

N° 18

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 octobre 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, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours,*

Par MM. Pierre HÉRISSON et Louis ALTHAPÉ,  
Sénateurs.

---

(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, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, 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, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial, Henri Weber.

**LA RÉFORME DU DROIT DE L'URBANISME**  
**À MI-PAROURS**

Au printemps 2000, le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme constitué par la Commission des Affaires économiques du Sénat a présenté son rapport intitulé : *Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme*.

Dans le droit fil de ces réflexions, et afin d'examiner avec des élus, des praticiens et des juristes, les modifications susceptibles d'alléger les procédures, et de supprimer les blocages et les lourdeurs du droit de l'urbanisme, la Commission des Affaires économiques a organisé, avec le concours de l'Association française de droit des collectivités locales, un colloque intitulé : *La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours*.

Le présent rapport d'information contient les actes de ce colloque tenu le 22 mars dernier, dont la Commission des Affaires économiques a approuvé la publication au cours de sa réunion du 11 octobre 2000.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>A/ ETAT DES LIEUX</b> .....	5
• <b>M. FRANÇOIS-PONCET</b> , <i>président de la Commission des Affaires économiques, Sénateur du Lot-et-Garonne</i> .....	5
<b>I. UN DROIT INEFFICACE ?</b> .....	7
• <b>M. HERRISSON</b> , <i>président du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, Sénateur de la Haute-Savoie</i> .....	7
<b>II. L'URBANISME ET LA CONSTRUCTION : DEUX FRÈRES ENNEMIS ?</b> .....	12
• <b>M. GUITELMACHER</b> , <i>président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC)</i> .....	12
<b>III. L'URBANISME ET L'ENVIRONNEMENT : DEUX OBJECTIFS CONCILIAIBLES ?</b> .....	16
• <b>M. LEFONDRE</b> , <i>professeur à l'université de Caen, vice-président de l'Association française de droit des collectivités locales</i> .....	16
<b>B/ QUELLES SOLUTIONS ?</b> .....	29
<b>I. MODERNISER UN DROIT « IRRÉFORMABLE » ?</b> .....	29
• <b>M. ALTHAPE</b> , <i>rapporteur du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques</i> .....	29
<b>II. RÉNOVER LES PROCÉDURES D'AMÉNAGEMENT</b> .....	33
• <b>M. AUBY</b> , <i>professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, président de l'Association française de droit des collectivités locales</i> .....	33
<b>III. ADAPTER LES DOCUMENTS D'URBANISME</b> .....	38
• <b>M. JEGOUZO</b> , <i>président honoraire de l'Université Paris I</i> .....	38
<b>IV. ALLÉGER ET ABRÉGER LE CONTENTIEUX</b> .....	42
• <b>Me PITTARD</b> , <i>avocat au Barreau de Nantes</i> .....	42

## **A/ ETAT DES LIEUX**

**M. FRANÇOIS-PONCET**, *président de la Commission des Affaires économiques, Sénateur du Lot-et-Garonne*

Monsieur le Président Hérisson, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, Messieurs les professeurs, Mesdames et Messieurs, je constate avec plaisir que l'urbanisme est un sujet qui fait recette, mais aussi un sujet qui fait problèmes. C'est autour de ces problèmes que nous sommes réunis aujourd'hui.

Comme vous le savez, ce colloque fait suite au rapport qui a été établi par un groupe de travail de la Commission des Affaires économiques du Sénat sous l'impulsion de deux de mes collègues, M. Hérisson, qui préside le groupe, et M. Althapé, qui en est le rapporteur.

Le sous-titre du rapport est « *La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours* », un titre qui ne pouvait pas coller davantage à la réalité puisque le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains a été adopté par l'Assemblée Nationale, et que le Sénat en débatera dans le courant du mois d'avril. Le rapporteur de ce groupe de travail qui nous réunit aujourd'hui, M. Althapé, a été également désigné comme rapporteur du projet de loi. Il y a donc une unité dans la réflexion du Sénat sur ces sujets.

Je me réjouis que nos deux collègues se soient penchés depuis un an sur un problème dont ils auront à faire rapport au Sénat à propos de ce projet de loi, dont je n'ai pas besoin de souligner l'importance. Avant de leur laisser vous présenter leurs conclusions, permettez-moi simplement de vous dire qu'après avoir lu leurs conclusions et après en avoir débattu au sein de notre commission, il semble qu'elles s'articulent autour de trois grandes priorités : simplifier, réorienter et décentraliser.

Qu'il soit nécessaire de simplifier notre réglementation sur l'urbanisme, c'est, je crois, une constatation que tout le monde est prêt à faire. Ce qui était procédural est devenu procédurier. La meilleure preuve en est que le contentieux sur ces sujets gonfle d'année en année. Par conséquent, je crois qu'il est tout à fait

clair que le moment d'une simplification de ce monument de complexité était venu.

La construction juridique qu'on a peu à peu élaborée sur les problèmes de l'urbanisme tenant compte, comme nous le souhaitons, des réalités de terrain, on s'accommoderait peut-être de sa complexité. Mais le fait est que les textes ne font pas droit à un certain nombre de préoccupations que nous jugeons, notamment ici au Sénat, comme prioritaires. Trois d'entre elles retiennent spécialement notre attention.

L'une concerne l'entrée des villes, les zones situées à proximité des agglomérations. On a le sentiment d'assister, d'année en année, à une dégradation, à un gaspillage de ces zones situées sur le pourtour des cités. Il y a là beaucoup à faire. Le procès des grands ensembles, des cités-dortoirs, la laideur de ces faubourgs plus ou moins délaissés est dans tous les esprits. Je ne connais pas beaucoup de personnes qui les défendent. C'est donc une première préoccupation. Comment traiter ces zones suburbaines ?

La deuxième préoccupation va en sens contraire. Si l'on a insuffisamment protégé ces pourtours de villes et on a, à l'inverse, surprotégé les zones rurales. Cette question est très proche du cœur des sénateurs. Ils représentent pour partie l'espace rural français -on le leur reproche assez- et ils se préoccupent de voir l'espace rural se désertifier. Or, aujourd'hui, les Français expriment leur préférence pour une résidence dans des petites communes. Chacun sait d'ailleurs que la nouvelle économie dans laquelle nous entrons permettra à un nombre croissant de personnes d'aller travailler là où elles veulent vivre, et non pas, comme cela a été le cas depuis près de deux siècles, d'aller vivre là où elles sont bien obligées de travailler.

Nous assistons donc à une inversion de la tendance au dépeuplement des zones rurales, que renforceront le développement des nouvelles techniques de communication et le progrès des transports. Or, que voyons-nous dans l'espace rural ? Les services du ministère de l'Équipement, les DDE, appliquent dans un esprit systématiquement restrictif le code de l'urbanisme.

Bien sûr, personne ne souhaite le mitage, et les élus ruraux en sont plus conscients que tout autre. Mais pour légitime que soit cette préoccupation, elle sert de plus en plus de prétexte à une attitude systématiquement négative. C'est au point que des maisons qui existaient et qui sont plus ou moins tombées en ruine ne peuvent pas être reconstruites. Par conséquent, on revient en arrière par rapport à ce qui pouvait exister il y a un ou deux siècles.

Pourquoi interdit-on que certains bâtiments de ferme qui existent soient transformés en habitation, alors même qu'ils ont l'eau, l'électricité et sont desservis par la route ? Il va sans dire que les élus locaux sont très sensibles aux

investissements que pourrait comporter ou entraîner l'éparpillement d'habitations construites sans rationalité. Mais, de là à transformer une protection en camisole de force, il y a une frontière que nous estimons souhaitable de ne pas franchir.

La troisième préoccupation qui nous anime concerne la décentralisation. Voici un thème auquel le Sénat, vous le savez, est très attaché. Il est certain qu'après le grand bond en avant qui a été fait au début des années 80 par Gaston Deferre et les lois de décentralisation de l'époque, on assiste dans un peu tous les domaines à une marche arrière. On a le sentiment que les services de l'Etat interfèrent de plus en plus avec ce qui devrait être laissé à la responsabilité des élus locaux. Il nous paraît nécessaire de réagir contre une telle évolution parce qu'il y va, en réalité, du développement de l'ensemble de ces zones.

Je suis persuadé que MM. Hérisson et Althapé sauront situer leurs travaux dans ce contexte. Au cours de vos débats, vous serez amenés à aborder un certain nombre des questions que le projet de loi pose. Nous avons d'ailleurs la chance de recevoir parmi nous ceux qui ont inspiré, voire rédigé, ce texte et il serait intéressant de leur donner la parole.

Vous tous qui participez à ce colloque, intervenez vigoureusement. N'hésitez pas à prendre à partie ceux qui, de ce côté-ci de la tribune, croient détenir une vérité, que certains d'entre vous appréhendent peut-être autrement. Vous savez que le Sénat est le lieu du libre débat.

## **I. UN DROIT INEFFICACE ?**

**M. HERISSON**, *président du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, Sénateur de la Haute-Savoie*

Merci, Monsieur le Président. Mesdames, Messieurs, je voudrais, à mon tour, vous souhaiter la bienvenue et vous remercier de vous être inscrits nombreux, venant des différentes régions de France ou représentant les différents partenaires de l'acte de bâtir et de l'aménagement du territoire.

Le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme a été créé il y a un peu plus d'un an. Il a rencontré plus de 200 interlocuteurs au cours d'auditions au Sénat ou de visites sur le terrain, avec des déplacements en Ardèche, en Haute-Savoie, dans les Pyrénées-Atlantiques, en Seine-Maritime et Val-de-Marne.

Nous avons tenu à observer ce qui se passe dans les différentes régions de France pour connaître leurs particularités et les approches différentes observées en zone urbaine, périurbaine, ou « rurbaïne ».

Loin de prétendre réécrire à lui tout seul le code de l'urbanisme, notre groupe a tenté de travailler en partant de constats réalistes et pragmatiques. En matière de droit de l'urbanisme, il semble 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. Voilà un exemple qui nous incite les uns et les autres, pour ne pas dire tous, à la modestie.

Nous sommes parvenus à deux conclusions principales : il faut simplifier et décentraliser le droit de l'urbanisme, comme l'indique le titre du rapport qui va vous être présenté dans quelques instants par notre collègue M. Althapé.

Dix-sept ans après le vote des lois de décentralisation, 4 permis sur 5 sont délivrés au nom des communes. Cependant, environ 65 % de ces décisions sont instruites par les services de l'Etat, c'est-à-dire que la décentralisation pourrait aller beaucoup plus loin en matière de délivrance d'autorisation d'occupation du sol.

Un problème analogue est posé concernant les documents de planification. Le POS est bel et bien inadapté à la situation des petites communes, même si on trouve aujourd'hui quelques satisfactions dans les agglomérations moyennes et dans les grandes villes. Mais est-il besoin de rappeler une fois de plus à cette tribune que 80 % de nos concitoyens vivent sur 20 % du territoire, ce qui engendre forcément une prise en compte de leurs problèmes ?

La généralisation du système des cartes communales pourrait constituer une avancée, encore faudrait-il que la substance de la carte soit élaborée par la commune sans que celle-ci ne soit soumise à la tutelle des services de l'Etat. Lors d'un déplacement en province, nous avons constaté que les services de l'Etat comptaient, dans bien des cas, avant tout sur la résignation des élus pour leur faire accepter ce qui ressemble souvent à un diktat et non à une véritable concertation.

Permettez-moi d'être volontairement provocateur, mais le but de nos interventions est d'ouvrir un large débat. Comme l'a dit notre Président tout à l'heure, n'hésitez pas vous-même à susciter un débat animé, notamment sur des sujets de mécontentement.

Pour nous, il faut poursuivre la décentralisation jusqu'à son terme dans plusieurs domaines, et notamment dans celui qui nous préoccupe aujourd'hui.

N'est-il pas, en outre, absurde de maintenir dans les grandes villes la procédure de double instruction pour les autorisations de POS, une fois par les communes et une autre fois par les services extérieurs de l'Etat ? Ceci pose la question de l'insuffisance du transfert des moyens par rapport au transfert des compétences, que nous avons dénoncée à de nombreuses reprises devant le Sénat



au cours de discussions sur les textes concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire. L'Etat devrait accorder un soutien plus consistant aux collectivités qui ont recours aux nouvelles technologies qui permettent aujourd'hui l'élaboration de documents des POS et pour leur communication au public. Beaucoup reste à faire, pour ne pas dire tout, en la matière.

De même, la question de l'irresponsabilité de l'Etat, du fait des conseils que ses services sont amenés à rendre aux communes dans le cadre de la procédure de mise à disposition, est d'une grande acuité. Une telle situation est-elle acceptable quand on sait les conditions dans lesquelles sont élaborées les cartes communales ? S'imagine-t-on que le maire d'une commune de 150 habitants, dont le territoire couvre plus de 3000 hectares, exerce un véritable pouvoir hiérarchique sur les services de l'Etat ? Sûrement pas.

Enfin, nous avons constaté que les services de l'Etat pourraient utilement se concentrer sur le contrôle de la légalité, qui laisse à désirer, ainsi que l'a récemment relevé le Conseil Général des Ponts et Chaussées, peu suspect d'être hostile au ministère de l'Equipement. Il n'est pas bon que l'Etat, prestataire de services, soit aussi le conseiller juridique des communes auxquelles il adresse le porter à connaissance avant de se muer en contrôleur de la légalité. Le moment est venu pour lui, de quitter cette triple casquette.

Vous trouverez dans notre rapport la description de nombre de procédures manifestement trop lourdes ou inadaptées. Permettez-moi d'illustrer mon propos de quelques exemples.

Les changements d'affectation sont souvent beaucoup trop compliqués dans une zone urbaine ou rurale. Lors de notre déplacement à Orly, nous avons constaté par exemple que pour transformer en logements pour personnes âgées des immeubles consacrés à des appartements, il était nécessaire de modifier le plan d'aménagement de zone (PAZ), d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Vous imaginez la lourdeur de la procédure ! Il y a là des procédures beaucoup trop lourdes, qu'il nous appartient de simplifier. C'est un des premiers exemples en matière de simplification.

Cette question est encore plus endémique en zone rurale. Dans les Pyrénées-Atlantiques, nous avons visité deux granges situées en « zone naturelle ». L'une avait bénéficié d'un permis de construire à des fins de restauration parce qu'elle appartenait à un exploitant agricole en activité. L'autre, qui semblait pourtant en meilleur état, ne pouvait pas obtenir le permis de construire, car l'exploitant qui la possédait avait pris sa retraite et mis fin à son activité agricole. Une telle situation n'est pas acceptable, le moment est venu d'y mettre un terme. Il convient de faciliter les changements d'affectation des terrains, tant en zone urbaine qu'en zone rurale.

Un de nos champs d'investigation concerne également le contentieux de l'urbanisme. Je tiens d'ailleurs à saluer la présence parmi nous de Monsieur le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ainsi que celle de Monsieur le Président de la section des travaux publics. Ils apportent, s'il en était besoin, la preuve de l'importance du sujet et de la nécessité d'engager une réforme rapide.

En croisant les informations émanant du ministère de l'Équipement et celles provenant de l'association des Maires de France, nous avons constaté que chaque année les juges administratifs annulent 200 POS, alors que les maires publient après de longues procédures une centaine de nouveaux POS chaque année. Ainsi, on annule deux fois plus de POS qu'on n'en élabore. Dans certaines communes, on ne compte plus les annulations partielles et parfois les annulations totales successives, à tel point que les citoyens ne savent même plus à quel document se référer.

