

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1983.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assimiler les cartes communales adoptées avant le
1^{er} janvier 1983 aux plans d'occupation des sols,*

PRÉSENTÉE

par MM. Jean MADELAIN, René BALLAYER, André BOHL, Henri
LE BRETON, Roger BOILEAU, Auguste CHUPIN, Rémi
HERMENT, Kléber MALÉCOT, Claude MONT, Roger POU-
DONSON, Jean-Marie RAUSCH, Jean SAUVAGE, Louis
VIRAPOULLÉ et les membres du groupe de l'U.C.D.P. (1) et
rattachés administrativement (2),

Sénateurs.

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

(1) Ce groupe est composé de: MM. Alphonse Arzel, Octave Bajeux, René Ballayer, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Jean-Marie Bouloux, Raymond Bouvier, Louis Calveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Collin, François Dubanchet, Charles Ferrant, André Fossat, Jean Francou, Henri Goetschy, Jean Gravier, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoefel, René Jager, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jean Madelain, Kléber Malécot, Daniel Millaud, René Monory, Claude Mont, Jacques Mossion, Dominique Pado, Francis Palmero, Paul Pillet, Alain Poher, Raymond Poirier, Roger Poudonson, Maurice Prévosteu, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Jean Sauvage, Pierre Schléé, Paul Séramy, René Tinant, Raoul Vadepied, Pierre Vallon, Louis Virapoullé, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

(2) Rattachés administrativement: MM. Marcel Daunay, Jacques Genton, Alfred Gérin, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Marcel Lemaire, Roger Lise, Pierre Sicard, Georges Treilla.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les cartes communales sont progressivement apparues, à partir de 1977, pour répondre aux besoins des petites communes rurales. Bien souvent, en effet, celles-ci n'envisageaient pas de se doter d'un P.O.S., en raison, d'une part, du caractère « sophistiqué » du contenu d'un tel document et, d'autre part, de la longueur de sa procédure d'élaboration. Mais elles ne souhaitaient pas pour autant s'en tenir aux seules dispositions du « Règlement national d'urbanisme » (articles R. 111-1 à 111-24 du Code de l'urbanisme), applicables sur le territoire des communes non dotées d'un document local d'urbanisme.

Bien souvent, en effet, les dispositions du « Règlement national d'urbanisme », nécessairement générales et imprécises, laissaient, cas par cas, un très large pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de la délivrance des autorisations individuelles d'utilisation des sols et, notamment, des permis de construire. Il en était ainsi, entre autres, de la disposition dite « anti-mitige » de l'article R. 111-14-1, selon lequel « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsque les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination, à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés... ».

Le vague de telles dispositions — aussi utiles fussent-elles — présentait des inconvénients aussi bien pour les administrés, qui ne savaient pas par avance à quoi s'en tenir, que pour l'administration qui, notamment au plan local, était ainsi conduite à opérer, cas par cas, des arbitrages difficiles et souvent contestés.

D'où l'idée de fixer à l'avance pour chaque commune dans un document public les critères d'application de telles dispositions en indiquant, dans un « zonage » simplifié, l'affectation souhaitable des différents secteurs du territoire communal.

Ce lien avec l'application du « Règlement national d'urbanisme » fut souligné par les différentes appellations initialement données à de tels documents : « Conventions pour l'application du règlement national d'urbanisme » (C.A.R.N.U.), « Plan d'application du règlement national d'urbanisme » (P.A.R.N.U.).

La notion de « carte communale » fut consacrée par une circulaire, en date du 12 octobre 1978, du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie qui, s'adressant aux directeurs départementaux

de l'équipement, écrivait : « Je vous rappelle l'intérêt de dresser, en concertation avec les collectivités locales intéressées, des cartes communales définissant des règles du jeu simples pour l'examen du permis de construire en application du règlement national d'urbanisme. »

Ainsi conçues, les « cartes communales » se développèrent rapidement. Selon les cas, l'initiative émanait des communes ou de la direction départementale de l'équipement. La procédure d'élaboration était souple et rapide, ne dépassant pas quelques mois.

Aussi comptait-on déjà plus de 2 500 cartes communales en 1979, plus de 5 000 en 1982.

Une construction juridiquement fragile.

