

N° 265

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 15 mars 2000.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) par le groupe de travail sur la **modernisation du droit de l'urbanisme** (2),*

Par M. Louis ALTHAPÉ,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Paul Vergès, Henri Weber.

(2) *Ce groupe de travail est composé de :* M. Pierre Hérisson, *président* ; Bernard Joly, Charles Revet, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Louis Althapé, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Gérard César, Roland Courteau, Alain Gérard, Serge Godard, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Kléber Malécot, Bernard Piras.

Urbanisme.

SIMPLIFIER ET DECENTRALISER :
DEUX DEFIS POUR L'URBANISME

Pierre HERISSON
Président

Louis ALTHAPÉ
Rapporteur

Commission des Affaires économiques
Groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TABLE DES SIGLES	6
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	7
INTRODUCTION	11
CHAPITRE 1^{ER} RÉNOVER LE RÉGIME DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	12
I. BILAN DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	12
A. L'URBANISME ET LES LOIS DE DÉCENTRALISATION.....	13
1. <i>Une compétence transférée aux communes disposant d'un POS...</i>	13
2. <i>... qui peuvent bénéficier de la « mise à disposition » des services de l'Etat</i>	13
B. DES RÉSULTATS POSITIFS, SUSCEPTIBLES D'ÊTRE AMÉLIORÉS.....	14
a) Documents de portée réglementaire.....	15
b) Actes individuels.....	20
II. UNE NÉCESSAIRE RELANCE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	22
A. ÉLABORER LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT.....	23
B. ENCOURAGER L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DIRECTEURS	25
1. <i>Lutter contre la « concurrence foncière »</i>	25
2. <i>Etablir des documents de planification « dynamique » ?</i>	26
C. FONDER LES POS SUR UN VÉRITABLE « PROJET COMMUNAL ».....	27
D. FACILITER L'ÉLABORATION DES CARTES COMMUNALES CONSTITUANT DES « MINIPOS ».....	31
E. MIEUX PRENDRE EN COMPTE DE NOUVEAUX OBJETS : L'EXEMPLE DU SOUS-SOL.....	32
CHAPITRE II PARACHEVER LA DÉCENTRALISATION DE PROCÉDURES ALLÉGÉES	34
I. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DES HABITANTS	34
A. EN ZONE URBANISÉE.....	35
1. <i>Les entrées de ville</i>	35
2. <i>La création de places de parking</i>	36
B. EN ZONE RURALE	36
1. <i>L'attribution des prêts locatifs aidés</i>	37
2. <i>L'« obsession » du mitage</i>	38
3. <i>Mieux gérer les conflits d'usage</i>	41
a) Concilier activités agricoles et habitation.....	41
b) L'application de « l'amendement Dupont » en zone de montagne	44

II. ALLÉGER DES PROCÉDURES TROP PESANTES	44
A. UNE DÉCENTRALISATION QUI NE DIT PAS SON NOM	45
B. UNE MARGE D'APPRÉCIATION LOCALE ENCORE INSUFFISANTE.....	46
1. <i>Certaines communes ne peuvent élaborer de POS...</i>	46
2. <i>... et souhaitent en finir avec le « bon plaisir » de l'Etat</i>	47
3. <i>La « confusion des rôles » au sein des services de l'Etat</i>	48
4. <i>La question du changement d'affectation</i>	49
III. ACHEVER UN INDISPENSABLE APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	51
A. LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS.....	51
B. LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE PUBLIQUE.....	52
CHAPITRE III UN BON ARRANGEMENT VAUT MIEUX QU'UN MAUVAIS PROCÈS	53
I. APRÈS UN FORT ACCROISSEMENT, LE VOLUME DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME SEMBLE DÉSORMAIS STABILISÉ	54
A. UN PROBLÈME GÉNÉRAL : L'ACCROISSEMENT DES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.....	54
B. UN CAS PARTICULIER : L'APPARENTE STABILISATION DU VOLUME DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME.....	55
II. MAIS DE NOMBREUX RECOURS ABUSIFS ONT DES CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES	57
A. LES DÉLAIS ET LES PROCÈS ONT UN COÛT... ..	57
1. <i>Pour les collectivités publiques...</i>	57
2. <i>...et pour les titulaires d'autorisations d'occupation du sol</i>	59
B. ... QUE NE SUPPORTENT PAS LES AUTEURS DE RECOURS ABUSIFS	61
1. <i>Le désistement monnayé</i>	61
2. <i>La saisine réitérée du juge</i>	62
III. LA RÉGULARISATION DES ACTES EST SOUVENT PRÉFÉRABLE À LEUR ANNULATION	63
A. LE JUGE ADMINISTRATIF ET LA VIOLATION DES PROCÉDURES.....	63
B. VERS UNE « LÉGALITÉ SOUS RÉSERVE »	64
CHAPITRE IV FAVORISER LA CONCERTATION	66
I. DES PROCÉDURES QUI FONT UNE PLACE INSUFFISANTE À LA CONCERTATION	66
II. POUR UN DÉBAT PUBLIC DÉBOUCHANT SUR DES SOLUTIONS DE CONCILIATION	70

1. Pour les documents réglementaires.....	70
a) Renforcer les procédures de débat public en amont.....	70
b) Trouver des compromis acceptés par tous.....	72
2. Pour les actes individuels.....	74
CHAPITRE V MIEUX CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ARCHITECTURALE.....	75
I. PARFAIRE L'APPLICATION DES LOIS « MONTAGNE » ET « LITTORAL ».....	75
A. UN BILAN POSITIF.....	76
1. Des lois de protection.....	76
2. ...dont quelques dispositions ont alimenté une abondante jurisprudence.....	77
B. DES TEXTES SUSCEPTIBLES DE QUELQUES AMÉLIORATIONS.....	78
1. Dispositions applicables au littoral.....	78
a) Amender la loi littoral.....	78
b) Améliorer la protection du domaine du conservatoire du littoral.....	80
2. Dispositions applicables à la loi montagne.....	81
II. PROMOUVOIR LA QUALITÉ ARCHITECTURALE.....	82
A. REMÉDIER À LA SITUATION PLUS QU'ALARMANTE DES CAUE.....	82
B. LE RÔLE DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE.....	84
III. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE.....	87
A. LES UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES.....	87
B. L'ADAPTATION DES ÉQUIPEMENTS AUX BESOINS DES VISITEURS EN ZONE LITTORALE.....	88
EXAMEN EN COMMISSION.....	89
ANNEXE 1 AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL.....	91
ANNEXE 2 BILAN D'APPLICATION DES 35 PROPOSITIONS DU RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT « L'URBANISME : POUR UN DROIT PLUS EFFICACE » (1992).....	98
ANNEXE 3 CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE L.111-3 DU CODE RURAL DANS LA COMMUNE DE PARDIES-PIETAT (PYRÉNÉES- ATLANTIQUES).....	101
ANNEXE 4 EXEMPLE DE DÉSISTEMENT MONNAYÉ.....	102

TABLE DES SIGLES

ABF	Architectes des bâtiments de France
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la Forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGD	Dotations générales de décentralisation
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
HLM	Habitation à loyer modéré
MARNU	Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
PLA	Prêt locatif aidé
POS	Plan d'occupation des sols
PPR	Plan d'exposition aux risques naturels prévisibles
UTN	Unité touristique nouvelle
ZAC	Zone d'aménagement concerté
Zones « NB »	Zone desservie partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées
Zones « NC »	Zone non constructible
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine urbain et paysager

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

1. Achever la décentralisation du droit de l'urbanisme et favoriser l'élaboration de documents de planification souple

– Donner à toutes les communes pour lesquelles l'élaboration d'un POS est inadaptée, la faculté de réaliser seules des documents d'urbanisme simplifiés en faisant des cartes communales, soumises à enquête publique, des « miniPOS » ;

– Donner à toutes les communes dotées d'une carte communale qui le souhaitent le droit de délivrer des autorisations de construire en leur nom propre ;

– Transférer les moyens financiers correspondant aux coûts des documents d'urbanisme aux collectivités locales et « cibler » les aides avant tout sur les communes les moins riches ;

– Mettre un terme au triple exercice du conseil, du contrôle et de la maîtrise d'œuvre par les DDE ;

– Favoriser la mise en commun des savoir-faire et des compétences techniques en aidant les « syndicats de moyens » créés par des collectivités locales, afin de disposer de services communs d'urbanisme ;

– Instituer un débat public -d'une durée limitée- lors de la préparation des plans d'exposition au risque ;

– Assurer que les documents de planification reposent sur un projet de développement humain, économique et environnemental et généraliser des documents « glissants », de 10 à 15 ans pour le schéma directeur, et 5 à 10 ans pour le POS ;

– Transférer au maire le pouvoir de déclarer d'utilité publique une zone d'aménagement concerté (ZAC) communale ;

2. Alléger et clarifier les procédures

– Regrouper les procédures de consultation de toutes les instances lors de l'élaboration de documents de planification, dans le cadre d'un débat public ;

– Assurer l'unicité de la position de l'Etat face aux administrés, afin d'éviter les divergences d'interprétation entre DDE et services fiscaux, quant au statut des terrains ;

– Proroger la validité des permis de construire attaqués jusqu'au prononcé de la dernière décision juridictionnelle les concernant, à proportion de la durée des instances contentieuses, afin que le permis, déclaré légal par le juge, ne soit pas « périmé », lorsque celui-ci rend sa décision ;

– Assouplir le régime du changement d'affectation des terrains ou des immeubles, qu'il s'agisse de la transformation du contenu des ZAC, dès lors que la modification envisagée ne remet pas en cause l'esprit du projet d'aménagement de la zone, ou du changement d'affectation des bâtiments en zone rurale ;

– Appliquer strictement aux architectes des bâtiments de France (ABF) les règles existantes relatives à l'exercice d'activités privées dans le secteur où ils exercent ;

– Doter l'Etat de moyens de suivi statistique de l'ensemble du contentieux de l'urbanisme ;

3. Favoriser l'émergence d'un droit plus négocié et moins contentieux

– Faciliter l'accès à la règle d'urbanisme en généralisant les outils d'élaboration des POS « en trois dimensions », et lancer des expérimentations afin d'utiliser le plus souvent les nouvelles techniques de la communication (NTC) lors de la préparation et de la mise à disposition au public des documents d'urbanisme ;

– Renforcer les procédures pré-contentieuses en réactivant les **commissions de conciliation** existantes pour l'élaboration des POS, en élargissant leur composition et en étendant leurs compétences ;

– Améliorer les procédures de **concertation**, lors de l'élaboration des documents de planification ou des opérations d'aménagement ;

- Limiter les recours abusifs en les sanctionnant plus lourdement ;
- Astreindre le juge administratif à examiner tous les moyens qui lui sont soumis pour éviter la multiplication des procès sur une seule affaire ;
- Permettre la consultation des demandes de permis de construire par le public afin de mettre un terme à la « culture du secret » ;
- Permettre au juge de déclarer un document d'urbanisme légal, sous réserve que des formalités négligées soient accomplies, afin d'éviter des annulations pour des motifs de pure procédure ;

4. Protéger l'environnement sans compromettre le développement de l'économie

- Appliquer les servitudes de passage perpendiculaires et longitudinales aux abords des plans d'eau de plus de 1000 hectares.
- Assouplir l'interdiction de construire sans continuité par rapport aux hameaux situés en montagne, dès lors que l'intérêt local le justifie ;
- Définir un zonage spécifique applicable aux zones « historiquement mitées » dans l'espace rural ;
- Appliquer les dispositions de l'article L.145-3-III du code de l'urbanisme, qui prévoient la possibilité de créer de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement en zone de montagne ;
- Revoir la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles (UTN) afin de l'alléger ;
- Favoriser la réhabilitation et, en tant que de besoin, la construction de logements (et notamment de logements sociaux) en zone rurale ;
- Punir les atteintes au domaine du conservatoire du littoral par des sanctions analogues aux contraventions de grande voirie, qui répriment les dommages occasionnés au domaine public et permettent de condamner le fautif à l'obligation de remettre en état ;
- Etendre aux herbiers du littoral maritime la procédure applicable aux « espaces boisés classés », afin d'améliorer leur protection.
- Prendre en compte le droit du sous-sol ;

5. Accroître la qualité architecturale et urbanistique grâce au développement des organismes d'étude et de conseil

Renforcer la qualité architecturale des projets grâce à :

- l'amélioration du statut des agences d'urbanisme,
- la valorisation des compétences et l'attribution de moyens substantiels aux CAUE.

Mesdames, Messieurs,

A l'occasion de l'examen des crédits de l'urbanisme inscrits au projet de loi de finances pour 1999, la Commission des Affaires économiques du Sénat a décidé de créer un groupe de travail consacré à la modernisation du droit de l'urbanisme. Ce groupe de travail était spécialement chargé d'envisager les modalités d'un renforcement de la décentralisation et d'un allègement de procédures jugées trop complexes.

Au cours de l'année 1999, les membres du groupe de travail ont, à l'occasion d'auditions et de déplacements effectués en Ardèche, en Haute-Savoie, dans les Pyrénées-Atlantiques, en Seine-Maritime et dans le Val-de-Marne, rencontré près d'une centaine d'interlocuteurs. Il ressort de ces entretiens que beaucoup reste à faire pour rendre plus souple et plus opérationnel un droit souvent obscur même si nul n'est, pourtant, censé l'ignorer.

Loin de prétendre réécrire à lui seul le code de l'urbanisme, votre groupe de travail a tenté, en partant de constats réalistes, de proposer des solutions pragmatiques. En matière de droit de l'urbanisme, il semble, en effet, que la capacité de réaliser une réforme soit inversement proportionnelle à l'activité déployée pour y parvenir ! C'est ainsi que la majorité des 35 mesures préconisées par le Conseil d'Etat dans un important rapport publié en 1992 sont, au pire, restées lettre morte ou, au mieux, encore à l'étude, ainsi qu'en témoigne l'annexe 2 du présent rapport. Cet exemple incite à la modestie...

C'est pourquoi votre groupe de travail souhaite que ses préconisations constituent, avant tout, une contribution à l'examen du projet de loi relatif à l'urbanisme, au logement et aux transports que le Sénat sera prochainement appelé à examiner.

CHAPITRE 1^{ER}

RÉNOVER LE RÉGIME DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

I. BILAN DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

L'article 59 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a transféré, sous de strictes conditions, aux communes et à leurs groupements, compétence pour élaborer les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols. Depuis lors, les actes relatifs au droit de l'urbanisme sont majoritairement pris dans le cadre décentralisé créé en 1983. Cependant, la décentralisation n'est pas parvenue à son terme. En effet, concrètement, une majorité des demandes d'autorisation d'occupation du sol sont instruites par les services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre de la procédure de « mise à disposition ». En outre, bon nombre de communes -et notamment de petites communes rurales- n'ont pas, faute de moyens, élaboré de POS. Elles demeurent donc soumises à l'empire de la législation antérieure à 1983. Les procédures de mise en œuvre du droit de l'urbanisme n'y sont nullement décentralisées.

A. L'URBANISME ET LES LOIS DE DÉCENTRALISATION

1. Une compétence transférée aux communes disposant d'un POS...

L'article L.421-2-1 du code de l'urbanisme prévoit que **dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune.** Celle-ci a la faculté de déléguer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie. Les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation du sol concernant l'Etat demeurent cependant délivrés en son nom.

Dans les communes qui ne sont pas dotées d'un POS, les autorisations d'occupation du sol demeurent délivrées par le maire au nom de l'Etat. Le préfet peut, en conséquence, réformer ces décisions sans faire appel au juge.

2. ... qui peuvent bénéficier de la « mise à disposition » des services de l'Etat

L'article L.421-2-6 du code de l'urbanisme prévoit que **le maire peut disposer gratuitement, en tant que de besoin, des services extérieurs de l'Etat** pour effectuer l'étude technique des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence, si l'instruction et la préparation de la décision lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Le même texte dispose que pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en « *concertation permanente* » avec le maire qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

Concrètement, selon les informations émanant de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), le nombre moyen de fonctionnaires affectés dans les DDE aux services compétents en matière d'urbanisme est de 25 à 35 agents, pour les directions départementales de moins de 700 agents, de 50 à 60 pour celles dont le personnel est compris entre 700 et 1.200 agents, et de 75 à 85 pour les DDE de plus de 1.200 agents.

Comme le montrent les appréciations concordantes de plusieurs personnalités entendues par votre groupe de travail, la structure et la répartition par type d'emploi seraient susceptibles d'être renforcées dans les services d'urbanisme des DDE. Ce sentiment est d'ailleurs confirmé par les éléments statistiques fournis par la DGUHC, selon laquelle, dans ces services, les agents de catégorie A représentent 10 % du total des fonctionnaires, les agents de catégorie B, 35 % environ, et les agents de catégorie C, aux alentours de 55 %. Cette question est d'ailleurs indissociable du problème posé par « *l'affaiblissement et le renouvellement des compétences du ministère de l'Équipement* »¹ que le conseil général des Ponts et Chaussées a souligné dans son dernier rapport annuel.

Actuellement, le système de « mise à disposition » est ouvert à toutes les communes quelles que soient leur taille. Une telle situation semble, pour le moins, inéquitable. Elle apparaît absurde si l'on considère que, dans les grandes communes, les autorisations d'occupation du sol sont traitées deux fois ! L'une par la commune et l'autre par l'Etat !

Votre groupe de travail estime qu'il convient donc de recentrer l'aide « en nature » que constitue la mise à disposition vers les petites communes qui ne sont pas dotées de services d'urbanisme aux compétences étoffées.

B. DES RÉSULTATS POSITIFS, SUSCEPTIBLES D'ÊTRE AMÉLIORÉS

L'analyse en termes statistiques des résultats obtenus depuis le vote des lois de décentralisation montre que **parallèlement à la multiplication du nombre des plans d'occupations des sols, l'élaboration de schémas directeurs a connu un net essoufflement tandis que le nombre de « cartes communales » continue de croître de façon régulière.** Cependant, le rôle de l'Etat demeure très important lors de la délivrance des autorisations individuelles en matière d'urbanisme. C'est pourquoi **il convient d'envisager un renforcement des moyens des collectivités locales en la matière.**

a) Documents de portée réglementaire

● De trop rares schémas directeurs

¹ Rapport annuel sur l'inspection générale des services 1999 du Conseil général des Ponts et Chaussées, page 8.

Le schéma directeur est, par excellence, le document le plus approprié pour la gestion intercommunale de l'urbanisme. Il tend en effet, selon l'article L.122-1 du code, à fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de maintenir entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages. Il prend en considération l'impact des pollutions et nuisances de toute nature ainsi que l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques. Il détermine également la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants. Il fixe enfin, au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés et définit la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte, notamment, de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux.

Au **1^{er} juillet 1999**, le **nombre de schémas directeurs s'élevait, à 255**. Sur ce total, **219 étaient en vigueur** et **36 en cours d'élaboration**. Le nombre total de ces schémas a connu un accroissement très modéré entre 1983 et 1999, passant de 177 à 219, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

EVOLUTION DU NOMBRE DE SCHÉMAS DIRECTEURS DE 1993 À 1999

Nombre de schémas	1/10/83	1/10/84	1/7/93	1/7/94	1/7/95	1/7/96	1/7/97	1/7/98	1/7/99
directeurs en vigueur	177	187	195	197	204	208	213	216	219

Source : DGUHC

On constate en outre que la majorité des schémas directeurs existants sont désormais obsolètes. Selon une personnalité rencontrée par votre groupe de travail, sur 219 schémas, environ 150 devraient être révisés !

La **population totale** des zones auxquelles s'appliquent les **219 schémas directeurs** précités (D.O.M. compris) s'élève à **23.513.000 habitants**, soit **39 % de la population française**. La **superficie couverte** par ces schémas est de 78.759 km², soit **12 % du territoire national** et **14 % du territoire métropolitain**. Ils concernent **6.267 communes**, soit **17% de l'ensemble des communes françaises**.

● **Un nombre important de POS qui demeurent cependant trop instables.**

Le plan d'occupation des sols (POS) permet à la commune de gérer de façon fine la répartition des différents espaces qui la composent. Aux termes de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, le POS fixe, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Il doit également, en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution :

– délimiter des zones urbaines ou à urbaniser au vu des besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations actuelles et futures ;

– déterminer l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes susceptibles d'y être exercées ;

– définir, en fonction des situations locales, les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature ;

– déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;

– fixer pour chaque zone ou partie de zone un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent, éventuellement, la densité de construction qui y est admise ;

– délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants pourra, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé et fixer la destination principale des immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;

– préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer ;

– identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;

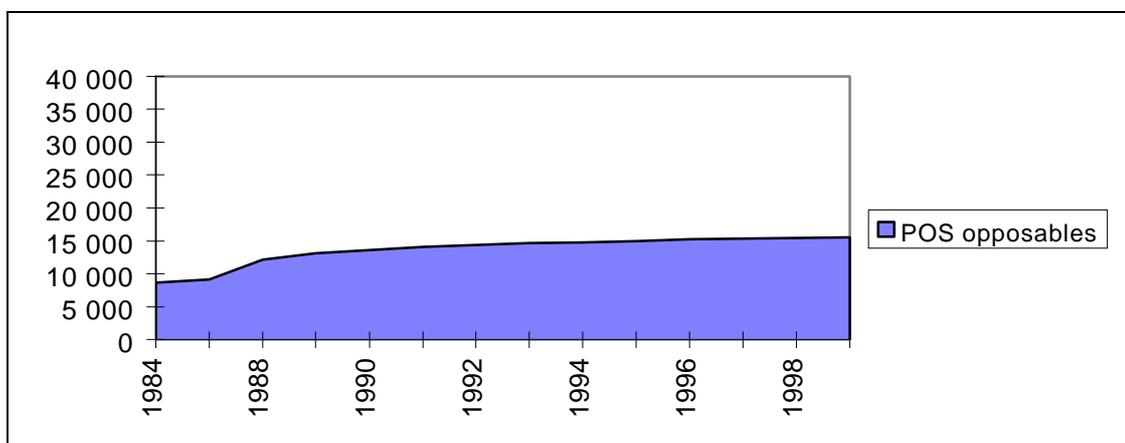
– fixer les emplacements réservés ;

– localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles ;

– délimiter les zones dans lesquelles pourront s’implanter les magasins de commerce de détail dont l’octroi du permis de construire ou la réalisation sont soumis à autorisation préalable de la commission départementale d’urbanisme commercial.