Nous avons d'ailleurs constaté que certaines personnes faisaient du contentieux une arme dilatoire, et même parfois un instrument de chantage. Vous trouverez deux exemples de ces comportements dans notre rapport. Dans ce cas, un individu signe un contrat de réservation d'un appartement et attaque le même jour le permis de construire de la résidence dans laquelle il se trouve. Dans l'autre, une personne monnaye son désistement 300 000 francs auprès du promoteur. Actuellement, il est très difficile de sanctionner les auteurs de recours abusifs. Personne dans le groupe de travail n'a souhaité limiter le droit d'ester en justice. Les choses doivent être claires dans ce domaine, il ne s'agit pas de limiter l'accès, mais de sanctionner les recours abusifs.

Reste à savoir si le juge administratif ne fait pas une application trop prudente des dispositions qui lui permettent théoriquement de sanctionner les auteurs des recours abusifs.

En matière d'architecture et de paysage, les architectes des Bâtiments de France pourraient utilement s'intéresser non plus au centre des villes, mais à leur périphérie et aux entrées de ville. Notre collègue Ambroise Dupont, dont je salue la présence, a écrit sur ce sujet des pages qui restent d'actualité dans un rapport publié en 1994. Il y a défini et rappelé l'urgence de traiter autrement les entrées de ville.

Sans doute serait-il de surcroît nécessaire que tous les ABF, sans exception, respectent strictement les procédures prévues par les textes en vigueur dès lors qu'ils réalisent des travaux dans les zones sur lesquelles ils sont susceptibles de donner un avis. Je sais bien qu'il est utile de ne pas « perdre la main » quand on exerce la profession d'architecte. Cependant, étant fonctionnaires, et à ce titre spécialement soucieux du respect de la loi, ils contrôlent l'application en délivrant des visas, notamment dans le périmètre de

visibilité des édifices classés. Les ABF doivent rester, en matière de cumul d'activités, dans le droit commun de la fonction publique sous réserve des exceptions prévues par les textes.

J'en viens à l'application des lois « montagne » et « littoral » qui suscitent de grandes empoignades dans les hémicycles. Je constate que la majorité de l'Assemblée Nationale a ressenti la nécessité de revoir les modalités d'application de ces textes. Je ne sais pas si nos collègues députés sont allés assez ou trop loin. Il n'en reste pas moins que les débats sur ce sujet prouvent que notre système suscite des blocages et des conflits.

Comme le soulignait le Président François-Poncet devant la Commission des Affaires économiques, la DDE applique souvent trop strictement la règle de constructibilité limitée. C'est pourquoi nous considérons que lorsque l'Etat édicte une réglementation pléthorique, il doit fournir aux communes qui ne peuvent plus construire de ce fait une étude de constructibilité résiduelle afin de leur permettre d'envisager les voies de leur développement dans le cadre de la légalité. Cette stratégie doit se doubler d'un renforcement de la concertation, par l'intercommunalité avec des schémas directeurs qui tiennent compte des cohérences historiques, géographiques, économiques et bien sûr humaines, du secteur dans lequel ils se développent.

Permettez-moi enfin de vous préciser que le bilan d'application des lois « littoral » et « montagne » s'avère plutôt positif, tout en étant susceptible d'améliorations. Nous avons notamment souhaité étendre les servitudes de passage des piétons le long des lacs de plus de 1.000 hectares de surface et préciser la notion d'équipement public exigeant la proximité immédiate de l'eau. Savez-vous en effet qu'actuellement les communes doivent le long des littoraux, maritimes ou lacustres, bricoler -et le terme est bien adapté- pour accueillir des visiteurs ?

Elles ne peuvent pas réaliser des parkings alors que ceux-ci, s'ils étaient aménagés, permettraient d'éviter les dégâts qu'occasionne le stationnement illicite des touristes. Je passe sur la nécessité de transporter chaque année des sanitaires à roulettes parce que les installations en dur sont prohibées par la loi, alors même que le respect des règles élémentaires d'hygiène n'est souvent pas, ou mal, assuré par cet équipement.

La vie des élus locaux est faite de servitudes inconnues de nos concitoyens. Il est bon de les rappeler ici aujourd'hui.

Il nous apparaît également nécessaire de faciliter la réutilisation des bâtiments existants dans la bande de 100 mètres lorsqu'ils sont destinés à un service public et que la Commission des sites s'assure de cette réaffectation et que celle-ci ne porte pas préjudice au paysage.

Notre collègue M. Althapé vous présentera les diverses préconisations techniques auxquelles nous sommes parvenus. Je conclurai pour ma part ce propos en soulignant que nous voulons que la législation relative à l'urbanisme soit inspirée par la maxime : "moins mais mieux".

Je cède maintenant la parole à M. Guitelmacher, Président de la Fédération Nationale des Promoteurs.

## **II. L'URBANISME ET LA CONSTRUCTION : DEUX FRÈRES ENNEMIS ?**

**M. GUITELMACHER**, *président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC)*

Merci, Monsieur le Président.

Je vous donnerai deux exemples : un exemple qui est le domaine de Pardigon à Gassin Cavalaire, acheté en 88 et dont tous les permis, même après diminution de moitié de la constructibilité qui était passée de 80 000 à 40 000 mètres carrés de surface hors œuvre nette (SHON), ont été annulés, au grand dam des élus et des professionnels. C'est-à-dire 12 ans de travail et effectivement rien in fine. Et un autre exemple : Meudon la Forêt. Pouilly, il y a 45 ans, a fait un plan-masse, un plan d'urbanisme, une série de propositions, et c'est seulement maintenant que cela se termine, 45 ans après.

Alors la question à laquelle je suis invité à répondre est insolite. Il me semble nécessaire en préambule d'en élucider les significations possibles.

L'urbanisme définit le cadre urbain souhaitable, sinon idéal. Il décide de la ville, des espaces publics, des lieux d'accueil, d'activité, des logements, du tracé des voies et des places. La construction, quant à elle, s'insérerait de façon plus ou moins heureuse dans cette vision et cet aménagement général, dont elle remettrait en cause l'ordonnance, si même elle ne la détruisait pas.

Une telle vision des choses est évidemment simpliste, sinon fausse. La construction ne se développe, à la satisfaction de la population, que sur la base de partis d'urbanisme forts. L'histoire des villes en témoigne, que ce soient les villes italiennes du quinzième siècle ou les bastides du Sud-Ouest en France. C'est dans des espaces organisés de façon plus ou moins aboutie, mais dont le tracé illustre une conception d'ensemble, que la construction s'est développée avec le plus de bonheur.

A l'inverse, les espaces dépourvus d'organisation des périphéries urbaines n'ont pas servi la construction, qui s'est répandue de façon désordonnée avec les résultats que l'on connaît. Sans doute, une certaine dose de désordre et de foisonnement incontrôlé peut contribuer au charme et à la vitalité des villes, mais on ne saurait miser beaucoup d'effets positifs sur un excès d'improvisation.

Ces évolutions contrastées nous conduisent-elles à penser que loin de faire mauvais ménage, urbanisme et constructions sont de toute nécessité complémentaires ? La réussite des villes tient moins à leur architecture ou à la qualité du bâti qui les compose qu'à la bonne conception de leurs parties d'urbanisme.

Au reste, s'il est souvent fait appel aux architectes pour établir les plans d'urbanisme, c'est sans doute que nous manquons d'urbanistes, la discipline correspondante n'étant pas enseignée en France, mais c'est plus encore parce que ces deux activités sont liées.

La seconde signification de la question posée me paraît plus précise. Elle comporte un a priori négatif. L'urbanisme peut s'entendre comme le corps de règles qui gouverne la réalisation de la construction et, par nature, cette dernière tendrait-elle toujours à éluder l'application des exigences réglementaires des plans d'urbanisme, que ce soit pour des raisons mercantiles, de commodité ou recherche d'un effet de démonstration ? L'antagonisme présumé entre la règle et la pratique ne me paraît pas vérifié. Pour nous, professionnels, les risques de la construction, financièrement très importants, supposent que le cadre de nos interventions soit d'une part clair car bien établi, et d'autre part juridiquement le plus sûr possible.

Ce sont ces deux points que je vous propose d'examiner.

Sur la nécessité d'un cadre clair bien établi, il ne faut pas oublier que la première démarche de celui qui envisage de construire sur un site donné, le conduit à s'enquérir de ce qui peut être édifié. Le temps n'est plus où l'absence de règles applicables érigeait la dérogation en mode opératoire inévitable. La réponse est désormais fournie par les plans d'urbanisme provisoirement encore dénommés POS, ou les PAZ et les ZAC. Encore faut-il que ces documents soient clairement rédigés et qu'ils soient devenus définitifs. Ces deux conditions ne sont pas toujours remplies, loin s'en faut. De nombreux POS sont en cours de révision. Cette procédure est synonyme d'incertitude sur les prévisions de l'urbanisme et il en résulte pour les opérateurs une importante source d'incertitude.

D'autre part, les règles d'urbanisme local ne gouvernent pas seules la construction. Comme le constatait le Conseil d'Etat en 1992 dans son rapport qui était cité par M. Hérisson, je cite : "si le droit de l'urbanisme connaît une certaine maturité, il est menacé régulièrement dans sa cohérence par l'instabilité qu'engendre l'expression d'attentes souvent antagonistes. Dans l'esprit de

beaucoup, ce droit aurait ainsi vocation à résoudre l'ensemble des maux de la société urbaine ». La prolifération des réglementations, que nous appellerons périphériques, au Code de l'urbanisme, dépouille progressivement celui-ci de son rôle d'instrument unique de régulation. Il ne suffit plus désormais de connaître les règles générales et locales qui s'appliquent à un projet pour apprécier la faisabilité de celui-ci, il faut savoir que nombre de territoires sont assujettis à des règles particulières, issues du droit de l'environnement, lequel s'accroît année après année de nouveaux textes législatifs et réglementaires qui brouillent singulièrement la vision que l'on pourrait avoir du cadre de notre activité. L'évolution se poursuit de façon inexorable. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'application de la règle de droit devienne moins sûre."

Sur la sécurité juridique en question, nous avons tous noté que la montée du contentieux de l'urbanisme n'est pas récente. C'est un phénomène qu'on mesure mal. Dans une perspective optimiste, le nombre de recours par rapport au nombre d'autorisations délivrées serait négligeable. Cette estimation mérite au moins d'être vérifiée sur un point : les recours visent le plus souvent des opérations d'une certaine importance et moins fréquemment des projets de constructions isolées, comme une maison individuelle par exemple.

C'est ce qui fait sans doute qu'ils sont ressentis si négativement par les professionnels. Ils peuvent avoir pour nous des effets dévastateurs. Un seul projet bloqué pendant de nombreuses années, cela peut être la ruine pour celui qui l'a acquis à grands frais et qui a même parfois acquis le terrain.

Les magistrats nous disent, quand ils n'annulent pas un permis et ne donnent pas de sursis à exécution : pourquoi ne construisez-vous pas puisque vous avez le droit ? Aucune banque ne financera un projet et aucun notaire ne passera un acte notarié sur un projet dont le permis a fait l'objet d'un recours.

Dans un passé encore récent, les recours portaient très majoritairement sur les autorisations elles-mêmes. Au pire, en cas d'annulation, il était possible de présenter une nouvelle demande.

Une nouvelle génération de recours, qui a été citée tout à l'heure, met désormais souvent en cause les documents d'urbanisme eux-mêmes ou les PAZ. Malheur dans ce cas au bénéficiaire d'un permis de construire non encore définitif et qui avait été délivré sur la base d'un POS déclaré illégal ou annulé. Et pour les gens qui connaissent Montpellier, il existe une personne physique qui, sous forme d'association, fait des demandes d'annulation et dépose des recours sur la majorité des documents d'urbanisme établis par la ville, à tel point que dans certains cas la ville a dû racheter à des promoteurs privés des terrains sur lesquels ils avaient obtenu des permis qui n'étaient plus valables.

Les pouvoirs publics ont manifesté la volonté de renforcer la sécurité des documents d'urbanisme en évitant par exemple qu'ils puissent être contestés pour des motifs purement formels. Ainsi, en 1994, il était décidé que l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un POS ou d'un document d'urbanisme, ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la prise d'effet du document.

Qu'en sera-t-il dans l'avenir ? Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain part d'un bon naturel ; il a abrogé un nombre important de textes du code de l'urbanisme qui étaient à la source de recours. Nous verrons dans la suite de l'histoire si c'est suffisant et si les recours diminuent, mais nous sommes un peu inquiets -et je fais part de cette inquiétude à Mme Barbet, qui est ici, et qui est une des grandes responsables de sa rédaction-.

Sous le titre de « dispositions générales communes aux divers documents de l'urbanisme », l'article premier regroupe des dispositions éparses qui définissent les principes auxquels la mise au point des documents d'urbanisme sera obligatoirement assujettie. Il dispose que "les documents déterminent les conditions permettant d'assurer le respect de principes, qui sont nombreux et de nature différente, comme un énoncé abrégé :

– l'équilibre entre le développement urbain, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ;

– la mixité urbaine et la mixité sociale dans la ville, en tenant compte de l'équilibre emploi/habitat, de la gestion des eaux ;

– une utilisation économe de l'espace urbain et de l'espace naturel, la maîtrise de la demande de déplacement, la limitation de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des milieux, des sites et paysages naturels ou urbains. »

La traduction de tous ces objectifs ambitieux, intelligents et normaux, en normes d'urbanisme, ne sera pas une mince affaire. Leur conciliation relèvera d'une décision politique qui fera nécessairement la part du possible et du souhaitable et sera, en conséquence, forcément critiquable et, de fait, critiquée.

Cette disposition, qui illustre tout à fait la préoccupation du Conseil d'Etat face au risque de perte de cohérence du droit de l'urbanisme, ouvrirait un champ étendu à de nouveaux recours basés sur l'insuffisance des réponses apportées par ces documents d'urbanisme aux objectifs énoncés par la nouvelle loi. Il est à craindre que le rôle des tribunaux administratifs ne soit pas près d'être allégé.

Sur un plan général, il faut regretter que le gouvernement n'ait pas cru possible d'adopter des mesures qui auraient mis un frein aux recours sans

fondement, comme nous l'avions proposé, mais nous avons compris depuis très longtemps qu'ester en justice est un droit fondamental de tout Français et la constitution le lui réserve. Les juges n'aiment pas sanctionner les recours abusifs, ils ont droit à 20.000 francs d'amende, c'est très peu ; quand un tribunal administratif donne 5.000 francs d'amende à un particulier ou association, il dit qu'il a sanctionné le recours abusif, ce n'est pas une très grosse somme. Nous regrettons que ce soit très compliqué sur le principe et qu'il n'y ait pas d'avancée significative dans ce domaine.

Ces recours peuvent priver la collectivité de réalisations utiles. Ils coûtent aux opérateurs et dans certains cas à l'Etat lui-même. Je rappelle que dans une ville nouvelle où un opérateur privé avait acheté des droits à construire, tous les permis ont été annulés et cela a coûté juste 300 millions de francs à l'Etat. C'est un exemple significatif. 300 millions de francs qui ont dû être remboursés. Dans le domaine de Pardigon, il semblerait que le promoteur privé, au terme de douze ans de travail, veuille demander 292 millions de francs d'indemnité à l'Etat.

Je crains donc qu'il ne nous faille vivre avec la menace constante que ces recours constituent, ce qui nous renvoie de façon sans doute imprévue et certainement regrettable à l'antagonisme sur lequel vous m'avez demandé de m'expliquer. Alors, frères ennemis, non. Couple infernal, vraisemblablement. Et mariage difficile, tout à fait sûrement.