Ce succès pratique ne pouvait cependant faire oublier que les cartes communales n'avaient aucune base juridique et ne pouvaient donc légalement servir de fondement à des décisions individuelles accordant ou refusant une autorisation d'utilisation du sol.

L'administration en avait d'ailleurs conscience et, à diverses occasions, s'attachait à préciser que les cartes communales n'étaient pas opposables aux « tiers ». Cette formule figurait dans le texte même de la plupart des cartes. Elle fut utilisée dans diverses réponses ministérielles à des questions écrites des parlementaires.

Mais, du même coup, c'était reconnaître que les cartes communales n'étaient pas susceptibles de remplir vraiment la fonction pour laquelle elles avaient été conçues ; car si elles ne devaient n'être qu'une sorte de guide sans valeur normative, elles n'apportaient pas de réponses au problème posé.

Aussi se soucia-t-on de combler le « vide juridique » existant. Mais les initiatives prises à cet effet n'aboutirent pas.

Une volonté constante du Sénat : la légalisation des cartes communales

Le projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme préparé par M. d'Ornano, alors Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, et déposé sur le bureau du Sénat en juin 1979, donnait une base légale à la pratique des cartes communales. Mais l'on sait que, pour diverses raisons, ce projet ne fut pas inscrit à l'ordre du jour avant les élections présidentielles et législatives de mai-juin 1981, après lesquelles il devint caduc.

Lors de la discussion du projet de loi qui devait aboutir à la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Sénat adopta, en première lecture, un article additionnel instituant les cartes communales. Mais cette disposition ne fut pas reprise dans la suite des débats parlementaires.

Le projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui devait aboutir à la loi du 7 janvier 1983, était muet sur les cartes communales, dont la reconnaissance officielle n'était d'ailleurs guère compatible avec la volonté exprimée, par ailleurs, de généraliser les P.O.S.

Le Sénat, devant qui le projet de loi fut d'abord discuté, adopta un amendement (qui devint l'article 29 *ter* du texte voté par le Sénat) qui officialisait l'existence des cartes communales et précisait leur régime.

Cet article 29 *ter* avait, au-delà de son objet même, une double portée. D'une part, il aboutissait à doter d'un document d'urbanisme les communes qui avaient une carte communale sans que pour autant la compétence pour la délivrance des permis de construire leur fût transférée : en effet, ce transfert de l'Etat aux communes ne valait que là où un P.O.S. était applicable.

D'autre part, dans la rédaction adoptée par le Sénat, le texte faisait échapper les communes qui seraient pourvues d'une carte communale à l'application des dispositions de l'article 16 du projet (devenu l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983) limitant la constructibilité des terrains situés sur le territoire des communes non dotées d'un P.O.S.

L'article 29 *ter* voté par le Sénat fut écarté par l'Assemblée Nationale lors de la première lecture du texte. Par la suite, il ne fut pas repris par la commission mixte paritaire et ne figura pas dans la loi du 7 janvier 1983.

La consécration législative avait donc échoué.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 1983 crée un vide juridique grave que ne comble pas la loi du 7 janvier 1983.

Dans un arrêt du 29 avril 1983 « Commune de Régnny (Loire) », le Conseil d'Etat affirme l'illégalité des cartes communales, ce qui rend un peu vaines les spéculations juridiques relatives à leur nature exacte.

Pourquoi les cartes communales sont-elles illégales ? Le raisonnement du Conseil d'Etat combine deux idées.

La première est que la matière de l'urbanisme relève (dans le système antérieur à la loi du 7 janvier 1983) de la compétence de l'Etat et non pas de la commune : il n'appartient donc pas au conseil municipal d'intervenir en ce domaine.

La seconde idée est plus subtile : bien que, comme on vient de le dire, la matière de l'urbanisme soit, dans le système antérieur à la loi du 7 janvier 1983, une compétence étatique et non pas communale, le maire y détient divers pouvoirs ; mais ces pouvoirs, qu'il exerce au nom de l'Etat, sont des pouvoirs propres dans l'emploi desquels le conseil municipal n'a pas à s'immiscer. Ainsi, en élaborant, par la carte communale, une « directive » destinée à « encadrer » les avis émis ou les décisions prises par le maire en matière d'urbanisme, le conseil municipal empiète illégalement sur la compétence du maire. A ce titre également, il commet une illégalité.