Comme le montre le graphique ci-après, **le nombre de plans d’occupation des sols a connu une forte augmentation**, passant d’environ **8.700 en 1984** à environ **15.500 en 1999**. Ces documents sont cependant loin de couvrir l’ensemble des 36.000 communes françaises.

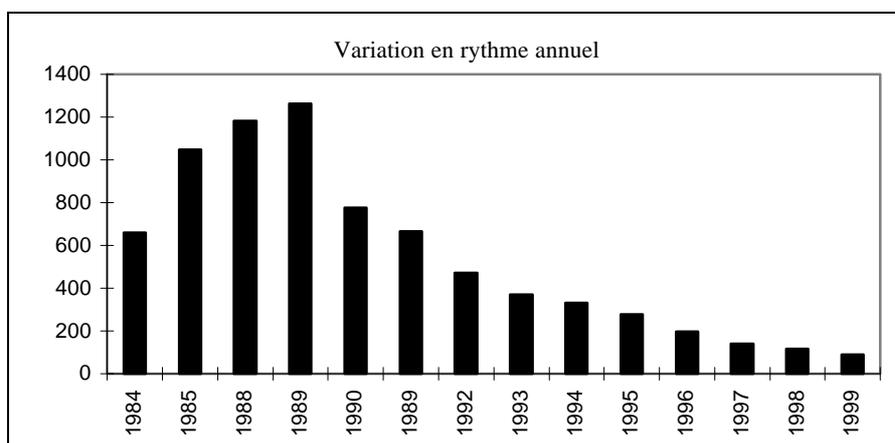
NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN POS OPPOSABLE (MÉTROPOLE + DOM)



Source : DGUHC

Désormais le nombre de POS approuvés chaque année est d'une centaine environ, alors qu'il était dix voire douze fois plus important à la fin des années 80, comme le montre le graphique ci-après .

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE NOUVEAUX POS APPROUVÉS DE 1984 A 1999



La population totale résidant en zone couverte par un plan d'occupation des sols s'élève à 52,5 millions d'habitants, soit 87 % de la population française totale. L'importance de la population concernée ne doit cependant pas masquer les fortes disparités qui caractérisent la situation du pays. Plus de la moitié des communes ne sont pas couvertes par un POS. En effet, ce document est adapté aux zones densément peuplées. Il s'avère, en

revanche, beaucoup trop lourd pour les communes des régions dont la densité de population est faible. Cette disparité caractérise d'ailleurs les départements dans lesquels votre groupe de travail s'est rendu, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

**NOMBRE DE PLANS D'OCCUPATION DES SOLS
RAPPORTÉ AU NOMBRE DE COMMUNES
DANS QUELQUES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS**

	ARDÈCHE	PYRÉNÉES ATLANTIQUES	HAUTE- SAVOIE	SEINE- MARITIME	VAL-DE- MARNE
Nombre de POS	138	106	204	348	46
Nombre de communes	339	545	293	745	47
Soit, en %	41 %	20 %	70 %	47 %	98 %

Notons en outre que les **plans d'occupations des sols sont marqués par une instabilité quasi chronique. Au 1^{er} janvier 1999, plus de 34 % des POS étaient en révision !** Certes, le POS a vocation à changer pour s'adapter aux besoins des communes. Encore faut-il qu'il le fasse après un délai raisonnable. **L'instabilité est néfaste dès lors qu'elle est pathologique et rend la norme d'urbanisme totalement incertaine pour les habitants de la commune qui sont ses destinataires et ses sujets.**

Votre groupe de travail s'interroge sur la possibilité de faciliter les « révisions partielles » qui, sans affecter les orientations générales du projet communal, permettent de donner une certaine souplesse dans sa mise en œuvre, en allant plus loin que la simple « modification » prévue par le code de l'urbanisme.

● **Les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU)**

Afin d'assouplir les modalités d'application de la règle de constructibilité limitée dans les petites communes qui ne souhaitent ou ne peuvent se doter d'un POS, l'article L.111-1.3 du code de l'urbanisme prévoit qu'il leur est loisible de préciser, conjointement avec le préfet, **les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU)**. Dans les communes ne disposant pas d'un POS, les constructions ou installations peuvent être autorisées par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat si le conseil municipal a, conjointement avec le représentant de l'Etat, précisé les modalités d'application des règles générales d'urbanisme spécifiquement applicables à la montagne ou au littoral, prises en application de l'article L.111-1 sur tout ou partie du territoire de la commune. Le projet ne doit pas être contraire aux objectifs généraux de protection du territoire visés à l'article L.110 du même code, ni à ses autres dispositions ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.

Les MARNU s'appliquent sur le territoire d'une **commune pendant une durée maximale de quatre ans** à compter de la date à laquelle le conseil municipal les a précisées. A l'expiration de ce délai, les MARNU, souvent appelées « cartes communales » du nom de la procédure existant avant 1983, n'ont plus de valeur juridique. Initialement élaborées dans un esprit pédagogique -afin de faire comprendre aux pétitionnaires les motifs des réponses faites à leurs demandes d'autorisation d'occupation du sol- les MARNU se sont vu reconnaître une force juridique contraignante par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé qu'elles étaient susceptibles de recours contentieux et, surtout, que **les prescriptions qu'elles contenaient étaient opposables aux tiers**¹. En 1999, 2.288 MARNU étaient en vigueur et 588 en cours d'élaboration.

b) Actes individuels

Lorsqu'une commune dispose d'un POS en vigueur, le maire délivre en son nom les autorisations d'utilisation du sol et en particulier les permis de construire. Dans les autres cas, ce permis est également délivré par le maire, mais **au nom de l'Etat**. Comme le montre le tableau ci-dessous, **les 4/5^{ème} des permis de construire sont désormais signés dans le cadre de la procédure décentralisée**. Ils correspondent à **87 % des logements construits**.

¹ CE, section, 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, Recueil p. 297.

DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU SOL

Au 1 ^{er} juillet	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de communes compétentes	14 230	14 540	14 790	14 985	15 125	15 240	15 330
Population correspondante (millions d'habitants)	50,6	51	51,35	51,7	52	52,25	52,5
% de permis de construire décentralisés	79,8	80,3	80,7	80,4	80	80,1	ND
% de logements autorisés correspondants	84,5	86,1	86,7	85,8	86,2	86,9	ND

ND : données statistiques non encore disponibles.

Source : DGUHC

Pour votre groupe de travail, il convient de mettre un terme à la situation qui se caractérise par une forme d'omniprésence de l'Etat. Que celui-ci assure du mieux qu'il peut un contrôle de légalité qui, de l'aveu même des services d'inspection du ministère de l'Equipement, laisse à désirer. Le Conseil général des Ponts et Chaussées ne relevait-il pas récemment : « *la nécessité de définir des règles communes entre préfet et DDE* » pour le choix des dossiers soumis à ce contrôle, avant de souligner que « *l'évolution de la jurisprudence peut laisser craindre l'émergence d'une notion de défaut d'exercice du contrôle de la légalité* »¹ ! Inversement, la même autorité constate que les prestations fournies par les agents « mis à disposition » des communes pourraient s'améliorer. En effet, si, selon elle, « *le travail des agents d'instruction eux-mêmes est mené avec sérieux [...], trop souvent le manque de soutien de la part du subdivisionnaire, comme l'absence quasi-générale d'un contrôle hiérarchique organisé et régulier, nuisent à la sécurité juridique des propositions adressées aux maires* »². C'est pourquoi **il importe désormais que l'Etat se recentre sur la mission de « contrôle administratif et du respect des lois » que lui reconnaît le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.**

Les collectivités locales ont d'ailleurs d'ores et déjà créé des structures leur permettant de bénéficier d'une réelle expertise en matière d'urbanisme à l'instar de « syndicats de moyens » qui mettent des agents au service des collectivités concernées.

¹ Rapport précité, pages 33-34.

² Ibidem p. 32.

Il serait, en conséquence, utile que l'Etat apporte son soutien aux « syndicats de moyens » qu'ont créé certaines collectivités afin de mettre en commun des compétences en matière d'urbanisme. Ce soutien financier pourrait, entre autres, consister en l'attribution d'une fraction de la dotation générale de décentralisation.

II. UNE NÉCESSAIRE RELANCE DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

L'existence de documents prospectifs destinés à anticiper sur le mouvement d'urbanisation que connaît notre pays est le gage d'une gestion économe de ce territoire que le premier article du code de l'urbanisme qualifie de « *patrimoine commun de la Nation* ». La législation de l'urbanisme n'est d'ailleurs pas avare en la matière, puisqu'il est possible d'édicter, par ordre décroissant d'importance normative :

- des directives territoriales d'aménagement (DTA) ;
- des schémas directeurs ;
- des plans d'occupation des sols ;

Selon le ministère de l'Équipement, seul un millier de communes, totalisant une population d'environ 22 millions de personnes, se seraient dotées de services d'urbanisme autonomes. En conséquence, l'Etat assurerait en tout ou partie l'instruction des actes de l'ensemble des autres communes, soit environ 60 % des décisions relevant d'une compétence décentralisée. Compte tenu du fait que l'Etat délivre encore certaines des autorisations d'utilisation du sol, en son propre nom, environ 65 %, au total, des demandes concernant les décisions individuelles d'urbanisme seraient actuellement instruites par les services déconcentrés de l'Etat.

Pour votre groupe de travail, l'heure est venue de parachever la décentralisation des compétences en permettant aux maires de délivrer les autorisations d'utiliser le sol dès qu'existe un document d'urbanisme opposable. L'expérience prouve, en effet, aux dires mêmes du Conseil général des Ponts et Chaussées que des « *dysfonctionnements perdurent* »¹ dans l'application du droit des sols par ses services déconcentrés. La seule justification au maintien de la situation existante, dans laquelle l'Etat conserve, en fait sinon en droit, la possibilité de délivrer les autorisations d'occupation du sol, serait que les actes préparés par ses services soient d'une « fiabilité juridique » supérieure à ceux élaborés par les communes.

¹ Rapport précité, p. 33-34.

Malheureusement, aucune étude comparative n'est disponible sur ce sujet. Il serait d'ailleurs souhaitable qu'une enquête précise soit effectuée afin de savoir lesquelles, des autorisations préparées par les collectivités ou par l'Etat, sont le plus souvent sanctionnées par le juge.

Force est cependant de constater que, malgré la variété des instruments, le processus d'extension urbaine est bien loin d'être jugulé. Un interlocuteur rencontré par votre groupe de travail n'estimait-il pas qu'au rythme actuel de consommation de l'espace, il n'existerait plus de surface constructible en Ile-de-France dans 200 ans ! Ce phénomène n'épargne d'ailleurs pas certains espaces naturels, malgré l'abondance de la législation qui les protège. Selon les travaux menés par le Conservatoire du littoral, l'urbanisation s'est poursuivie « sans relâche » sur les côtes entre 1982 et 1990. Elle affecte désormais 3.620 kilomètres sur les 6.000 kilomètres qui composent les rivages marins métropolitains¹.

Le régime juridique des documents d'urbanisme appelle donc, à l'évidence, une réforme. Cette réforme est d'ailleurs indissociable d'un recours plus fréquent aux nouvelles technologies de la communication (NTC), qui permettent désormais de disposer d'images en trois dimensions, particulièrement utiles pour évaluer l'impact des constructions sur leur environnement. L'Etat doit donc encourager les collectivités qui mènent des opérations innovantes en matière d'élaboration et de communication des POS grâce aux NTC. Le droit de l'urbanisme est d'ailleurs influencé par la dynamique technologique : une proposition de loi récemment déposée par notre collègue Jean-Paul Hugot tend, par exemple à mieux intégrer le droit du sous-sol au droit de l'urbanisme en utilisant des techniques avancées.

A. ÉLABORER LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT

Le régime juridique des directives territoriales d'aménagement (DTA) résulte de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Selon l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, les DTA peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles déterminent également les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, de préservation des espaces naturels, des sites et des

¹ « Pendant la protection, l'urbanisation continue », les Ateliers du Conservatoire du littoral n°13, décembre 1996, page 45.

paysages. Elles peuvent enfin préciser, pour les territoires concernés, des modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales.

L'Etat est compétent pour élaborer les DTA, qui sont approuvées par décret en Conseil d'Etat. Les projets de directive sont, aux termes de l'article L.111-1-1 précité, préparés en concertation avec les régions, les départements, les communes chef-lieu d'arrondissement, les communes de plus de 20.000 habitants, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et, enfin, les comités de massif dans les zones de montagne. L'article 47 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire prévoit que les régions pourront désormais demander l'élaboration de DTA et que les projets de directives, assortis des avis des conseils généraux et régionaux, seront mis à la disposition du public pendant deux mois.

Sept DTA sont actuellement **en cours de préparation**. Elles concernent :

- les Alpes-Maritimes,
- l'aire métropolitaine marseillaise ;
- l'estuaire de la Seine ;
- l'estuaire de la Loire ;
- les Alpes du Nord ;
- l'aire urbaine lyonnaise ;
- le bassin minier nord-lorrain.

Deux problèmes se posent s'agissant de l'élaboration de ces documents, dont les premiers ont été entamés en 1996 et qui n'ont, quatre ans plus tard, toujours pas vu le jour. En premier lieu, **combien de temps l'Etat mettra-t-il pour réaliser les DTA ?** Celles-ci auront, en effet, une incidence déterminante sur les régions auxquelles elles s'appliqueront, car leur élaboration conditionne largement celle des schémas directeurs et des POS des communes situées dans leur périmètre. En second lieu, **les DTA seront-elles négociées ou imposées ?** Signeront-elles « *le retour de l'Etat-gendarme après la disparition de l'Etat-providence* »¹ ?

¹ Cf. Catherine Bersani, « les DTA ou le retour de l'Etat-gendarme » dans *Etudes foncières* n° 83, été 1999, p. 15.

Pour votre groupe de travail, la publication des DTA dans un délai raisonnable serait le gage d'une volonté de relancer l'élaboration de documents de planification, la négociation de ces documents avec les collectivités locales constituant pour notre démocratie un enjeu majeur.

B. ENCOURAGER L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS DIRECTEURS

1. Lutter contre la « concurrence foncière »

Comme on l'a vu ci-dessus, les schémas directeurs ne couvrent qu'environ 15 % du territoire national. Cette situation est particulièrement regrettable. La politique de l'urbanisme ne saurait consister en un agrégat incohérent de plans d'occupation des sols incompatibles entre eux. **Il est plus que jamais nécessaire de favoriser l'élaboration de documents d'urbanisme intercommunaux** et cohérents par rapport au contenu des schémas d'équipement commercial.

Comme notre collègue Gérard Larcher le soulignait en 1998 dans un rapport intitulé *Les terroirs urbains et paysagers, pour un nouvel équilibre des espaces périurbains*¹, les POS sont une arme à double tranchant, car ils peuvent devenir un instrument de la « concurrence foncière intercommunale »². Ce phénomène se fait particulièrement sentir lorsque la superficie des communes est trop faible, eu égard à leur population, pour qu'une seule collectivité puisse, seule, gérer les questions d'emploi, d'activité économique, de transports et de loisirs. Il s'exprime de façon particulièrement aiguë dans les espaces périurbains où « chacun sait qu'il est bien souvent fait usage de la réglementation urbanistique pour attirer les entreprises et la taxe professionnelle qui les accompagne »³. Dans ce contexte, **les communes qui pratiquent la clause du « pire disant » urbanistique pour attirer les entreprises sont toujours gagnantes.**

C'est pourquoi, comme le préconisait le rapport précité, **il est souhaitable de recourir plus systématiquement aux documents d'urbanisme intercommunaux.** Un premier pas a été franchi, en la matière, avec l'adoption de plusieurs dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale.

¹ Sénat, rapport n° 415, 1997-1998.

² Rapport précité, page 65.

³ Rapport précité, page 67.

Associés afin d'élaborer un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire, les établissements publics de coopération intercommunale regroupant les communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants exerceront de plein droit des compétences ayant un lien direct ou indirect avec le droit de l'urbanisme et l'utilisation des sols. Il en va ainsi des actions en matière :

- de développement économique ;
- d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville ;
- d'aménagement de l'espace communautaire, grâce à l'élaboration de schémas directeurs ;
- de réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC).

Cependant, les progrès réalisés en ce domaine dans les « agglomérations » seront réduits à néant si l'on n'établit pas, dans les communes qui environnent celles-ci, de schémas directeurs intercommunaux. Faute de tels documents, la « concurrence foncière » déjà évoquée se fera pleinement sentir. La relance de la planification intercommunale est donc indissociable des avancées réalisées dans les agglomérations les plus importantes.

2. Etablir des documents de planification « dynamique » ?

Notre droit de l'urbanisme repose sur une fiction : il postule que les plans d'occupation des sols ont une réelle pérennité dans le temps. Mais cette idée est chaque jour démentie par les faits. N'a-t-on pas relevé, par exemple, dans le département des Bouches-du-Rhône¹, 450 procédures de modification des POS et 204 révisions de ceux-ci, dont 123 révisions totales, depuis 1983 ?

Certaines dispositions du code ont, en outre, par elles-mêmes, un effet déstabilisateur. La procédure d'application du POS mis en révision par anticipation n'est-elle pas la négation même de toute durabilité ? Elle permet, en effet, de faire primer une règle future et incertaine (puisque le POS mis en révision n'est pas encore opposable) sur une règle existante ! Comme le relevait le Conseil d'Etat en 1992, « *Quelles que soient les régions [...] une très large majorité des POS mis en révision font l'objet d'une application anticipée. Ce qui devrait rester l'exception est devenue la règle. Certaines communes vivent en permanence avec des dispositions du POS appliquées par*

¹ DDAF des Bouches-du-Rhône citée par le rapport n° 415 précité, page 67.

anticipation, la délibération qui autorise l'application anticipée étant renouvelée automatiquement»¹.

Il faut donc renforcer dans le même temps la stabilité du POS et le recours aux documents de planification intercommunale, en donnant aux schémas directeurs une extension dans l'espace qui leur permette de prendre en compte les problèmes d'urbanisme à l'échelle d'un « bassin de vie », afin de limiter l'ampleur des « effets de frontière ».

Suivant une proposition émise devant votre groupe de travail par notre collègue Henry Chabert, député du Rhône, il serait loisible de **donner une durée de vie distincte aux schémas directeurs et aux POS**. Les premiers fixeraient des objectifs généraux qui ne pourraient être révisés durant 10 à 15 ans. C'est dans le cadre qu'ils constituent que seraient élaborés les POS qui, eux, viseraient un horizon de 5 à 10 ans et traduiraient de façon fine les orientations générales des schémas directeurs au niveau de chaque commune. Il serait souhaitable que ces documents soient élaborés de façon dynamique par une instance pérenne qui, comme le suggérait le Conseil d'Etat en 1992, en réaliserait l'évaluation périodique.

Il semble en outre utile de prévoir que la révision du schéma directeur et celle du POS ne puissent être simultanées afin que l'identification des objectifs de long terme ne souffre pas du mélange avec la gestion du court terme et la délivrance des autorisations de construire et d'utiliser le sol.

C. FONDER LES POS SUR UN VÉRITABLE « PROJET COMMUNAL »

● Rapport de présentation et « projet communal »

Le document de gestion de l'urbanisme doit reposer sur un véritable projet communal, ou d'agglomération qui place l'homme au cœur de la démarche urbanistique.

Beaucoup de plans d'occupation des sols sont le résultat de compromis longuement élaborés avec la DDE, les associations, les citoyens et les élus. Or, leur contenu n'exprime qu'implicitement les choix qui ont inspiré leurs auteurs. Rien d'étonnant à cela : le POS est caractérisé par une logique fonctionnaliste qui se traduit par l'établissement d'une cartographie, véritable

¹ Conseil d'Etat, *L'urbanisme pour un droit plus efficace*, Paris, 1992, page 82.

« grille de lecture » de l'utilisation du sol. Il n'est, trop souvent, qu'un « distributeur de valeur foncière »¹.

C'est précisément pourquoi la cohérence entre les objectifs de la commune en termes de développement et de préservation du patrimoine existant n'apparaît qu'avec beaucoup de difficultés dans un document purement cartographique qui ne reproduit, au demeurant, même pas le relief ! Certes, aux termes de l'article R. 123-17 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du POS est d'ores et déjà sensé fournir une analyse de la situation existante, des perspectives d'évolution démographique, économique et sociale, ainsi que de celles relatives à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics, aux services et aux moyens de transport. Ce rapport analyse, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du plan d'occupation des sols sur leur évolution et les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur. Il détermine les perspectives d'évolution des parties urbanisées de la commune ainsi que les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation future et prévoit, le cas échéant, les moyens utiles à la mise en œuvre des options définies au plan d'occupation des sols, notamment en matière d'habitat. Il doit, enfin, comporter la superficie des différents types de zones urbaines et de zones naturelles ainsi que des espaces boisés classés au titre de l'article L. 130-1 et en cas de révision ou de modification d'un plan déjà existant, faire apparaître l'évolution respective de ces zones.

Il importe que le rapport de présentation cesse d'être un constat pour devenir l'expression claire d'un projet débattu au sein de la commune, car l'urbanisme a bel et bien une dimension politique. Or, l'expérience prouve que lors de l'élaboration de ce document : *« les auteurs du POS éprouvent [...] toujours autant de difficultés [...] à expliciter clairement ce qu'ils ont voulu faire car les formules qu'ils emploient ne permettent évidemment pas de motiver le tracé de tel ou tel zonage ou le contenu de tel ou tel article du POS. Il est évidemment plus facile de décrire l'existant que de justifier d'un projet, surtout lorsqu'il est peu consistant. »*²

En outre, il n'est, semble-t-il, pas rare que certaines dispositions du POS soient élaborées, avec l'aide des services déconcentrés de l'Etat sur la base de « modèles-types » inadaptés aux réalités locales et sources de conflits d'interprétation ultérieurs.

Votre groupe de travail considère que le rapport de présentation doit bel et bien contenir un projet de développement répondant à des

¹ Cf. Richard Trapixtine, « le projet urbain doit précéder le POS », dans *Etudes foncières*, 1998, n° 80, pages 39-40.

² Jean-Pierre Demouveaux, « Motivation des POS, encore un effort », dans *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, page 18.

questions qui intéressent la vie de la cité à l'avenir : combien la commune aura-t-elle d'habitants ? Quelles activités s'y développeront (tourisme, industrie, services) ? Quels modes de transports seront privilégiés ? Il conviendra ensuite de préciser dans les documents cartographiques du plan d'occupation des sols les stratégies mises en œuvre pour atteindre ces objectifs. Votre groupe de travail s'interroge, en outre, sur la possibilité d'élaborer un projet urbain avant même l'élaboration du rapport de présentation, celui-ci devant expliciter les modalités concrètes et les choix adoptés dans le projet.