### **III. L'URBANISME ET L'ENVIRONNEMENT : DEUX OBJECTIFS CONCILIAIBLES ?**

**M. LEFONDRE**, *professeur à l'université de Caen, vice-président de l'Association française de droit des collectivités locales*

Le thème que l'on m'a demandé de traiter est énoncé, comme celui traité précédemment, sous une forme interrogative, formulation qui laisse à penser que l'on n'est pas trop sûr qu'il soit possible, aussi évidemment et facilement que cela, de concilier les objectifs respectifs de l'urbanisme et de l'environnement. Il est vrai que, sous l'angle historique, il y a eu incontestablement des divergences de priorités entre l'urbanisme et son encadrement normatif, d'un côté, et les préoccupations de protection de l'environnement, de l'autre côté.

Le développement du droit de l'urbanisme, en effet, est largement né de la croissance urbaine. L'urbanisme et son droit ont été d'abord soucieux d'assurer et d'encadrer le développement de l'urbanisation : ils ont donc été susceptibles d'être accusés -et ils le demeurent quelquefois- de sacrifier l'environnement. En outre, au quotidien, il demeure toujours relativement délicat de concilier des préoccupations qui, sur le terrain, continuent de s'opposer entre, par exemple, le



développement économique local au travers de la possible extension de la carrière et la réduction des nuisances et pollutions. Dans une telle situation banale et concrète, la solution n'est pas évident et ne saute pas aux yeux. De même qu'entre la forte demande de possibilités de constructions individuelles en périphérie urbaine et la nécessaire sauvegarde des activités agricoles, le choix demeure difficile et controversé.

Pourtant, depuis 1976, la montée en puissance des soucis de protection de l'environnement a abouti, au travers d'une production normative intense, à ériger en nécessités d'intérêt général et priorités nationales un certain nombre de préoccupations environnementales dans des domaines de plus en plus diversifiés. Je me garderais bien de dresser la liste complète de toutes ces grandes lois dont l'intervention a scandé l'évolution de notre législation depuis 1976. Et cette évolution a concerné aussi bien le versant protection de la nature et des espaces naturels que le versant lutte contre les pollutions et nuisances, ces deux versants caractérisant traditionnellement l'objet et le domaine du droit de l'environnement.

Cette production normative a conduit effectivement à imposer à l'urbanisme, aux documents d'urbanisme, aux décisions d'urbanisme, de plus en plus systématiquement, la prise en compte et le respect de tout un certain nombre de préoccupations environnementales. On a assisté à une diversification et à une démultiplication de ces préoccupations qui, en application de dispositions textuelles, doivent être intégrées dans les processus de décisions en matière d'urbanisme. Tel est le premier phénomène qui a marqué l'évolution des rapports entre urbanisme et environnement.

Corollairement, on a assisté également à une certaine multiplication d'instruments de planification et programmation dans le cadre même de législations se voulant exclusivement environnementales. La citation faite il y a quelques minutes du rapport du Conseil d'Etat de 1992 évoquait déjà ce phénomène de concurrence entre documents d'urbanisme, que nous avons l'habitude de connaître et de rencontrer, et toute une gamme de documents d'environnement pouvant s'appliquer sur les mêmes territoires. Une sorte de concurrence se trouve créée et d'évidents problèmes d'articulation se trouvent posés.

Ce sont ces deux aspects d'évolution contemporaine des liens entre urbanisme et environnement que je voudrais reprendre en s'interrogeant sur l'apport du projet de loi dans son état actuel.

**A** - Le premier phénomène est donc celui de l'extension et de la diversification des contraintes environnementales imposées avec plus ou moins d'intensité à l'urbanisme et à son droit. Cette extension s'était manifestée, depuis un certain nombre d'années, par des ajouts successifs dans le contenu de dispositions centrales de notre code de l'urbanisme, celles qui exigent que les

documents et décisions prennent en compte la protection de l'environnement. J'évoque ici les ajouts qu'ont connu les articles centraux du code de l'urbanisme que constituent les articles L.110 et L.121-10. Ce dernier, on le sait, énonce l'obligation légale d'un équilibre entre besoins du développement économique et urbain et préoccupations de protection environnementale. Au fil de diverses lois, grandes ou petites, on n'avait pas cessé d'ajouter des références à des éléments particuliers de protection environnementales. Ainsi, le droit de l'urbanisme se voyait imposer une sorte d'obligation générale de concilier ses propres objectifs avec ceux, de plus en plus nombreux et sectoriels, qui s'étaient définis par le droit de l'environnement. Dans ce contexte, la jurisprudence administrative avait été logiquement conduite à se montrer de plus en plus exigeante, certains diraient même rigoriste sur la prise en considération et le respect de ces contraintes d'environnement que les textes énonçaient et précisaient ainsi au fil des années. Et l'on sait qu'en matière de contentieux des POS, le juge administratif s'est montré de plus en plus exigeant quant au contenu des analyses de l'environnement, au sens large du terme, que doivent comporter les rapports de présentation : l'insuffisance de ces analyses était mise en avant pour contester le POS et en obtenir l'annulation.

Au regard de cette situation et des problèmes rencontrés, qu'apporte le projet de réforme du droit de l'urbanisme en cours de discussion ?

Au premier degré, je serais tenté de répondre qu'il n'apporte pas grand chose de neuf et qu'il s'inscrit plutôt dans une sorte de continuité. Si l'article L121-10 précédemment évoqué est abrogé par le projet de loi, c'est pour être remplacé par un nouvel article L 121-1 qui reprend la même philosophie d'ensemble pour imposer aux divers documents d'urbanisme un certain nombre d'exigences. On peut toutefois noter que ce nouvel article, sans apporter de profonds changements, participe de cette démultiplication des objets environnementaux et que le débat parlementaire, pour ce qu'on peut en juger jusqu'à présent, a conduit à surajouter des précisions supplémentaires en la matière. L'intervenant précédent n'avait donc pas tort de s'inquiéter de cet article qui pourra, sans aucun doute, être utilisé pour contester la légalité de nombreux documents d'urbanisme au nom de préoccupations de protection environnementale.

J'ajouterai une double remarque concernant ce nouvel article L.121-1. D'une part, s'agissant des ajouts parlementaires, on peut rester perplexe sur la portée de l'objectif précisé de réduction des nuisances sonores en termes de mixité urbaine. Je ne suis pas sûr que soit aussi facilement conciliable la volonté de réintégrer des activités économiques en secteur d'habitat et l'exigence d'une limitation des nuisances sonores. D'autre part, et plus largement, le souci de favoriser la mixité urbaine me paraît susceptible de remettre en cause l'évolution d'un nombre important de documents d'urbanisme dans lesquels la séparation des zones d'habitat et des zones d'activités économiques s'était accentuée. Il y avait

peut-être là une solution de facilité pour les urbanistes, les responsables politiques et les gestionnaires administratifs mais il sera aléatoire de recréer une mixité.

**B** - Le deuxième phénomène souligné tient au développement de schémas, plans, documents de programmation en matière d'environnement et à leur articulation délicate avec les documents et règles d'urbanisme. S'agissant des données existantes, les textes avaient déjà révélé des variations de terminologie laissant place à des incertitudes d'interprétation juridique. Entre une exigence de compatibilité, concept connu mais gardant une part de mystère et des obligations de prise en considération ou de prise en compte, il y a, à l'évidence, une différence d'intensité mais comment l'appréhender ? Sur cette question, le projet de loi me paraît apporter très peu d'éléments de clarification, ce qui aurait pourtant été souhaitable et utile. Certes, au travers de nouvelles formulations, on voit se dégager des solutions plus nettes quant aux rapports entre documents d'urbanisme et documents d'environnement. Ainsi, les chartes des parcs naturels régionaux, qui avaient déjà connu un renforcement de leur autorité juridique, sont clairement définis comme supérieures et s'imposant tant aux POS et aux futurs plans locaux d'urbanisme qu'aux schémas directeurs et futurs schémas de cohérence territoriale.

Le seul apport novateur important, mais qui risque d'entraîner des difficultés de mise en œuvre, concerne les plans de déplacement urbain. Allant au-delà de ce qu'avait prévu la loi de 1996, le projet de loi accentue l'importance de ce document ainsi que son autorité juridique. Les plans de déplacement urbain devront intégrer des considérations de plus en plus diverses en vue d'atteindre un objectif politique affiché qui est une meilleure maîtrise de la circulation automobile et des déplacements individuels. Or, ce faisant, le risque est grand d'en faire un document concurrent du schéma de cohérence territoriale qui se voit assigner des objectifs identiques. Je ne suis pas sûr que, dans la réalité de la gestion locale, il soit aussi aisé que cela d'assurer la cohérence entre les deux types de documents.

En conclusion, pour revenir à la question posée, l'urbanisme et l'environnement ont-ils des objectifs inconciliables ? Si on se fie à la volonté du législateur, la réponse du juriste ne peut être que négative : au contraire, la conciliation est exigée, imposée par la loi. Mais l'impression générale qui se dégage, c'est que, de plus en plus, ce sont les exigences environnementales qui s'imposent aux préoccupations urbanistiques.

**M. HERISSON**

Nous allons ouvrir un débat avec la salle sur cette première partie.

**M. LENOIR**, *vice-président du Conseil Français des Urbanistes*

Les exposés de ce matin posent d'une façon très intéressante tout le problème de l'urbanisme. Tout d'abord, le rapport que vous avez établi est extrêmement clair et montre bien ce qu'est l'urbanisme quand on doit assurer que les documents de planification reposent sur un projet de développement humain, économique et environnemental.

Par ailleurs, on s'aperçoit que cette assurance nécessaire n'est pas forcément très claire dans l'esprit de tous les intervenants de l'urbanisme, et qu'en particulier la distinction entre urbanisme et environnement ne permet pas de progresser d'une façon intéressante. En effet, actuellement, il n'existe pas de définition de l'urbanisme et lorsque M. Guitelmacher parle de l'urbanisme comme d'un ensemble de règles, je crois que c'est extrêmement réducteur. L'urbanisme doit avoir une définition qui n'existe pas en France. Il existe un code de l'urbanisme, mais personne ne sait ce qu'est l'urbanisme. Entre des règles, des plans et toutes sortes de définitions qui accommodent l'urbanisme, il serait nécessaire de s'entendre sur une définition.

Je peux donner très rapidement une définition que l'Etat a acceptée : « l'urbanisme est une pratique spécifique qui a pour objet de proposer une organisation réfléchie et responsable des territoires constitués par les espaces naturels, ruraux et urbains, dans le respect de l'intérêt général et la recherche d'équilibres territoriaux. L'îlot, l'espace public, le quartier, la ville, l'agglomération, le pays sont différentes échelles de l'urbanisme et s'inscrivent dans l'aménagement du territoire et le développement durable. L'urbanisme étudie les enjeux dans la durée et propose les traductions spatiales des politiques sociales, économiques, environnementales et culturelles et met en évidence les choix possibles d'occupation et d'usage de l'espace pour le court, le moyen et le long terme. »

L'Etat, sous la forme de la signature d'un protocole entre le ministère de l'Equipement et l'Office professionnel de planification des urbanistes, a officialisé cette définition. Il serait certainement utile de la proposer dans la loi de façon à ce qu'en effet les réglementations les plus diverses viennent alimenter la réglementation de l'urbanisme et lui soient soumises. Cela aurait une importance très grande puisque l'organisation des territoires au niveau de la vie quotidienne dépend effectivement des collectivités dans le cadre de la décentralisation. Il n'est pas sûr que cette organisation dépende uniquement des communes. C'est au niveau des bassins de vie que cela doit être.

Au niveau des communes, le schéma de cohérence territoriale proposé par la loi est tout à fait intéressant puisqu'il doit assurer la cohérence entre ces différentes réglementations et leur application par les POS étudiés au niveau intercommunal et en s'assurant des cohérences dans le schéma de cohérence générale. Il procède de l'alimentation de la réglementation d'urbanisme à partir des

études et des pratiques dans d'autres domaines, aussi bien concernant le sous-sol que du point de vue de l'environnement, des installations classées. Il y a des contradictions ou des différences entre la réglementation s'appliquant aux installations classées et la réglementation d'urbanisme, une autorisation d'exploiter une installation classée peut venir contredire des dispositions de POS, il y a donc une nécessité d'assurer cette unicité du territoire, et c'est bien à la collectivité qu'il s'agit de donner cette possibilité d'assurer cette unicité.

J'en terminerai pour assurer qu'au niveau local des études, des réflexions, des concertations et des décisions pertinentes, il est nécessaire de disposer de moyens, et la loi sur ce point est totalement muette. Il n'existe actuellement pas de moyens spécifiques à l'urbanisme, ou du moins le titre de la loi qui traite du financement de l'urbanisme est totalement inadapté puisqu'il ne traite guère que de la voirie, ce qui n'est pas l'urbanisme, c'est une simple partie technique. Il serait nécessaire de doter la collectivité compétente, ou l'inter-communalité compétente, de moyens leur permettant d'aborder au niveau global l'ensemble des questions posées par l'urbanisme, tel que nous venons de le définir.

**Mme PRATS**, *secrétaire générale du Comité national des entrées de ville*

Je ne peux qu'approuver totalement ce qu'ont dit MM. François-Poncet et Hérisson sur l'insuffisance, pour ne pas dire l'absence, dans la proposition du Gouvernement, du traitement du problème des entrées de ville.

Ce problème ne se pose pas uniquement en termes d'aménagements futurs. Un certain nombre de mesures devraient être prises pour la restructuration du tissu existant et des entrées de villes existantes. Et d'autre part, sur le traitement des friches industrielles. Le rapport Dupont, sur ce point, avait fait des propositions intéressantes. La profession, notamment le Centre National des Centres Commerciaux, avait abondé en ce sens.

Deuxième point : le développement durable. Un certain nombre de participants dans cette salle ont assisté hier à une présentation par le maire de Rome de son schéma directeur qui comporte 65 % d'espaces verts inconstructibles, qui prône la protection du patrimoine architectural et archéologique du centre historique et qui propose l'historisation des zones périurbaines. Je crois que nous aurions intérêt à aller dans ce sens. En tout état de cause, on ne peut faire l'économie du développement durable, qui est une préoccupation montante dans l'opinion publique nationale, européenne et internationale.

Enfin, je ne peux qu'abonder sur ce qu'a dit M. Lenoir concernant les nécessaires cohérences. La décentralisation est nécessaire et elle doit être encore accentuée, mais il faut des processus permettant d'assurer les cohérences au

niveau des territoires et au niveau national, notamment en ce qui concerne la protection des ressources naturelles et culturelles.

## **M. de CAUMONT**

J'ai été le rapporteur d'un des textes qui ont été évoqués tout à l'heure comme élément de complication du droit de l'urbanisme, il s'agit de la loi « montagne ». Je voudrais dire que l'expérience de ces deux premières grandes lois d'aménagement du territoire limitées à une partie du territoire que sont la loi « montagne » et la loi « littoral », est contrastée. Je n'ai donc aucune hostilité à l'égard des toilettages qui sont nécessaires.

En revanche, je voudrais indiquer quelles sont, à mon sens, les limites de la clarification et de la simplification du droit de l'urbanisme. L'urbanisme, c'est une démarche qui doit concilier des contraires, ou tout au moins des préoccupations qui ne sont pas naturellement convergentes. Par conséquent, c'est un droit d'orientation. C'est un droit complexe, ce n'est pas un droit en noir et blanc. Et d'ailleurs, c'est bien ainsi parce que le trio des élus, des administrateurs et des juges, n'aurait plus grand-chose à faire s'il suffisait d'un ordinateur pour interpréter, appliquer et sanctionner ce droit.

Je voudrais éclairer le débat de l'expérience tirée de la loi « montagne ».

