

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XV

URBANISME

Par M. Jacques BELLANGER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncet, *président*; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice présidents*; William Chervy, Francisque Collomb, Jean Paul Emu, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires*; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blazot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard Cesar, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delanoue, Jean Pierre Domerhat, Rodolphe Desiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) 2931, 2945 (annexe n°18) et 2950 (tome V).

Senat : 55 et 56 (annexe n°15) (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME	5
A. L'ARCHITECTURE	5
1. La crise des écoles d'architecture et la réponse du Gouvernement	5
2. Un effort budgétaire certain	7
3. Les actions de promotion	7
B. L'URBANISME ET LE PAYSAGE	8
1. Les agences d'urbanisme	8
2. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)	9
3. Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)	11
II. L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES PROJETS DE RÉFORME	13
A. L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME	13
1. Les plans d'occupation des sols	13
2. Les schémas directeurs	14
3. La compensation des charges résultant de la décentralisation des procédures d'urbanisme	15
B. LA RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU DROIT DE L'URBANISME	17
1. Le rapport du Conseil d'Etat	17
2. Les projets de réforme	18
CONCLUSION	20

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au titre de l'urbanisme et de l'architecture dans le projet de budget pour 1993 du ministère de l'Équipement et du Logement s'établissent, en moyens d'engagement, (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à 1.299,4 millions de francs et, en autorisations de programme, à 981,8 millions de francs.

L'examen de l'évolution des diverses dotations fait apparaître des situations contrastées.

Les dépenses en faveur de l'architecture progressent très nettement, de 33,6 % pour les moyens d'engagement et de 80,8 % pour les autorisations de programme. Elles s'élèvent respectivement à 201,6 millions de francs et 59 millions de francs. Cette hausse, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'enseignement de l'architecture résulte du relèvement des crédits de vacations versés aux écoles d'architecture, de la progression des crédits consacrés aux bourses et d'un accroissement très sensible des subventions aux écoles pour les dépenses de fonctionnement et les investissements immobiliers.

Les crédits de l'urbanisme et des paysages connaissent une diminution de 1,9 % en moyens d'engagement et de 1,6 % en autorisations de programme. Ils s'élèvent respectivement à 1.097 millions et 922,8 millions. Cette évolution générale recouvre une progression mesurée des crédits de la Ville (+ 1,4 %) et une assez forte baisse des crédits affectés aux actions traditionnelles de la politique de l'urbanisme (- 8,5 %).

Après avoir retracé l'évolution générale des principales lignes budgétaires, le présent rapport s'attachera à présenter les perspectives de réforme du droit de l'urbanisme qui ont été au coeur des débats au cours de l'année écoulée.

I. L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME

A. L'ARCHITECTURE

1. La crise des écoles d'architecture et la réponse du Gouvernement

La rentrée 1992 des étudiants en architecture a été fortement perturbée par le mouvement revendicatif lancé par les enseignants des vingt-deux écoles françaises d'architecture.

Cette tension résulte de deux facteurs : la mise en place difficile du plan de revalorisation des enseignants et la situation matérielle regrettable des écoles.

Le corps enseignant des écoles d'architecture ne bénéficiait depuis vingt ans d'aucun statut. Les enseignants étaient recrutés comme vacataires ou contractuels, sans aucune perspective d'amélioration de carrière. Pour remédier à cette situation, un plan de revalorisation prévoyant de constituer un corps d'enseignants titulaires des écoles d'architecture, fondé sur un recrutement national et offrant progression de carrière, mobilité et cumul possible avec la poursuite de la carrière professionnelle a été adopté par le Conseil des Ministres en septembre 1990. La lenteur de son entrée en application jointe à des maladresses administratives indéniables ont suscité l'irritation des enseignants soumis à un concours de recrutement pour désigner les bénéficiaires des titularisations.