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'ÉLABORATION D'UN PROJET URBAIN¹

1^{ère} phase

1. Collecte des données de base de la vie locale au plan social, économique, culturel, fonctionnel... ;
2. Présentation de l'analyse des données et prédiagnostic enrichi par des consultations de partenaires ;
3. Formalisation du diagnostic accessible au grand public pour favoriser le dialogue entre décideurs, partenaires, acteurs locaux, habitants, etc ;
4. Exposition (panneaux, audiovisuel, débats, cahiers ou urnes de doléances) ;
5. Le bilan de la concertation clôture cette première phase. Il peut déboucher sur un rapport de synthèse, une charte ou un livre blanc.

2^{ème} phase

1. Elaboration de stratégies de développement et d'aménagement, vision du territoire dans son contexte et sa zone d'influence ; prise en compte des synthèses de la première phase.
2. Présentation de scénarios possibles mettant en évidence les thématiques, les stratégies (aspects socio-économiques, culturels, etc.), les vocations spatiales. Prise en compte des contraintes législatives et réglementaires. Compatibilité avec les DTA, schéma directeur s'ils existent. Aspects environnemental, paysager, urbanistique, architectural ;
3. Réunion de travail avec personnes publiques associées et acteurs locaux représentatifs, milieux associatifs ;
4. Seconde exposition, concertation : présentation des scénarios possibles (panneaux, audiovisuel, débats thématiques et catégoriels, cahiers ou urnes de doléances) ;
5. Bilan de la seconde concertation.

3^{ème} phase

1. Elaboration du scénario retenu :
 - présentation des thématiques de développement social, économique, culturel, etc.. ;
 - présentation des mesures de protection et de valorisation des richesses patrimoniales ;
 - présentation d'un schéma d'intention des vocations spatiales et d'organisation du territoire.Il ne s'agit pas d'établir un document figé, comme un schéma directeur, mais dynamique et toujours perfectible. Les documents graphiques (croquis, schémas, dessins, cartographies, photographies) illustrent le projet à l'échelle du territoire concerné mais peuvent également expliquer des aménagements de détails ;
 - établissement d'un rapport de présentation qui justifie les choix retenus, propose des réglementations, et explique comment mettre en œuvre le projet urbain, sous ses multiples aspects. Il énonce des recommandations en particulier au plan environnemental, paysager, architectural et urbanistique. Il suggère des partenariats possibles, voire des contractualisations entre acteurs potentiels. Le projet urbain devient le référent du rapport de présentation du POS. Le POS devient un moyen au service du projet urbain.
2. Communication du projet urbain finalisé aux partenaires et prise en compte de leurs avis (négociation le cas échéant).

Communication souhaitable aux communes limitrophes et de la zone d'influence et large diffusion (CD ROM, Internet).

¹ Extrait de l'article de Richard Trapixitine, « Un projet urbain doit précéder le POS », dans *Études foncières*, 1998, n° 80, p. 39.

● **Elaborer des documents cartographiques présentant le relief**

Actuellement, les cartes annexées au POS ne reproduisent pas les courbes de niveau. Cette lacune complique singulièrement leur lecture, tant pour les citoyens que pour les juges qui ne connaissent pas nécessairement la topographie de la commune concernée. C'est pourquoi, il faudrait, à l'avenir, les présenter sur des cartes élaborées à partir des données altimétriques recueillies par l'IGN, en présentant le relief grâce aux courbes de niveau. Cette formule permettrait bien souvent d'explicitier les choix et de rendre ces documents plus lisibles qu'ils ne le sont actuellement.

***D. FACILITER L'ÉLABORATION DES CARTES COMMUNALES
CONSTITUANT DES « MINIPOS »***

Dans toutes les communes pour lesquelles le POS est inadapté, les cartes communales doivent devenir l'instrument de base de l'urbanisme opérationnel. Chacun s'accorde, en effet, pour estimer qu'il est indispensable de généraliser les documents de planification à tout le territoire et pour constater que l'utilisation des POS est quasi impossible dans les petites communes. Encore faut-il en donner les moyens à ces dernières, ce qui suppose d'apporter plusieurs améliorations au statut juridique des actuels « MARNU ».

Afin d'assurer la généralisation de la carte communale, il faut lui donner la même valeur juridique que le POS, et la laisser élaborer par la commune, dans des conditions analogues -quoique simplifiées- à celles dans lesquelles est établi ce document.

L'effet de la carte communale serait désormais analogue à celui du POS. Toute commune qui a élaboré une telle carte pouvant délivrer les autorisations d'occupation du sol en son nom propre, si elle le souhaite. Ce système optionnel accorderait donc une plus grande liberté aux communes, que celle dont jouissent les collectivités dotées de POS, qui sont de plein droit et sans possibilité d'option, investies de la compétence de délivrer les autorisations d'utiliser les sols en leur nom propre.

Les modalités d'élaboration doivent être simplifiées et cohérentes avec le principe de décentralisation : la carte serait donc établie par la commune après enquête publique. Elle serait révisée dans les mêmes conditions. Il va de soi que la réalisation des cartes communales ne saurait tenir lieu de POS pour toutes les communes, mais seulement pour celles dans lesquelles le POS est manifestement inutile.

***E. MIEUX PRENDRE EN COMPTE DE NOUVEAUX OBJETS :
L'EXEMPLE DU SOUS-SOL***

Influencé par la dynamique technologique, le droit de l'urbanisme doit désormais s'intéresser à de nouveaux sujets : une proposition de loi n° 160 (Sénat 1999-2000) récemment déposée par notre collègue Jean-Paul Hugot tend, par exemple à mieux intégrer le droit du sous-sol au droit de l'urbanisme.

Dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi relative à l'amélioration de la connaissance et de l'aménagement du sous-sol, M. Jean-Paul Hugot constate qu'aucun texte et qu'aucun organisme public n'appréhendent le sous-sol de manière globale et que les données géologiques et techniques sont incomplètes et dispersées, ce qui nuit à une bonne évaluation des risques. Il préconise donc de stimuler l'effort entrepris pour dresser l'état des lieux, sans attendre la survenance d'effondrements de terrains avant de proposer en particulier de :

- mentionner explicitement le sous-sol comme l'un des objectifs généraux du code de l'urbanisme.

- créer une agence de valorisation du sous-sol dotée de quatre missions :

- donner une impulsion à la mise en valeur et à l'aménagement du sous-sol par des études générales ou particulières, des actions concrètes et des prestations de service ;

- mobiliser et diffuser l'information sur le sous-sol en utilisant les techniques les plus modernes ;

- intégrer les données sur le sous-sol dans les préoccupations et les documents d'urbanisme ;

- apporter une aide à la décision en matière de travaux souterrains.

- Fixer les règles de composition du conseil d'administration de l'Agence du sous-sol de manière à garantir le pragmatisme et la pertinence scientifique de son action.

● Obliger le vendeur d'un terrain à communiquer à l'Agence du sous-sol les informations dont il dispose. Deux raisons pratiques motivent ce dispositif :

– dans certaines zones à risque, l'existence de cavités souterraines n'est connue que des propriétaires du sol ; tout recensement exhaustif doit nécessairement faire appel à la mémoire humaine ;

– la vente d'un terrain est un moment particulièrement propice sinon à un « contrôle technique » du sous-sol du moins à la transmission de l'information existante à une banque de données.

Votre groupe de travail considère qu'en attendant la création d'une telle banque de données, ces informations pourraient être gérées dans le cadre de la publicité foncière mise en œuvre par la conservation des hypothèques.

CHAPITRE II

PARACHEVER LA DÉCENTRALISATION DE PROCÉDURES ALLÉGÉES

Le code de l'urbanisme, largement conçu pour s'appliquer en zone urbaine, impose le plus souvent sans aménagements, les mêmes règles aux zones rurales, sans prendre en compte leurs spécificités. En outre, bien que zones urbaines et zones rurales soient soumises aux mêmes dispositions, la règle de constructibilité limitée ne s'applique pas dans les unes et dans les autres avec la même rigueur.

En zone urbaine, les terrains disponibles semblent inéluctablement voués à l'urbanisation : les zones NA dites « d'urbanisation future » fleurissent continûment à proximité des grandes agglomérations. La ville y gagne sur la campagne, sans qu'il semble possible de juguler ce mouvement pourtant irréversible. **L'Etat manifeste dans les espaces périurbains son impuissance à faire respecter la règle de constructibilité limitée... qui se transforme en règle de construction illimitée.** En zone rurale, tout au contraire, les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, appliquent la même règle de façon rigoureuse, voire maximaliste. Dans certaines communes, l'attribution d'un permis de construire relève presque de la course d'obstacles !

Ne serait-il pas, tout au contraire, souhaitable que les autorités en charge de l'établissement des documents d'urbanisme manifestent les mêmes préoccupations en zone urbaine et en zone rurale et surtout qu'elles s'efforcent de répondre aux attentes des habitants ?

I. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DES HABITANTS

En ville comme en zone rurale, nos concitoyens aspirent à vivre dans un environnement empreint d'harmonie et répondant à leurs besoins journaliers. Force est cependant de reconnaître que malgré **l'avalanche**

normative qui résulte de l'application du code de l'urbanisme, les pouvoirs publics ne parviennent qu'à grand peine à assurer d'une part l'embellissement des zones urbanisées et, de l'autre, le développement des zones rurales.

A. EN ZONE URBANISÉE

Deux exemples concrets ont retenu l'attention de votre groupe de travail : le laisser aller qui caractérise les entrées de ville et les problèmes posés aux communes par la réglementation relative à la réalisation de places de parking.

1. Les entrées de ville

Dans un important rapport¹ remis au Gouvernement en octobre 1994, notre collègue Ambroise Dupont a souligné l'état souvent calamiteux des entrées de ville qui constituent, selon ses propres termes, une « vitrine dégradée » pour la plupart des grandes agglomérations françaises. convoitées par des investisseurs qu'inspire le seul souci de disposer d'accès aisés aux voies de communication et de vastes parkings, les entrées de ville souffrent d'une concentration commerciale excessive. Celle-ci renforce les flux routiers dans des zones déjà quadrillées par les emprises routières et autoroutières et ponctuées d'innombrables carrefours giratoires.

Comme le souligne l'auteur du rapport précité, il serait souhaitable d'instituer, pour ces espaces, un cahier des charges précis en matière d'environnement et d'intégrer au POS, comme on le fait en Allemagne, la réglementation relative à l'affichage. Votre groupe de travail estime également que la consultation de l'Architecte des bâtiments de France, appelé à émettre un avis simple sur le cahier des charges précité et sur les modalités de sa mise en oeuvre, serait également de nature à améliorer l'aspect et la qualité paysagère des entrées de ville.

¹ Ambroise Dupont, « Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme », Paris, 1994, 67 pages.

2. La création de places de parking

Les dispositions applicables à la création de places de parking suscitent des problèmes récurrents pour les constructeurs de logements HLM ou d'immeubles d'habitat social. Souvent en effet, les directions départementales de l'Équipement recommandent l'application de règlement d'aménagement de zones dans lesquelles, pour chaque logement bâti en accession à la propriété, il est nécessaire de réaliser 1,2 voire 1,5 place de parking. Dès lors, l'équilibre financier de l'opération est difficile à atteindre eu égard aux frais supplémentaires occasionnés. Il est même parfois quasiment impossible à obtenir du fait du surcoût financier induit par logement.

On constate, en outre, que chaque opération de construction prise en compte pour établir le ratio parking/logement est « cloisonnée » et que le calcul du nombre d'aires de stationnement qui y correspond « réglementairement » ne tient pas compte des capacités disponibles à proximité des immeubles bâtis. Dès lors, la possibilité de réaliser des parkings devient une condition déterminante pour la construction d'immeubles d'habitat social.

Certes, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 a apporté quelques améliorations allégeant l'obligation précitée lors de la construction de logement locatifs financés par un prêt aidé par l'État. Dans ce cas, en effet, quelles que soient les dispositions du POS, la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement ne peut être exigée. Cependant, de l'avis même de praticiens rencontrés par votre groupe de travail, cette amélioration ne règle pas tous les problèmes. Le principal qui subsiste tient à ce que si les constructeurs de HLM peuvent, certes, ne réaliser qu'une aire de stationnement par logement, ils n'ont cependant pas la possibilité d'imposer sa location au preneur. Dès lors, la possibilité de construire certains immeubles d'habitat social est limitée par le risque de voir le nombre trop élevé de places de parking nuire à l'équilibre financier de l'ensemble de l'opération.

B. EN ZONE RURALE

Comme l'ont montré plusieurs exemples observés lors des déplacements que votre groupe de travail a effectués sur le terrain, dans les Pyrénées-Atlantiques, en Ardèche, en Seine-Maritime et en Haute-Savoie, les communes rurales se heurtent à de grandes difficultés pour construire des logements sociaux. La crainte du mitage sert souvent de raison -votre rapporteur n'ose utiliser le mot de « prétexte »- à l'attitude malthusienne que les services de l'État manifestent parfois dans la gestion des documents

d'urbanisme. Or, contrairement à ce que d'aucuns prétendent, beaucoup de nos concitoyens aspirent à vivre en zone rurale. Ce phénomène, souligné à plusieurs reprises par le Sénat¹, et notamment par sa Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'aménagement et au développement durable du territoire, est désormais reconnu. *Le Monde* ne constatait-il pas récemment que l'arrivée d'anciens citadins dans les petites villes « *participait à une rénovation de la ruralité* »².

La construction de logement social en milieu rural, et la délivrance d'autorisations de construire dont certaines seraient justifiées souffrent de cette lecture presque « intégriste » du code de l'urbanisme.

1. L'attribution des prêts locatifs aidés

Comme le soulignait un interlocuteur rencontré par les membres de votre groupe de travail : « *Les services de l'Etat raisonnent toujours en termes de densification de l'habitat, alors que les habitants n'en veulent pas !* » De fait, il est très difficile aux petites communes rurales de bénéficier des financements de type « PLA » pour réaliser des logements sociaux. Lors de son déplacement en Seine-Maritime, la délégation de votre groupe de travail a notamment visité le village de Fongueusemare, qui offre un exemple remarquable de réussite consécutive à l'implantation de logements en zone rurale. Les élus ont, en effet, surmonté les plus grandes difficultés pour obtenir les prêts locatifs aidés nécessaires à la construction de **six logements** ! Or, une fois ceux-ci édifiés, le maire de la commune a reçu non moins de **quatre-vingt demandes**, émanant notamment de personnes qui résidaient antérieurement dans des quartiers « sensibles » du Havre. Votre groupe de travail a d'ailleurs constaté que pour rien au monde ces « néo-ruraux » -qu'il a interrogés- ne retourneraient désormais en ville.

Votre groupe de travail souhaite donc que les élus ruraux soient davantage associés à la répartition des enveloppes de prêts locatifs aidés, afin que les zones rurales profitent pleinement de ces financements affectés à la construction de logements sociaux dont les agglomérations ne sauraient avoir le monopole.

¹ Cf notamment le rapport de M. Gérard Larcher fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, Sénat n° 272 (1998-1999), pages 9 et suivantes.

² Jean Ménanteau, « " Les accourus " repeuplent les campagnes », dans *Le Monde* des 24 et 25 octobre 1999, page 13.

On notera d'ailleurs, au passage, que la gestion de **petits ensembles de logements dispersés sur le territoire**, par les élus locaux, de façon décentralisée, est d'une mise en œuvre infiniment plus souple que celle réalisée dans le cadre d'un suivi moins attentif des situations individuelles par des organismes qui possèdent les « barres » de logements construits dans les quartiers sensibles. Sur ce point, les problèmes d'urbanisme rejoignent les questions de logement. **Il serait, en conséquence, souhaitable que le gouvernement favorise une plus grande mixité dans la répartition des prêts destinés à la construction de logements sociaux entre logements ruraux et urbains.** C'est cela aussi la « mixité sociale ».

L'ensemble de ces observations, qui concernent l'habitat neuf, ne sauraient d'ailleurs faire oublier l'importance de la politique de réhabilitation qui permet de valoriser le patrimoine bâti rural.

2. L'« obsession » du mitage

Bien des dispositions du code de l'urbanisme tendent à gérer les problèmes que connaissent les espaces ruraux en leur appliquant des solutions valables pour les zones déjà urbanisées. Au nom de la préservation du territoire que prévoit l'article L.110 du code de l'urbanisme -et que nul ne saurait contester-, les services déconcentrés de l'Etat font souvent une lecture souvent fort rigoureuse des règles relatives à la « constructibilité limitée » et de son corollaire, la « construction en continuité avec les bourgs et hameaux existants ».

● La règle de construction en continuité des hameaux existants

Cette règle, applicable en zone de montagne, résulte de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme selon lequel : « *Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en **continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants**, sauf si le respect des dispositions relatives à la préservation des terres agricoles et du patrimoine montagnard ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.* »

Certains services déconcentrés s'appuient sur ce texte pour rendre toute construction impossible, même si l'ensemble du terroir est d'ores et déjà mité par un habitat dispersé. Quant à la faculté de construire des « hameaux

nouveaux intégrés à l'environnement », elle n'est manifestement que très rarement utilisée.

Pourtant, l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme reconnaît d'ores et déjà l'existence des zones « mitées » qu'il désigne du nom de « *zones desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées* ». Dénommées zones « NB », elles sont classées dans les « *zones naturelles* » [sic] du plan d'occupation des sols. Le code reconnaît donc une réalité mais refuse d'en tirer les conséquences. De l'avis d'une personnalité rencontrée par votre groupe de travail, le recours au zonage « NB » est d'ailleurs « *mal vu* » par certaines DDE !

La définition du concept de « hameau existant » qui figure à l'article L-145-3-III du code précité donne, quant à elle, lieu à d'innombrables querelles d'experts. En effet, ce concept varie avec les régions françaises. Le problème posé par l'exégèse de l'article L-145-3-III est particulièrement aigu dans certaines zones. Un hameau de Franche-Comté a peu à voir avec un hameau du Cantal ou des Alpilles. Votre groupe de travail tient d'ailleurs à saluer l'effort de clarification entrepris par certaines Directions départementales de l'Équipement qui ont mené une réflexion poussée sur la définition du « hameau »¹, afin de clarifier les principes qui fondent leur interprétation de l'article L.145-3-III précité. Cependant, quels que soient ces efforts entrepris par certains, il n'en demeure pas moins regrettable que d'autres services déconcentrés fassent une application biaisée de la notion de « continuité ».

● **Une question endémique dans les espaces d'habitat dispersé**

La loi « montagne » a été principalement conçue pour protéger les espaces de haute montagne. Elle a permis de préserver des pans entiers du territoire d'une urbanisation galopante. Il ne saurait donc être question de revenir sur ses acquis. Cependant, son application pose des problèmes récurrents en zone de moyenne montagne où, depuis toujours, l'habitat est dispersé. En effet, les services déconcentrés de l'État tendent, pour lutter contre le mitage, à appliquer l'article L.145-3-III précité de façon manifestement trop stricte : ils considèrent que la notion de « continuité » doit faire l'objet d'une appréciation « géométrique » sans rapport avec les facteurs historiques et culturels -à commencer par l'individualisme qui caractérise les mentalités des habitants- qui expliquent le mitage et qui résultent de siècles d'histoire ! Or, comment appliquer de la même façon et sans aménagements les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la construction « en

¹ Cf par exemple DDE des Pyrénées Atlantiques, *La notion de hameau*, mars 1999, 8 pages.

continuité » en région parisienne et dans une commune de l'Ardèche, visitée par votre groupe de travail, où l'on ne compte pas moins de 38 hameaux dont le plus important est peuplé de 20 habitants et dont le territoire couvre 3000 hectares ? Comment mettre en œuvre la même règle dans une autre commune, voisine de la précédente, s'étendant sur 1.900 hectares et composée de 11 hameaux ?

Le problème n'est pas moins préoccupant en Béarn où, dans certains villages, plus aucun terrain situé autour des hameaux n'appartient aux zones constructibles, car ils sont réservés aux activités agricoles.

Une interprétation par trop restrictive des textes empêche tout développement des communes intéressées. C'est ainsi que les dispositions en vigueur ont, dans une commune où trois demandes de permis de construire furent enregistrées en 5 ans interdit toute nouvelle construction. L'Etat, qui n'a pas été capable de protéger certaines zones de montagne des dommages irréparables créés par une urbanisation échevelée -quand il ne l'a pas favorisée- dans les années 1960 ou 1970 s'avère aujourd'hui incapable de trouver des solutions aux problèmes qui conditionnent le devenir même des communes rurales ! Une telle situation est d'autant plus inacceptable que les services de l'Etat n'ont, bien souvent, aucune préoccupation en matière d'insertion architecturale des constructions dans le paysage et laissent construire des bâtiments qui défigurent l'environnement.

C'est pourquoi il serait souhaitable, au sein des zones montagnardes, de distinguer entre les zones de haute montagne qui doivent continuer à bénéficier d'une protection absolue et les régions de moyenne montagne où l'habitat est structurellement et historiquement « mité ». Dans celles-ci, le POS devrait comporter trois grands types de zonages seulement. L'un couvrirait les zones inconstructibles, le deuxième les zones urbanisées, et le troisième les zones « mitées » et susceptibles de recevoir de nouvelles constructions selon un coefficient maximal d'occupation qu'il conviendrait de définir compte tenu des spécificités locales.

Comme le proposait notre collègue Michel Teston lors de l'examen du projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire, il serait également envisageable que, dans les communes dotées d'un document de planification, la règle de construction en continuité avec les bourgs et hameaux existants soit assouplie lorsque l'intérêt de la commune affirmé par une délibération du conseil municipal, le justifie. Bien évidemment, ces extensions ne pourraient s'effectuer que sous réserve des impératifs de sauvegarde des espaces naturels, des paysages, de la salubrité et de la sécurité publiques.

La situation actuelle est inacceptable. Elle résulte d'une appréciation abusive du code de l'urbanisme qui a, toutes choses égales par ailleurs, pour effet de reproduire à l'échelle de hameaux ruraux les mêmes errements que ceux constatés à proximité des grandes agglomérations, puisqu'elle peut aboutir à défigurer les hameaux existants sans permettre de construction hors de ceux-ci.

Pour votre groupe de travail, la volonté d'appliquer les règles de façon souple est d'ailleurs indissociable du souci d'alléger les procédures.