La loi « montagne » cherche à concilier développement et protection. Jusque-là, on avait trop vu des aménageurs ravageurs d'un côté et des écologistes intégristes de l'autre, qui se valorisaient mutuellement de leurs contradictions. La troisième voie n'était pas trouvée.

Avec la loi « montagne », on a voté un texte de convergence entre développement et protection. Seulement, le sujet demeure quand même plein de contradictions. Par exemple, quand on parle de constructibilité dans la continuité des villages existants et de protection des terrains agricoles, c'est évident que les terres marginales des villages existants sont souvent les meilleures terres agricoles. Il faut donc arbitrer.

Lorsqu'on parle de ne reconstruire que des bâtiments qui conservent leurs fondations, c'est parce que l'on est à la fois attaché à la reconstruction de bâtiments anciens qui avaient du caractère, mais que l'on ne peut pas se permettre de faire n'importe quoi en haute montagne pour des gens qui occuperont temporairement mais demanderont à être déneigés quand ils viendront.

Par conséquent, il faut à chaque fois que les élus, parce qu'ils ont le sens de l'intérêt général, les administrateurs qui sont chargés du contrôle de la légalité mais aussi du conseil -on a relevé cette contradiction-, et les juges parce qu'ils

jouent un rôle de régulation indispensable, prennent leurs responsabilités. Et comme l'urbanisme n'est pas une science exacte, il y a des bavures. Mais cela progresse et cela doit progresser dans le concert entre ces trois types de partenaires, qui sont d'ailleurs réunis dans la salle.

Alors je voudrais dire à travers cela qu'un certain nombre de clefs pour l'avenir existent. La loi qui est actuellement en gestation apporte sans doute une contribution utile, mais ce qui est fondamental, c'est que l'Etat applique ses propres directives.

J'ai eu la chance d'être à la fois membre du corps préfectoral, élu à différents niveaux, et directeur de l'Institut d'urbanisme de Paris. J'ai eu les différents regards complémentaires qui peuvent se porter sur la pratique de l'urbanisme. J'ai fait du contentieux de l'urbanisme en tant que président d'une association de défense de l'environnement. Je dois dire que je suis confronté souvent à une première contradiction qui est celle de l'Etat conseiller et non payeur, et de l'Etat qui réglemente.

En l'occurrence, il faut qu'il y ait un autre rapport de force entre les représentants de l'Etat et les élus. Et ce rapport de force passe par des moyens d'expertise indépendants, à la disposition des élus comme des défenseurs de l'environnement, c'est-à-dire que cela ne soit pas des moyens de reprise du pouvoir.

J'en viens à la montée de l'inter-communalité. Il n'est pas, dans la plupart des cas, pertinent de faire de l'urbanisme au niveau de chaque commune. Il faut que l'inter-communalité monte en régime suffisamment vite pour permettre une reprise en main de l'urbanisme par les élus du peuple à un niveau pertinent et sous le contrôle de la population. Dans cette auguste maison, j'oserais évoquer le contrôle démocratique de l'inter-communalité, c'est-à-dire le suffrage universel.

Enfin, je voudrais dire qu'une réunion comme celle-ci est de nature à faire progresser le sujet, mais qu'il vaudrait mieux qu'il y ait concertation permanente entre les partenaires que j'ai évoqués tout à l'heure afin de suivre l'ensemble des textes en gestation avec les contradictions que l'on connaît entre le désir de faire dans la sécurité et de ne pas se trouver confronté à des catastrophes financières, mais le désir aussi de sauvegarder un cadre de vie qui est le bien de tous.

Je terminerai en disant qu'en montagne, le développement économique consiste à permettre à des jeunes de travailler dans chaque fond de vallée, si la défense de l'environnement va jusqu'à les empêcher de travailler dans les fonds de vallée, c'est dommage, mais finalement il y a possibilité de surmonter cette contradiction en appliquant intelligemment les textes législatifs et non pas en les appliquant à la lettre, surtout quand ce sont des textes d'orientation.

**M. HERISSON**

La tribune va réagir à ces interventions.

**M. GUITELMACHER**

Je dirais au président du Conseil des urbanistes que je lui donne acte que la définition de l'urbanisme était bien trop sectorielle dans un premier temps. A la grande ambition que vous avez exposée en donnant cette définition, ambition normale et que nous partageons, j'ajouterai quand même le mot humilité. Je trouve que nous avons tous, sans exception, opérateurs, élus, fait des erreurs, et à un temps « t », quand il est décidé quelque chose, il ne faut jamais oublier que le temps va apporter une amodiation importante dans ce que nous pensons.

La division entre lieu d'habitation, lieu de travail et circulation est complètement erronée 40 ou 50 ans après. Donc, dans tous les travaux que nous pouvons faire les uns et les autres, il ne faut pas oublier que nous faisons beaucoup d'erreurs et l'humilité doit être le fondement de toutes nos démarches.

**INTERVENANT, *Urbaniste***

Je crois que l'urbanisme réglementaire de 60 a atteint ses limites et je me demande, à la lecture du texte, si l'on ne va pas retomber dans les mêmes errements que ceux que nous avons connus durant les 30 dernières années.

Il ne faut pas oublier que l'urbanisme consiste avant tout à obtenir la satisfaction des hommes de la société, le bien-être de vie des habitants. Or, l'urbanisme réglementaire qu'on nous a fabriqué et que nous avons appliqué, s'arrête à un certain stade du processus. Le processus de transformation de l'espace se prolonge, au-delà de l'application de la règle, par un ensemble de jeux d'acteurs, par un ensemble de décisions qui échappent à la règle, mais qui doit, de mon point de vue, se gérer, se contrôler, s'accompagner, s'évaluer dans le temps de manière à permettre aux élus locaux responsables de l'espace d'intervenir le moment venu, quand il est encore temps, et non, comme souvent nous l'avons vu, de façon curative quand il est trop tard.

Pour cela, cet urbanisme réglementaire devrait à mon sens avoir une béquille, qui serait un urbanisme de contractualisation, de concertation, qui ferait davantage appel au dialogue entre les acteurs en aval de la décision. Mais pour que cette prise en compte de la gestion par tous les acteurs soit effective, encore



faut-il qu'elle soit préparée en amont de la décision. Après, il est trop tard. Après, c'est chacun pour soi. L'intérêt sectoriel prime et l'intérêt général disparaît. Et il ne faut pas s'étonner si tous les beaux projets qu'on a pu concocter et approuver dans le passé dérivent et que l'esthétique urbaine de nos cités et banlieues s'en trouve altérée.

Je crois que cette dimension de l'urbanisme dans sa gestion et son suivi devait être prise en compte. Je ne sais pas si c'est cette loi qui pourra le faire, mais sûrement dans le futur faudra-t-il se pencher sur le problème pour donner un équilibre entre réglementation et gestion de l'espace, de l'urbanisme et de nos cités.

**M. GRANGE, *Directeur d'agence d'urbanisme***

Trois réactions ou interrogations. La première par rapport à la présentation du Président Guitemacher sur la définition qu'il a faite de l'urbanisme dans son préambule, qui était de l'ordre de la forme urbaine, et ensuite son propos sur la règle et la pratique de la règle. Dans votre préambule, vous parliez bien de la constitution de la ville dans sa forme et dans ce qu'elle doit être comme creuset de la socialisation. Le code de l'urbanisme, lui, règle des problèmes d'usage, d'affectation des sols et il n'aide pas du tout, en tout cas tel qu'il existe aujourd'hui, à aller vers une logique de forme urbaine et de projets urbains. J'ai été étonné par ce décalage entre les deux parties de votre propos.

Par rapport au débat sur les entrées de ville, il est assez logique que le droit de l'urbanisme soit au coeur de beaucoup de choses et le grand ratage français des entrées de ville, notamment lié à un certain développement très français de la fonction commerciale, est justement qu'on n'a pas su réfléchir en termes d'urbanisme commercial et c'est seulement une approche de marché du commerce, dans un grand écart entre la liberté de commercer et un certain colbertisme, qui a fait qu'en la matière nous avons tout raté par rapport à nos voisins, notamment du nord de l'Europe.

Le grand enjeu du droit de l'urbanisme aujourd'hui est celui de la gestion du conflit d'usage. Et c'est tout le lien avec l'environnement. Le conflit d'usage est à la fois de moins en moins accepté par les habitants par rapport à l'usage du présent, et c'est aussi la responsabilité vis-à-vis des générations futures. Tel est le point essentiel de ce mot un peu galvaudé de "développement durable". C'est celui de notre responsabilité sur la gestion de l'espace vis-à-vis des générations futures.

Enfin, il s'agirait de mettre en relation le contentieux et la place de l'Etat. Je suis toujours un peu choqué quand on met en avant l'Etat avec un grand E en le critiquant. L'Etat, ce sont d'abord des élus qui votent des lois proposées par des gouvernements composés de ministres, qui sont eux-mêmes des élus locaux, et

des députés et sénateurs qui sont eux-mêmes des élus locaux. A priori, les lois sont mûrement réfléchies et ensuite il y a la difficulté pour l'administration de les faire respecter.

On s'est un peu axé sur le fait qu'il y a beaucoup de contentieux abusifs. Malheureusement, par rapport à l'application de certaines lois, sur la nécessité desquelles on peut débattre, le secteur associatif vient souvent suppléer une insuffisance du contrôle de l'Etat. On connaît le problème avec la loi « littoral ». J'aurais tendance à dire, en étant volontairement excessif, qu'un des éléments de la décentralisation à poursuivre, c'est le rôle que se serait donné l'Etat pour appliquer sa mission de contrôle de légalité et de façon équitable à l'échelle de l'ensemble du territoire national. Quand on en discute avec les Préfets ou Directeurs départementaux de l'Equipement, il est difficile de résister à des élus locaux, anciens ou futurs ministres. Et il n'est pas agréable de penser aux placards des préfets hors cadres ou au placard du ministère de l'Equipement.

## **UN INTERVENANT**

Je voulais rebondir sur la définition de l'urbanisme en demandant si on ne se trompe pas d'époque. Cette loi n'est-elle pas l'occasion de lancer une nouvelle approche de l'urbanisme qui n'est plus celle des 30 dernières années ? Le projet de loi s'intitule « renouvellement solidarité urbaine ». Le renouvellement de la ville, c'est bien l'enjeu qui est devant nous : comment organiser la restructuration des entrées de ville, la profonde transformation des grands ensembles de l'habitat social, comment organiser la requalification des friches de certains quartiers anciens ? Cela nous amène à avoir une conception nouvelle de l'urbanisme, qui n'est plus le traitement spatial de l'organisation du bâti, mais c'est aussi : comment développer et faire en sorte que les collectivités locales mettent en oeuvre des projets longs, difficiles, complexes et onéreux ?

Aujourd'hui, le projet de loi dans sa partie réglementaire apporte des réponses, notamment avec la définition de ce schéma de cohérence qui donne un cadre général de cohérence de l'ensemble de ces projets. Par contre, le projet reste très muet dans sa partie correspondant à l'urbanisme opérationnel. Bien sûr, il y a des procédures d'aménagement, des contrats, mais, ce qui manque pour répondre au besoin des années à venir, c'est bien de disposer d'un cadre d'action qui permettrait aux collectivités locales d'organiser ces projets grands, difficiles, longs, complexes, onéreux dans lesquels ils prennent des risques politiques importants.

Il me paraît possible aujourd'hui que dans ce projet on puisse intégrer cette notion de projet cadre et de territoire de projet. Je pense que ce serait en plus l'occasion de tourner la page d'une politique de la ville beaucoup trop fondée sur un zonage qui se révèle stigmatisant et contre-productif, pour aller vers une notion

de territoire de projet autour duquel convergent les volontés politiques, les investissements publics et privés.

## **M. ALTHAPE**

Je voulais revenir sur le rapport lui-même. Notre souhait dans le cadre de la Commission des Affaires économiques était tout simplement de voir sur le terrain quelle était la règle de l'application du code de l'urbanisme et proposer quelques mesures susceptibles de faire évoluer l'application du droit de l'urbanisme. Aujourd'hui, force est de constater que si les lois sont sous la responsabilité des élus -et l'Etat ne fait qu'appliquer les lois votées par les élus, comme l'a dit un intervenant-, je rappelle que les lois dans leur esprit sont bonnes, que l'application n'est pas forcément conforme à l'esprit de la loi.

Il est vrai que dans un projet de loi comme celui-ci, c'est à nous, législateurs, de veiller à ce que le pouvoir réglementaire ait une place moindre pour que la loi soit applicable, lisible et comprise par les maires, mais aussi par tous les habitants d'une cité ou d'un espace rural.

Rappelons-nous que, dans notre esprit, la démarche que nous avons entreprise avec ce rapport, consiste justement à faire apparaître les difficultés d'application des textes tels qu'ils sont aujourd'hui et à lancer un processus de réforme.

Je constate, à travers quelques réflexions qui ont été faites, que le projet n'apporterait pas grand-chose, que les députés n'ont pas fait de grandes avancées sur la loi. Je me félicite d'être, dans un pays comme le nôtre, pour que le Sénat apporte sa pierre et qu'à la sortie de ce texte on ait réellement pu faire avancer le droit de l'urbanisme.

Mes collègues ici présents et moi veillerons à ce que le droit de l'urbanisme soit fait pour ceux qui vivent dans la cité ou dans des espaces ruraux, c'est-à-dire à ce qu'il tienne enfin compte de la réalité des choses. En abrogeant des textes complexes qui ont donné lieu à beaucoup de contentieux, nous devons faire du droit de l'urbanisme un droit parfaitement assimilable. Il faut pour cela appliquer deux règles, dont l'énoncé constitue d'ailleurs le titre de ce rapport :

– la simplification, et je reconnais que ce n'est pas forcément très simple de simplifier un droit de l'urbanisme parce qu'il y a tellement d'intérêts qu'il faut aussi mesurer la difficulté de son application ;

– une réelle décentralisation, car ce n'est qu'à travers cette décentralisation que les maires pourront prendre le pouvoir qui leur revient. N'oublions pas que les lois de décentralisation datent de 1982 : elles ont près de 20

ans, et qu'avec la fiscalité, c'est sans doute le droit de l'urbanisme qui est resté le plus centralisateur.

J'ai parfaitement entendu vos différentes interventions et je souhaite répondre plus précisément sur le traitement des entrées de ville. Nous n'allons pas refaire l'histoire. Dans notre rapport, nous avons anticipé sur ce que nous souhaitons voir, c'est-à-dire une très forte concertation en amont du projet, et nous avons été les premiers à intégrer un projet de développement ou de territoire et non pas faire un POS, qui n'est jamais qu'un document cartographique où on est entrain de dire ce qu'est la valeur d'un terrain par rapport à un autre.

Nous avons voulu démontrer qu'il fallait nécessairement mener une concertation très forte et surtout amener les citoyens et la collectivité à adhérer à un projet. Aujourd'hui, un projet urbain ne peut être qu'un projet à moyen terme d'évolution et d'expansion de la ville. Il faut qu'une collectivité soit capable de dire quel est le nombre d'habitants qu'elle compte accueillir, quels types d'activités elle a l'intention de mettre en place. C'est dans ce cadre-là que nous avons fait ce rapport. Et je suis très heureux que le projet de loi aille dans cet esprit-là. Nous constatons aujourd'hui qu'un projet d'urbanisme ne peut s'inscrire que dans cette démarche.

## **B/ QUELLES SOLUTIONS ?**

### **M. HERISSON**

Nous allons poursuivre en abordant le deuxième thème qui porte sur les solutions, avec un grand point d'interrogation.