Le second motif d'insatisfaction réside dans la situation matérielle des écoles d'architecture, proches de l'abandon, que décrivait ainsi le rapport de M. Armand FRÉMONT remis en mai 1992 : *« la faiblesse structurelle des crédits conduit à des situations de pénurie et à des "réflexes de pauvres" depuis longtemps dénoncés. La pénurie des moyens a annihilé toute possibilité pédagogique nouvelle et renforcé la sclérose de la profession ». Quant aux locaux des écoles, "leur maintenance n'a pratiquement pas été assurée". "L'explosion démographique et l'évolution des méthodes pédagogiques ainsi que la diversification des enseignements ont rendu les bâtiments de la quasi-totalité des écoles peu fonctionnels et trop exigus.»*

Les difficultés des écoles d'architecture, liées à l'accroissement des effectifs d'étudiants, ont, semble-t-il, été bien perçues par le ministre de l'Équipement qui a chargé M. Armand FRÉMONT d'élaborer un plan «Écoles d'architecture 2000». Les grandes orientations de ce plan ont été dévoilées le 20 octobre 1992 par le ministre de l'Équipement lors de l'inauguration de la quatrième «Semaine de l'architecture». Trois axes prioritaires ont été retenus :

- la formation des professionnels, grâce à la mise en place de filières plus spécialisées, de passerelles plus nombreuses entre l'Université et les écoles d'architecture et la nomination comme titulaires de 31 professeurs et 214 maîtres-assistants d'ici la fin de 1993 ;

- la reconnaissance des concepteurs dans la maîtrise d'ouvrage publique. Rappelant que le nombre de constructions publiques a doublé depuis 1989 pour dépasser le millier par an, le Gouvernement a décidé une réorganisation des concours, prenant en compte les obligations de la directive européenne relative aux marchés publics de service. Le seuil de l'obligation des concours serait ainsi relevé de 900.000 francs à 1,3 million de francs et les conditions de l'indemnisation des candidats qui y participent seraient améliorées ;

- la promotion de l'architecture auprès d'un public élargi. Le ministère de l'Équipement devrait, à ce titre, soutenir les initiatives visant à associer les architectes à l'aménagement de lieux de proximité afin de valoriser l'architecture dans la vie quotidienne.

Ce plan de développement à long terme portera, en ce qui concerne les écoles, à la fois sur le statut des enseignants, le contenu des enseignements et l'amélioration des bâtiments et des équipements.

Votre rapporteur souhaite qu'il permette de redonner aux écoles françaises la place qui leur revient dans la compétition européenne.

2. Un effort budgétaire certain

Les crédits destinés à l'enseignement de l'architecture enregistrent, dans le projet de loi de Finances pour 1993, une forte progression.

Le tableau suivant récapitule des évolutions des différentes catégories de dépenses, non compris la revalorisation des rémunérations du personnel enseignant.

	1992	PLF 1993	Evolution
Vacations	29.624	33.845	+ 14,24 %
Fonctionnement	56.045	67.545	+ 20,51 %
Bourses	28.000	35.000	+ 25 %
Investissements			
● Autorisations de programme	35.265	59.026	+ 67,3 %
● Crédits de paiement	23.315	42.746	+ 83,3 %

(en milliers de francs)

Votre rapporteur se félicite de ces fortes augmentations qui augurent favorablement de la réalisation du programme de rénovation des écoles d'architecture.

3. Les actions de promotion

L'Etat intervient en faveur de la diffusion de la culture architecturale par l'intermédiaire de l'Institut français d'Architecture (IFA) et par des actions ponctuelles.

L'activité de l'IFA, au cours de l'année 1992, a été orientée vers l'exportation de l'architecture française et l'organisation d'actions de promotion de l'architecture contemporaine ou de préservation du patrimoine architectural du XX^e siècle.

La subvention accordée à cet établissement par le budget du ministère de l'Équipement et du Logement s'est élevée à 13 millions de francs en 1992. Elle représente la quasi totalité des crédits de promotion et pédagogie de l'architecture inscrits à ce budget.

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit une simple reconduction en francs courants de ces crédits qui s'élèvent à 14,5 millions de francs.