3. Mieux gérer les conflits d'usage

a) Concilier activités agricoles et habitation

L'application de la loi d'orientation agricole n'est pas sans poser de problèmes dans certaines zones rurales, auxquels s'ajoutent des difficultés résultant de l'indépendance du droit de l'urbanisme et du droit fiscal.

• L'application de l'article L.111-3 du code rural en zone d'habitat dispersé

La loi n° 99-573 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a inséré un article L.111-3 au code rural qui institue un principe de réciprocité en cas de création de locaux d'habitation ou professionnels à proximité des exploitations agricoles. Il dispose précisément, que lorsque des normes législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension des bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire.

Cette disposition est destinée à mettre un terme à une situation particulièrement inéquitable dans la mesure où les agriculteurs sont de plus en plus souvent sommés de cesser leurs activités par des « néoruraux » venus s'installer à proximité de leurs fermes. Son adoption pose cependant quelques problèmes ponctuels d'application, notamment en zone d'habitat dispersé. Tel est, par exemple, le cas d'une commune dont le maire a saisi votre groupe de travail. Dans celle-ci, du fait de l'application de l'article L.111-3 précité la quasi-totalité du territoire est devenue inconstructible, ainsi qu'on le constate à la lecture du plan reproduit en annexe 3.

Votre groupe de travail souhaiterait qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi portant modification de dispositions du code de l'urbanisme, une solution soit apportée à cette question.

● L'épineuse question des « arrangements de famille »

Dans de nombreuses zones rurales, les successions donnent lieu à des partages à l'occasion desquels l'un des héritiers conserve une exploitation agricole -qui ne serait pas viable si elle était divisée- tandis que les autres reçoivent, à titre de soulte, un ou des terrains constructibles. La seule valeur de ces terrains provient de leur classement en zone urbanisable (« zone U » au plan d'occupation des sols). Elle donne lieu au paiement des droits de succession dans les conditions de droit commun, en fonction de la valeur du terrain à bâtir.

Or, comme l'ont montré des témoignages concordants recueillis dans plusieurs départements, il n'est pas rare que les services fiscaux perçoivent des impôts sur des biens qui font l'objet d'un déclassement ultérieur et passent du statut de terrain urbanisable à celui de terrain non constructible, perdant de ce fait l'essentiel de leur valeur. Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que certains citoyens aient le sentiment d'être floués puisque la puissance publique a perçu une taxe assise sur la valeur d'un bien correspondant à un droit de construire qu'elle leur dénie ultérieurement la faculté d'exercer.

En principe, le caractère temporaire du classement d'un terrain « urbanisable » fait obstacle à ce qu'il soit inclus comme tel dans l'assiette des impôts locaux. Cette solution est notamment retenue par les services fiscaux pour les terrains classés « U » dans les MARNU¹. Dès lors, pourquoi en serait-il autrement pour les terrains classés « U » au POS, dès lors que l'expérience prouve que ce classement, qui devrait être durable, ne l'est quasiment jamais ?

Il conviendrait de mettre un terme à cette situation inéquitable en instituant soit un droit à restitution des sommes perçues si le droit de construire n'est pas exercé, au moins dans un délai raisonnable, soit -à tout le moins- en notifiant officiellement aux personnes qui acquittent un impôt sur les successions que le versement de celui-ci ne saurait avoir pour effet de leur donner un droit à construire durable, ce que croient la plupart d'entre eux.

¹Sénat, Réponse ministérielle n° 18974, JO, Débats, 26 mars 1992, p. 726.

b) L'application de « l'amendement Dupont » en zone de montagne

L'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme prévoit qu'en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express, et des déviations. Cette bande est réduite à quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Ces dispositions interdisent toute construction nouvelle dans certaines vallées encaissées où l'essentiel, voire parfois la totalité, des terrains constructibles sont situés dans la bande de terrain inconstructible visée par l'article L.111-1-4 précité.

Certes, ce texte ne s'applique pas dans deux cas :

– d'une part, il n'est pas opposable aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières, aux services publics exigeant la proximité immédiate de ces infrastructures, aux bâtiments d'exploitation agricole et aux réseaux d'intérêt public ;

– d'autre part, il ne s'applique pas lorsque les règles contenues dans le POS concernant les zones qu'il définit sont justifiées et motivées au regard notamment des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Votre groupe de travail estime souhaitable que lorsqu'une « pénurie » de terrains constructibles qui résulte des caractères spécifiques du relief est constatée par le conseil municipal de la commune, l'article L.111-1-4 du code n'ait pas vocation à s'appliquer.

II. ALLÉGER DES PROCÉDURES TROP PESANTES

Le droit de l'urbanisme est le droit du paradoxe. Droit centralisé, qui régit des procédures décentralisées ou déconcentrées, il repose sur l'application des mêmes règles en Bretagne, en Alsace et en Provence. Fondé en théorie sur le principe d'économie du territoire, il ne permet cependant pas de gérer de façon souple les conflits d'usages qui résultent en permanence de l'appropriation du sol. Entre le « gel » des espaces naturels et assimilés, destiné à assurer une protection absolue, et le laisser aller le plus nonchalant -notamment à proximité des villes- il ne parvient pas à définir, puis à maintenir un juste équilibre.

Cette situation résulte en partie de la complexité d'un code dont la perpétuelle modification rend l'application incertaine. Comme le relevait le Président Jean François-Poncet, en matière d'urbanisme plus qu'en tout autre,

trop de loi tue la loi¹. Seul l'octroi d'une plus grande marge d'appréciation au bénéfice des collectivités locales permettrait de résoudre ces problèmes.

A. *UNE DÉCENTRALISATION QUI NE DIT PAS SON NOM*

Comme on l'a vu ci-dessus, l'Etat intervient largement, par le biais de ses services déconcentrés, dans la délivrance -juridiquement décentralisée- des autorisations d'occupation du sol.

Bien que rien ne les y oblige, certains départements ont pris le relais de l'Etat afin de soutenir les communes dans leur politique urbanistique.

A titre d'exemple, on retiendra que dans le **Haut-Rhin**, l'Association pour le développement et l'habitat (ADAUHR) a été créée dès 1984 par le Conseil général et par l'Association des maires afin d'assurer la cohérence de la politique d'urbanisme et de l'aménagement et d'apporter une aide et un conseil aux collectivités locales en matière d'application du droit des sols. Elle gère également un service d'assistance aux maîtres d'ouvrages publics pour les accompagner dans la définition des équipements publics, les aménagements paysagers et urbains et les programmes locaux de l'habitat. Son action concerne tout particulièrement les petites communes. Employant 68 salariés, cette association dispose d'un budget de fonctionnement de 25 millions de francs, financé par le Conseil Général.

Dans les **Pyrénées-Atlantiques**, les collectivités locales apportent à l'agence d'urbanisme 3 millions de francs de subventions qui viennent s'ajouter aux 800.000 francs de contrats émanant de commanditaires et aux 600.000 francs de subventions provenant de l'Etat. Celui-ci contribue donc pour moins de 14 % au budget total de cette agence, qui s'élève à 4,4 millions de francs par an.

Cette situation n'a rien d'exceptionnel, puisque les **39 agences d'urbanisme existantes** en France **sont essentiellement financées par les collectivités locales** qui les ont fondées. Certes, l'Etat leur accorde en moyenne une subvention correspondant à 15 % de leur budget, mais les 85 % restant sont pris en charge par les structures intercommunales, les départements et les régions. Le **total des crédits inscrits** au titre des subventions aux agences d'urbanisme au **budget du ministère de l'Equipement en 2000 s'élève à 58 millions de francs** tant en autorisations de

¹ Jean François-Poncet, « Urbanisme et activité, rationaliser l'aménagement du territoire » dans *Revue Parlementaire*, n° 831, 2000.

programme qu'en crédits de paiement (chapitre 65-23 article 40) **pour tout le pays !**

Les agences d'urbanisme ont un champ d'intervention très étendu qui couvre, outre l'urbanisme, la planification et l'aménagement du territoire, l'habitat et le logement, le développement économique et social, les paysages, l'environnement, les loisirs et le tourisme, la formation, la culture et la communication et même la coopération transfrontalière. Chargées de diverses missions d'étude des réalités départementales, d'avis, de conseil et de réflexion, les agences d'urbanisme sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'une politique de gestion de l'espace cohérente et décentralisée.

Comme on le voit, si l'Etat souhaite conserver la haute main sur les procédures soit directement, soit par le jeu plus subtil de la « mise à disposition », il se satisfait fort bien de l'accroissement de l'engagement financier des collectivités locales au fil du temps. Ne serait-il, cependant, pas temps désormais de mettre le droit en accord avec le fait et de donner aux collectivités locales qui n'en disposent pas encore des compétences plus étendues ?

B. UNE MARGE D'APPRÉCIATION LOCALE ENCORE INSUFFISANTE

Comme on l'a vu ci-dessus, les communes peuvent délivrer les autorisations d'occupation du sol en leur nom propre dès lors qu'elles se sont dotées d'un plan d'occupation des sols. D'apparence très libérale, **cette règle rend toute décentralisation impossible pour les petites communes qui restent confrontées, comme avant 1983, au bon vouloir -ou au bon plaisir- des services déconcentrés du ministère de l'Equipement.** En la matière, la décentralisation a dix-sept ans de retard !

1. Certaines communes ne peuvent élaborer de POS...

Le coût d'un plan d'occupation des sols excède manifestement les facultés de certaines petites communes, dont il dépasse parfois le montant du budget annuel. Est-il d'ailleurs nécessaire, quand bien même ces communes en auraient les moyens, de les astreindre à établir un document volumineux, complexe, conçu en réalité pour gérer des territoires où s'exerce une forte pression foncière ? Une commune où le nombre de demandes de

permis de construire se compte sur les doigts d'une main n'a, à l'évidence, pas besoin d'établir un document aussi lourd qu'un POS. Ceci ne signifie cependant nullement qu'elle ne puisse élaborer un **schéma d'urbanisme allégé** dont le régime juridique reste à définir, ainsi qu'on le verra ci-dessous.

La question de l'élaboration du POS est cruciale pour les communes rurales. En effet, l'article L.111-1-2 du code dispose qu'en l'absence de POS, les possibilités de développement de la commune sont, hors des parties urbanisées de la commune, limitées :

– à l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;

– aux constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

– aux constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

– aux constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs généraux de protection du territoire, et aux dispositions des lois « montagne » et « littoral », disposition qui n'est jamais utilisée...

Ainsi, la difficulté qui tient à l'élaboration d'un POS a pour effet de laisser la gestion des questions de l'urbanisme entre les mains de l'Etat.

2. ... et souhaitent en finir avec le « bon plaisir » de l'Etat

Dix-sept ans après le vote des lois de décentralisation, les élus locaux ont quelque peine à comprendre pourquoi les procédures relatives à l'urbanisme applicables au territoire dont ils ont la charge ne sont toujours pas décentralisées. Comme l'observait un interlocuteur rencontré par votre groupe de travail, il semble au surplus que certains services déconcentrés de l'Etat cherchent davantage à obtenir « *une certaine résignation* » des élus dans l'élaboration des documents d'urbanisme qu'un réel assentiment aux conclusions qui résultent d'une bonne négociation entre des parties.

Les modalités d'établissement des « cartes communales » sont d'ailleurs caractéristiques de cet état de fait.

Votre groupe de travail l'a constaté : ces cartes sont, pour l'essentiel, élaborées par la DDE qui souligne aux élus leur caractère pédagogique avant de leur signifier, dans bien des cas, que le projet qui leur est soumis est « à prendre ou à laisser ». Une telle situation est particulièrement inacceptable : au même titre que la fiscalité ou la politique sociale communale, la question de l'urbanisme constitue une question politique qui doit être gérée par les élus et soumise au contrôle de légalité dans les conditions de droit commun.

3. La « confusion des rôles » au sein des services de l'Etat

Il apparaît à votre groupe de travail que **l'exercice par l'Etat du triple rôle de conseiller, de contrôleur et, parfois, de maître d'œuvre a désormais plus d'inconvénients que d'avantages**. Les élus locaux ont quelque peine à concevoir que les services de la DDE les aident à élaborer le projet de POS et défèrent ultérieurement ce document au juge dans le cadre du contrôle de légalité.

De même, en matière de délivrance des autorisations d'occupation du sol, certains services extérieurs se trouvent en porte-à-faux à cause du manque de moyens en personnel. En effet, les agents qui sont mis à la disposition gratuite du maire pour étudier les demandes de permis de construire relèvent du même service déconcentré que ceux qui sont ultérieurement chargés d'effectuer le contrôle de légalité de ces mêmes actes. Dès lors, la préparation des arrêtés accordant le permis de construire fournit à l'Etat l'occasion d'exercer un « contrôle de légalité par anticipation ».

Selon des informations parvenues à votre groupe de travail, dans certains départements, les services instructeurs ont même reçu l'instruction de ne pas préparer les arrêtés accordant le permis de construire dès lors qu'ils en estiment le dispositif illégal. Que reste-t-il dans ces conditions, du principe posé par l'article L.421-2-6 du code de l'urbanisme aux termes duquel les services et les personnels reçoivent du maire toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il leur confie ?

Pour votre groupe de travail, il convient de mettre un terme à la confusion des rôles qui prévaut car elle est très préjudiciable à la décentralisation.

La jurisprudence administrative ayant souligné que les interventions des services déconcentrés dans les affaires intéressant les collectivités locales « *ne doivent pas nuire à l'activité normale et légitime des techniciens privés* »¹, n'est-il enfin pas temps de revoir les conditions dans lesquelles l'Etat, contrôleur de la légalité, se mue en fournisseur de prestations rémunérées à ces collectivités locales ? Cette question mérite, à n'en pas douter, un débat approfondi qui dépasse le strict cadre du rapport de votre groupe de travail. **La confusion des rôles survient d'ailleurs, au sein même de l'Etat, lorsque des services déconcentrés relevant d'administrations centrales différentes font une application variable de la même règle de droit.**

4. La question du changement d'affectation

Le changement d'affectation des bâtiments pose également des problèmes récurrents, aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale, du fait de la rigidité de la législation.

● L'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation

En zone urbaine, les dispositions de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation sont manifestement trop rigoureuses. Strictement interprété par la juridiction administrative, ce texte dispose, en effet, que les locaux à usage d'habitation ne peuvent, sauf dérogation délivrée par le préfet, être affectés à une autre usage, ni transformé en meublés, hôtels, pensions de famille ou autres établissements similaires. En outre, la dérogation susceptible d'être accordée par le préfet ne vaut qu'à titre personnel pour celui qui en est bénéficiaire.

Cette condition est source de grandes difficultés. En effet, elle interdit que tout changement d'affectation devienne définitif en cas de changement de propriétaire, même si, le cas échéant, les transformations autorisées ont donné lieu à une compensation financière. Elle pose notamment problème aux entrepreneurs qui exercent leurs activités à domicile afin de limiter leurs coûts de fonctionnement.

¹ Tribunal administratif de Besançon, M. Monnot c/ commune de Boussières, 22 juillet 1999, n° 97 232.

L'application de cette règle crée aussi des difficultés aux communes qui ne trouvent pas preneur. Tel est, par exemple, le cas d'une collectivité souhaitant transformer une maison de maître en conservatoire de musique et qui doit, pour ce faire, recueillir l'assentiment du préfet !

Votre groupe de travail s'interroge, en conséquence, sur la possibilité de modifier l'article L.631-7 précité afin d'assouplir la condition selon laquelle toute dérogation est octroyée à titre personnel, dès lors que l'activité en question n'occasionne pas de nuisances pour le voisinage ou l'environnement. Il serait, en outre, souhaitable que cette condition soit levée lorsque le changement d'affectation a pour objet de faciliter l'exercice d'une activité d'intérêt général, ou un service public local qui n'occasionne aucune gêne au voisinage.

● **Le changement d'affectation en zone rurale**

En zone rurale, le changement d'affectation d'un bâtiment est encore plus délicat. Votre groupe de travail a ainsi observé, sur le terrain, le cas de deux granges voisines soumises à des règles différentes selon que leur propriétaire agriculteur était ou non en activité. La première était susceptible de changer d'affectation, car elle était possédée par un exploitant en activité désireux de diversifier celle-ci. La seconde, en revanche, bien que constituée d'un bâtiment voisin du précédent et en meilleur état, ne pouvait pas bénéficier d'un permis de construire pour changement d'affectation, au motif que l'agriculteur qui la possédait avait pris sa retraite.

Certes, les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la réhabilitation des chalets d'alpage qui résultent de la loi du 9 février 1994 ont apporté une amorce de solution à ce problème. Elles prévoient que sous réserve de l'avis de la commission des sites, ces chalets peuvent être réhabilités, restaurés ou reconstruits.

On notera, cependant, que selon des témoignages concordants recueillis par votre groupe de travail, les services déconcentrés du ministère de l'Équipement appliquent avec une rigueur variable selon les départements, l'article L.145-3-I du code de l'urbanisme relatif à la restauration des chalets d'alpage. Cette pratique est d'autant plus surprenante qu'une circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 émanant du ministère de l'Équipement a clairement souligné « *l'intérêt d'une politique affirmant la valeur patrimoniale des chalets d'alpage au regard de l'animation du secteur économique local* ».

Votre groupe de travail estime nécessaire que le Gouvernement insiste auprès de ses services extérieurs afin qu'ils appliquent réellement l'article L.145-3-I précité, dans l'esprit de la circulaire précédemment évoquée.

D'un point de vue plus général, votre groupe de travail estime que l'élaboration de plans d'occupation des sols dans certaines petites communes a parfois des effets pervers en matière de changement d'affectation des bâtiments ou de reconstruction de bâtiments en ruine. En effet, la création de zones non constructibles (« NC ») crée souvent de réels problèmes en interdisant toute diversification des activités agricoles. C'est ainsi qu'une ferme-auberge -n'ayant pas un caractère exclusivement agricole- ne peut être construite en zone NC. En l'occurrence, la seule application des dispositions du règlement national d'urbanisme serait, paradoxalement, moins rigoureuse que celles d'un POS dont les auteurs n'ont, dans la plupart des cas, nullement l'intention d'interdire la diversification des activités agricoles. Ils se trouvent « pris au piège » d'un document d'urbanisme dont ils ne prévoyaient pas tous les effets lorsqu'ils l'ont adopté.

La solution à cette question pourrait, selon votre groupe de travail, consister en l'adjonction d'une nouvelle exception à l'article L.111-1 du code de l'urbanisme -qui fixe la liste des constructions qu'il est possible de créer en dehors des parties urbanisées de la commune- et visant les reconstructions ou les changements d'affectation de bâtiments situés en zone d'habitat dispersé ainsi que la construction de bâtiments destinés à contribuer au développement de « l'économie rurale » en général outre les activités agricoles.

III. ACHEVER UN INDISPENSABLE APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

A. LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS

Ainsi qu'il l'a souligné au chapitre I^{er}, votre groupe de travail estime qu'il est désormais temps de confier à toutes les communes en leur nom propre, quelle que soit leur taille, compétence pour délivrer les autorisations d'occupation du sol.

Il lui apparaît souhaitable de modifier le régime des MARNU ou « cartes communales » afin que les maires reçoivent compétence pour délivrer les autorisations individuelles.

Cette réforme ne saurait, bien évidemment, entrer en vigueur sans que le régime relatif à l'élaboration des MARNU ne soit modifié. Ces documents devront nécessairement faire l'objet d'une procédure de concertation et d'une enquête publique, dans des conditions analogues -quoiqu'allégées- au POS. La concertation pourrait d'ailleurs permettre aux chambres consulaires, aux associations agréées en matière de protection de l'environnement de présenter leurs vues sur le projet. Quant à l'enquête publique, elle offrirait l'occasion de recueillir l'assentiment des citoyens.

A n'en pas douter, ce « POS allégé » permettrait de conserver les avantages de la procédure de droit commun en mettant à jour un projet communal, tout en évitant les lourdeurs qui sont reprochées au POS de « droit commun ».

Encore faudrait-il que l'Etat fournisse aux communes à l'occasion du « porter à connaissance », non seulement l'interprétation qu'il fait de la loi, mais aussi l'ensemble des études dont il dispose. Les communes doivent, en effet, réaliser à leurs frais, pour répondre aux exigences de la loi, de nombreuses études fort coûteuses (études paysagères, géologiques et hydrologiques notamment) lorsque leur territoire est menacé par un ou des risques (inondation, risques de coulées de boues ou de désordres miniers).

B. LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Pour votre groupe de travail, l'Etat conserve, en matière d'enquête publique, des prérogatives excessivement étendues.

Comme l'a fait observer M. Jean-Paul Alduy au nom de l'association des maires de grandes villes de France devant votre groupe de travail, il serait souhaitable **d'instituer une phase de concertation préalable à la mise à l'enquête publique d'un projet**. Les collectivités locales n'ont, en effet, pas l'obligation de procéder à celle-ci, hormis dans le cas spécifique visé par l'article 4 de la loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 lors d'une opération qui aurait pour conséquence de modifier substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers. Aussi, arrive-t-il fréquemment que le projet mis à l'enquête ne soit pas susceptible de transformations ou d'aménagements.

Votre groupe de travail souscrit également à l'idée émise par le même auteur selon laquelle la compétence des collectivités locales pourrait être étendue à la reconnaissance de l'utilité publique d'un projet, car elle est

conforme au renforcement de la décentralisation des décisions qu'il recommande.

CHAPITRE III

UN BON ARRANGEMENT VAUT MIEUX QU'UN MAUVAIS PROCÈS

Comme le relevait le Conseil d'Etat en 1992 dans son rapport intitulé « *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* », le contentieux de l'urbanisme présente quelques traits « pathologiques ». La multiplicité des documents de planification, la complexité des procédures, la pluralité des acteurs et l'opiniâtreté des plaideurs ont favorisé, après la mise en œuvre des lois de décentralisation, ce que d'aucuns ont qualifié « d'explosion » du nombre des recours. Voici quelques années, un spécialiste estimait que la plupart des permis de construire relatifs à des opérations importantes étaient frappés de recours qui aboutissaient une fois sur deux à une annulation¹. De son côté, l'Association des Maires de France considère que le nombre de recours pour excès de pouvoir a quadruplé en vingt ans, passant de 2.700 en 1978 à 11.000 en 1999, tandis que le nombre de POS annulés est d'environ 200 chaque année.