### **I. MODERNISER UN DROIT « IRRÉFORMABLE » ?**

**M. ALTHAPE**, *rapporteur du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques*

C'est avec ma double casquette de rapporteur du groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme et de rapporteur du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains que j'interviens aujourd'hui. Je saisis cette occasion pour saluer la présence parmi nous de nos collègues Pierre Jarlier et

Jacques Bimbenet, qui sont respectivement les rapporteurs pour avis de la Commission des Lois et de la Commission des Affaires sociales sur ce texte.

Je m'efforcerai de ne pas confondre mes deux fonctions, bien que ce soit un exercice un peu difficile.

En créant ce groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, nous avons souhaité aller sur le terrain pour faire le point avec les citoyens et les élus locaux. Nous avons tous constaté combien l'urbanisme demeure, derrière une apparence technique, un sujet véritablement politique. Un maire me disait d'ailleurs qu'il considérait qu'il s'agissait là de l'un des derniers pouvoirs qui subsistaient entre les mains des communes.

Le bilan de nos travaux montre que notre droit de l'urbanisme est caractérisé par un déficit de concertation. C'est pourquoi il faut favoriser l'établissement d'un débat en amont de l'élaboration des documents de planification, alors que, comme vous l'avez tous constaté, il fait actuellement défaut.

Dans le POS, le rapport de présentation tient lieu d'exposé souvent vague, parfois même fumeux, qui dresse de façon imprécise un état des lieux très approximatif. Comme l'observe un spécialiste que nous avons cité dans notre rapport, pour légitimer le rapport de présentation il faut « taire auprès des juges administratifs et des administrations nationales son arrière-fond contractuel et modeste négocié parcelle par parcelle. »

Si avant d'élaborer le projet soumis à l'enquête publique, les grandes options envisageables étaient publiquement discutées, on parviendrait sans doute mieux qu'aujourd'hui à obtenir un consensus. Encore faudrait-il que l'Etat présente son porter à connaissance dès cette première phase de concertation. Trop souvent aujourd'hui le maire doit justifier face à ces concitoyens les appréciations de la DDE quant aux textes applicables.

Nous considérons en outre qu'il est nécessaire que chaque commune ou structure de coopération intercommunale compétente élabore, à l'occasion de cette phase de concertation, un véritable projet communal. Il préciserait combien et quels logements les habitants souhaitent, quels modes de transport seront privilégiés, quelles activités économiques, sociales et culturelles seront mises en oeuvre.

C'est ce projet que le POS sera amené à mettre en oeuvre très concrètement. Ainsi sortirait-on d'une situation où, bien souvent, le rapport de présentation est élaboré après le POS lui-même. Je note au passage qu'il nous semble utile et nécessaire que celui-ci puisse être révisé en tant que de besoin et dans un délai raisonnable. Vous connaissez tous la longueur des procédures de révision de POS et la situation des communes qui se retrouvent avec des POS

constamment en état de révision. L'essentiel est que ces transformations s'inscrivent dans le cadre d'un véritable projet qui varie dans le temps et non pas dans les errements d'une politique conduite au jugé.

Un autre champ ouvert à la concertation serait, selon nous, la définition des périmètres de risque. Nous avons constaté que les techniciens sont bien souvent désarmés. Ils établissent un diagnostic de risque qui comporte un aléa. Ils sont nécessairement tentés de voir large car ils redoutent que leur responsabilité ne soit mise en cause si un incident survient. Ne conviendrait-il de mettre davantage la population au fait des dangers qu'elle encourt et des risques qui la menacent ? Ce souci de dialogue doit également se traduire pendant l'élaboration et après l'entrée en vigueur du POS.

Nous avons constaté que la commission de conciliation est agonisante, lorsqu'elle existe. Elle n'a, bien souvent, pas vu le jour. Pourquoi ne pas renforcer les compétences de cette institution ? Nous considérons qu'elle pourrait notamment servir de « juge de paix » quand les plaideurs sont de bonne foi et que les questions à régler sont relativement simples. Pourquoi ne pas prévoir, par exemple, la faculté de recourir à elle avant de saisir le juge administratif d'un refus de permis de construire ou d'une autorisation ? De même, les notions contestées ne pourraient-elles pas être soumises à cette commission avant toute action contentieuse ?

De la sorte, on déterminerait dans un délai d'un ou deux mois les modalités d'application de notions qui varient selon les diverses régions du territoire de façon plus appropriée. Le juge serait, le cas échéant, saisi ultérieurement.

Notre droit de l'urbanisme est, par certains aspects, trop uniforme. Il convient mieux à un despote éclairé qui veut construire une cité idéale qu'à des élus qui essaient modestement de gérer l'existant. Hélas, les cités radieuses ont fait long feu. Comment adapter, dans le cadre du principe d'égalité, les procédures et les normes aux situations locales ? Tel est l'enjeu de la réforme du droit de l'urbanisme.

Celui-ci touche d'ailleurs par certains côtés à la politique du logement. Nous avons par exemple constaté sur le terrain les grandes difficultés rencontrées par les élus pour obtenir des prêts sociaux en milieu rural. Il arrive trop souvent que les DDE considèrent que ces instruments sont réservés aux villes, alors même qu'il existe une demande en milieu rural. Ceci relève plus des mentalités administratives que du droit strict. On ne peut que s'étonner de voir la situation des PLA où, sur un financement annuel de 70 000 prêts, seulement 45 000 sont utilisés. Il y a là un problème de coordination, et quand on sait les difficultés rencontrées pour obtenir un PLA en milieu rural, on pourrait penser qu'il y a là un gâchis organisé.

Les règles d'urbanisme sont bien souvent appliquées, non pas trop strictement, mais de façon trop uniforme par les DDE. De ce fait, les exceptions sont gérées directement par le préfet qui doit tenir des « lits de justice » sur le terrain. Ainsi la négociation s'introduit-elle dans les cas extrêmes, là où les services de l'équipement tentent d'appliquer sans ménagement les règles générales.

Concernant l'architecture et les paysages, nous sommes convaincus que beaucoup reste à faire, notamment eu égard à l'apparence et à la qualité des constructions, notamment en milieu rural. Trop de POS sont photocopiés et donc inadaptés aux situations locales. Trop de dispositions du RNU sont appliquées dans leur lettre, alors même qu'elles sont insuffisantes dans leur esprit en termes architecturaux. Beaucoup reste à faire sur ce point. Je crois que les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) pourraient être encouragés ; ils sont, eux aussi, entre deux eaux.

Certains de nos collègues sénateurs ont entrepris une action à ce sujet sur lequel nous déplorons d'ailleurs l'immobilisme du Gouvernement. Les CAUE sont dans une situation financière proche de la dernière extrémité. Il est vrai qu'aujourd'hui le rendement de la taxe du CAUE varie selon le potentiel de chaque département. Il est de 6 millions de francs dans les Bouches du Rhône et 354 000 francs en Lozère. On pourrait penser que l'Etat abonde les petits départements et autorise même les CAUE à obtenir des financements privés si cela s'avère nécessaire.

Les élus des régions dans lesquelles on trouve des zones « mitées » de toute éternité connaissent des difficultés innombrables qui leur vaut l'application de la règle de constructibilité limitée. Quand on vote une loi d'aménagement du territoire pour donner une chance au milieu rural et que dans un acte aussi simple que la construction, on vous oppose une loi qui vous interdit de construire, on peut s'interroger sur la cohérence des lois entre elles !

Il est d'ailleurs révélateur que périodiquement, lors de chaque débat sur l'urbanisme, un consensus se dégage chez les élus de la montagne pour estimer que le code de l'urbanisme est inapplicable dans certaines dispositions. On a observé ce phénomène récurrent en 1985, 1995 et 2000. Nos collègues de l'Assemblée Nationale viennent d'adopter un certain nombre d'amendements relatifs à l'application de la loi « montagne ». Au Sénat, il faudra les regarder de près pour savoir s'ils sont réellement applicables.

On n'en arriverait sans doute pas à ces extrémités si l'Etat appliquait les règles de droit avec discernement. J'observe qu'il s'avère incapable d'élaborer des documents adaptés à la variété des situations locales. Les prescriptions particulières prévues en 1985, les directives territoriales d'aménagement imaginées en 1995 n'ont pas vu le jour. Cela traduit bien l'impasse dans laquelle se trouve la puissance publique. Il est plus facile de refuser un permis de construire dans une

commune de 150 000 habitants où l'on en dépose deux par an, que de mettre un terme à l'urbanisation de la région parisienne, qui, si j'en crois les spécialistes, sera totale dans les 200 ans qui viennent.

Sans préjuger des conclusions auxquelles nous conduiront les auditions que j'effectue en qualité de rapporteur du projet de loi « SRU », il convient d'assouplir les dispositions de la loi « montagne », non pas pour urbaniser à tout va, mais pour s'adapter aux besoins du terrain. Il est vrai que la loi « montagne » fut une bonne loi dans la mesure où elle a freiné une urbanisation galopante dans les stations de sports d'hiver. Mais dans la montagne, il y a plusieurs niveaux. Il y a l'agglomération et le village historique, qui lui aussi mérite un développement auquel, du fait de l'application intégrale de cette loi, on ne peut plus aujourd'hui assurer un développement. On arrive presque à la situation paradoxale où on ne pourrait plus aujourd'hui construire en zone de montagne. Cela, les élus sur place ne peuvent accepter, d'autant qu'il existe une demande de gens qui veulent se retrouver dans ces espaces pour assurer leur destin. Quel dommage que la loi ne puisse pas assurer cette fonction !

Je tiens à souligner l'effort réalisé par les collectivités locales dans leur ensemble, et spécialement les départements. Compte tenu de la carence des moyens de l'Etat quand on voit l'évolution des lignes budgétaires pour assister les collectivités, on ne peut qu'être effrayé, d'où les initiatives qui se sont mises en place au niveau local, et notamment les « syndicats de moyens » destinés à venir en aide aux communes qui ne disposent pas d'une expertise en matière d'urbanisme et d'architecture. La loi de décentralisation a donné du pouvoir au maire, mais le maire d'une petite commune rurale n'a aucun moyen d'expertise. Il ne pourra les obtenir qu'en mutualisant ses moyens. Il faudra que des communes de 3 000 habitants puissent créer un syndicat de moyens pour se payer les experts que l'Etat ne leur donne plus. Je pourrais citer l'exemple de mon département où nous sommes sur la bonne voie.

Je ne reviendrai pas sur la confusion des rôles évoquée par M. Hérisson. L'Etat ne peut être le fournisseur, le conseiller et le contrôleur des collectivités locales.

De gros efforts méritent d'être accomplis en matière de préservation de l'environnement et de développement de la qualité architecturale. Nous proposons des dispositions tendant à améliorer la protection du domaine littoral et des dispositions destinées à préserver les fonds marins situés à proximité de ces côtes.

Permettez-moi enfin, en guise de conclusion, de vous indiquer que notre groupe de travail n'a pas jugé utile de modifier l'appellation des documents d'urbanisme. Nous avons constaté que pour bon nombre d'élus locaux le régime des schémas directeurs d'aménagement d'urbanisme était encore en vigueur ! Or, je vous rappelle que ceux-ci ont été supprimés en 1991 au profit des schémas



directeurs. C'est dire le temps qu'il faudra pour passer du POS au PLU. Je n'en dirai pas plus sur ce sujet, craignant d'être taxé de parti pris, mais peut-être que le Sénat essaiera de faire évoluer ceci...

Je donne la parole à M. Auby, qui va nous présenter le régime des procédures d'aménagement.

## **II. RÉNOVER LES PROCÉDURES D'AMÉNAGEMENT**

*M. AUBY, professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, président de l'Association française de droit des collectivités locales*

Je voudrais d'abord remercier très vivement MM. Hérisson et Althapé d'avoir eu la gentillesse d'inviter l'Association française de droit des collectivités locales à participer à cette journée. Mes collègues et moi sommes très heureux et fiers de pouvoir apporter notre modeste concours à la réflexion menée aujourd'hui.

Avec votre assentiment, je vais m'accorder une légère licence terminologique en considérant que le sujet que je vais essayer d'explorer avec vous peut être compris comme incluant à la fois les procédures opérationnelles dont usent les collectivités, et l'encadrement des opérations privées de promotion et de construction. Je crois que les deux sujets sont suffisamment liés pour qu'on les amalgame l'un à l'autre.

1° - La première chose que je ferai est d'essayer de résumer aussi objectivement que possible les critiques qui sont habituellement faites au droit existant dans ces deux domaines que je viens d'évoquer. Naturellement, l'exercice est difficile parce que sur cette question il y a très légitimement des points de vue différents. Mais enfin, il y a des critiques qui sont très couramment et majoritairement adressées au droit tel qu'il existe. Je crois que ces critiques pointent essentiellement les défauts suivants:

– D'abord, une critique fréquemment adressée qu'on entend émettre dans les milieux spécialisés d'aménagement, mais elle est plus largement ressentie, et qui consiste à dire : notre droit d'urbanisme, aussi bien dans ce domaine que dans d'autres, a été conçu à une époque où le problème central était celui du développement urbain. Et aujourd'hui, ce n'est plus la question centrale, qui est plutôt celle de l'action sur la ville existante. On plaide à juste titre que beaucoup de mécanismes, à la fois dans le domaine de la planification, mais aussi dans le domaine opérationnel, ne sont pas vraiment adaptés à l'action sur le tissu urbain existant.

– La deuxième critique qui est très couramment adressée consiste à dire que notre droit de l'urbanisme est ainsi fait qu'il suscite une quantité énorme de contentieux extrêmement préjudiciables. C'est vrai dans tous les domaines, mais c'est vrai notamment dans celui des procédures d'aménagement. On sait bien qu'elles génèrent de plus en plus de contentieux et que ceux-ci causent des dégâts importants à la fois aux opérateurs privés, dont les opérations sont bloquées, mais aussi aux collectivités publiques, dont la responsabilité est parfois recherchée lorsqu'elles ne sont pas dans des situations encore plus graves.

Un exemple formidable a été donné récemment par la confirmation venue du Conseil d'Etat d'une condamnation faramineuse, 1,5 milliard de francs, prononcée à l'encontre de l'établissement public de l'Aménagement de la Défense, qui avait cru, sans doute de bonne foi, pouvoir exiger d'un constructeur une participation de ce montant. Celle-ci a été jugée illégale et l'EPAD est condamné à rembourser cette participation pour un montant tout à fait astronomique. Cette mésaventure, au maximum dans ce cas-là, peut arriver dans des proportions plus ou moins grandes dans n'importe quelle commune.

– Un dernier registre de critiques procède de l'idée que notre droit de l'urbanisme dans sa globalité n'est peut-être pas totalement accordé aux évolutions que l'on sent se produire aujourd'hui dans l'action publique, dans les modes de pilotage de l'action publique. Il a été déjà dit que notre droit d'urbanisme ne faisait pas une place suffisante à la décentralisation. C'est un avis relativement fréquent, pas unanime, mais c'est celui des rapporteurs du groupe de travail du Sénat. Je le partage totalement.

De même, on entend souvent dire que notre droit de l'urbanisme, et notamment dans ce secteur des procédures opérationnelles et de l'encadrement des opérations de construction et d'aménagement, fait trop de place encore au réglementaire, à l'unilatéral, à ce goût très prononcé que nous avons pour les grandes pyramides juridiques, et ne sacrifie pas suffisamment à d'autres modes de gestion plus concertés et plus contractuels, plus démocratiques si l'on veut, dans ce sens de conventionnel et de concerté.

Je crois qu'on peut résumer à peu près comme cela les critiques majoritaires.

2° - Je me tourne maintenant vers le projet de loi qui est actuellement discuté au Sénat puisqu'adopté hier même à l'Assemblée Nationale. Sur ces deux domaines dont je suis en train de parler, c'est-à-dire les procédures opérationnelles publiques et le cadre juridique dans lequel se développent les opérations de construction et promotion, qu'apporte ce texte ?