B. L'URBANISME ET LE PAYSAGE

1. Les agences d'urbanisme

Créées dans les années 70, les agences d'urbanisme sont des instances privilégiées de concertation entre l'État et les collectivités locales en matière d'urbanisme.

Leurs ressources proviennent de subventions publiques et de contrats particuliers, la dotation de l'État représentant environ 15 % de leurs budgets.

L'évolution de cette dotation est retracée dans le tableau ci-après.

Année	Montant	Évolution
1989	50.610.000	-
1990	57.610.000	+ 13,8 %
1991	61.310.000	+ 6,4 %
1992	59.500.000	-2,9 %

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit une simple reconduction en francs courants de cette dotation, en crédits de paiement comme en autorisations de programme.

2. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)

Les missions des 87 CAUE opérationnels à ce jour ont été définies par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 :

- développer l'information, la sensibilisation, la participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ;

- contribuer à la formation et au perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction ;

- fournir des conseils aux candidats à la construction ;

- se mettre à la disposition des collectivités locales et des administrations publiques.

Leur budget est alimenté par le produit de la taxe départementale pour les CAUE, aujourd'hui adoptée dans 77 départements, pour la majorité des cas au taux maximum de 0,3 %, par des crédits des collectivités locales et par un concours financier de l'Etat.

Celui-ci prenait, jusqu'en 1988, la forme de subventions affectées et de la prise en charge de la rémunération d'architectes consultants mis à la disposition des CAUE.

Compte tenu de l'augmentation du produit de la taxe départementale, ces subventions ont été supprimées en 1988 et les crédits d'Etat pour les architectes consultants ont été très fortement réduits.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des différentes sources de financement des CAUE :

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Produit de la taxe départementale	80	90	140	190 (1)	166 (2)	170 (2)
Subventions de l'Etat	2,6	0	0	0	0	0
Rémunération des architectes-consultants	20	16,8	14	12,3	10,1	5,4
TOTAL	102,6	106,8	154	202,3	176,1	175,4

(1) Ce montant élevé s'explique par une reprise de la construction et un chevauchement dans les rentrées de la taxe avec 1989.

(2) Estimation

Le projet de loi de Finances pour 1993 prévoit une nouvelle diminution des crédits de rémunération des architectes consultants, qui s'établissent à 4,509 millions de francs contre 5,409 millions en 1992, soit une baisse de 16,6 %.

Votre rapporteur exprime la crainte que ces restrictions budgétaires soient amplifiées par une stagnation voire une diminution du produit de la taxe départementale résultant de la crise immobilière actuelle même si l'augmentation de 38 % des valeurs forfaitaires servant au calcul de l'assiette de la taxe, opérée par la loi du 26 juillet 1991, permet d'atténuer cette évolution.

Le mécanisme de la taxe défavorise les départements où la pression immobilière est faible et qui rencontrent cependant des problèmes d'insertion harmonieuse des constructions dans des paysages sensibles.

Depuis 1989, l'aide de l'Etat a certes été progressivement recentrée sur les CAUE les plus défavorisés comme l'indique la diminution du nombre des CAUE bénéficiaires de crédits de vacations : jusqu'en 1988, tous les CAUE excepté celui de Paris, bénéficiaient de ces crédits. Leur nombre est passé à 75 en 1989, puis 66 en 1990, 49 en 1991 pour s'établir à 21 en 1992. Cette sélectivité accrue ne pourra que se renforcer au cours de l'année 1993.

3. Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)

Créée par la loi du 7 janvier 1983, la politique des ZPPAU connaît un succès certain auprès des petites communes et des communes rurales. Elle permet, en effet, de protéger le patrimoine local et de sensibiliser les populations à ce patrimoine, sans pour autant nécessiter la mise en œuvre de procédures aussi complexes que ne l'impose la loi du 13 décembre 1913 sur les monuments historiques. Elle permet aussi de prendre en compte le patrimoine diffus réparti sur le territoire de la commune et le paysage. La procédure des ZPPAU a ainsi permis, par exemple, à la commune de Commana (Finistère) de protéger ses hameaux et ses chemins creux.