Pour tenter de limiter le nombre d'annulations reposant sur des erreurs mineures d'ordre procédural, le législateur a adopté plusieurs mesures à l'occasion du vote de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction. L'article L.600-1 du code de l'urbanisme, qui résulte de l'article 3 de ce texte, prévoit que l'illégalité d'un plan d'occupation des sols pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause, sauf si le vice de

¹ Cf. Jean-Paul Gilli « Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », dans *L'Actualité juridique droit administratif*, 20 mai 1995, page 355.

forme concerne la méconnaissance ou la violation des règles de l'enquête publique préalable à l'élaboration d'un POS ou l'absence du rapport de présentation ou encore celle des documents graphiques, composantes essentielles du POS.

Ces dispositions ont permis d'éviter l'annulation, plusieurs années après leur entrée en vigueur, de plans d'occupations des sols dont la légalité n'était entachée que de fautes vénielles. Les progrès réalisés ne sauraient cependant dissimuler que le volume du contentieux de l'urbanisme demeure important et que les conséquences économiques et sociales des délais à l'issue desquels sont rendues les décisions juridictionnelles sont, bien souvent, graves et irréparables.

I. APRÈS UN FORT ACCROISSEMENT, LE VOLUME DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME SEMBLE DÉSORMAIS STABILISÉ

L'augmentation du contentieux de l'urbanisme est indissociable du développement du volume contentieux administratif. Celui-ci ne serait pas -en soi- néfaste s'il ne se traduisait pas par un allongement démesuré de la durée des procédures : or, désormais, le délai total minimum qui court entre le dépôt d'une requête introductive, le jugement du tribunal administratif, les arrêts de la cour administrative d'appel et, le cas échéant, du Conseil d'Etat, oscille entre **cinq et sept ans**. Dans certaines affaires, il atteint même **dix ans** ! Le contentieux de l'excès de pouvoir, largement ouvert aux requérants, puisqu'il est dispensé du ministère d'avocat, peut d'ailleurs se doubler d'un contentieux civil devant les juridictions compétentes !

A. UN PROBLÈME GÉNÉRAL : L'ACCROISSEMENT DES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Comme le montre le rapport annuel du Conseil d'Etat, les délais de jugement enregistrés devant la juridiction administrative connaissent un allongement préoccupant. Malgré la création de postes budgétaires au cours de ces dernières années, **le nombre des juges administratifs demeure manifestement insuffisant pour permettre de juger dans un délai raisonnable les affaires dont ils sont saisis.**

Pourtant, des efforts de productivité notables ont été réalisés au cours de la décennie qui s'est achevée avec le siècle. Le nombre annuel moyen de

dossiers traités par juge de l'ordre administratif s'élève à 211 en 1998 alors qu'il n'était que de 182 en 1991. Au cours de la même période, le volume des décisions rendues a fortement augmenté dans les tribunaux administratifs. Ceux-ci ont jugé **1,6 fois plus d'affaires en 1998 qu'en 1991**, soit environ **111.000 dossiers**.

Le volume de requêtes dont ils ont été saisis a cependant cru encore plus rapidement : le rapport entre le nombre d'affaires jugées et celui des affaires enregistrées aux greffes est passé de 95 % en 1997 à 85 % en 1998. Il s'ensuit que **le délai théorique nécessaire à l'élimination du stock d'affaires en attente** -délai hypothétique puisqu'il suppose qu'aucun recours nouveau ne soit plus déposé !- **s'établit à près de deux ans devant les tribunaux administratifs**. La situation est encore plus préoccupante devant les cours administratives d'appel. Le nombre d'affaires dont elles sont saisies a cru de 15 % entre 1997 et 1998. Malgré l'accroissement du total des affaires jugées, le « *stock* » à traiter a augmenté de 22 % au cours de la même période. **Le délai théorique d'élimination de ce « stock » est passé, entre 1997 et 1998, de deux ans à trois ans et deux mois !**

B. UN CAS PARTICULIER : L'APPARENTE STABILISATION DU VOLUME DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Les statistiques précises et exhaustives relatives au volume du contentieux de l'urbanisme traité et en instance font actuellement défaut. Selon la réponse¹ à une question écrite posée par notre collègue Jean-Marc Chavanne, député, le contentieux de l'urbanisme représenterait 7,2 % des affaires traitées par les tribunaux administratifs en 1998. Hormis ces données agrégées, tout au plus dispose-t-on de données détaillées qui concernent le Conseil d'Etat et d'éléments chiffrés émanant de la DGUHC qui retracent les affaires dans lesquelles l'Etat est partie.

● Le contentieux devant le Conseil d'Etat

Le contentieux relatif à l'application du droit de l'urbanisme représente une part somme toute minime des dossiers examinés par le Conseil d'Etat, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

¹ *Journal Officiel, Assemblée nationale, 3 mai 1999, page 2774.*

**PART DES AFFAIRES CONCERNANT L'URBANISME
DANS LE TOTAL DES AFFAIRES ENREGISTRÉES ET JUGÉES
PAR LE CONSEIL D'ETAT EN 1997 ET 1998**

	Enregistrées		Jugées	
	1997	1998	1997	1998
TOTAL	7 193	8 427	11 228	9 450
dont urbanisme	135	141	430	299
soit en pourcentage	1,9 %	1,7 %	3,8 %	3,2 %

Source : Rapport du Conseil d'Etat, 1999, page 54.

Ainsi, en 1998, le contentieux de l'urbanisme ne représente que 1,7 % des affaires enregistrées et seulement 3,2 % des affaires jugées par la Haute juridiction.

● Le contentieux dans lequel l'Etat est partie

Au ministère de l'Équipement, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) recense les dossiers de contentieux en matière d'urbanisme dans lesquels l'Etat est partie, ainsi que ceux consécutifs à l'exercice du contrôle de légalité. Certes, cet indicateur n'est qu'approximatif puisqu'il ne prend pas en compte le contentieux qui implique des communes qui ont compétence pour délivrer par elles-mêmes les autorisations d'occupation du sol après qu'elles ont élaboré un POS. Il permet cependant de constater que le contentieux de l'urbanisme ne connaît plus la forte croissance qui fut la sienne jusqu'au début des années 1990.

Ainsi qu'on le constate à la lecture du tableau ci-dessous, le nombre d'affaires concernant la délivrance d'autorisations de construire par l'Etat demeure stable au niveau de 863 en 1997 contre 881 en 1996. Quant aux dossiers relevant de l'exercice du contrôle de légalité par les préfets, leur nombre s'élève à 343 en 1997 contre 319 en 1996.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RECOURS
CONTRE LES DÉCISIONS PRISES AU NOM DE L'ÉTAT**

	1994	1996	1997
Recours en annulation :	937	881	863
dont :			
– Permis de construire	393	375	479
– Certificats d'urbanisme	153	167	182
– Demandes de sursis à exécution	163	139	150
Décisions prononcées :	930	721	577
– Portant sur le fond	-	513	446
– Annulations	164	107	77
– Sursis à exécution ordonnés	107	81	65

Source : DGUHC

Au total, **il semble qu'en volume, le contentieux de l'urbanisme soit stabilisé au niveau élevé atteint au milieu des années 1990**. Une analyse plus fine supposerait de disposer d'éléments relatifs au contentieux qui concerne la délivrance d'autorisations d'utilisation du sol par les collectivités locales. **Votre groupe de travail souhaite**, sur ce point, à l'instar des rapporteurs pour avis successifs de la Commission des Affaires économiques sur les crédits de l'urbanisme inscrits au projet de loi de finances, **que le ministère de l'Équipement se dote des instruments nécessaires à un suivi précis du contentieux de l'urbanisme, en collaboration avec la juridiction administrative.**

II. MAIS DE NOMBREUX RECOURS ABUSIFS ONT DES CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES

A. LES DÉLAIS ET LES PROCÈS ONT UN COÛT...

1. Pour les collectivités publiques...

Nécessitant des compétences toujours plus approfondies, l'intervention de spécialistes de l'urbanisme et d'autres disciplines techniques (économie, géographie, sociologie notamment pour la rédaction du rapport de

présentation), **les documents d'urbanisme s'avèrent fort coûteux à réaliser.** Une étude publiée en 1997 par le *Moniteur de travaux publics* évaluait le coût moyen d'un POS entre 60.000 et 500.000 francs, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Plan d'occupation des sols	Elaboration et révision	Modification par anticipation
Communes de - de 500 habitants	60 000 à 150 000 F	15 000 à 37 000 F
Communes comprises entre 500 et 2 000 habitants	75 000 à 300 000 F	20 000 à 65 000 F
Communes comprises entre 2 000 et 10 000 habitants	145 000 à 425 000 F	30 000 à 75 000 F
Communes de + de 10 000 habitants	195 000 à 500 000 F	40 000 à 80 000 F
Schéma directeur	de 10 à 25 F/habitant	

Source : Le Moniteur, 7 novembre 1997

On notera, au surplus, que même dans les petites communes, le coût du POS peut atteindre 400 voire 500.000 francs dès lors que des études de risques ou destinées à préserver l'environnement (périmètres de captages) doivent être réalisés.

Rappelons au passage que le **coût des documents d'urbanisme repose essentiellement sur les collectivités locales**, l'Etat ne leur versant qu'une subvention dont le montant total inscrit au budget 1999 s'élève à 96 millions de francs sous la forme d'une fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD) inscrite au chapitre 41-56 article 10 du budget du ministère de l'Intérieur. Il convient d'ajouter à celle-ci environ 59 millions de francs de crédits destinés à la réalisation des études locales (essentiellement les « porter à connaissance » élaborés par les services extérieurs de l'Etat à l'occasion de la préparation du POS). Ces crédits figurent au chapitre 57-30 article 40 du budget du ministère de l'Equipement.

« Gourmands » en crédits, les documents d'urbanisme le sont également en temps. Quiconque connaît les innombrables réunions préparatoires -étalées sur plusieurs années- auxquelles donne lieu l'élaboration d'un POS comprendra que les élus locaux ne voient pas sans quelque découragement le juge en prononcer l'annulation, d'autant que cette annulation entraîne l'obligation de lancer une nouvelle procédure qui durera,

comme la précédente, plusieurs années, pourra faire l'objet des mêmes recours et, le cas échéant, d'une nouvelle annulation.

Afin de parer aux risques contentieux, certaines communes ont d'ailleurs choisi de mener à bien des **expertises juridiques poussées avant même d'entamer la modification de leurs documents d'urbanisme**. C'est ainsi que, de plus en plus fréquemment, les communes demandent de coûteuses consultations juridiques sur leurs projets de POS ou encore sur les modalités d'application de la loi « montagne » ou « littoral » à leur territoire. La délivrance d'autorisations d'occupation du sol étant susceptible d'occasionner des recours tendant à mettre en cause leur responsabilité -et donc de les obliger à verser des dommages et intérêts- les communes doivent s'assurer contre ce risque. L'Etat leur accorde d'ailleurs une aide à ce titre. Intégrée à la dotation générale de décentralisation ; elle s'élève à 25,2 millions de francs en 1999.

On notera d'ailleurs que **les communes sont tenues de prouver une faute commise par les agents de l'Etat mis à la disposition du maire** dans les conditions prévues par l'article L.421-6-6 du code de l'urbanisme **pour mettre en cause la responsabilité de ce dernier**¹. De ce fait, l'Etat bénéficie d'une **forme d'immunité**, dans l'exercice de son activité de conseil vis-à-vis des collectivités locales.

2. ...et pour les titulaires d'autorisations d'occupation du sol

Il semble équitable que le détenteur d'une autorisation d'occupation du sol illégale supporte le coût résultant du manque à gagner qu'il subit en ne pouvant pas réaliser l'opération immobilière qu'il projetait. Il lui est d'ailleurs loisible de se retourner contre la collectivité qui lui a délivré ce titre pour mettre en cause sa responsabilité, moyennant un nouveau procès.

Est-il normal, en revanche, que le détenteur d'un titre légal soit empêché de mener à bien l'opération immobilière pour la réalisation de laquelle il a obtenu ce document ? Cette seconde occurrence, pour choquante qu'elle soit, survient pourtant plus souvent qu'on ne pourrait le penser. En effet, dès lors que le titre juridique sur lequel repose une opération immobilière est attaqué devant le juge, les banques refusent d'accorder des

¹ Cf. par exemple Cour administrative d'appel de Marseille, 2^e Chambre, Société au service du développement/commune de Roquebrune-Cap-Martin, 15 septembre 1998 : « La responsabilité de l'Etat ne peut [pour les services mis à disposition] être engagée envers les communes que lorsqu'un de ses agents commet une faute en refusant ou en négligeant d'exécuter un ordre du maire ».

prêts destinés au financement des travaux, compte tenu des incertitudes qu'elles redoutent concernant leur bonne fin. Dès lors, l'existence même d'un recours suffit à rendre caduque de facto une autorisation dont le juge pourra pourtant reconnaître la légalité quelques années plus tard. Rien n'empêche enfin que le juge statue sur la légalité d'un permis de construire valable deux ans¹ après l'expiration de ce délai. Dès lors, la légalité du permis précité peut n'être reconnue par la juridiction compétente qu'après que sa validité a pris fin. **Le permis de construire est légal mais il est périmé et son titulaire tenu d'en obtenir un autre s'il veut poursuivre ses travaux** -sous réserve que le POS n'ait pas été révisé entre temps, rendant sa demande inutile dans le cas où le terrain qu'il comptait utiliser serait devenu inconstructible-. **Cette situation encourage, en réalité, les comportements les moins respectueux des décisions de justice.** Il est rare, en effet, que le juge décide la destruction d'une construction réalisée après la délivrance d'un permis de construire, même si ce dernier est légal. L'obtention du permis constitue, à ses yeux, une présomption de la bonne foi de son titulaire. Dès lors, les détenteurs de permis faisant l'objet d'un recours à l'occasion duquel un sursis à exécution n'a pas été demandé et obtenu ont tout intérêt à construire sans se soucier de l'issue du contentieux pendant devant le juge administratif ! La voie de fait prime sur la voie de droit.

Pour résoudre ce problème, il conviendrait d'augmenter le **délai de validité du permis à proportion de la durée des instances et jusqu'au prononcé de la dernière décision juridictionnelle insusceptible de recours.** De la sorte, seraient découragés les auteurs de recours qui tablent sur le respect porté par leur adversaire aux décisions juridictionnelles.

On observe souvent, en outre, que les requérants évoquent des préjudices graves et irréparables pour l'environnement sans toutefois demander le sursis à exécution de la décision attaquée. Cette attitude conduit à **maintenir le doute sur le sort qui sera réservé au recours et sur la gravité du préjudice potentiellement encouru en cas de construction.** C'est pourquoi, il serait souhaitable d'ouvrir à la partie défenderesse soit le droit de saisir le juge d'une demande tendant à obtenir qu'il statue dans la forme des référés pour savoir si les moyens soulevés sont sérieux et si la réalisation de la construction entraînerait un préjudice irréparable soit de déclarer qu'il ne sera pas sursis à l'exécution des travaux.

¹ Article R.421-32 du code de l'urbanisme.

B. ... QUE NE SUPPORTENT PAS LES AUTEURS DE RECOURS ABUSIFS

Comme l'ont montré plusieurs des auditions auxquelles a procédé votre groupe de travail, le contentieux de l'urbanisme est le **terrain d'élection de bon nombre de recours manifestement abusifs** intentés par des requérants assurés de la plus large impunité. Afin de lutter contre de tels agissements, plusieurs de nos collègues députés ont d'ailleurs récemment déposé une proposition de loi tendant à limiter les recours abusifs contre les projets d'aménagement et de construction¹.

Pour votre groupe de travail, la solution de cette question ne repose pas sur la limitation de l'intérêt pour agir. L'Etat de droit repose, entre autres, sur la faculté de contester l'existence d'actes illégaux. En revanche, une fois ce principe posé, il est souhaitable de sanctionner les auteurs de recours animés d'intentions dolosives afin que le droit d'agir en justice ne se transforme pas en droit de détourner la procédure juridictionnelle. Il ne semble d'ailleurs pas exceptionnel que des recours abusifs aient pour objet d'obtenir un désistement monnayé ou de faire durer la procédure le plus longtemps possible.

1. Le désistement monnayé

Le cas d'une personne ayant, au cours du même mois, signé un contrat de réservation pour l'achat d'un studio dans une résidence dont la construction était projetée et, simultanément, attaqué la légalité du permis de construire cette résidence est emblématique. Il va sans dire que l'objet de cette curieuse manoeuvre était d'obtenir une minoration du prix payé en échange du désistement. Elle aurait d'ailleurs, selon le témoignage de personnalités entendues par votre groupe de travail, réussi, le promoteur concerné préférant un désistement rapide à une instance contentieuse de plusieurs années. On trouvera, en annexe 4, copie d'un protocole d'accord relatif à un autre désistement, monnayé 300.000 francs. Cette situation est d'autant plus préoccupante que **les recours abusifs sont rarement sanctionnés**. L'article R.88 du code des tribunaux administratifs permet au juge de condamner l'auteur d'une telle requête à une amende qui « *ne peut excéder 20.000 francs* ».

¹ Proposition de loi de M. Bernard Accoyer, et plusieurs de ses collègues, n° 1391, 16 février 1999.

Mais l'expérience prouve que la juridiction administrative fait une application très minimaliste de ces dispositions. Pourtant, eu égard au caractère manifestement dilatoire de certaines demandes réitérées, ne conviendrait-il pas d'accroître le montant de la sanction encourue en cas de recours abusif ?

Cette réforme semble d'autant plus souhaitable que pour élevé que soit le coût du préjudice causé par le recours abusif pour les collectivités publiques, celui-ci fait rarement l'objet de sanctions devant le juge civil. En la matière, la jurisprudence se limite à quelques rares décisions d'espèce. La plus topique résulte d'un jugement du tribunal de grande instance de Grasse rendu contre une association et les membres de son conseil d'administration. Ceux-ci furent condamnés à payer solidairement 2,8 millions de francs de dommages et intérêts à un organisme signataire d'une promesse de vente de terrain dont la condition suspensive était l'obtention du permis de construire. En l'espèce, le juge a sanctionné la légèreté des requérants et l'intention de nuire qui animait leur requête dans la mesure où l'appel qu'ils formaient n'avait « été utilisé que dans le but de faire obstacle à une opération immobilière »¹. Comme le relevait le jugement précité dans ses attendus : « si tout promoteur qui envisage de construire doit s'attendre à subir le recours légal des tiers contre l'autorisation de construire, il doit cependant s'attendre à ce que ces tiers n'utilisent pas ensuite les voies de recours dans un but dilatoire [afin] notamment d'obtenir ce qu'ils n'ont pu avoir par voie de justice, en l'espèce la non-réalisation du projet immobilier ». Un commentateur de la décision du TGI de Grasse précitée observait, quant à lui : « les pseudo-défenseurs de la nature, souvent trop personnellement intéressés, les conservateurs acharnés des rentes de situation et bien des associations de circonstance devraient peut-être y réfléchir à deux fois si demain, leurs chicanes n'étaient plus assurées d'une quasi-totale impunité »².

2. La saisine réitérée du juge

Certains requérants profitent, en outre, d'une faille de la procédure contentieuse qui résulte de l'application de la règle dite « **d'économie des moyens** ». Selon celle-ci, rien n'oblige le juge administratif, saisi de plusieurs moyens par un requérant, à statuer dans son jugement sur la légalité de l'ensemble de ceux-ci, alors même que le commissaire du gouvernement les a

¹ Tribunal de Grande Instance de Grasse, 7 février 1989, CRICA contre Groupement de défense Bernard-Marzano et autres.

² Note J.C. sous TGI de Grasse, 7 février 1989 publiée dans l'AJDA, 20 septembre 1989, p. 551.

tous examinés dans ses conclusions. Le juge choisit parmi les moyens soulevés dans la requête le premier de ceux qu'il considère comme de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'est pas tenu de prendre position sur les autres.

Il serait souhaitable qu'en matière d'urbanisme le juge statue sur tous les moyens dont il est saisi et motive sa décision sur tous ceux qui concernent la légalité externe de l'acte. De la sorte, on n'assisterait pas à une succession de requêtes fondées sur des moyens identiques examinés au cours de procédures consécutives.

III.LA RÉGULARISATION DES ACTES EST SOUVENT PRÉFÉRABLE À LEUR ANNULATION

L'article L.600-1 du code de l'urbanisme a d'ores et déjà permis de réaliser des progrès afin d'éviter les annulations reposant sur de purs motifs de procédure. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu sa conformité à la loi fondamentale, en considérant que ce texte avait été adopté « *eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes* » afin de « *prendre en compte le risque d'instabilité juridique en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme* »¹. Ne serait-il pas souhaitable de faciliter la régularisation d'actes dont l'élaboration est très complexe et dont le risque d'annulation occasionne une incertitude dommageable aussi bien aux collectivités locales qu'aux titulaires d'autorisation de construire ?

A. LE JUGE ADMINISTRATIF ET LA VIOLATION DES PROCÉDURES

La jurisprudence administrative distingue d'ores et déjà entre les formalités substantielles et les formalités non substantielles afin d'éviter des annulations systématiques.

Le juge administratif lui-même n'est pas insensible au problème posé par l'annulation d'une décision pour un vice de forme ou de procédure de portée négligeable. Avant même le vote de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 précitée, il a mis au point des aménagements aux principes qui gouvernent sa jurisprudence en établissant une distinction entre les **formalités substantielles** dont le non respect entraîne l'annulation de l'acte, et les **formalités non**

¹ *Décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, Journal Officiel du 26 janvier 1994.*

substantielles dont « *l'omission ou l'accomplissement irrégulier [n'] a pu exercer une influence sur la décision intervenue* »¹. Cependant, cette avancée jurisprudentielle ne permet pas de régulariser a posteriori un acte illégal ; tout au plus peut-on grâce à elle, éviter l'annulation d'un acte pour un motif procédural insignifiant.

B. VERS UNE « LÉGALITÉ SOUS RÉSERVE »

Deux initiatives ont été prises au cours de ces dernières années qui confirment l'intérêt **d'une procédure permettant de régulariser**, sous de strictes conditions, **une formalité omise par l'autorité compétente** pour élaborer un acte.

● En matière d'enquête publique : la proposition de loi n° 497 de M. Daniel Eckenspieller

Une proposition de loi² récemment déposée sur le Bureau du Sénat par notre collègue, Daniel Eckenspieller, tend à **permettre de régulariser a posteriori certains vices susceptibles d'entacher la légalité d'une enquête publique**. Cette proposition de loi prévoit qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, le juge pourrait prononcer un sursis à statuer sur la demande d'annulation qui lui a été soumise. Il accorderait alors un délai maximum de six mois, susceptible d'être mis à profit pour régulariser l'enquête publique. Cette régularisation permettrait d'éviter une annulation pure et simple.

