

N° 431

—
SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1993.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juillet 1993.

PROJET DE LOI

*portant diverses dispositions en matière d'urbanisme
et de construction,*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. ÉDOUARD BALLADUR,

Premier ministre.

PAR M. BERNARD BOSSON,

ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un contexte économique sans précédent, le Gouvernement a entendu apporter rapidement une première réponse à la situation de l'emploi et à la crise de la construction. La loi de finances rectificative pour 1993 comporte à cet égard d'importantes mesures fiscales et budgétaires destinées à accroître fortement la production de logements dans notre pays.

Or, les constructeurs se heurtent à des difficultés administratives ou contentieuses qui les conduisent à différer de trop nombreuses mises en chantier, voire même à abandonner leurs projets.

Sans attendre une réforme d'ensemble clarifiant et simplifiant le droit de l'urbanisme, il est dès aujourd'hui nécessaire de mettre fin à certaines sources de blocage qui entravent l'acte de construire et dont la persistance irait à l'encontre des objectifs de reprise dans le secteur du bâtiment.

*

* *

L'article premier revient sur un revirement récent de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère qu'en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols (P.O.S.) révisé, ce sont les règles générales d'urbanisme qui redeviennent applicables et non le document d'urbanisme antérieur. Compte tenu des effets attachés à l'existence d'un P.O.S., notamment en matière de permis de construire, de droit de préemption urbain et de zones d'aménagement concerté, cette jurisprudence présente de graves inconvénients et est une source d'instabilité juridique à laquelle il convient de remédier.

L'article 2 tire les conséquences de l'article précédent en validant un certain nombre d'actes réglementaires et non réglementaires.

L'article 3 introduit dans le code de l'urbanisme des dispositions particulières concernant le contentieux de l'urbanisme, afin de prévenir un certain nombre de recours ayant des effets négatifs sur l'engagement des travaux et la stabilité des règles d'urbanisme.

Ces dispositions visent :

- à limiter la possibilité d'invoquer des vices de forme par la voie de l'exception d'illégalité, sans toutefois porter atteinte au droit de recours contentieux, ni limiter la définition et la portée de l'intérêt à agir ;
- à prévenir les refus abusifs de permis de construire ;
- à instaurer une plus grande transparence dans l'exercice des recours administratifs et contentieux en obligeant le requérant à informer de son recours l'autorité qui a délivré l'autorisation et son bénéficiaire.

Ces dispositions sont issues du rapport du Conseil d'Etat intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace ».

L'article 4 tend à permettre au propriétaire, dont la vente de l'immeuble a fait l'objet d'une décision de préemption annulée ou déclarée illégale, d'aliéner son bien au prix du marché pendant un délai de trois ans sans être tenu par sa déclaration d'intention d'aliéner initiale.

L'article 5 clarifie la situation des actions et opérations d'aménagement au regard des dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques concernant les délégations de service public. Il précise que les conventions et concessions conclues pour leur réalisation avec des aménageurs ne sont pas soumises à ce régime. Cette mesure confirme la position exprimée par le ministre de l'équipement, du logement et des transports au Sénat lors de l'examen de ladite loi (*J.O. Sénat* – 3 décembre 1992 – page 3632).

L'article 6 reporte la date d'entrée en vigueur de dispositions législatives récentes dont le principe même n'est pas remis en cause, mais dont l'application soulève de réelles difficultés techniques, tant à l'égard des collectivités locales, des professionnels que des usagers. Afin d'assurer leur pleine efficacité, ces dispositions nécessitent l'intervention de décrets d'application et la mise en œuvre d'une politique d'information.

Celles-ci concernent :

- les dispositions relatives au volet paysager du permis de construire, dont le caractère trop général nécessite un décret précisant leurs modalités d'application (art. 4 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques) ;

– l'obligation d'élaborer dans les quartiers anciens et nouveaux un programme de référence préalable à la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement ou à l'élaboration d'un plan d'occupation des sols (art. L. 300-5 et L. 123-11 du code de l'urbanisme). L'imprécision des dispositions législatives relatives aux programmes de référence rend leur élaboration délicate et nécessite en conséquence un décret précisant notamment leurs modalités d'élaboration, leur contenu ainsi que leur portée.

Enfin, cet article valide diverses catégories d'actes pris antérieurement à la date de publication de la présente loi en tant que leur légalité serait mise en cause sur le fondement de la méconnaissance des dispositions législatives précitées.

L'article 7 proroge à titre exceptionnel la durée de validité des permis de construire arrivant à échéance avant le 1^{er} juillet 1994 afin d'éviter que les constructeurs ne soient contraints de solliciter à nouveau la délivrance d'un permis de construire.