Le succès des ZPPAU s'est très largement confirmé au cours de l'année 1992. Le nombre de ZPPAU créées a, en effet, presque doublé passant de 70 à 120 et de très nombreuses mises à l'étude ont été enregistrées (plus de 600 études préalables sont, actuellement, engagées).

Les ZPPAU sont toujours très appréciées par les petites communes comme en témoignent les données suivantes :

RÉPARTITION DES ZPPAU PAR TYPE DE COMMUNE

	ZPPAU approuvées (en %)	ZPPAU en cours d'étude (en %)
Communes de moins de 1.000 habitants	30	30
Communes de 1.000 à 5.000 habitants	40	37
Communes de plus de 5 000 habitants	30	33

Mais, on constate, depuis peu, un intérêt croissant des communes d'importance pour ce type de procédure qui semble bien adapté, aussi, à la protection du patrimoine urbain.

Ainsi la commune de Villeurbanne a créé une ZPPAU, afin de protéger son patrimoine des années trente et des villes telles que Royan et Brest se sont engagées dans la même démarche.

La politique des ZPPAU est encouragée par l'Etat dans le cadre de crédits d'études inscrits au budget de l'Equipement au chapitre 55.21 «*Etudes dans les sites, abords et paysages*».

Votre rapporteur constate avec satisfaction la forte progression des dotations de ce chapitre, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

(en milliers de francs)

	1992	1993	Evolution
Autorisations de programme	10 350	12 350	+ 19,3 %
Crédits de paiement	8 841	12 405	+ 40,3 %

II. L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES PROJETS DE RÉFORME

A. L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

1. Les plans d'occupation des sols

Après avoir connu un fort élan entre 1983 et 1986, la planification urbaine connaît depuis cette date un certain ralentissement.

Le tableau suivant illustre ce phénomène qui touche autant les prescriptions nouvelles que les publications et les approbations.

EVOLUTION DES FLUX ENTRE LE 1ER JUILLET 1989
ET LE 1ER JUILLET 1992

Etat d'avancement de la procédure	Nombre de communes		
	du 1.7.89 au 1.7.90	du 1.7.90 au 1.7.91	du 1.7.91 au 1.7.92 (estimation)
Prescriptions	331	169	187
Publications	506	434	417
Approbations	775	665	582

Au 1er juillet 1992, on peut donc estimer que l'ensemble des POS au moins prescrits couvre près de 70 % du territoire national métropolitain avec une superficie concernée de 377.000 km² et près de 96 % de la population (53,9 millions d'habitants).

Mais, si les communes où il était nécessaire d'élaborer un POS disposent actuellement, pour une grande majorité, d'un tel document d'urbanisme, on peut aussi constater un nombre

relativement élevé de modifications et de révisions de POS déjà achevés.

Le nombre de révisions est évalué à environ 40 % des POS approuvés des villes de plus de 10.000 habitants. Ce taux est plus élevé dans les espaces les plus sensibles, il est beaucoup plus faible dans les zones rurales.

2. Les schémas directeurs

Au 1er juillet 1992, le nombre de schémas directeurs approuvés s'élève à 200. Ces documents concernent plus de 40 % de la population et 15 % des communes représentant 11 % du territoire national.

Parmi ces schémas, 24 ont été déjà modifiés à une ou plusieurs reprises et 76 sont en cours de modification.

ETAT D'AVANCEMENT DES SCHEMAS DIRECTEURS (SITUATION AU 1ER JUILLET)

Etat d'avancement de la procédure	Nombre de schémas directeurs			Nombre de communes 1991	Surface milliers de km ² 1991	Population millions d'habitants 1991
	1989	1990	1991			
Délimités	425	430	428	11.000	150	44
dont approuvés	195	195	197	6.200	76	24
dont en modification (totale ou partielle)	16	27	45	1.350	20	8

L'élaboration ou la modification d'un nombre important de schémas directeurs - plus de 142- est par ailleurs envisagée.