Je vais vous dire ce que j'en ai compris et ce que j'ai retenu, qui m'a paru particulièrement important ici.

a) Du côté des opérations publiques d'aménagement, il faut noter d'abord une redéfinition des objectifs de la politique d'aménagement qui sont formulés dans l'article L.301 du Code de l'urbanisme, avec l'introduction de l'idée de projet urbain. Je sais que les professionnels, notamment les urbanistes, le considèrent comme une inflexion dans la manière de comprendre l'aménagement. Il en a été un peu question tout à l'heure.

L'essentiel est à l'évidence ce qui concerne le mécanisme des ZAC. La plus grande part des dispositions leur est consacrée. Avec quelles modifications ? Je suis obligé d'être prudent ici parce que les modifications qui sont apportées ne sont pas comprises unanimement de la même manière, et j'avoue d'ailleurs ne pas les comprendre tout à fait sur certains points comme on les comprend dans les milieux des professionnels de l'aménagement, et notamment dans ceux de l'économie mixte.

Si je résume les modifications apportées à la procédure de ZAC, j'y trouve ceci : d'abord le projet de loi entend supprimer le document d'urbanisme qui s'attachait aux ZAC, c'est-à-dire le plan d'aménagement de zone, pour rabattre la réglementation de la zone sur le POS, ou plutôt le PLU, lequel incorporerait les éléments que l'on trouvait dans le PAZ. C'est certainement un apport qui va susciter des discussions parce que la production d'un document d'urbanisme spécifique était un aspect très fort de la procédure de ZAC.

Et puis, un autre aspect est celui sur lequel se développent des débats que je trouve un peu étranges aujourd'hui et qui concerne la concession d'aménagement de ZAC. Le projet de loi décide tout simplement de supprimer l'expression de concession d'aménagement dans le code de l'urbanisme, avec la volonté de marquer que, selon les pouvoirs publics, la concession d'aménagement n'est pas véritablement une concession, ce qui, pense-t-on, permettra d'éviter durablement qu'elle soit emprisonnée dans des règles qui pourraient être communautaires et qui pourraient concerner les concessions.

Je ne crois pas qu'il suffise de débaptiser pour éloigner les dangers juridiques que l'on craint ici. Mais cela n'est pas l'essentiel. L'essentiel est que sur cette modification, qui est a priori purement terminologique, s'est greffé un débat devenu vif dans les milieux de l'économie mixte, consistant à dire que c'est le mécanisme même de la concession d'aménagement en tant qu'elle est ce mécanisme rôdé par lequel les collectivités confient les opérations à des sociétés d'économie mixte, dans la plupart des cas, en leur confiant le pouvoir d'exproprier et en prenant en charge le déficit des opérations, c'est cela qui serait en cause et qui serait menacé.

J'attends que l'on m'explique en quoi il en va ainsi à partir simplement d'une modification de la terminologie.

J'ajouterai ceci : il y a tout de même un article d'une importance probablement assez grande qui est introduit dans la loi. Il semble banal, il consiste à dire que lorsque la collectivité confie à n'importe qui la réalisation d'une opération de ZAC, son conseil délibère sur la participation financière de la collectivité aux acquisitions foncières et aux équipements publics à réaliser dans la ZAC. Je comprends que la collectivité va décider d'aider financièrement l'aménageur de la ZAC en prenant en charge un certain nombre d'acquisitions foncières. Cette disposition est peut-être plus importante qu'elle n'en a l'air a priori. Je ne m'attarderai pas.

b) En ce qui concerne maintenant, non plus les opérations publiques d'aménagement, mais l'encadrement juridique des opérations de promotion et de construction qui viennent après, y a-t-il de grands bouleversements dans le texte que le Sénat est en train d'examiner ? Honnêtement, je ne le crois pas. L'essentiel de ce que j'ai pour ma part repéré est ceci : d'abord de manière à aider les opérateurs et à leur faciliter les choses, quelques allègements sont décidés ici et là. Par exemple, on a déjà repéré la suppression de la déclaration de travaux qui, dans certains cas, se substituait au permis de construire. Je ne suis pas sûr que tout le monde ait immédiatement réalisé que cette suppression signifie que les opérations correspondantes seront purement et simplement soumises au permis de construire.

Dans un registre d'allègement et de satisfaction de certains besoins de sécurité juridique, le texte modifie un peu les contours du certificat d'urbanisme en indiquant que, dorénavant, le certificat d'urbanisme portera garantie en ce qui concerne les aspects financiers de l'opération pour laquelle on demandera ultérieurement un permis de construire, alors que, pour le moment, il n'engageait aucunement la collectivité sur ce terrain.

Aspect financier : c'est l'autre volet intéressant de ce qui concerne les permis de construire et opérations de construction et promotion en général. Il fait l'objet d'une sorte de remue-ménage textuel. La fiscalité de l'urbanisme est passablement transformée au passage. Je ne crois pas pour autant qu'il s'agisse d'un grand bouleversement de fond, mais il faudra bien repérer que la participation pour dépassement de COS est supprimée. Que la participation pour les aires de stationnement l'est aussi. Cela n'est pas négligeable sur le plan financier ; dans certaines communes, le produit de cette participation est très important. On crée aussi une participation des riverains aux frais d'installation des voies publiques. Tout cela est un peu technique. Je ne crois pas qu'au total cela modifie considérablement les volumes financiers, mais sur le plan de l'éventail juridique, il en résultera des changements importants.

Si je pose, pour conclure, la question : le projet de loi actuel est-il une réponse aux grands défauts relevés plus haut ? Je suis obligé de répondre négativement. Il n'est pas une réforme d'ampleur sur les questions que j'ai

évoquées. Il est plutôt une succession de modifications ponctuelles, dont beaucoup étaient d'ailleurs déjà demandées depuis longtemps et dont beaucoup sont bienvenues (d'autres sont plus discutables). Mais je crois que ce serait mentir que de dire que dans le domaine précis des procédures d'aménagement et du droit régissant la promotion et la construction, ce texte est inspiré par un souffle considérable. Mais ce n'était pas son objet essentiel, qui était plutôt du côté du logement social, à propos duquel je crains que l'urbanisme lui-même n'ait pas grand-chose à proposer.

### **III. ADAPTER LES DOCUMENTS D'URBANISME**

#### **M. JEGOUZO, président honoraire de l'Université Paris I**

Merci au Sénat d'associer des universitaires à ce travail de réflexion sur un texte en cours de route. Ils y sont très sensibles et c'est une expérience qu'il faudra renouveler. En même temps, vous nous posez une question difficile. Il est toujours très délicat d'évaluer des textes, même quand ils sont promulgués ; évaluer un texte à mi-parcours, est encore plus difficile. Ceci doit nous conduire à être prudents dans les jugements et les appréciations.

A priori, si nous jetons un regard extérieur sur la réforme de la planification, le changement est lourd. Exit le schéma directeur, remplacé par le schéma de cohérence territoriale. Même chose pour le POS, même le PAZ disparaît.

Ce sont les outils privilégiés dont nous avons l'habitude qui s'en vont. Nous nous étions habitués au schéma directeur et au POS. J'étais récemment à une séance de travail au Vietnam où on savait qu'en France, existent le schéma directeur et le POS. Il y avait une connaissance internationale de ces instruments. C'est un point que me chagrine un peu, mais les étiquettes ne font pas la qualité du vin.

Les objectifs de la loi sont clairs : en dehors de ceux liés à la politique de la ville, il y a deux objectifs qui correspondent assez nettement à ceux du rapport du groupe de travail du Sénat.

– L'objectif de simplification. Elle est nécessaire mais il faut aussi s'en méfier. Peut-on simplifier le droit au 21<sup>ème</sup> siècle ? Je n'en suis pas persuadé. Dans cette loi, en vue de simplifier, on supprime des mesures qui avaient été prises par une loi de simplification il y a quelques années ! Je parle de la déclaration préalable. Peut-on simplifier des systèmes complexes à une époque où se multiplient les articulations entre le droit européen, le droit de l'aménagement du territoire, etc. ? Il faut être prudent. D'autant plus que, parallèlement, on se fixe

d'autres objectifs tels que le développement durable, qui est l'ambition de concilier protection et aménagement. Or cela est plutôt de nature à créer de la complexité.

Alors, pour y arriver, l'économie générale de la réforme est la suivante. Au sommet, des principes généraux, puis un certain nombre de textes d'application générale : les lois Littoral et Montagne qui demeurent, les DTA ne changent pas et restent situées dans la même hiérarchie. On arrive au schéma de cohérence territoriale remplaçant les schémas directeurs. Et en dessous, les modifications les plus importantes puisque le POS est remplacé par le PLU, mais celui-ci intègre le plan d'aménagement de zone. Il y a à cet égard une sorte d'« absorption ». Enfin le projet relance les cartes communales, outil simplifié.

Que penser de ce dispositif ? Le texte tel qu'il est sorti de l'Assemblée nationale n'a pas fait l'objet de modifications fondamentales par rapport au projet de loi. Est-ce l'indice d'une indifférence ou d'une approbation totale ? Je n'en sais rien, mais il y a eu sur ce volet « urbanisme » une discussion relativement peu ardue.

Sur les principes mêmes de la réforme, un des objectifs affirmés est celui de cohérence. Je crois qu'à cet égard la formule qui est utilisée consistant à affirmer un certain nombre de principes généraux me paraît très originale. C'est une formule déjà utilisée par la loi Barnier dans le domaine de l'environnement. On a commencé par mettre en tête du futur Code de l'environnement un certain nombre de principes généraux.

Ces principes, si on les regarde bien, reprennent des objectifs qui étaient déjà contenus dans toute une série de lois : la loi sur l'eau, sur l'air, etc., il n'y a pas d'innovation quant au contenu, même s'il paraît complexe et parfois contradictoire. L'innovation, c'est l'affirmation très claire, très déterminée de ces principes comme normes directrices du droit de l'urbanisme. Sur le terrain de la mise en cohérence, cela ne peut qu'aider.

Cela va également permettre de faire progresser l'idée du développement durable. J'ai vu qu'un amendement de l'Assemblée nationale renvoyait également aux principes généraux du droit d'environnement. Ainsi, c'est un corps général de principes de l'aménagement et de l'environnement qui est en train se construire dans le droit français. On pourrait dire que cela va ouvrir un champ très important au contentieux. Mais est-ce très différent de ce qui existait ? Le principe d'équilibre et les principes du droit de l'environnement existaient déjà. L'essentiel de l'évolution tient plutôt à ce que des juristes, administrateurs et élus français vont devoir s'accoutumer à des techniques d'inspiration un peu anglo-saxonne, qui sont moins des règles millimétrées que des principes d'action qu'il faut ensuite appliquer d'une manière plus ou moins évolutive.

Autre évolution intéressante : on supprime les lois d'aménagement et d'urbanisme en tant que catégorie juridique. C'est une bonne chose. La loi, c'est la loi. Il faut lui donner sa pleine valeur sans créer des sous-catégories de lois d'une portée incertaine.

Un des chantiers les plus ambitieux de la loi, porte sur la planification. Le rapport du groupe de travail du Sénat signalait très justement la panne des schémas directeurs. Celle-ci est un peu moins grave qu'il y a quelques années, mais malgré tout, la procédure ne fonctionnait pas très bien. Est-ce que la réforme va réussir à relancer cette procédure ? Je pense qu'on prend un certain nombre de moyens pour cela comme le fait que la réforme insiste sur le lien entre urbanisation et desserte par les transports et les moyens de déplacement. La mise en oeuvre de ceci va se révéler délicate, mais le principe est intéressant.

Le projet en tire une règle, dont je pensais qu'elle aurait soulevé beaucoup de discussions : en l'absence de schéma de cohérence territoriale, on ne peut pas ouvrir à l'urbanisation les zones d'urbanisation future des POS. Apparemment, ceci n'a pas rencontré d'opposition. Est-ce le signe de ce que l'inter-communalité est considérée aujourd'hui comme une des conditions majeures du développement cohérent ? On peut sans doute l'interpréter de cette manière.

Enfin, dans le bilan positif de ce texte, je noterai la clarification du régime des cartes communales. Elles existaient, mais dans l'ambiguïté, sachant qu'elles étaient renouvelées tous les 4 ans. On vivait dans la longue durée sous ce régime apparemment provisoire. Mais en même temps, les cartes communales fixaient un droit des sols, sans enquête publique ; c'était un peu gênant. Cette officialisation, cette remise dans le droit commun, mais en respectant cette qualité une certaine simplicité -j'espère que les décrets d'application laisseront à l'outil cette qualité- me paraît aller dans le bon sens-.

Cela ne veut pas dire que ce texte, ne soulève pas un certain nombre de questions et d'interrogations. Par exemple, l'un des problèmes majeurs qui me paraît celui du droit de l'urbanisme en France n'est pas celui du droit de l'urbanisme, en lui-même, mais le problème de l'articulation entre le droit de l'urbanisme et les droits voisins. Finalement, nous avons en France trois systèmes de planification qui coexistent : la planification de l'urbanisme, la planification de l'aménagement du territoire (fortement relancée par les lois du 4 février 1995 et la loi Voynet plus récemment) et la planification de l'environnement, avec cette multitude de plans que sont les schémas des eaux, des carrières, et autres.

Le problème est donc l'articulation de ces divers systèmes et de leur mise en cohérence.

Nous avons vu que l'on peut trouver cette cohérence dans l'affirmation de principes. Un grand regret : la loi dispose que les documents d'urbanisme doivent mettre en oeuvre ces principes. Les documents d'urbanisme sont des documents locaux. Est-ce à dire que l'Etat ne doit pas lui aussi se soumettre à ces principes ? Je pense qu'il aurait été plus logique de dire que les directives territoriales d'aménagement aussi doivent respecter ces grands principes. Ce sont des principes que la nation considère comme s'imposant à l'ensemble des décisions qui concernent le droit des sols.

Cette mise en cohérence pose également, bien sûr, l'irritant problème de la mise en compatibilité de tous ces documents. A la suite de l'excellent rapport de la commission qu'avait présidée le Président Labetoulle, que je salue ici, on avait considéré qu'une des solutions pour limiter les effets contentieux de cette compatibilité, était la compatibilité limitée. Le contrôle de compatibilité ne remontait pas toute la chaîne des documents de planification, on s'arrêtait au niveau immédiatement supérieur.

Ce système, qui paraissait excellent dans son principe, a été légèrement écorné par la décision du Conseil constitutionnel qui estime que cela ne peut pas remettre en cause le jeu de l'exception d'illégalité. Cela a été remis en cause aussi par le retard connu par l'élaboration des directives territoriales d'aménagement. Comme il n'y a pas l'écran prévu, cela ne joue pas comme on le pensait.

Et finalement, avec cette règle de la compatibilité limitée, on peut arriver à des choses curieuses. Le professeur Henry Jacquot dans un colloque qui s'est tenu récemment à Nice, a montré que la règle de la compatibilité limitée pouvait conduire à certaines absurdités.

En même temps, on comprend très bien le problème : quand intervient un nouveau texte, une nouvelle directive, un nouveau schéma de cohérence, il faut laisser le temps aux textes inférieurs de s'adapter. Et Henri Jacquot arrive à la proposition selon laquelle il suffirait de laisser un délai d'adaptation qu'il appartiendra au législateur de définir. Soit il retient le principe d'un délai raisonnable, c'est le juge qui va dire ce qui est raisonnable, soit c'est le législateur qui prévoit un délai précis d'adaptation.

Je voudrais enfin signaler quelques bizarreries du projet.