L'article 8 diffère le paiement de certaines contributions d'urbanisme pour les permis de construire mentionnés à l'article précédent qui n'auraient pas reçu un commencement d'exécution. Il s'agit de la taxe locale d'équipement, de la participation à la diversité de l'habitat, de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, du versement pour dépassement du plafond légal de densité, de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, de la taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, de la taxe spéciale d'équipement et de la redevance de bureaux en région d'Ile-de-France. Ce différé évite aux constructeurs qui ne sont pas en mesure de commencer les travaux de devoir renoncer à leur permis de construire en raison notamment des difficultés financières auxquelles ils sont confrontés.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Le chapitre V du titre II du livre premier du code de l'urbanisme est complété par un article L. 125-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 125-5.* – L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma directeur, le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur à la condition, s'il s'agit d'un plan d'occupation des sols rendu public, qu'il demeure opposable aux tiers en vertu de l'article L. 123-5. »

Art. 2.

Les actes réglementaires ou non réglementaires pris, antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, sur le fondement d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu approuvé, immédiatement antérieur à un plan d'occupation des sols ou à un document d'urbanisme en tenant lieu annulé ou déclaré illégal, ne sont pas illégaux du seul fait qu'ils ont été pris sur le fon-

dement du document d'urbanisme antérieur à celui qui a été annulé ou déclaré illégal.

Art. 3.

Le livre VI du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Livre VI - Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme.

« *Art. L. 600-1.* – L'illégalité pour vice de forme d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir dirigé contre le document en cause.

« *Art. L. 600-2.* – Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée.

« *Art. L. 600-3.* – En cas de déféré du préfet ou de recours administratif ou contentieux à l'encontre de la délivrance d'une autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit intervenir dans un délai de quinze jours à compter du dépôt du recours.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

Art. 4.

L'article L. 213-8 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la décision par laquelle le titulaire du droit de préemption décide d'exercer son droit est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative et qu'il n'y a pas eu transfert de propriété, ce titulaire ne peut exercer son droit à nouveau sur le bien en cause pendant un délai de trois ans à compter de la décision juridic-

tionnelle devenue définitive. Dans ce cas, le propriétaire n'est pas tenu par les prix et conditions qu'il avait mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner. »

Art. 5.

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du chapitre IV de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ne sont pas applicables aux concessions ou conventions mentionnées à l'alinéa précédent. »

Art. 6.

I-A. — Le sixième alinéa de l'article L. 421-2 du code de l'urbanisme, inséré par le I de l'article 4 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, est complété par la phrase suivante :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent alinéa qui sont déterminées compte tenu de la localisation, de la nature ou de l'importance des constructions ou travaux envisagés. »

B. — L'entrée en vigueur des dispositions de l'article 4 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 est reportée à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat mentionné au A ci-dessus. Ce décret devra intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

Les permis de construire délivrés antérieurement à la présente loi sont validés en tant que le projet architectural accompagnant la demande de permis ne satisfaisait pas aux obligations prévues au I dudit article 4.

II-A. — L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article et notamment le contenu du programme de référence. »

B. — L'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme est reportée à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat mentionné au A ci-dessus. Ce décret devra

intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

Les actes réglementaires et non réglementaires relatifs aux actions et opérations d'aménagement mentionnés audit article L. 300-5 et pris antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont validés, en tant qu'ils ont été adoptés, sans qu'ait été élaboré au préalable le programme de référence mentionné au même article.

III. — L'article L. 123-11 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° au troisième alinéa, les mots : « Dans les douze mois suivant la publication de la loi visée à l'alinéa précédent, » sont supprimés ;

2° au cinquième alinéa, les mots : « Dans le délai prévu au deuxième alinéa, » sont supprimés ;

3° il est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application des troisième et quatrième alinéas du présent article. »

Art. 7.

Le délai de validité des permis de construire arrivant à échéance entre la date de la publication de la présente loi et le 1^{er} juillet 1994, que ces permis aient fait l'objet ou non d'une prorogation selon les modalités prévues par le code de l'urbanisme, est prorogé d'un an.

Art. 8.

Par exception aux dispositions législatives en vigueur, et notamment celles des articles 1723 *quater* et *octies* du code général des impôts, pour les permis de construire mentionnés à l'article 7 de la présente loi pour lesquels il n'y a pas eu commencement d'exécution des travaux autorisés, le versement des contributions prévues aux articles 1585 A du code général des impôts, L. 332-6 4°, L. 332-6-1 1° et L. 520-1 du code de l'urbanisme s'effectue en deux fractions égales exigibles respectivement vingt-quatre et quarante-huit mois à compter de la délivrance de l'autorisation.

L'avis de mise en recouvrement mentionné à l'article L. 520-2 du code de l'urbanisme doit être émis pour ces permis dans les deux ans qui suivent la seconde échéance prévue à l'alinéa précédent.

Fait, à Paris, le 21 juillet 1993.

Signé : Édouard BALLADUR.

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

Signé : Bernard BOSSON.