L'effort de planification intercommunale devrait donc, selon le Gouvernement, se poursuivre, voire s'accroître : comme auparavant, il portera sur l'établissement de nouveaux schémas

directeurs, notamment pour apporter une réponse intercommunale à des projets d'implantation de grands équipements ou d'aménagement à des fins touristiques ou de loisirs. Par ailleurs, la gestion et l'adaptation des schémas directeurs existants devraient se poursuivre et concerner principalement des aires urbaines et pour lesquelles s'impose une prise en compte de l'évolution du contexte socio-économique et de récents projets d'équipement.

3. La compensation des charges résultant de la décentralisation des procédures d'urbanisme

Deux dotations du budget contribuent à soutenir les collectivités locales dans l'élaboration et l'adaptation des documents d'urbanisme.

Le première dotation, la plus importante, est destinée à compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en matière d'urbanisme. Elle est attribuée sous forme d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation et les crédits afférents sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur. Cette dotation s'élevait à 81,2 millions de francs en 1992, elle sera portée à 84,4 millions de francs en 1993.

De 1984 à 1991, plus de 20.000 communes ont bénéficié de ce concours particulier, dont 30 % pour élaborer leur POS et 70 % pour le modifier ou le réviser. Le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale ayant bénéficié de cette dotation pour la réalisation d'un schéma directeur s'est élevé, durant la même période, à 72.

La seconde dotation figure au budget du ministère de l'Équipement et du Logement. Elle est destinée à assurer l'exercice par l'État de ses responsabilités dans le cadre de l'établissement ou la révision des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, ainsi que l'exercice de ses propres compétences telles qu'elles sont définies par la loi du 7 janvier 1983. L'évolution de cette dotation est retracée dans le tableau suivant :

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1990	35,5	33,63
1991	37,0	28,246
1992	36,097	32,775

(en millions de francs)

La dotation prévue par le projet de loi de finances pour 1993 s'élève à 41 millions de francs en autorisations de programme et 39 millions de francs en crédits de paiement. Votre rapporteur se félicite de ces hausses de crédits, respectivement de 13,8 % et 19,6 % qui marquent un effort manifeste d'accroître les capacités d'expertise des services de l'État. Selon les indications fournies à votre rapporteur, ces dotations supplémentaires devraient être principalement consacrées à des études prospectives concernant la planification urbaine et la mise en oeuvre de la loi d'orientation pour la ville ainsi qu'à l'assistance paysagère, indispensable pour aborder les problèmes d'infrastructure, d'urbanisme commercial et d'écologie urbaine.

B. LA RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU DROIT DE L'URBANISME

1. Le rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a remis au Premier ministre, en février 1992, le rapport qui lui avait été demandé sur l'état du droit et du contentieux de l'urbanisme (1).

Reconnaissant l'existence d'une crise du droit de l'urbanisme, ce rapport souligne les insuffisances du droit actuel et de sa pratique.

Parmi les critiques qui sont formulées, on relèvera notamment :

- l'incohérence croissante d'un droit de l'urbanisme dont la complexité s'est accrue au fil de nombreuses réformes ponctuelles ;

- l'insuffisance du contrôle de la légalité. Le Conseil d'Etat rappelle, ainsi, que sur 737.000 décisions d'urbanisme prises en 1989, 7.000 seulement, soit 1 %, ont fait l'objet d'observations de l'Etat et que 272 ont fait l'objet d'un déféré préfectoral au juge administratif (soit une moyenne de 3 déférés par an et par département). Il note aussi *« l'absence presque complète de déférés préfectoraux à l'encontre des décisions d'application anticipée des dispositions d'un POS en cours de révision, alors qu'aucun doute n'existe dans certaines zones sur l'illégalité de ces décisions et de leurs prorogations »*.