● En matière de permis de construire : la « légalité sous réserve »

En s'appuyant sur des exemples notamment tirés du contentieux civil et du contentieux pénal, le professeur Jean-Paul Gilli estime³ qu'un système de reconnaissance de la légalité d'un permis de construire « sous réserve » serait concevable. Il consisterait à « *ne pas sanctionner certaines illégalités aisément régularisables, mais à n'admettre la légalité du permis qu'à condition qu'elles*

¹ Cf. Jean-Marie Auby et Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, tome II, 3^e édition, Paris, 1984, p. 301.

² Proposition de loi n° 497 relative aux enquêtes publiques et modifiant la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

³ Jean-Paul Gilli, « Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », article précité, p. 355-360.

soient régularisées avant sa mise en œuvre »¹. Comme le relève cet auteur, l'attribution de cette faculté au juge irait dans le sens d'une jurisprudence qui permet, sous certaines conditions, qu'un permis de construire ne soit pas annulé si l'illégalité qu'il comportait a été régularisée avant le jugement, à l'occasion de la délivrance d'un permis modificatif².

Le juge aurait la possibilité d'utiliser cette faculté lorsque les formalités omises ne vicient pas la procédure dans son ensemble. Il s'agirait, par exemple, de questions tenant :

– au non respect de dispositions réglementaires concernant les accès ou le stationnement ;

– aux adaptations mineures de hauteur ou de gabarit de la construction ;

– à certaines autorisations prévues notamment par les articles R.421-3 et suivants du code de l'urbanisme ;

– et de façon générale aux illégalités sans incidence sur le cours de la procédure d'instruction.

Au total, la procédure de régularisation des décisions aurait pour effet de concilier le respect du droit d'agir en justice et le souci d'éviter de mettre en péril des décisions reposant sur des procédures longues et coûteuses. L'essentiel n'est-il pas, en dernière analyse, que le droit soit respecté ? Cette procédure permettrait probablement de décourager les plaideurs qui effectuent des recours abusifs puisque ceux-ci sauraient, dès l'abord, que leur intervention n'aurait pas d'autre résultat que d'amener la régularisation de l'acte alors qu'ils ne poursuivent, tout au contraire, que son annulation.

¹ Jean-Paul Gilli, *article précité*, p. 355.

² Conseil d'Etat, 28 décembre 1992, *Garcin*, *Revue de droit public*, 1993, p. 1124.

CHAPITRE IV

FAVORISER LA CONCERTATION

I. DES PROCÉDURES QUI FONT UNE PLACE INSUFFISANTE À LA CONCERTATION

Les procédures de concertation méritent d'être renforcées lors de l'élaboration des documents de planification urbanistique. La participation des associations et des citoyens au débat qui précède la décision est, en effet, de nature à enrichir le contenu des projets. En outre, la contribution des intéressés au processus d'élaboration de ceux-ci est, à n'en pas douter, de nature à limiter par la suite le nombre des recours contentieux en permettant de déterminer les grands enjeux du débat et de préciser les termes d'accords négociés.

Le corpus normatif français fait référence à deux types de concertation qui intéressent directement ou indirectement le droit de l'urbanisme. La première, prévue par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, s'applique aux grandes opérations d'intérêt national. La seconde, visée par les articles L.122-1-1, L.123-3 et L.300-2 du code de l'urbanisme, est relative à l'élaboration des documents d'urbanisme et à la conduite des opérations d'aménagement.

● La concertation relative aux opérations d'intérêt national

L'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée dispose qu'un **débat public** peut être organisé pour les **grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national** de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement. Ce débat est mis en œuvre par la **Commission nationale du débat public** dans

les conditions précisées par le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement. Pour chaque projet, la Commission nationale précitée constitue une commission particulière de trois à sept membres. Le débat public, qui se déroule sur la base d'un dossier décrivant les objectifs et les caractéristiques du projet, ne peut durer plus de **quatre mois**. La Commission particulière peut, en outre, demander la réalisation d'expertises complémentaires.

La commission nationale est susceptible d'être saisie d'une demande de débat par un conseil régional, vingt députés ou vingt sénateurs ou encore par une association agréée de protection de l'environnement visée à l'article L.252-1 du code rural exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. En dernier ressort, c'est la Commission nationale du débat public qui, après avoir recueilli l'avis des ministres intéressés sur le caractère national du projet décide s'il y a lieu d'y donner suite. La Commission nationale du débat public a reçu depuis son installation, en septembre 1997, **17 demandes de débat**. Ces saisines concernent essentiellement la réalisation de **grandes infrastructures de transport** (projet de port en eau profonde du Havre ou projet d'autoroute A32-Metz-Nancy) **ou de production et d'acheminement d'énergie** (projet de construction du barrage de Charlas en Haute-Garonne ou de ligne à très haute tension entre la Moselle et le Bas-Rhin).

La concertation n'est applicable qu'à des infrastructures dont l'impact sur l'environnement est important, mais dont la procédure d'élaboration ne résulte pas du code de l'urbanisme. Celui-ci ne prévoit, en effet, qu'une concertation dont les contours sont beaucoup plus flous.

● **La concertation préalable à l'élaboration du POS et des schémas directeurs**

Les dispositions du code de l'urbanisme instituent une forme de concertation quasiment minimale en matière d'élaboration de POS et de schéma directeur.

Le **schéma directeur** est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui associe, à cette occasion à ses travaux¹ :

– la région ;

¹ *Articles L.122-1-1 ; L.121-4 et L.121-7 du code de l'urbanisme.*

- le département ;
- les autres EPCI concernés ;
- les chambres consulaires ;

- ainsi qu'à la demande du président de l'EPCI, tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement.

En ce qui concerne le **plan d'occupation des sols**, l'article L.123-3 du code de l'urbanisme prévoit que le projet de POS est élaboré en association avec l'Etat et, selon les formes que la commune détermine, avec la région, le département et les organismes consulaires. Comme pour l'élaboration des schémas directeurs, le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme. En zone de montagne, il doit, en outre, consulter la commission communale d'aménagement foncier. L'ensemble des personnes précitées associées à la préparation de l'avant-projet de plan d'occupation des sols, sont ultérieurement consultées sur le projet arrêté par le conseil municipal¹. Leurs avis sont annexés au projet de POS rendu public par le maire. Ce n'est qu'à ce moment que le POS rendu public est soumis à **l'enquête publique** puis, le cas échéant après avoir été modifié, approuvé par délibération du Conseil municipal. L'article L.121-8 du code de l'urbanisme prévoit, quant à lui, que les associations locales d'usagers agréées, et les associations agréées de protection de l'environnement sont « *consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas directeurs et des POS dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public* ».

Votre groupe de travail considère que la concertation relative à la préparation des documents de planification urbanistique devrait être renforcée. La même observation vaut d'ailleurs pour la concertation préalable aux opérations d'aménagement.

● **La concertation préalable aux opérations d'aménagement**

Aux termes de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme¹ « *le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet*

¹ Articles L.123-3 du code de l'urbanisme.

d'aménagement, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole avant » :

– une modification ou une révision du POS ouvrant l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, la création d'une zone d'aménagement concertée ;

– toute opération d'aménagement réalisée par la commune si celle-ci modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune.

Cependant, le cinquième alinéa du même article précise que : « *les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution* ». Dès lors, la portée même de la concertation est affaiblie puisque son non-respect ne saurait en lui-même entraîner l'illégalité de la délibération. On notera, au surplus, que l'interprétation que le juge administratif fait des dispositions de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme est, pour le moins, minimaliste. C'est ainsi qu'il considère qu'une commune s'étant bornée à mettre le projet à la disposition du public sans rien prévoir pour que ce dernier puisse faire connaître ses remarques et ses positions, respecte la loi². De même, la Haute Assemblée a récemment jugé que la mise à disposition du public en mairie pendant quinze jours et la publication dans deux journaux locaux d'un projet de modification d'un POS satisfaisaient les dispositions de l'article L.300-2 précité³.

Ne conviendrait-il pas de renforcer la procédure de concertation ? Il est, en effet, frappant de constater que le juge se fonde sur le caractère peu normatif de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme pour considérer que des procédures très sommaires répondent à son esprit. On notera, d'ailleurs, que le juge administratif exerce un contrôle beaucoup plus approfondi sur des formalités de publicité notablement moins importantes, telles que l'affichage du permis de construire. Rappelons ainsi, pour mémoire, qu'un constat d'huissier ne permet de prouver que le point de départ de l'affichage et non pas son caractère continu et que, pour prouver celui-ci, il est nécessaire de réunir des attestations de personnes fréquemment présentes sur les lieux et dépourvues de tout lien avec le bénéficiaire du permis⁴. Il y a là un déséquilibre entre l'importance des procédures et la fin qu'elles poursuivent.

¹ On notera, en outre, que l'article 4 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville prévoit une concertation dès lors qu'une opération d'aménagement modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers.

² Conseil d'Etat, commune de Savenay, 13 février 1992, requête n° 122-786.

³ Conseil d'Etat, commune de Pont-Sainte-Marie, 28 septembre 1998, requête n° 168-561.

⁴ Cf. Nicolas Chauvin, commentaire sous l'arrêt du Conseil d'Etat, commune de la Clusaz, 8 février 1999, requête n° 171-946.

II. POUR UN DÉBAT PUBLIC DÉBOUCHANT SUR DES SOLUTIONS DE CONCILIATION

Le droit français de l'urbanisme français ne laisse pas, à l'évidence, une place suffisamment importante aux procédures de concertation préalable aux décisions. Il s'en suit que celles-ci font trop souvent l'objet de recours juridictionnels. Le prétoire qui ne devrait en théorie servir qu'à dire le droit est utilisé par les requérants comme une véritable tribune. Le débat contentieux se substitue à la négociation. **Il est temps désormais de favoriser le déroulement d'un véritable débat, en amont, à l'échelon communal ou intercommunal,** sur les grands enjeux de la politique de l'urbanisme ou sur les principales opérations d'aménagement envisagées, et, le cas échéant, sur l'interprétation des réalités locales au regard du code de l'urbanisme.

1. Pour les documents réglementaires

a) Renforcer les procédures de débat public en amont

Comme le relevait récemment M. Hubert Blanc, président de Commission nationale du débat public, il est souhaitable d'éviter la succession et la multiplication des débats sur un même projet. Cette observation relative aux grands projets d'intérêt national vaut également pour l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. C'est pourquoi, votre groupe de travail juge souhaitable **d'organiser une discussion plus active** que celle qui résulte de la procédure, souvent assez formelle et parfois, paradoxalement, confidentielle, de l'enquête publique.

Il convient de dépasser la répugnance que manifeste notre droit pour la négociation et la concertation. En effet, ainsi que le souligne un observateur averti des procédures qui débouchent sur l'élaboration des documents d'urbanisme : *« un bon POS est non pas un POS planifié, mais un POS négocié, résultant d'une longue concertation, de mille compromis, d'un assentiment constamment recherché des administrés concernés, d'une connaissance fine et respectueuse du bâti existant. Mais cela, il [...] sera interdit de le dire [dans les POS] ! Il [...] faudra, pour [...] légitimer [le POS] auprès des juges administratifs et des administrations nationales, soigneusement taire son arrière-fond contractuel et modeste, négocié parcelle par parcelle. L'impuissance ou le refus de notre droit administratif à*

reconnaître comme porteurs d'une légitimité propre les liens contractuels qui tissent la réalité sociale le conduit à se raccrocher désespérément à des idoles vacillantes, seules aptes selon lui à fonder l'Etat de droit. La croyance qu'un urbanisme de qualité puisse, sur le long terme et au niveau de toute une commune, résulter d'un projet conçu par la puissance publique et consigné par elle dans un document, sans considération pour l'affectation actuelle des sols et la volonté contraire des administrés, est une de ces idoles ».¹

Une concertation activement menée permettrait de mettre au jour les différents points de vue, avant de tenter de les concilier. Or, tout comme les procédures de concertation, les procédures de conciliation existantes sont peu utilisées.

Votre groupe de travail a ainsi constaté que la commission départementale de conciliation, est rarement réunie. En théorie, cette commission composée à part égale d'élus communaux et de personnalités qualifiées désignées par le préfet est susceptible de jouer un rôle important afin de résoudre les conflits. Selon l'article L.121-9 du code de l'urbanisme, elle peut formuler des propositions alternatives en matière d'élaboration des POS, des schémas directeurs ou de tout document d'urbanisme opposable aux tiers. **La commission de conciliation pourrait être le pivot du nécessaire débat public préalable aux projets qui suscitent des controverses. Il serait cependant indispensable de revoir sa composition et les modalités de sa saisine.**

Actuellement, la commission est divisée en deux collèges, l'un désigné par les maires et l'autre par le représentant de l'Etat. Il serait souhaitable d'y adjoindre des représentants des associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L.252-1 du code rural et, le cas échéant, des spécialistes du droit de l'urbanisme ou des membres de la juridiction administrative n'appartenant pas à une formation compétente pour juger de l'affaire si elle fait l'objet d'un contentieux.

Il conviendrait, en outre, afin de faciliter le recours à cette procédure, d'élargir, selon des modalités qui restent à préciser, la faculté de recourir à la commission de conciliation aux citoyens ou aux personnes morales intéressées alors qu'elle ne peut actuellement être saisie que par les personnes publiques associées à l'élaboration des documents en cause, et qui ont émis un avis défavorable au projet de document qui leur a été soumis. Afin de ne pas allonger les procédures, l'intervention de la commission devrait se dérouler dans un délai n'excédant pas quelques mois.

¹ M. Jean-Pierre Demouveau, « Motivation des POS, encore un effort » dans *Etudes foncières*, n°83, été 1999, page 20.

b) Trouver des compromis acceptés par tous

La recherche de **compromis négociés** constitue un objectif essentiel pour la mise en œuvre du droit de l'urbanisme.

● **Un recours obligatoire**

Afin d'encourager les parties qui contestent les modalités d'un document d'urbanisme, à trouver un accord au lieu de recourir au juge, il faudrait **rendre le recours à la commission de conciliation nécessaire avant toute action juridictionnelle ultérieure**, au moins pour celles qui concernent les actes réglementaires. Une telle obligation permettrait, dans bien des cas, de définir les termes d'un compromis ou de transactions tels que les conçoit le code civil, dont l'article 2044 dispose que la transaction est un contrat écrit « *par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître* ».

La procédure d'élaboration des documents de planification urbaine pourrait permettre de définir les bases d'un compromis entre les différentes parties intéressées, celles-ci renonçant, sur un point donné, à saisir le juge dès lors qu'elles obtiendraient satisfaction. Cette solution permettrait d'éviter qu'une association ne soutienne un point de vue à l'occasion de la concertation, et un autre devant le juge. Les concessions faites par les parties à la négociation seraient, en effet, actées à l'issue de celle-ci.

● **La définition de certaines notions contestées**

Les compétences de la commission de conciliation pourraient également être étendues à la **définition de notions complexes** telles que les « hameaux » ou la « continuité » qui varient selon les régions. Actuellement, en zone rurale, l'interprétation de ces concepts relève quasi-exclusivement des services extérieurs de l'Etat. Il serait, selon votre groupe de travail, souhaitable qu'une commission d'experts du droit de l'urbanisme réunissant des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des personnalités qualifiées puisse être saisie de ces questions en cas de divergence d'interprétation entre les élus locaux et la DDE, avant toute action contentieuse.

Suffisamment au fait des traditions locales pour être compétents et assez éloignés des demandeurs d'autorisations du sol pour n'être pas taxés de parti pris, les membres de la commission tenteraient de faire valoir un point de vue motivé, plus mesuré et plus soucieux des réalités de terrain que celui qui résulte d'une interprétation administrative *a minima* des termes de la loi. La

consultation de cette commission, préalable, elle aussi, à la saisine du juge, pourrait, à n'en pas douter, éviter le recours à bien des procédures juridictionnelles et introduire la souplesse qui fait parfois défaut dans l'interprétation de la loi.

● L'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels

Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PPR), dont le régime a été réformé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, délimitent les zones exposées et les techniques de prévention des risques naturels susceptibles d'y survenir. A cette fin, ils déterminent des servitudes d'inconstructibilité, prohibent certaines utilisations du sol ou imposent des mesures de prévention aux propriétaires des terrains concernés.

Les PPR sont élaborés par l'Etat, après consultation des communes intéressées et mise à l'enquête publique. Ils constituent « *quasiment des documents d'urbanisme spéciaux* »¹ dont les dispositions sont annexées au plan d'occupation des sols. **Dans certaines parties du territoire** (notamment à proximité des fleuves, des falaises rocheuses et dangereuses ou de zones d'avalanches) **l'extension de l'urbanisation pose de façon cruciale la question de la prévention des risques**. Un conflit s'y fait sentir entre **l'exigence de protection** que réclament les citoyens et leur **désir d'utiliser** le sol pour y construire des logements ou des locaux destinés à l'exercice d'activités économiques.

Votre groupe de travail a constaté que les experts spécialistes de l'évaluation des risques sont, le plus souvent, des « hommes seuls » capables d'estimer l'aléa d'un risque toujours évolutif dont la survenance est incertaine et imprévisible. Ils s'interrogent d'ailleurs souvent sur la pertinence des méthodes qu'ils mettent en œuvre et souhaiteraient pouvoir confronter leurs observations avec d'autres spécialistes et faire part de leurs doutes au public.

L'appréciation d'un risque est particulièrement difficile. Le signe même de cette difficulté est que le juge administratif n'exerce qu'un « contrôle minimum » sur le contenu du PPR. En d'autres termes, il ne sanctionne que l'erreur manifeste d'appréciation commise par les services de l'Etat chargés de l'élaboration de ce document. Ces services sont souvent enclins à donner aux zones à risque une extension maximale afin d'éviter toute erreur. Cette intention est louable. Cependant, beaucoup de citoyens et d'élus de communes concernées par un PPR estiment que le champ couvert par celui-ci est trop

¹ Expression de Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Macquet dans *Droit de l'Urbanisme*, Paris, 1998, page 264.

vaste et qu'il limite inutilement les possibilités de construire eu égard au risque encouru. De leur côté, les services compétents appliquent de façon d'autant plus rigoureuse la loi de 1995, qu'ils sont susceptibles de voir la responsabilité de leurs membres mise en cause en cas d'accident tragique consécutif à une erreur d'appréciation.

Votre groupe de travail estime que **l'institution d'un débat public -dans un délai préétabli de quelques mois- susceptible de sensibiliser les citoyens aux risques avant l'édiction du PPR permettrait à l'opinion publique de mieux comprendre les enjeux en termes de sécurité.** Il considère, en outre, comme souhaitable que le débat relatif au PPR soit préparé par une commission composée de représentants de l'Etat, des collectivités locales et des associations agréées afin que chacune de ces composantes puisse faire valoir les considérations divergentes qui concernent la préservation de la sécurité et l'utilisation du sol. **En effet, si les experts peuvent donner une appréciation du risque encouru, ils n'ont nullement vocation à effectuer les arbitrages qu'il convient de prendre sur la base de leurs travaux.**

2. Pour les actes individuels

Actuellement, les demandes de permis ne sont pas consultables. La seule formalité de publicité concerne le permis lui-même, lorsqu'il a été délivré. L'article R.421-39 du code de l'urbanisme prévoit, en effet, que la mention du permis doit être affichée sur le terrain de manière visible, à l'extérieur, par le soin du bénéficiaire, dès la notification de la décision d'octroi et pendant toute la durée du chantier. **La publicité est donc principalement destinée à permettre aux tiers de déposer un recours devant la juridiction compétente.**

Votre groupe de travail estime tout au contraire qu'il est **indispensable d'améliorer la concertation préalable à la réalisation d'opérations d'urbanisme.** Cette remarque vaut particulièrement pour les opérations importantes. **C'est pourquoi, il conviendrait d'envisager que la demande de permis de construire les concernant soit consultable par toute personne y ayant intérêt dès son dépôt.**

CHAPITRE V

MIEUX CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ARCHITECTURALE

I. PARFAIRE L'APPLICATION DES LOIS « MONTAGNE » ET « LITTORAL »

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral comptent parmi les textes les plus importants adoptés en matière de droit de l'urbanisme depuis le vote des lois de décentralisation. Lois de protection, elles ont permis de préserver des pans entiers du patrimoine national. La très grande majorité des citoyens, des élus et des praticiens de l'urbanisme s'accordent à penser que le bilan d'application de ces deux textes est largement positif, même si chacun d'eux est susceptible de faire l'objet d'amodiations qui ne sauraient en modifier l'économie générale.

A. *UN BILAN POSITIF*

La loi « *littoral* » et la loi « *montagne* » ont sauvé -le terme n'est pas trop fort- des parties du territoire que menaçait une pression foncière importante. Beaucoup de leurs détracteurs leur ont reproché de favoriser la multiplication des contentieux, à cause du flou terminologique entourant certaines de leurs dispositions. Si cette appréciation n'est pas dépourvue de fondement, il semble cependant que le pire soit désormais passé, la jurisprudence abondante produite depuis 1985-1986 ayant largement éclairé ces questions.

1. Des lois de protection...

La loi « littoral » a préservé une zone soumise à une terrible pression foncière. Les communes littorales, en moyenne deux fois plus densément peuplées que les autres communes, ont été les premières bénéficiaires -et parfois les victimes- de la multiplication du nombre de résidences secondaires. Entre 1982 et 1990, elles ont accueilli plus de 40 % de ces nouvelles constructions. Elles subissent d'ailleurs, aujourd'hui encore, une pression foncière soutenue puisque, bien qu'elles ne représentent que 4 % de la superficie du territoire, 15 % des logements neufs y sont construits chaque année¹.

Même si des progrès sont encore susceptibles d'être accomplis, la loi « littoral » est désormais correctement appliquée dans la majeure partie du territoire. Selon une enquête réalisée par le ministère de l'Équipement en 1996, sur 832 communes étudiées, 728, soit près de 90 % étaient couvertes par un POS opposable aux tiers. Le nombre moyen de POS encore incompatibles avec les dispositions de la loi, s'élevait à 17,5 % à la même époque. Même si ce chiffre demeure relativement élevé, on mesure, grâce à lui, les progrès réalisés depuis 1986.

De l'avis même de plusieurs élus concernés, une modification de la loi destinée à préciser certaines des dispositions qu'elle contient, et qui ont donné lieu à tant de querelles de juristes représenterait plus d'inconvénients que d'avantages.