J'ai vu que l'Assemblée Nationale avait retenu l'idée que certaines chartes de pays seraient opposables aux documents d'urbanisme. Alors, de grâce, nous avons un système qui est déjà complexe ; faire des chartes qui ont valeur de schéma de cohérence territoriale, quelle complication !

Le projet de loi donne au schéma directeur de la région Ile-de-France valeur de schéma de cohérence territoriale pour certaines dispositions. Je comprends l'objectif, mais ces documents Janus, qui ont une qualification dans



un cas et une autre qualification dans l'autre, ne vont pas non plus dans le sens de la lisibilité.

Je voudrais enfin répondre à une remarque qui était faite tout à l'heure. On insiste sur la notion de projet. Je crois que c'est bon, mais je ne pense pas qu'il faille opposer la règle et le projet. Il faut qu'à la fin du compte le projet se traduise par une règle. Il faut savoir ce qu'on a le droit de construire, quels sont les rapports entre le propriétaire, le constructeur, etc. Il faut un instrument où le projet rejoint la règle et réciproquement.

Pour conclure, je dirai qu'on se trouve avec le projet « SRU » devant une réforme nécessaire, extrêmement difficile. Le législateur a ouvert un très gros chantier. Et j'émettrais un vœu : quand vous en serez à la commission mixte paritaire, que vous réorganisiez un colloque de ce genre pour en parfaire les finitions.

#### **M. HERISSON**

C'est une bonne définition de la concertation.

Je donne la parole à Me Pittard, avocat au Barreau de Nantes.

#### **IV. ALLÉGER ET ABRÉGER LE CONTENTIEUX**

**Me PITTARD**, *avocat au Barreau de Nantes*

« Alléger et abréger le contentieux », ce double objectif ne figure pas au nombre de ceux qui sont poursuivis par le projet « SRU ». Je pense néanmoins que la discussion de ce projet peut fournir une excellente occasion pour réfléchir, ou en tout cas pour amorcer la réflexion, sur le caractère pathologique du contentieux en matière d'urbanisme. Je reprends le qualificatif "pathologique" qui figure sur la plaquette de présentation de ce colloque.

Donc, caractère pathologique du contentieux dans le droit de l'urbanisme. Les symptômes de cette pathologie sont bien connus. L'insécurité juridique, qui a pour origine la prolifération des recours, l'issue bien souvent incertaine de ces recours. Issue incertaine elle-même provoquée par la complexité des textes, peut-être aussi, dans une certaine mesure, par l'instabilité de la jurisprudence.

Ce qui engendre un phénomène qui est peut-être moins connu, mais sur lequel votre groupe de travail a mis l'accent, c'est la demande croissante, aussi bien

par les collectivités locales que par les opérateurs privés, d'expertises juridiques, d'audits juridiques en amont des décisions à l'occasion de la révision d'un document d'urbanisme ou d'un montage d'opération. Que ce soit la collectivité publique ou l'opérateur, il y a un besoin croissant d'avoir un avis aussi autorisé que possible sur les risques qui peuvent peser en cas de contentieux.

Une autre manifestation, un autre symptôme de cette pathologie, c'est le blocage des opérations. Il y a été fait allusion à plusieurs reprises ainsi qu'aux coûts qui en résultent, aussi bien pour les collectivités que pour les opérateurs. Sur l'aspect symptômes et diagnostic, je ne m'attarderai pas. Mais quand on parle de cela, il faut se préoccuper surtout de thérapie.

Or, dans la période récente, deux réformes méritent d'être rappelées ou signalées : la première d'entre elles, qui remonte au mois de février 94, avait à l'évidence entre autres objectifs, celui d'alléger le contentieux, et je pense à cette disposition de la loi du 9 février 1994 (article L.600-1 du Code de l'urbanisme) qui limite le recours au mécanisme d'exception d'illégalité.

Une autre réforme est en chantier, il s'agit d'un texte en cours de discussion, qui a directement pour objet d'abrèger le contentieux, c'est la réforme des procédures d'urgence. Donc, voilà deux illustrations dans la période récente de ces tentatives qui ont été faites pour alléger et pour abrèger le contentieux.

Mais l'heure est arrivée d'envisager ce que j'appellerai des remèdes de cheval. S'agissant de leur mise au point, dans ce laboratoire d'idées que constitue le Palais du Luxembourg, je me permettrai de suggérer trois directions à la recherche en utilisant à dessein des formules un peu provocatrices.

- 1) Chercher à appauvrir les gisements de contentieux.
- 2) Appauvrir les auteurs des recours abusifs.
- 3) Enrichir le dispositif juridictionnel.

#### 1) Appauvrissement des gisements de contentieux.

Au risque de faire périliter le fonds de commerce de l'avocat que je suis, je suis obligé de déplorer la richesse des gisements de contentieux en matière d'urbanisme et je ne peux que souhaiter un appauvrissement de ces gisements. Cette richesse a des origines diverses qui sont bien connues. J'aimerais donner quelques coups de projecteur sur deux ou trois aspects.

Première explication ou origine de cette richesse du gisement de contentieux en droit d'urbanisme : c'est la complexité des textes, leur manque de

lisibilité. C'est une évidence. Je ne m'y attarderai pas, mais je donnerai un exemple, entre autres, d'erreurs ou d'imperfections qui pourraient être très facilement corrigées. Je pense à des imperfections dans la codification. M. Jégouzo parlait tout à l'heure du souci qu'a le législateur de mettre en cohérence les dispositions relatives aux documents d'urbanisme avec un certain nombre d'autres législations qui sont à prendre en compte sur le fond dans la détermination du contenu des documents. J'ajouterai volontiers qu'il me paraît tout à fait opportun d'assurer cette cohérence sur le terrain de la procédure d'élaboration des documents.

La commune qui suit à la lettre le code de l'urbanisme dans ses dispositions qui définissent le processus d'élaboration ou de révision des POS, a toute chance d'aller « droit dans le mur » si elle se borne à suivre les dispositions du Code de l'urbanisme à la lettre et si elle ne prend pas la précaution de consulter le code rural. Celui-ci impose un certain nombre d'obligations consultatives, l'INAO par exemple, et il n'en est à aucun moment fait état dans le code de l'urbanisme. Il me paraîtrait souhaitable que le code de l'urbanisme puisse constituer le vade-mecum de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, sans que les communes aillent chercher à droite et à gauche les éléments à prendre en compte.

Deuxième facteur : l'imprécision des textes. Là aussi, c'est un thème très connu. Je ne voudrais pas faire preuve d'un localisme excessif en empruntant des exemples à la loi Littoral (étant Nantais, je pourrais avoir cette tentation), mais je prendrai un ou deux exemples d'application géographique beaucoup plus générale. Cette notion par exemple d'atteinte à l'économie générale du plan qui est très présente, quand on s'interroge par exemple sur la frontière entre modification et révision. De la même façon quand, postérieurement à l'enquête publique, on s'interroge sur l'ampleur des remaniements qu'il est possible d'apporter au document. J'imagine aisément qu'il s'agit vraisemblablement d'une notion impossible à définir, mais peut-être serait-il possible d'en définir les contours. C'est une interrogation que je livre à vos réflexions.

Il a été fait référence tout à l'heure au nouvel article L.121.1 qui va remplacer le L.121-10. M. Jégouzo disait que le principe d'équilibre est bien connu. Les communes s'efforcent de le respecter. J'ai l'impression qu'avec la nouvelle rédaction, c'est du funambulisme auquel il va falloir se livrer quand, dans la détermination du contenu du document, il faudra respecter des préoccupations aussi contradictoires et aussi peu clairement définies que celles qui sont énoncées à l'article L.121-1.

Dernier élément pour expliquer la prolifération des contentieux : c'est la technique d'exercice du contrôle contentieux et, de ce point de vue, je songe aux effets dévastateurs ou ravageurs du mécanisme d'exception d'illégalité. Certes le Conseil constitutionnel, à plusieurs reprises, non seulement dans la décision qui a

été citée tout à l'heure mais dans d'autres, a bien pris soin de rappeler que le mécanisme de l'exception d'illégalité était une garantie fondamentale pour le justiciable et que des restrictions ne pouvaient être apportées à l'utilisation de ce mécanisme que dans des conditions très limitées.

Voilà pour ce qui est des efforts qu'il conviendrait de faire pour appauvrir les gisements de contentieux, étant entendu que je suis bien conscient du fait que je me suis davantage borné à identifier ces gisements plutôt qu'à proposer des solutions pour l'appauvrir.

2) Deuxième axe de recherche : l'appauvrissement des auteurs de recours abusifs.

Il a été à plusieurs reprises également fait mention de ces recours fantaisistes, pour ne pas dire abusifs, qui sont exercés en toute impunité par un certain nombre de requérants. Dans votre rapport, vous évoquez les désistements monnayés. Il y aurait beaucoup à dire sur les désistements monnayés et je serais tenté de renverser l'intitulé d'un de vos chapitres. Vous écrivez : « un bon arrangement vaut mieux qu'un mauvais procès ». Quant à moi, je dirais plutôt : « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès. » Or, précisément dans les désistements monnayés, celui qui paye considère bien qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès. Si le recours est, par hypothèse, fantaisiste, ce qui arrive souvent, il est perdu d'avance, mais le bénéficiaire de l'autorisation préférera payer plutôt qu'un procès gagné de façon certaine.

Les dispositions existent pour tenter de dissuader un peu ces requérants fantaisistes. Il a été fait mention tout à l'heure de l'amende pour recours abusif. Il a été dit aussi que le montant maximum n'était guère élevé, que le juge n'infligeait que très rarement ce type d'amende, et que, quand il le faisait, c'était en retenant un montant très sensiblement inférieur au maximum de 20 000 francs. Mais l'amende pour recours abusif, ce n'est guère dans l'air du temps.

Je me réfère à un article récemment publié à *l'Actualité juridique - droit administratif*. La conclusion de cet article est la suivante : « le législateur français serait bien inspiré de revoir le principe de l'amende pour recours abusif qui semble appartenir à une autre ère. »

Il reste une autre solution qui pose moins de problème, c'est l'article L.8-1 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui permet au juge administratif de condamner la partie perdante à payer une certaine somme au titre des frais irrépétibles.

Même si des progrès sont en cours, il y aurait encore des efforts à faire de la part du juge pour que les condamnations qu'il prononce à l'encontre de la

partie perdante soient significatives et aient un effet dissuasif à l'encontre d'autres requérants potentiels.

On pourrait aussi, et j'en terminerai sur ce point avec cette dernière observation, songer à l'action en responsabilité des auteurs de recours abusifs devant les juridictions de droit commun. Mais vous avez noté, à juste titre, que la juridiction judiciaire est, pour le moins, timorée quand elle est saisie d'actions en responsabilité sur ce fondement. On cite toujours un jugement du tribunal de grande instance de Grasse, confirmé par la cour d'appel d'Aix, mais, à ma connaissance, cela reste exceptionnel.

Je voudrais vous livrer là aussi une brève citation qui me paraît révélatrice de l'état d'esprit du juge civil quand il est saisi d'une action en responsabilité. Une SCI obtient un permis de construire, un recours est formé par une association contre ce permis de construire. Le permis est périmé avant que le tribunal administratif se prononce sur le recours. Le bénéficiaire du permis engage alors une action en responsabilité devant le tribunal de grande instance contre l'association qui était à l'origine du recours.

Voilà quelques extraits de ce jugement : « attendu qu'il ne saurait être reproché à l'association de spéculer sur les lenteurs d'instruction des dossiers de permis de construire devant les tribunaux administratifs ; qu'en effet il n'est pas établi qu'elle ait, de son fait, tenté de ralentir la procédure pour parvenir à la caducité du permis de construire, que le fait que les tribunaux administratifs, compte tenu de l'encombrement de leur rôle, ne soient pas à même de statuer dans des délais rapides sur les recours déposés contre un permis de construire, relève du dysfonctionnement des institutions de l'Etat et non de la volonté des auteurs du recours. Attendu que l'association, en utilisant une procédure régulière pour parvenir à l'annulation du permis de construire n'a fait qu'user d'un droit reconnu légalement et ne saurait être tenue pour responsable d'un préjudice lié au délai pour obtenir d'un tribunal administratif une décision sur un recours à l'encontre d'un permis de construire. »

Donc, exit ce deuxième axe de recherche : appauvrir les auteurs de recours abusif.

3) Troisième axe de recherche : l'enrichissement du dispositif juridictionnel.

Tout d'abord un enrichissement en moyens humains. Si la juridiction administrative ne confond pas vitesse et précipitation, c'est sans doute par souci d'une bonne administration de la justice, mais c'est aussi en raison de son encombrement, sur lequel vous avez mis l'accent dans votre rapport. Or chacun sait bien qu'on ne peut parler d'une bonne administration de la justice quand la

décision est rendue deux ou trois ans, parfois plus, après que la requête a été déposée.

J'ajoute au passage que la réforme des procédures d'urgence risque d'être privée de toute portée pratique si, sur le terrain, les magistrats n'ont pas la possibilité, parce que n'étant pas en nombre suffisant, de statuer dans un délai raisonnable sur les demandes dont ils seront saisis au bénéfice des dispositions nouvelles.

Les moyens juridiques : je ferai quelques suggestions. Tout d'abord, il serait opportun d'obliger le requérant qui dépose une demande de sursis à exécution, ou une demande de référé suspension, à le faire dans le délai du recours pour excès de pouvoir. En effet, on aboutit aujourd'hui à des manoeuvres d'intimidation ou à une guerre psychologique entre celui qui a obtenu son permis et qui le voit contesté sans qu'il y ait de demande de sursis à exécution, le bénéficiaire du permis amenant sur le terrain des bulldozers pour donner à penser que les travaux vont commencer et provoquer une demande de sursis à exécution. Je pense que la situation serait améliorée s'il y avait obligation faite à celui qui entend contester une autorisation et qui entendrait assortir sa demande d'annulation d'une demande de sursis, que la demande de sursis soit déposée dans le délai du recours pour excès de pouvoir.

Autre proposition : faire obligation au juge d'abandonner le principe de l'économie des moyens. Je pense qu'à deux égards au moins il serait éminemment souhaitable, aussi bien au stade de la demande de sursis à exécution qu'au stade de la demande d'annulation, que le juge se prononce sur la totalité des moyens dont il est saisi. Il y a d'abord un intérêt pédagogique : informer le bénéficiaire et l'autorité publique de l'ensemble des vices qui peuvent entacher la décision pour éviter les saisines réitérées du juge.

J'y vois un deuxième avantage, c'est que cela serait peut-être un moyen de mettre un coup d'arrêt à une jurisprudence des tribunaux d'ordre judiciaire, que je ne parviens pas à comprendre. Lorsqu'un permis de construire a été annulé par le juge administratif, une action en démolition est engagée devant la juridiction de l'ordre judiciaire. Il faut démontrer une corrélation entre la violation d'une servitude d'urbanisme et le préjudice invoqué.

Il arrive que le juge administratif ait annulé le permis de construire en se fondant sur telle ou telle méconnaissance du règlement d'urbanisme, qui est sans rapport avec le préjudice invoqué par le requérant. Par exemple, le permis est annulé parce qu'il n'y a pas assez de places de stationnement, alors qu'en fait l'immeuble est mal implanté et que c'est cela qui est à l'origine du préjudice dont se plaint le tiers qui demande la démolition.

Le juge judiciaire se reconnaît le pouvoir d'apprécier la légalité du permis de construire pour, le cas échéant, ordonner la démolition de la construction, en retenant une illégalité dont serait entaché le permis que le juge administratif, au nom du principe de l'économie des moyens, n'a pas retenue.