La loi du 7 janvier 1983 ne va transférer le pouvoir de délivrer le permis de construire (ainsi que, d'une façon générale, les diverses autorisations d'utilisation des sols) que pour les seules communes dotées d'un P.O.S. Pour les communes dépourvues de P.O.S., le permis de construire demeurera délivré au nom de l'Etat. En outre, les règles de limitation de la constructibilité de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 s'appliqueraient à ces communes.

Permettre aux petites communes rurales de disposer d'un zonage précisant les possibilités d'utilisation du sol, sans pour autant les contraindre à se doter d'un P.O.S. était assurément une idée juste. Le Sénat avait choisi de doter les cartes communales d'un statut législatif, la loi du 7 janvier 1983 a choisi une autre voie : prévoir un seul document local d'urbanisme, le P.O.S., mais en diversifier le contenu pour permettre l'élaboration de « P.O.S. simplifiés », éventuellement réduits à un « zonage » et à la définition des règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature.

Entre un tel « P.O.S. simplifié » et une carte communale, la différence de point de vue du contenu et donc, en principe, de l'élaboration est mince, sinon inexistante.

Une solution simple : assimiler les cartes communales existantes à des P.O.S.

Un grand nombre de communes sont actuellement dotées d'une carte communale dont le contenu n'est pas différent des « P.O.S. simplifiés » envisagés par le nouvel article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Or, l'arrêt du Conseil d'Etat susvisé rend caducs ces documents.

Les communes dotées d'une carte communale se trouvent donc dans l'obligation de reprendre au départ la procédure d'élaboration d'un P.O.S.

Cette procédure risque de s'avérer longue et coûteuse, pour des raisons techniques notamment. La loi prévoit, certes, l'aide gratuite des services extérieurs de l'Etat, mais les directions départementales de l'Equipement n'ayant réalisé que 7 000 P.O.S. en quinze ans, il existe un risque important d'engorgement et de retard face à la rigueur des délais institués.

Les conséquences de l'application de la loi du 7 janvier 1983 risquent d'avoir de fâcheuses conséquences sur l'économie des zones rurales. Alors qu'elle était en déclin, lors des recensements de 1975 et 1982 la population en milieu rural a augmenté de 3,6 %. Entre 1970 et 1980, le nombre de logements neufs terminés en milieu rural a crû de 30 %. Si les communes dépourvues de P.O.S. ne parviennent pas, pour des raisons techniques et financières, à prescrire et arrêter un projet de P.O.S. en un an, l'application de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 risque de pénaliser lourdement les industries du bâtiment qui constituent un élément significatif de l'économie en zone rurale, lesquelles seront obligées de licencier du personnel.

C'est pourquoi nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi dont l'objet est l'assimilation, sous réserve d'une enquête publique, des cartes communales compatibles avec les normes et les documents d'urbanisme supérieurs et respectant les servitudes d'utilité publique, dont le contenu correspond à celui des « P.O.S. simplifiés » visés à l'article L. 12-1, alinéas 1° et 2°, du code de l'urbanisme.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les cartes communales ou autres documents de zonage simplifiés adoptés avant le 1^{er} janvier 1983 peuvent être assimilés aux plans d'occupation des sols visés au chapitre .II du Code de l'urbanisme si :

1° Ils sont compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111.1.1 du Code de l'urbanisme et les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, s'ils existent ;

2° Ils respectent les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants ;

3° Leur contenu :

a) Délimite des zones urbaines en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols ainsi que les structures agricoles et l'existence de zones de terrain produisant des denrées de qualité supérieure et des zones comportant des équipements spéciaux importants et détermine des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;

b) Définit, en fonction des situations locales, les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature.

Art. 2.

Pour être assimilé aux plans d'occupation des sols visés au chapitre III du Code de l'urbanisme, la carte communale ou le document de zonage simplifié doit être soumis à enquête publique.

La carte communale ou le document de zonage simplifié, éventuellement modifié au vu des résultats de l'enquête publique, est ensuite approuvé par délibération du conseil municipal.