La loi « montagne » a également permis de protéger le patrimoine français. Sa modification est envisagée par certains avec une plus grande impatience que celle de la loi « littoral », car ce texte applique aux espaces de moyenne montagne des règles élaborées pour protéger la haute montagne. Votre groupe de travail estime, quant à lui, que la principale difficulté relative à l'application de la loi « montagne » concerne la construction en zone historiquement mitée. Elle pourrait être résolue grâce à une appréciation souple de la notion de « hameau » et de construction « *en continuité* ». Sous cette réserve importante, votre groupe de travail estime que le bilan de la loi « montagne » est positif, notamment en ce qui concerne la préservation du sol, support des activités agricoles et pastorales.

¹ Cf. *Le bilan de la loi littoral établi par le Ministère de l'Équipement.*

2. ...dont quelques dispositions ont alimenté une abondante jurisprudence

Plusieurs dispositions de la loi « littoral » ont, par leur formulation elliptique, favorisé la multiplication de recours contentieux.

La notion d'espace « *proche du rivage* » (article L. 146-4-II du code de l'urbanisme) a donné lieu à des recours dans la mesure où ces espaces sont susceptibles d'accueillir, sous certaines conditions, une « *extension limitée* » de l'urbanisation, alors que la bande littorale de 100 mètres qui court le long du rivage est, en principe, inconstructible.

Le concept « *d'espaces remarquables* » (article L. 146-6 du code de l'urbanisme) a également suscité des querelles doctrinales suivies d'instances juridictionnelles. On notera, à ce propos, que les services de l'Etat ont parfois donné une interprétation particulièrement extensive de l'adjectif « *remarquable* », allant presque, sur le fondement d'une circulaire¹, jusqu'à assimiler la notion d'espace remarquable au sens du code de l'urbanisme à celle d'espace présentant un intérêt écologique au sens du droit de l'environnement. Selon le ministère de l'Equipement, les espaces remarquables classés au titre de l'article L. 146-6 précité couvraient, en 1994, plus de 300.000 hectares, soit 14 % de la superficie des communes littorales.

En ce qui concerne la loi « montagne », c'est la notion de « *hameau* » qui a donné le plus de fil à retordre aux juristes et aux juges. Selon le Conseil d'Etat, un hameau peut viser un ensemble de quelques maisons, ou un petit centre urbain plus réduit qu'un village ou encore l'agglomération de quelques maisons rurales le long d'une route².

Votre groupe de travail estime qu'il ne revient pas au législateur de donner a priori des définitions générales de concepts dont la jurisprudence a, peu à peu, dégagé les contours. La plupart des décisions rendues par le juge sont des décisions d'espèce. Il serait vain et illusoire de prétendre déterminer, dans la loi, les critères définissant les « *hameaux* », les « *espaces remarquables* » ou « *l'extension limitée de l'urbanisation* ».

En revanche, comme le montrent les travaux préparatoires aux deux lois précitées et comme le fait d'ailleurs souvent le juge, il convient d'appliquer ces notions avec un pragmatisme qui fait parfois défaut aux services déconcentrés de l'Etat.

¹ Circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989.

² Conseil d'Etat, 9 décembre 1983, Chardon ; 10 décembre 1982, Ministre de l'Urbanisme contre Louarn ; 3 février 1984, Bourgeois.

B. DES TEXTES SUSCEPTIBLES DE QUELQUES AMÉLIORATIONS

La loi littoral et la loi montagne sont désormais deux « *blocs de granit* » de notre droit de l'urbanisme. Les améliorations susceptibles d'y être apportées ne sauraient, en conséquence, qu'être mineures et destinées à en parfaire l'application.

1. Dispositions applicables au littoral

a) Amender la loi littoral

Trois sujets ont retenu l'attention de votre groupe de travail. Ils concernent respectivement le passage des piétons le long du littoral, la notion d'équipements exigeant la proximité immédiate de l'eau et, enfin, la réutilisation des bâtiments existants dans la bande de 100 mètres qui, dès lors qu'elle n'est pas intégralement urbanisée, est totalement inconstructible.

● L'extension de la servitude de passage des piétons.

La loi littoral s'applique aux espaces maritimes, ainsi qu'aux plans d'eau intérieurs de plus de 1.000 hectares de surface. Or, la servitude de passage des piétons le long du littoral sur une bande de trois mètres ne s'applique, aux termes de la loi du 31 décembre 1978 codifiée à l'article L.160-6 du code de l'urbanisme, qu'aux propriétés riveraines du **domaine public maritime**. Elle ne concerne donc pas les étendues lacustres. La même observation vaut d'ailleurs pour la servitude d'accès « *perpendiculaire* » au rivage destinée à relier, en tant que de besoin, le rivage aux voies publiques existantes.

Votre groupe de travail estime souhaitable d'envisager l'application des deux servitudes précitées aux plans d'eau intérieurs de plus de 1.000 hectares, sous réserve que celle-ci ne porte pas atteinte à la faune et à la flore.

● Préciser la notion d'équipements publics exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Aux termes de l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme, seules les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau sont susceptibles d'être autorisées dans **les parties urbanisées des espaces proches du rivage**. C'est sur ce fondement qu'ont été interdites les installations d'équipements (sanitaires, aires de stationnement, buvettes, points d'information), alors même qu'ils pourraient être utiles au fonctionnement de plages ou de centres nautiques.

C'est pourquoi votre groupe de travail estime souhaitable de prévoir que les équipements publics utiles à la pratique des activités nautiques et sportives puissent, à titre exceptionnel, être autorisés. Cette autorisation supposerait, au surplus, l'avis conforme de la Commission des sites, chargée de s'assurer que les équipements précités ne portent atteinte ni au paysage, ni à un site remarquable.

● **Réutilisation des bâtiments existants dans la bande des 100 mètres.**

Actuellement, l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme interdit de façon absolue les constructions ou installations dans une bande de 100 mètres de large à partir du rivage. Une interprétation stricte de ce texte interdit la réutilisation de bâtiments existants, même par la puissance publique, dès lors qu'un permis de construire est nécessaire. En conséquence, une commune propriétaire d'un ancien hôtel désaffecté, dont la réfection supposerait l'obtention d'un permis de construire, n'a pas le droit de le transformer en bâtiment d'accueil ou en musée, au motif que ces activités n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau et qu'elles constitueraient un changement de destination du bâtiment. Il serait, tout au contraire, souhaitable que, sous réserve de l'accord de la Commission des sites, une commune ou une personne publique (telle que le Conservatoire du littoral) puisse réutiliser les bâtiments existants, sous réserve de ne pas en modifier le volume et l'aspect extérieur, mais de pouvoir en changer la destination, sous réserve qu'elle contribue à la mise en valeur du site.

b) Améliorer la protection du domaine du conservatoire du littoral

● **Mieux protéger le domaine du conservatoire du littoral**

Votre groupe de travail est particulièrement soucieux de favoriser la protection du domaine géré par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Le patrimoine de ce dernier comprend 60.000 hectares d'espaces naturels fragiles ou menacés, situés dans 430 sites localisés sur

800 kilomètres de rivages. Le Conservatoire du littoral est présent dans 43 départements différents et dans 1046 communes littorales. En outre, son patrimoine s'accroît régulièrement puisqu'il acquiert chaque année près de 3.000 nouveaux hectares.

Ne serait-il pas envisageable, comme le préconise un spécialiste entendu par votre groupe de travail, d'étendre au patrimoine du Conservatoire du littoral un régime de protection analogue à celui applicable au domaine public grâce aux contraventions de grande voirie ? Cette solution permettrait en effet au juge administratif de condamner les contrevenants à une amende et d'ordonner la remise en état des parties du domaine lorsqu'il y a été porté atteinte. Ceci faciliterait la répression des dommages occasionnés au domaine du Conservatoire du littoral qui sont, actuellement sanctionnés avec difficulté.

L'action en réparation du domaine public étant imprescriptible (comme le domaine public), une telle réforme permettrait d'unifier le régime de protection du littoral. Celui-ci est actuellement distinct : le domaine public maritime jouxtant les terrains du Conservatoire du littoral est protégé par le régime des contraventions de grande voirie, en revanche, les terrains du Conservatoire, situés en contiguïté, n'en bénéficient pas.

Votre groupe de travail s'interroge cependant sur les conséquences d'une telle unification et estime souhaitable qu'une réflexion spécifique soit conduite sur ce point

Au demeurant, **une meilleure protection des biens du Conservatoire du littoral passe avant tout par l'accroissement du nombre des gardes dont il dispose.** Ces agents sont commissionnés au titre de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Ils peuvent, en conséquence, constater les infractions, dresser les procès verbaux et les transmettre au procureur de la République. Or, leur nombre ne s'élève actuellement qu'à 145, assistés de 200 agents recrutés au titre de contrats de type « emploi-jeune ».

Avant même de procéder à des modifications législatives et réglementaires compliquées, il importe donc de renforcer les moyens humains dont dispose le Conservatoire du littoral.

- **La protection des fonds marins qui jouxtent le littoral**

Il est nécessaire d'améliorer la protection des milieux naturels marins situés à proximité du rivage dont la flore est notamment composée d'herbiers de posidonies (*Posidonia oceanica*) et de cymodocées (*Cymodocea nodosa*),

qui figurent au nombre des espèces protégées¹ au titre de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat reconnaît, sous certaines conditions, aux POS la possibilité de s'appliquer aux espaces marins², il serait envisageable d'appliquer à ces espaces la procédure de classement au titre des espaces boisés qui permet, en vertu de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme, d'interdire tout changement d'affectation ou mode d'occupation de nature à compromettre la conservation et la protection du milieu.

On notera, au surplus, que des espaces boisés classés peuvent être créés par le département au titre de la politique de protection des espaces naturels sensibles, dans les conditions prévues par l'article L.142-11 du code de l'urbanisme. Un usage plus fréquent de cette faculté serait de nature à faciliter la protection des espèces précitées.

2. Dispositions applicables à la loi montagne

L'application de la loi montagne peut conduire à interdire tout développement à certaines localités. C'est pourquoi il serait souhaitable de préciser son champ d'application en astreignant l'Etat à produire, lorsqu'une commune voit son développement presque totalement entravé par cette loi, une étude sur la constructibilité résiduelle.

Sur la base de ces études, la commune pourrait demander au préfet d'autoriser, après avis de la commission des sites, la création d'une ou de zones de « mutations foncières » destinées à accueillir de nouvelles activités, en fonction des besoins.

II. PROMOUVOIR LA QUALITÉ ARCHITECTURALE

Votre groupe de travail a constaté à de nombreuses reprises que, si les règles relatives à la localisation des constructions sont appliquées de façon souvent rigoureuses dans les petites communes qui ne disposent pas de POS, de grands progrès restent à accomplir en matière d'insertion paysagère et de qualité architecturale des constructions nouvelles. **L'amélioration de la qualité architecturale du bâti, tant en zone rurale qu'en zone urbaine,**

¹ Arrêté interministériel relatif à la liste des espèces végétales marines protégées du 19 juillet 1998. JO du 9 août 1988.

² CE Ministre de l'aménagement du territoire contre Schwetzoff, 30 mars 1973, rec.p.264.

constitue un objectif essentiel de la politique urbanistique. Pour y parvenir, il serait souhaitable d'utiliser de façon plus efficace les compétences existantes, et notamment celles des Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des architectes des bâtiments de France (ABF).

A. REMÉDIER À LA SITUATION PLUS QU'ALARMANTE DES CAUE

● Le statut des CAUE ou l'institutionnalisation de la précarité

En vertu de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, les CAUE ont pour mission de développer l'information et la participation du public, la formation des intervenants dans le domaine de la construction, le conseil aux candidats à la construction et l'aide aux collectivités locales et aux administrations publiques. Le juge administratif leur a reconnu le statut d'organismes privés chargés d'un service public¹.

Les CAUE sont financés, à titre principal, par une taxe départementale perçue en complément de la taxe locale d'équipement sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature. Son taux, fixé par le département, est plafonné à 0,3 %. Le produit recouvré varie fortement selon les départements. Dépassant six millions de francs en 1996 dans les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne ou le Nord, il n'était, en revanche, que de 354.000 francs en Lozère, 420.000 francs dans la Meuse et 507.000 francs dans le Gers la même année, alors que ces trois départements ont porté le taux de la taxe au plafond de 0,3 %.

Le financement accordé par l'Etat aux CAUE a, peu à peu, diminué. Il consiste en une subvention destinée à la rétribution d'architectes consultants. Les crédits affectés à cette fin sont passés de 4,1 millions de francs en 1995 à 3 millions de francs en 1999. Ils enregistrent une nouvelle baisse en 2000. Atteignant 2,8 millions de francs ils ne permettent plus de venir en aide qu'à 20 départements. **Votre groupe de travail estime que l'Etat ne peut poursuivre son désengagement et doit venir en aide aux départements dotés de faibles ressources qui appliquent la taxe destinée au financement des CAUE au taux maximal.**

De l'avis unanime, le rôle des CAUE est particulièrement important, notamment en zone rurale où ils apportent une aide importante aux petites communes. Ils éclairent, en amont des projets, la décision des maîtres d'ouvrage sans participer à la maîtrise d'œuvre. Ils dispensent également leurs conseils gratuitement aux particuliers et ont, par conséquent, un **rôle**

¹ Conseil d'Etat, 30 octobre 1992, CAUE de la Haute-Savoie.

pédagogique essentiel. Cependant, les difficultés financières chroniques qu'ils subissent mettent en cause leur existence même.

Pour faire face à ces difficultés, certains CAUE ont conclu, avec des collectivités locales, des conventions assorties de contributions financières destinées à rétribuer des activités de formation. Cependant, une divergence d'interprétation s'est faite jour entre les services du ministère des Finances et ceux du ministère de la Culture sur la notion de gratuité des activités des CAUE. Celle-ci résulte, en effet, de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1977. Plusieurs trésoriers payeurs généraux ont même estimé que des conventions comprenant une rétribution du CAUE étaient illégales. Cette situation est particulièrement inéquitable : pourquoi, en effet, les services de l'Etat auraient-ils le droit d'effectuer des prestations de services rémunérées (assistance à la maîtrise d'ouvrage, réalisation d'études), alors que les CAUE n'auraient pas le droit de signer des conventions tendant à fournir de simples prestations de formation ?

Il importe donc désormais de clarifier la notion de gratuité des services des CAUE et de les mettre en mesure de disposer de ressources suffisantes. Comme le soulignait M. Vigouroux, Conseiller d'Etat, dans un rapport sur les CAUE, ceux-ci : *« ne sont pas conçus pour survivre. Pour animer et innover, ils doivent disposer des moyens de leur indépendance, ou mieux vaut les dissoudre. L'Etat a tout à perdre en laissant vivoter des structures en assistance de survie artificielle ».*

● Revoir les modalités de financement des CAUE pour assurer leur pérennité

Depuis trois ans, nos collègues, Mme Josette Durrieu, et MM. Bernard Joly, Adrien Gouteyron et Ambroise Dupont, sont intervenus à plusieurs reprises pour tenter de trouver une solution à la crise des CAUE. Une telle solution suppose, à n'en pas douter, une modification des dispositions de la loi du 3 janvier 1977 précitée. Ce texte devrait notamment préciser que **le financement des CAUE résulte, outre la taxe départementale, de contributions financières émanant de personnes publiques ou privées.**

Votre groupe de travail estime, au surplus, que le CAUE pourrait également contribuer à l'organisation du débat public préalable à l'élaboration des documents d'urbanisme dans les petites communes qui établissent une « carte communale ». Cette activité devrait, à l'évidence, être rémunérée.

Ne serait-il enfin pas envisageable d'associer davantage le CAUE à la préparation des demandes de permis de construire en zone rurale ?

B. LE RÔLE DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE

● Des compétences étendues

Les architectes des bâtiments de France (ABF) sont les successeurs des « architectes ordinaires » des bâtiments de France, architectes libéraux auxquels l'Etat confiait, jusqu'à la seconde guerre mondiale, la surveillance et l'entretien des monuments historiques protégés. Ils appartiennent statutairement, depuis la publication du décret n° 93-246 du 24 février 1993 au corps des « architectes et urbanistes de l'Etat », dans la spécialité « patrimoine architectural, urbain et paysager »¹. Formés par le Centre d'études supérieure d'histoire et de conservation des monuments anciens devenu, en 1998, le Centre des Hautes études de Chaillot, les ABF ont un champ de compétence très large puisqu'ils doivent assurer :

– la gestion du patrimoine monumental (édifices protégés au titre de la législation sur les monuments historiques) et du patrimoine rural ;

– la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager (abords des monuments historiques, zones de protection du patrimoine urbain et paysager (ZPPAUP) et secteurs sauvegardés) ;

– la promotion de la qualité de l'architecture et de l'urbanisme.

La compétence la plus connue des ABF consiste dans le pouvoir de délivrer un avis conforme sur les permis de construire et sur toutes les autorisations concernant le droit des sols lorsque ces actes sont relatifs à des projets situés en co-visibilité avec un monument historique protégé. Les ABF sont également appelés à émettre de très nombreux avis, de portée obligatoire ou indicative, qui concernent aussi bien les sites protégés au titre de la loi de 1930, que l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas directeurs, POS, MARNU).

L'exercice de leurs activités appelle plusieurs observations de la part de votre groupe de travail.

● Appliquer strictement les règles relatives au cumul d'activités

Les architectes des bâtiments de France ont la faculté d'exercer des activités privées, dans des limites que les textes définissent strictement. En effet, en leur qualité de fonctionnaires de l'Etat, ils sont soumis aux mêmes

¹ Des agents titulaires de la spécialité « urbanisme-aménagement » font également partie de ce même corps, ce sont les anciens « urbanistes de l'Etat ».

règles que les autres agents publics et notamment à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligation des fonctionnaires selon lequel les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Ils sont ainsi soumis aux dispositions relatives aux cumuls d'emploi, de rémunération et de retraites du décret n° 55-597 du 11 juillet 1955.

Du fait de l'histoire et du niveau de qualification élevé qui est le leur, les ABF exercent parfois une activité privée, dans le cadre d'une réglementation précise qui résulte principalement du décret n° 81-420 du 27 avril 1981. L'article 2 de ce texte dispose que les ABF peuvent exercer sous forme libérale des missions de conception ou de maîtrise d'œuvre pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient au profit de personnes privées que lorsqu'ils ont obtenu au préalable, pour chaque mission, une autorisation écrite de l'autorité hiérarchique dont ils relèvent. Leur demande d'autorisation doit indiquer, outre l'identité du maître d'ouvrage, la nature de la mission, l'implantation géographique, la nature des travaux projetés, l'estimation de leur coût et le montant de leur rémunération.

L'article 4 du même texte précise que les ABF ne peuvent exercer la mission de conception ou de maîtrise d'œuvre dans les conditions précitées si cette mission concerne l'aire géographique où ils ont compétence en qualité de fonctionnaire ou d'agent public. Ce texte reconnaît cependant le droit de demander une autorisation spéciale, pour exécuter dans l'aire géographique de leur compétence ou sur les immeubles dont ils connaissent, des missions de conception et de maîtrise d'œuvre liées directement à la « qualification particulière » requise pour l'exercice de leur fonction.

Enfin, l'article 9 du décret du 29 octobre 1936 plafonne la rémunération perçue au titre des activités privées précitées au montant du traitement principal perçu par l'intéressé majoré de 100 %.

Ainsi, l'activité libérale des architectes des bâtiments de France ne peut-elle être exercée qu'à titre exceptionnel dans le ressort de leur compétence. En pratique, selon les statistiques émanant du ministère de la culture, le nombre total des autorisations de cumul d'activités publiques et privées accordées en 1998 s'élevait à 139. Dans un rapport élaboré en 1999, les services du ministère de la culture relevaient cependant que des inspections récentes avaient permis de constater que plusieurs architectes publics n'avaient pas demandé les autorisations préalables prévues par le décret du 27 avril 1981 et avaient cependant effectué une mission de cumul.

Certes, le volume total d'honoraires bruts correspondant aux 139 autorisations délivrées ne s'élève qu'à un peu plus de sept millions de francs pour l'ensemble de la France. Cependant, il semble que certains

citoyens se soient émus de cette situation, un de nos collègues députés déposant même une proposition de loi tendant à interdire purement et simplement tout cumul dans l'aire géographique relevant de la compétence d'un ABF et à soumettre le cumul à des conditions très strictes hors de cette aire. **Pour votre groupe de travail « l'arsenal » réglementaire qui s'applique aux ABF est suffisamment important pour qu'il soit inutile, à quelques précisions près, de l'alourdir. Il conviendrait, en revanche, de l'appliquer très strictement.**

Il serait, en particulier, souhaitable que les dérogations soient accordées, seulement dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les travaux en question font l'objet d'une subvention instruite par les services de l'architecture et du patrimoine. Dans un tel cas, en effet, l'ABF est en situation de « juge et partie », puisque la subvention versée peut être, concrètement, affectée à une partie de sa rémunération.

Une autre amélioration pourrait également être apportée. En effet, si une partie des ABF fournit à l'autorité hiérarchique, non seulement les détails des rémunérations perçues mais encore la liste des opérations qui les ont occasionnées et les références de l'autorisation préalable qui les a permises, tel n'est pas toujours le cas. Cette pratique devrait, à l'évidence, être généralisée, afin de rendre le cumul d'activités parfaitement transparent lorsqu'il est autorisé.

● **Recentrer les compétences des ABF**

Votre groupe de travail constate en outre que les ABF examinent chaque année 400.000 dossiers. Or, certains de ceux-ci ne relèvent manifestement pas d'une procédure aussi lourde, à l'instar de certaines déclarations de travaux déposées dans le périmètre d'édifices classés. Il serait en conséquence souhaitable de limiter l'intervention de l'ABF aux seules questions importantes dans le périmètre des édifices classés et de lui permettre de consacrer davantage de temps aux opérations de fond telles que la création de ZPPAUP, en favorisant notamment le recours aux outils informatiques pour effectuer leur travail.

Votre groupe de travail estime enfin envisageable d'étendre les compétences des ABF aux zones en « danger urbanistique ». Alors que les ABF n'interviennent actuellement, pour l'essentiel, que dans des secteurs historiques ou classés, il serait très utile qu'ils donnent un avis simple sur les autorisations d'occupation du sol, notamment dans les quartiers en difficulté et les entrées de ville, qui souffrent, à l'évidence, d'un handicap esthétique.

III. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE

A. *LES UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES*

Lors de l'examen des crédits budgétaires consacrés à l'urbanisme, la Commission des Affaires économiques a, à plusieurs reprises, souligné la nécessité de revoir le régime juridique de création des **unités touristiques nouvelles**. Instituée afin de maîtriser le développement des activités touristiques en montagne, cette procédure soumet à l'autorisation du représentant de l'Etat la création ou l'extension d'équipements touristiques :

– situés dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;

– situés en discontinuité avec l'urbanisation, les aménagements ou les équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;

– entraînant une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8.000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou la réalisation, en une ou plusieurs tranches, d'une extension ou d'un renforcement significatif des remontées mécaniques. [...]

L'article L.145-9 du code de l'urbanisme prévoit en outre qu'une unité touristique nouvelle ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers. Cette dernière condition est irréaliste, s'agissant de très petites communes qui, comme on l'a vu ci-dessus, n'ont pas les moyens de réaliser un POS. Aussi ont-elles pour effet d'interdire toute UTN sur leur territoire. **Une procédure respectueuse de l'environnement, prévoyant par exemple l'octroi d'une dérogation, pourrait être mise en œuvre afin d'exempter les très petites communes de cette disposition.**

B. *L'ADAPTATION DES ÉQUIPEMENTS AUX BESOINS DES VISITEURS EN ZONE LITTORALE*

L'article L.146-4 du code de l'urbanisme déclare inconstructible la bande des cent mètres située à compter de la limite haute du rivage. Peuvent seules déroger à cette règle les constructions ou installations « nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité

immédiate de l'eau », sous réserve d'une enquête publique. L'application de cette règle soulève, en pratique, des difficultés pour les entités chargées de la gestion quotidienne des abords des rivages. Les communes ou le Conservatoire du littoral ne peuvent, par exemple, créer des parkings alors même que des voitures stationnent d'ores et déjà de façon sauvage, parce que ceux-ci ne nécessitent pas la « proximité immédiate de l'eau » au sens de la loi. De même, est-il impossible de réaliser des pistes de VTT ou des chemins piétonniers -voire même de postes d'observation des oiseaux-. Faut de pouvoir en construire en « dur », certaines communes dont les plages sont fréquentées en été, doivent mettre à la disposition du public des sanitaires à roulettes...

Votre groupe de travail considère que sous réserve de **l'établissement d'un plan de gestion** du site concerné, qui traduirait les objectifs poursuivis eu égard à la fréquentation des lieux pour les touristes et moyennant **l'avis de la Commission des sites**, il serait souhaitable de **permettre la réalisation d'équipements** modestes tels que des parkings intégrés à l'environnement ainsi que tous les équipements qui permettent de protéger le site en accueillant les visiteurs (chemins de randonnée ou pistes de VTT, observatoires ornithologiques notamment).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 15 mars 2000, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information sur les conclusions du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme.

M. Pierre Hérisson, président du groupe de travail, et M. Louis Althapé, rapporteur, ont successivement présenté les conclusions et les propositions du groupe.

M. Charles Revet a souligné que, selon les résultats du dernier recensement, les Français aspiraient à vivre autrement, avant de déplorer que, bien souvent, les services déconcentrés de l'Etat s'opposent à toute construction nouvelle en zone rurale, en invoquant le risque de « mitage ». Il a souhaité que des documents d'urbanisme simples et clairs, adaptés aux spécificités du milieu rural, soient élaborés.

M. Dominique Braye a, quant à lui, estimé que la procédure de révision du POS permettait d'adapter celui-ci aux besoins de la commune et qu'elle méritait, à ce titre, d'être préservée. Puis il a considéré que la création de structures intercommunales permettrait de mieux résoudre les problèmes d'urbanisme, avant de juger souhaitable que les propriétaires de terrains urbanisables les ouvrent à l'urbanisation dans un délai raisonnable. Il a enfin regretté que de nombreux recours abusifs occasionnent des retards et, partant, des coûts pour les collectivités publiques.

Se déclarant convaincue de la nécessité de moderniser et de simplifier le droit de l'urbanisme, Mme Odette Terrade a indiqué qu'elle ne partageait pas les conclusions du rapporteur, pour qui l'Etat jouerait un rôle excessif en matière d'urbanisme. Elle a estimé qu'il serait dangereux d'instituer des types de réglementation spécifiques pour chaque commune ou chaque département.

Après avoir rappelé que le prix du foncier était très largement fonction de son caractère urbanisable ou non, M. Gérard Cornu a jugé que si les plans d'occupation des sols (POS) étaient, dans leurs grandes lignes, adaptés aux besoins des petites communes, il convenait cependant qu'ils laissent une marge de liberté suffisante pour faire face à la multitude de situations imprévisibles que connaissent les collectivités locales. Aussi bien, a-t-il estimé, convient-il d'élargir le champ des procédures de modification mineure des documents de planification.

M. Gérard César s'est déclaré opposé à la suppression de l'appellation « POS » et a souligné les difficultés rencontrées par les collectivités locales, en zone

rurale, pour délivrer des permis de construire, du fait de la rigidité des règles relatives au mitage.

M. Jacques Bellanger a estimé que, compte tenu de la variété des thèmes abordés par le rapport, il ne lui était pas possible d'émettre un avis sur ces sujets extrêmement sensibles sans avoir consulté ce document.

Après avoir fait part de son inquiétude face au risque de multiplication d'« officines » d'instruction des permis de construire, M. Henri Revol a considéré que les élus n'avaient pas toujours la compétence technique nécessaire en la matière et devaient pouvoir s'appuyer utilement sur les services existants. Il s'est déclaré attaché à ce que la délivrance d'autorisations de construire ne favorise pas l'enrichissement sans cause de propriétaires de terrains dépourvus d'accès aux voies et réseaux divers, ces derniers devant participer financièrement à la viabilisation de leurs parcelles.

M. Jean François-Poncet, président, a enfin observé que toutes les conclusions allaient, s'agissant de l'urbanisme en zone rurale, dans le sens d'un desserrement des modalités d'application, par les services déconcentrés de l'Etat, de la règle de constructibilité limitée.

Puis la commission a adopté les conclusions du rapport, les groupes socialiste, communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

ANNEXE 1

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL

AUDITIONS

● Elus

- M. Jacques Myard, Député-maire de Maisons-Laffitte ;
- M. Didier Borotra, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques, Président de l'Association des maires de stations balnéaires ;
- M. Philippe Schmit, Maire de Longjumeau, Président du groupe de travail « urbanisme » de l'Association des maires de France ;
- M. Jean-Paul Alduis, Maire de Perpignan pour l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) ;
- M. André Rannard, Maire-adjoint de la Roche-sur-Foron.

● Juridictions

- M. Daniel Labetoulle, Président de la section du Contentieux du Conseil d'Etat ;
- M. Michel Franc, Président de la section des Travaux publics du Conseil d'Etat ;
- M. Norbert Calderaro, vice-Président du Tribunal administratif de Nice ;
- M. Jean-Pierre Demouveaux, Conseil à la Cour administrative d'appel de Paris.

● Administrations

- M. François Letourneux, Directeur du Conservatoire du littoral ;
- Mme Catherine Bersani, Inspecteur général de l'Équipement ;
- André Vercin, Directeur des services techniques de la Roche-sur-Foron ;

– M. Philippe Huet, Inspecteur général de la mission d'information spécialisée pour l'environnement ;

– M. Jean-Claude Charry, Délégué aux actions de restauration des terrains de montagne ;

– M. Pascal Douard, Délégué adjoint aux risques majeurs ;

– M. Bernard Gérard, Directeur adjoint.

● **Universitaires**

– M. Jean-Bernard Auby, Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, Président de l'Association française de droit des collectivités territoriales ;

– Mme Jacqueline Morand-Deville, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;

● **Organismes consulaires**

– M. Pierre Seassari, Président de l'Assemblée permanente des chambres des métiers (APCM) ;

– M. Jean-Pierre Deck, Directeur du Département des affaires régionales et territoriales de l'APCM ;

– Mme Martine Serve, responsable des relations avec le Parlement à l'APCM ;

– M. Vincent Lesclous, Directeur du service juridique de l'APCM ;

– Mme Erika Maurice, chargée de mission auprès de l'APCM ;

– M. René Blanchet, Président de la Chambre d'agriculture de l'Isère (pour l'APCA) ;

– Mme Carole Chabert, juriste de l'APCA ;

– M. Guillaume Baugin, chargé des relations avec le Parlement à l'APCA ;

● **Professions juridiques**

– Me Yves Pittard, avocat au barreau de Nantes ;

– Me Jean-Paul Gilli, avocat au barreau de Paris, Professeur émérite à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;

– Me Patrick Wallut, notaire, Conseil supérieur du notariat ;

– Mme Aude de Chavagnac, administrateur responsable du département des relations avec les institutions du Conseil supérieur du notariat ;

– Me Eliane Frémeaux, notaire, attachée au Conseil supérieur du notariat ;

– Me Jean-Pierre Delpuech, notaire, Directeur de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat ;

– Me Régis de Castelnau, avocat au barreau de Paris, Président de l'Association française des avocats spécialisés dans le conseil aux collectivités locales.

● **Organisations professionnelles, syndicats et associations**

– M. Henri Guitelmacher, Président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC) ;

– M. Jean-Paul Garcia, délégué général de la FNPC ;

– M. Raymond Leost, Vice-président de France nature environnement ;

– M. Benoît Busson, chargé de mission à France nature environnement ;

– M. Michel Habig, Président de l'Association pour le développement, l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat dans le Haut-Rhin (ADAUHR) ;

– Mlle Elisabeth Schoch, Directrice générale de l'ADAUHR ;

– M. Yves Magnan, Président du Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA) ;

– Mme François Favarel, membre du CNOA ;

– M. Bernard de Froment, Directeur du CNOA ;

– M. Jean-Félix de Bujadoux, responsable de la communication du CNOA ;

– M. Claude Milliot, chargé de mission à l'AMGVF.

DEPLACEMENTS

• Dans les Pyrénées-Atlantiques, le 9 avril 1999

9 h 15

Rencontre avec :

- MM. Didier Borotra et Auguste Cazalet, Sénateurs des Pyrénées-Atlantiques,
- M. Michel Inchauspé, Député des Pyrénées-Atlantiques,
- M. Michel Dourau, Maire d'Arthez d'Asson,
- M. Marcel Mazza, Maire de Béost,
- M. René Rose, Maire de Borce,
- M. Michel Hiriart, Maire de Biriartou,
- M. Lucien Maunas, Maire de Féas,
- M. Jean-Louis Caset, Maire d'Ibarolle,
- Mme M. Bernardette Ollarburu, Maire de Juxue,
- M. Antoine Cabanne, Maire de St Just Ibarre,
- M. Daniel Poulou, Maire d'Urrugne,
- M. Pierre Dartau, Maire de Viven,
- M. Jean-Baptiste Lafargue, Maire de Vialer,
- M. Jean Lassalle, Maire de Lourdios-Ichère, conseiller général du canton d'Accous,

10 h 45

Rencontre avec :

- M. Jean-Michel Bonté, Secrétaire général de la Préfecture,
- M. Marc Fages, Président du Tribunal Administratif de Pau,
- M. Jacques Coumet, Président du CAUE des Pyrénées Atlantiques, Maire d'Asparen,
- M. Michel Thibault, Directeur Départemental de l'Equipement,
- M. Alain Couzinier, Directeur de l'Agriculture des Pyrénées Atlantiques,
- Mme Agnès Frapin, Directrice du CAUE des Pyrénées Atlantiques,
- M. Jérôme Grange, Directeur de l'Agence Départementale de l'Urbanisme,
- M. François Collet, Chef du Service Juridique de la Maison des Communes,
- Me. Melleray.

14 h 00

Visites de terrain dans les communes de Féas et d'Arette (Canton d'Aramits).

● **En Haute-Savoie, le 3 mai 1999**

- 11 h 00** Rencontre sur l'application de la loi littoral avec :
- M. Bruno Deleusse, ancien Ambassadeur, Maire de Nernier,
 - M. Frédéric Mac Kain, Sous-Préfet,
 - M. Bernard Néplaz : Maire de Sciez, conseiller général,
 - M. Jean Denais, Maire de Thonon-les-Bains,
 - M. Bernard Comont, Maire de Publier,
 - M. Bernard Fichard, Maire de Chens-sur-Léman,
 - M. Marc Francina, Maire d'Evian-les-Bains, conseiller général,
 - M. Noël Duchêne, Maire d'Anthy-sur-Léman,
 - M. Florent Westphal, Maire de Messery,
 - M. Gérard Perrin, chef du service aménagement et urbanisme de la DDE,
 - M. Dominique Ledoux, chargé de mission de la DDE.

Conseil général : Rencontre sur les difficultés d'application de la règle d'urbanisme, avec :

- M. Ernest Nycollin, Président du Conseil général,
- M. Christian Monteil, Président,

les membres du bureau :

- M. Georges Vulliez, Conseiller général,
- M. René Pouchot, Maire de Magland,
- M. Guy Gavard, Maire-adjoint d'Annemasse,
- M. Jean Denais, Maire de Thonon-les-Bains,
- M. Jean-Paul Amoudry, Sénateur Maire de Serraval, Conseiller général,
- M. Gérard Debuissou, Maire-adjoint de Meythet,
- M. Gérard Maure, Maire de Thyez,
- Mme Noëlle Betemps, Maire de Boège,

et les membres du groupe de travail « urbanisme » de l'Association des maires :

- M. Fernand Bouchet, Maire de Villy le Bouveret,
- M. Noël Duchene, Maire d'Anthy sur Léman,
- M. Gilbert Favrat, Maire adjoint d'Orcier,
- M. Jean Favrot, Maire de Talloires,
- M. Bernard Fichard, Maire de Chens sur Léman,
- Mme Marie Gaget, Maire adjoint d'Annecy,
- M. Gérard Gignoux, Maire adjoint de Quintal,
- M. Yves Laurat, Maire de Taninges,
- M. Michel Paget, Maire de Combloux,
- M. Michel Ricoeur, Maire de Frangy,
- M. Maurice Sonnerat, Maire de Pers Jussy.

- 17 h 00** Rencontre avec :
- M. Bergue, Secrétaire général de la Préfecture,
 - M. Phelep, Directeur de l'Équipement,
 - M. Jean-Pierre Dubosson, Secrétaire général du CAUE d'Annecy,
 - M. Ange Sartori, Architecte et urbaniste,
 - M. Philippe Révillon, Président du Syndicat des Architectes.

● **en Ardèche, le 21 mai 1999**

- 11 h/13 h** Réunion de travail sur le thème de l'urbanisme en zone de montagne avec :
- M. Raphaël Bartolt, Préfet de l'Ardèche,
 - M. Pierre Hérisson, Sénateur de la Haute-Savoie,
 - M. Louis Althapé, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques,
 - M. Charles Revet, Sénateur de la Seine-Maritime,
 - M. Michel Teston, Sénateur, Président du Conseil Général de l'Ardèche,
 - M. Viaggiani, Directeur adjoint de l'Équipement,
- Canton de Valgorge :
- M. le Maire de Monselgues,
 - M. le Maire de Beaumont,
 - M. le Maire de Saint Mélany,
- Canton d'Antraigues :
- M. le Maire de Saint Andéol de Vals,
 - M. le Maire de Saint Joseph des Bancs,
 - M. le Maire de Juvinas,
- Association des maires de l'Ardèche : M. Henri Jean Arnaud,
Fédération des maires ruraux : M. Jacques Genest,
– M. Christian Rose, Maire de Pranles,

- 15 h** Visites sur le terrain
Révision de la carte communale et planification urbaine sur la commune de Pranles

● **En Seine-Maritime, le 28 mai 1999**

- 9 h 30** Rencontre avec :
- M. Daniel Fidelin, Président de la commission des Routes, Maire de Mannevillette ;
 - M. Denis Merville, Maire de Sainneville-sur-Seine, Président de l'Association des maires de la Seine Maritime ;
 - Mme Agathe Cahierre, Premier Maire-adjoint du Havre ;
 - M. Moulin, Secrétaire général de la ville du Havre ;
 - M. Philippe Clément Grandcourt, Vice-président du Conseil général, Président du CAUE ;
 - M. Henri Dupain, Maire d'Étretat ;
 - M. Jean Dupe, Maire de St Romain du Colbosc ;
 - M. Claude Lesueur, Maire du Tilleul, ancien membre de la Commission des sites ;

- 11 h 15** Rencontre avec M. Gérard Leforestier, Maire de Fongueusemare, ancien conseiller régional, Ancien président de la Chambre d'agriculture (réalisation d'un collectif de six parcelles, dans une commune rurale de petite dimension).
- 11 h 45** Visite de Turretot (lotissement)
- 13 h 15** Déjeuner à Rouen, en compagnie de :
– Mme Annick Bocandé, Sénateur de la Seine-Maritime,
– M. Patrice Gélard, Sénateur de la Seine-Maritime,
– M. Jean-François Dez, Directeur général de l'OPAC,
– M. Philippe Clément Grandcourt,
– M. Jean Yves Moracchini, Directeur général des services, du Conseil général.
- 15 h** Table ronde sur l'urbanisme avec :
– M. Louis Althapé, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques, Mme Odette Terrade, Sénateur du Val-de-Marne, M. Charles Revet, Sénateur de Seine-Maritime, président de Conseil général,
– Mme Yvonne Lebourg, Maire d'Ambrumesnil, vice-Présidente de l'AMF,
– M. Jean-François Dez, Association régionale ULM, OPAC 76,
– M. Daniel Bazin, Directeur-Adjoint DDE,
– Me Sophie Bertucat-Dumontier, Avocat (SCP Emo Hébert et Associés),
– Me Georges Bouju, Président de la Chambre des Notaires de la Seine-Maritime,
– M. Christophe Bailly, Directeur du CAUE,
– M. Philippe Clément-Grandcourt, vice-Président du Conseil général, Président du CAUE.

● **Dans le Val-de-Marne, le 30 novembre 1999**

MM. Louis Althapé, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques, Michel Teston, Sénateur de l'Ardèche, président du Conseil général de l'Ardèche, Ambroise Dupont, Sénateur du Calvados, Mme Odette Terrade, Sénateur du Val-de-Marne.

- 15 h 45** Accueil par M. Gaston Viens, Maire d'Orly.
Présentation de la politique de l'urbanisme de la ville d'Orly.
- 16 h 15** Visite de la Zac de l'Hôtel de ville (nouveau centre ville).
- 16 h 45** Visite de la Zac Calmette (démolition - reconstruction).
- 17 h 15** Visite du Fer à Cheval (requalification urbaine, logements, activités, commerces).
- 17 h 30** Visite du parc urbain de la Zac Saules (recomposition urbaine : petits îlots, école de plasturgie et espaces verts).

ANNEXE 2

BILAN D'APPLICATION DES 35 PROPOSITIONS DU RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT « L'URBANISME : POUR UN DROIT PLUS EFFICACE » (1992)

PROPOSITION N°	NATURE DE LA PROPOSITION	BILAN D'APPLICATION
I. L'encadrement des plans d'occupation des sols (POS)		
1	Simplification de la procédure de modification des schémas directeurs	décret n° 95-995 du 5 septembre 1995
2 et 3	Institution de directives territoriales d'aménagement (DTA) et suppression de l'opposabilité directe des lois d'aménagement et d'urbanisme des DTA en présence d'un schéma directeur ou d'un POS	article L.111-1 du code de l'urbanisme modifiée par l'article 4 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et par l'article 47 de la loi n° 99-533 du 23 juin 1999
II. La stabilité des POS		
4 à 10	Encadrement des procédures de révision et de modification de POS, suppression de la procédure d'application anticipée, interdiction du recours à la révision du POS pendant une durée de trois ans, et la proscription de la procédure de modification lorsqu'une révision est en cours	Non appliquée
11	Limitation du champ d'application de la procédure de modification	A l'étude
12	Donner au Conseil municipal la compétence pour engager la procédure de modification	A l'étude
14	Abrogation de l'article L.123-4-1 du code de l'urbanisme, qui interdit l'abrogation des POS	A l'étude
15	Impossibilité d'invoquer par la voie de l'exception des vices de forme dans l'élaboration du POS pour contester les décisions individuelles prises sur son fondement	Article 3 de la loi du 9 février 1994 (article L.600-1 du code de l'urbanisme)

III. Les autorisations individuelles		
16	Notification obligatoire des recours contentieux aux bénéficiaires des autorisations individuelles	Article 3 de la loi du 9 février 1994 (article L.600-3 du code de l'urbanisme)
17	Précision du contenu des certificats d'urbanisme	A l'étude
18	Appliquer, pour statuer sur la demande confirmative, en cas d'annulation d'une décision de refus de permis de construire illégale, la réglementation en vigueur à la date du refus illégal	Article L.600-2 du code de l'urbanisme
IV. L'effectivité du contrôle du juge administratif		
19	Permettre de statuer par un juge unique sur les conclusions à fin de sursis à exécution d'un permis de construire	Article L.600-5 du code de l'urbanisme
20	Donner un effet suspensif à la demande de sursis à exécution jointe à un déféré préfectoral contre les actes pris en application du code de l'urbanisme	Article 27 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée
21	Publier à la conservation des hypothèques, les jugements des juridictions administratives prononçant un sursis à exécution ou une annulation de permis de construire, ou annulant en appel un tel jugement	Non retenues
V. Le renforcement des sanctions pénales		
22, 23, 24 et 25	Alourdissement des sanctions pénales	A l'étude
26	Publication à la conservation des hypothèques, de toute décision du juge judiciaire ordonnant la mise en conformité ou la démolition des constructions	A l'étude
27	Instauration de l'obligation pour le vendeur d'informer l'acquéreur de tout recours déposé par des tiers tendant à l'annulation de l'autorisation d'urbanisme ainsi que de tout procès-verbal dressé pour méconnaissance d'une règle d'urbanisme relève du code civil	A l'étude

VII. L'urbanisme opérationnel		
28, 29, 30, 31 et 32	Réforme du droit de préemption urbain	Non retenues
33 et 34	Dispositions relatives aux emplacements réservés dans les documents d'urbanisme	Non retenues
35	Supprimer du code de l'urbanisme d'articles devenus sans objet	A l'étude

ANNEXE 3
CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE L.111-3 DU CODE RURAL
DANS LA COMMUNE DE PARDIES-PIETAT (PYRÉNÉES-ATLANTIQUES)

ANNEXE 4
EXEMPLE DE DÉSISTEMENT MONNAYÉ