Quand on sait la difficulté qu'a déjà le juge administratif à apprécier la légalité d'un permis de construire, alors que c'est sa « tasse de thé quotidienne », je redoute l'immixtion du juge judiciaire dans l'appréciation de la légalité des permis de construire, ce qui suppose l'habitude de l'interprétation des documents d'urbanisme.

## **M. HERISSON**

La parole est à la salle.

## **M. LABETOULLE**, *président de la section du contentieux du Conseil d'Etat*

Je voudrais répondre à Me Pittard. D'emblée, je lui dis que je suis d'accord sur tout ce qu'il a dit, mais puisqu'il a été souvent question du contentieux, je ne limiterai pas ma réponse à ses seules propositions. Le contentieux est souvent mal aimé dans le droit de l'urbanisme. Tout conflit se termine devant le juge et il y a toujours quelqu'un qui n'est pas content, c'est celui qui perd. Tantôt c'est le requérant, tantôt c'est le décideur, et le décideur qui gagne une fois et perd la fois suivante retient surtout l'hypothèse où il perd, de telle sorte que généralement on reproche beaucoup de choses au juge administratif, et c'est bien normal. Et il est bien normal aussi que le juge administratif cherche mille et une façons d'améliorer la façon dont il répond aux besoins du corps social. Par conséquent, l'intitulé de Me Pittard, « alléger et abrégé le contentieux », je suis mille fois d'accord avec ces objectifs.

Il faut, avez-vous dit, « appauvrir » les gisements de recours contentieux, oui et on ne dira jamais assez à quel point la sécurité juridique et l'absence de contentieux sont intimement liées à la stabilité de la règle et à sa lisibilité. J'aurais tendance à dire au législateur : faites d'aussi bonnes règles qu'il est possible et nous ferons des contentieux aussi peu insatisfaisants que possible.

Je suis d'accord aussi avec Me Pittard sur ce qu'il a dit à propos de l'appauvrissement du requérant. Je ne crois pas que l'amende pour recours abusif soit une solution. La condamnation aux frais irrépétibles, je ne vois pas d'inconvénient à ce que le juge administratif aille plus dans cette direction, mais il ne faut pas non plus trop attendre de ce côté là.

Reste le troisième point, c'est-à-dire « l'enrichissement des mécanismes juridictionnels ». Vous avez fait allusion au rapport du Conseil d'Etat sur le droit de l'urbanisme de 1992, dont s'est inspirée la loi de 1994. Votre rapport mentionne in fine les propositions du Conseil d'Etat qui ont été suivies d'effets et celles qui n'ont pas été suivies d'effets. Je remarque que c'est tout de même essentiellement les propositions du Conseil d'Etat qui visaient le contentieux administratif qui ont été mises en oeuvre par le législateur et qu'on a moins donné suite aux autres propositions, notamment celles touchant à des prérogatives de l'administration.

Vous avez évoqué le projet de loi sur les procédures d'urgence. Une taquinerie, si vous m'y autorisez : il a été préparé en 6 mois, d'octobre 1997 à avril 1998. En avril 1998, le projet de loi a été remis au gouvernement, qui a réfléchi. Il y a eu un colloque dans cette même salle en octobre 1998 et puis le Conseil des Ministres en a délibéré, le Parlement en a été saisi. Il y a eu une première lecture au Sénat en juin 1999 et une lecture à l'Assemblée nationale à la fin de 1999. Nous sommes en mars 2000 et le projet de loi est toujours en instance. Alors, plus vite il arrivera et plus vite il sera mis en oeuvre.

A propos de ce projet de loi, je souhaite dire que, quant il aura été voté, l'intention des juges administratifs est de le mettre en oeuvre vigoureusement, d'une façon qui va peser sur le fonctionnement des tribunaux administratifs, ce qui va sans doute imposer des renforcements en personnel des tribunaux administratifs mais qui va peser aussi, soyons clair, sur les avocats et sur les administrations. Si on veut prononcer une demande de sursis à exécution en 3 semaines ou un mois, cela impliquera que les différents auteurs de recours et de mémoires produisent très vite. On demandera à une commune de répondre en 8 jours sur une demande de sursis à exécution. Et cela sera exigeant pour chacun. Et je ne suis pas sûr que ce soit sur le juge que cela pèse le plus fort, d'une certaine façon.

La référence à ce projet me conduit à répondre à votre suggestion consistant à dire : ne serait-il pas nécessaire que la demande de sursis à exécution soit présentée dans le délai même du recours pour excès de pouvoir pour éviter les manoeuvres dilatoires consistant à les présenter deux ans plus tard ? Il n'est pas impossible que le projet de loi permette indirectement de répondre à votre préoccupation. Il y a dans ce texte un article, qui a été adopté par les deux assemblées. Il permet au juge de rejeter immédiatement les demandes de suspension qui ne sont pas justifiées par l'urgence. Si je reçois un recours contre un permis de construire le 1<sup>er</sup> avril 2000 et une demande de suspension un an plus tard, je me dis tout de même que l'urgence que l'on vient d'invoquer un an plus tard est un peu diluée depuis le moment où j'ai été saisi d'un recours. Et en l'état actuel de ce texte, il ne serait pas impossible de rejeter une telle demande comme non justifiée par l'urgence.



Ou il y a urgence à demander le sursis, et il faut que ce sursis soit demandé dès la délivrance du permis, ou bien le sursis est demandé un an après la délivrance du permis, et l'urgence sera bien difficile à prouver.

J'en arrive, Me Pittard, à votre deuxième proposition que vous avez faite avec des précautions en pensant que vous alliez me chagriner. Non. Vous dites que le juge administratif doit en matière d'urbanisme renoncer au principe dit de l'économie des moyens. Dans le cas où le juge annule un acte en retenant un moyen et où il dit qu'il n'est pas besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la raison d'être de la proposition que vous soutenez est très claire : après l'annulation, l'administration va devoir reprendre le dossier et reprendre un acte en le purgeant des vices dont il était initialement affecté. Elle va naturellement le purger du vice qui a été expressément relevé comme entraînant l'annulation, mais elle sera dans une cruelle incertitude sur les autres moyens invoqués et auxquels le juge n'aura pas expressément répondu.

Alors, à titre personnel, mais à ce titre, je m'engage complètement, je ne suis pas défavorable à l'idée selon laquelle le juge devrait se prononcer sur les autres moyens. A une nuance près, qui est importante : il ne faut pas que cette réforme, qui va dans le bon sens, aboutisse à allonger les procédures contentieuses. Par conséquent, dans mon esprit, le juge ne se prononcera sur les autres moyens qui lui paraissent fondés que dans la mesure où l'état de la requête le lui permettra. Je ne voudrais pas qu'à un moment où on est prêt à rendre une décision en se fondant sur un moyen, la présentation à la va-vite d'autres moyens impose de faire un supplément d'instruction pour apprécier la pertinence des autres moyens.

J'aurais donc un amendement à cette proposition, qui est de dire que le juge se prononce **en l'état du dossier** dont il est saisi et qu'il soit bien clair que cela ne doit pas pouvoir allonger la procédure.

Autre remarque, il ne faut pas tout de même pas attendre de cette réforme ce qu'elle ne peut pas apporter... Le juge peut dire : tels autres moyens, en l'état de l'instruction, ne sont pas fondés. Il ne faut pas que cela soit pris par les intéressés et notamment les maires comme la garantie qu'un recours formé contre l'acte pris à la suite de cette annulation ne pourrait pas utilement invoquer les mêmes moyens et peut-être mieux les présenter. Le juge écarte un moyen compte tenu de la façon dont il est présenté. Il ne peut pas dire que tel moyen qui en l'état n'est pas fondé, n'apparaîtra pas fondé 6 mois après, articulé à l'encontre de l'acte qui viendra après l'acte annulé, si à l'encontre de ce deuxième acte, le recours est, par exemple, mieux présenté par le requérant ou son avocat.

Je peux dire moi, juge, qu'en l'état de mon dossier, j'estime que les autres moyens ne sont pas fondés, mais cela n'est pas une assurance tous risques. On ne donne pas de garantie de fiabilité absolue.

Ainsi, je ne suis pas du tout défavorable au principe de cet amendement, mais je mets en garde contre l'interprétation qui pourrait en être faite et l'impression de sécurité qui pourrait en découler et qu'on ne peut pas donner.

Un dernier point : il va de soi aussi que la bonne pratique de cette technique suppose que les avocats, les requérants invoquent des moyens qui ont une chance raisonnable d'être retenus. Si la requête consiste à dire : on pourrait se demander si l'article 4 du POS n'a pas été méconnu ou si le deuxième alinéa de l'article 7 n'a pas été violé (il y a tout de même un certain nombre de recours et même d'avocats très connus sur le plan national qui procèdent comme cela en allant à la pêche et en jetant des moyens pour le cas où...) il est évident que l'examen auquel procédera le juge ne donnera aucune garantie à cet égard.

## **INTERVENANT**

Je voulais apporter une précision : je félicite Me Pittard pour ses capacités de devin puisque l'Assemblée Nationale hier soir a adopté un amendement de ce sens. Peut-être le Sénat apportera quelques améliorations dans la rédaction de l'article, mais je crois qu'il y a déjà un progrès en ce sens.

Et puis, je voudrais dire que les avocats font un travail parfois difficile. Nous sommes saisis parfois très rapidement, il faut aussi faire très vite et nous n'avons pas forcément tous les éléments. On est parfois tenté de soulever tout et n'importe quoi. Mais plutôt que de se retrouver ensuite en responsabilité pour avoir omis de soulever un moyen de légalité, il faut avoir présent à l'esprit cet aspect. Je suis sûr que tous les avocats ont à coeur de se prémunir contre ces risques.

## **M. BOUCHERE**

Je suis un petit maire de Haute-Savoie. J'ai fort apprécié l'intervention de M. Althapé. J'ai entendu certaines choses : application intelligente des textes, concertation, faire évoluer l'application, etc.

Dans le texte, on peut noter que « l'Etat veille au respect des principes définis ». Cela voudrait dire que le contrôle des préfets devra porter sur le respect des règles de fond, c'est-à-dire veiller aux grands principes et aux grands équilibres, et on pourrait penser que les maires et leurs conseils municipaux auraient une latitude plus grande, tout au moins dans les applications mineures ou secondaires, et qui ne remettent pas en cause l'économie générale des documents d'urbanisme. Qui donc est le mieux placé pour définir ce qu'est un hameau dans

un petit village que le maire et son conseil municipal, avec les particularités que cela comporte.

Je note que la loi prévoit une commission de conciliation qui peut formuler des propositions alternatives. Il faudrait que cette commission ait un pouvoir décisionnel. Son avis devrait s'imposer aux administrations. Et là je pense que c'est le rôle des sénateurs et du législateur d'améliorer les textes dans ce sens et de redonner un peu de pouvoir aux élus.

**M. LEOST**, *vice-résident de l'association France-Nature Environnement*

J'ai écouté avec beaucoup d'attention les différents intervenants. Un droit n'est appliqué que s'il est simple et les associations ne peuvent que constater la complexité du droit, à tel point que ceux qui connaissent bien le sujet chez elles ont quelques difficultés pour le comprendre.

Concernant les questions de contentieux, j'entends beaucoup dire que cela coûte aux collectivités territoriales, aux opérateurs privés. Ce qu'on ne dit pas, c'est que le contentieux des associations quelquefois évite aussi d'engager des frais à venir qui peuvent être très importants. Faut-il rappeler que quand on laisse urbaniser la rive gauche dans les zones inondables à Paris, si demain une inondation importante intervient, ce seront 100 milliards de francs de dégâts. Et si les associations ne signalent pas cet état de fait, on peut aller très loin.

Concernant les problèmes de recours, j'entends parler beaucoup de recours abusif. A mon avis, un recours n'est abusif que s'il est constaté qu'il y a un échec au tribunal administratif et si les moyens à développer étaient fantoches.

Enfin, on vient de parler de la commission de conciliation, mais elle n'est jamais réunie. D'une part, contrairement à ce qui est prévu dans le projet de loi, il faudrait que les associations agréées de protection de l'environnement puissent saisir la commission de conciliation et qu'on rende obligatoire sa saisine avant tout contentieux et dire que cela suspend le délai de recours contentieux. On pourra ainsi avancer, on aura une nouvelle donne de concertation. Or, en l'état actuel, cela n'existe pas. On interdit aux associations de saisir la commission.

Autre point liant le contentieux judiciaire et le contentieux administratif. L'article L.600-3 oblige tout requérant à notifier le recours contentieux à l'administration, auteur de la décision, et au bénéficiaire. Lorsque le demandeur gagne et que les travaux sont en route, quelquefois ceux-ci sont poursuivis malgré la décision d'annulation, alors que celle-ci est exécutoire. Or, les demandeurs sont laissés dans l'incertitude la plus complète. Je pense que quand il y a un appel devant la cour administrative d'appel par celui qui a perdu un pourvoi devant le Conseil d'Etat, les demandeurs puissent recevoir notification du recours. S'ils

engagent une action en démolition, ils risquent d'être mis en responsabilité pour action téméraire.

**M. HERISSON**

Nous allons répondre aux intervenants et conclure notre colloque.

**M. ALTHAPE**

Je constate avec plaisir que mon collègue de Haute-Savoie retrouve plusieurs de ses préoccupations dans notre rapport. Cela prouve que le Sénat colle à la réalité du terrain et donne au maire la responsabilité d'apprécier la qualité des zones à bâtir, afin qu'il ait son mot à dire dans la qualité architecturale, qu'il ait un rôle majeur dans le cadre de la réalité de son projet de territoire.

Pour répondre au vice-résident de l'association France-Nature-Environnement, il y a un problème avec les associations sur la protection de l'environnement. Je crois que l'élection légitime le pouvoir. Il faut toujours le garder à l'esprit. En montagne des recours sont davantage déposés avec le souci de nuire que pour corriger des erreurs de procédure. Voilà qui est difficilement acceptable pour les élus. Ils ont même le sentiment que les requérants considèrent qu'il est dangereux de voir la collectivité s'engager dans des projets dont les conséquences financières leur paraissent inopportunes, alors qu'en réalité, quand il y a un projet c'est parce qu'un choix a été fait. On a aujourd'hui quelques difficultés à saisir la légitimité de ces recours abusifs !

Quant au souci de concertation que vous évoquiez, nous l'avons intégré dans notre rapport pour que, dans le cadre de la commission de consultation, une association puisse demander à être entendue par la commission de conciliation. C'est pourquoi la commission de conciliation est pour nous le lieu où, avant d'aller faire du contentieux, on pourrait trouver une solution.

**M. HERISSON**

Nous arrivons au terme de nos travaux. Je voudrais en votre nom à tous remercier l'Association Française de Droit des Collectivités Locales présidée par le professeur Auby, et tous les intervenants à cette tribune. Je crois que la démonstration est faite : il est nécessaire de mener une concertation permanente et d'adapter les textes avec non pas un cadre général et flou, mais grâce à des

dispositions suffisamment précises pour réduire à la source les problèmes de contentieux.

L'avenir dira si l'édition de principes flous ne conduit pas à accroître les difficultés.

## **M. ALTHAPE**

Je me félicite de la richesse des interventions du public. Je me rends compte aussi de la responsabilité du Sénat pour transformer un texte dans lequel il reste encore beaucoup à faire. Voici un appel à mes collègues sénateurs pour transformer ce texte vers plus de simplification, plus de décentralisation afin d'appauvrir le contentieux.

Le projet de loi «SRU» constitue un enjeu politique mais nous essaierons au Sénat de faire plus de technique que de politique, sachant que l'urbanisme va au-delà de toutes les appartenances politiques parce qu'il consiste à donner un cadre de vie de qualité à toutes celles et tous ceux qui ont l'intention de vivre dans un lieu qu'ils ont choisi.