Il considère que cette situation discrédite l'Etat, que la très grande diversité de l'exercice du contrôle de légalité nuit considérablement au principe d'égalité des citoyens devant la loi et note que la quasi-inexistence de ce contrôle a eu pour effet la multiplication des recours des particuliers et des associations ;

- la multiplicité des règles d'encadrement des POS (lois d'aménagement et d'urbanisme : *« littoral »* et *« montagne »*, abords des aérodromes, projets d'intérêt général, chartes intercommunales, programmes locaux de l'habitat) engendre un désordre certain du droit ;

(1) *L'urbanisme : pour un droit plus efficace. La documentation française.*

- l'inadaptation des schémas directeurs, trop souvent conçus comme des «super POS» et dont les procédures d'élaboration et de révision sont excessivement lourdes.

Les recommandations et les propositions du rapport du Conseil d'Etat tendent à un durcissement des règles d'urbanisme et à un contrôle plus rigoureux de leur application. Parmi les 63 propositions formulées, on relèvera notamment :

- le remplacement des schémas directeurs par des directives territoriales d'aménagement, élaborées par l'Etat, les régions et les départements, qui concerneraient des espaces plus vastes ;

- l'interdiction de toute révision du POS pendant une durée de trois années à compter de son application ou de la précédente révision, sauf urgence ou opération d'intérêt général ;

- l'attribution d'un effet suspensif aux demandes de sursis à exécution jointes à des déférés préfectoraux contre les actes pris en application du code de l'urbanisme ;

- la fixation d'amendes proportionnelles aux profits illicites réalisés par les constructeurs sans permis ou avec un permis annulé, la multiplication par dix des plafonds des amendes prévues en cas d'infraction à la réglementation de l'urbanisme et l'institution de peines d'emprisonnement dès la première infraction ;

- la publication à la conservation des hypothèques de toute décision du juge judiciaire ordonnant la mise en conformité ou la démolition.

2. Les projets de réforme

Les propositions et recommandations du rapport du Conseil d'Etat ont fait l'objet d'une réflexion approfondie en vue du dépôt d'un projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme.

Au Conseil des ministres du 2 septembre 1992, le ministre de l'Équipement a présenté les grandes orientations de ce futur projet de loi.

Soulignant que les règles d'urbanisme sont insuffisamment respectées en raison, notamment, de leur complexité et de leur modification trop fréquente et que cette situation aboutit à

une inflation du contentieux de l'urbanisme (2.700 recours en 1978 - 10.000 en 1991), le ministre a fait part de sa volonté de mieux redéfinir et affirmer le rôle de l'Etat et de mieux insérer les POS dans leur environnement sans pour autant alourdir la réglementation actuelle. Le futur projet devrait comporter, ainsi, cinq volets :

- pour assurer la cohérence des planifications à l'échelle du territoire, des directives territoriales d'aménagement, opposables aux POS et aux schémas directeurs devraient constituer le document d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme ; élaborées par l'Etat, en association avec les collectivités territoriales, notamment la région, et approuvées par décret en Conseil d'Etat, elles définiront les grands équilibres en matière d'équipement (T.G.V., autoroutes, universités...) et leur impact sur l'environnement ;

- pour contribuer à une meilleure stabilité des POS, leur procédure de modification (ou de révision) serait réformée afin d'éviter au maximum les formes dérogatoires et de statuer plus rapidement ;

- l'exercice du droit de préemption urbain, prérogative de puissance publique mise à la disposition des communes pour mettre en oeuvre leur politique d'urbanisme, serait mieux encadré ;

- le contrôle de légalité serait renforcé, les décisions de sursis à exécution en cas de contentieux devant être rendues effectives et les procédures administratives au service des citoyens, notamment celle de l'urgence, améliorées ;

- enfin, pour dissuader les constructeurs qui contreviennent aux règles d'urbanisme, les sanctions pénales devraient être alourdies et les peines prononcées strictement appliquées et rendues publiques.

Votre rapporteur se félicite de ces propositions qui lui semblent positives et de nature à restaurer la crédibilité du droit de l'urbanisme et de son application. Il s'interroge toutefois sur la cohérence de ce dispositif avec la réforme annoncée par Mme Ségolène ROYAL, ministre de l'Environnement, visant à créer des directives paysagères opposables aux POS et ne manquera pas d'interroger sur ce point le ministre de l'Équipement.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs à l'Urbanisme figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis favorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.