

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 1986.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier la durée ou la date d'application de certaines règles concernant le code de l'urbanisme.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Georges Dessaigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roland du Luart, Paul Masson, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 216, 253 et T.A. 21.

Sénat : 448 (1985-1986).

---

Urbanisme.

## **SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	5
<i>Article premier</i> : Report d'application de la règle de constructibilité limitée .....	5
<i>Article 2</i> : Report d'application du droit de préemption urbain .....	6
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	11

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale dans sa séance du 9 juillet dernier, répond à un impératif d'urgence. Elle a en effet pour objet de reporter des délais d'application venant à échéance très prochainement, en ce qui concerne deux procédures de planification urbaine, qui intéressent un grand nombre de communes.

D'une part, l'article premier allonge de deux ans le délai de suspension de la règle de constructibilité limitée, au profit des communes qui ont prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, à compter d'octobre 1984, et qui étaient susceptibles d'être frappées par cette règle dès le mois d'octobre prochain.

D'autre part, son article 2 diffère d'un an l'entrée en vigueur du droit de préemption urbain qui devait s'appliquer dès le 19 juillet 1986 dans toutes les communes disposant d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé.

Or, l'article 61 du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux, inscrit à l'ordre du jour de l'actuelle session extraordinaire, aménage de façon différente le droit de préemption urbain qui ne devrait plus être ouvert de plein droit aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols, mais serait instauré à leur initiative sur tout ou partie de leurs zones urbanisées ou d'urbanisation future. Il serait donc peu rationnel de laisser s'appliquer pendant un délai très bref des dispositions dont on sait d'ores et déjà qu'elles seront remises en cause.

Votre commission des lois, sensible aux préoccupations dont témoigne ce texte, a, lors de l'examen du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, le 3 juillet 1986, adopté des dispositions similaires concernant le droit de préemption urbain par un article additionnel après l'article premier qui lui-même prévoit le report de deux à quatre ans de la durée d'application des dispositions de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme relatif à la suspension de la règle de constructibilité limitée. Mais ce texte n'a pu encore être inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat.

Votre commission a donc eu déjà l'occasion de se prononcer favorablement sur le fond. Elle est par conséquent disposée à recourir à la solution consistant à examiner, avant même la discussion du projet de loi précité, la proposition de loi que vient de lui transmettre l'Assemblée nationale et qui a pour origine une proposition de M. Pascal Clément, qu'au demeurant elle précise et complète.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

#### **Report de la règle de constructibilité limitée.**

La règle de constructibilité limitée introduite à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme par l'article 38 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a été l'un des points les plus discutés du nouveau système de répartition des compétences mis en place par cette loi en matière d'urbanisme. En effet, cette disposition restreint considérablement les possibilités de construire dans les zones non urbanisées de la commune, en l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers.

Sans doute, peut-on partager le souci de réagir contre le mitage dont témoignait cette disposition. Mais cette règle n'en a pas moins limité gravement les possibilités de construire dans les communes rurales dont le dynamisme s'est ainsi trouvé fortement freiné.

Lors de l'examen du texte par le Sénat, votre rapporteur devait souligner le caractère discutable d'un tel système qui fait de l'interdiction la règle et de la faculté l'exception (1), et qui constitue une atteinte au droit de construire d'autant plus regrettable que les cartes communales dont s'étaient efforcées de se doter un grand nombre de communes, étaient, du fait de la nouvelle législation, rendues inopérantes.

Certes, un correctif a été apporté à cette règle dans le cadre des mesures d'incitation à la planification des sols, puisque l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme a ouvert pour les communes ayant prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols la possibilité d'échapper à la règle de constructibilité limitée pendant une durée maximale non renouvelable de deux ans, à compter de la date à laquelle le conseil municipal a précisé conjointement avec le représentant de l'Etat les modalités d'application du règlement national d'urbanisme sur le territoire de la commune.

Il a ainsi prévu que des constructions pourraient être autorisées par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat dès lors que les conditions ci-dessus seraient remplies. L'article L. 111-1-3

---

(1) Cf. *J.O. Débats Sénat* séance du 21 octobre 1982, p. 4176.

dispose cependant que ne peuvent être autorisés que les projets qui ne sont pas contraires aux objectifs généraux définis à l'article L. 110 du code de l'urbanisme et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 dudit code.

La limitation à deux ans de la suspension de la règle de constructibilité limitée au profit des communes ayant prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols — ou ayant conjointement avec le représentant de l'Etat précisé les modalités d'application du règlement national d'urbanisme — fait qu'aujourd'hui les communes qui se sont engagées dès octobre 1984 dans cette procédure de planification urbaine mais qui n'ont pu la mener à son terme, se trouvent dans une situation très délicate. En effet, ce délai de deux ans, s'est révélé à l'expérience trop bref dans bien des cas pour accomplir toutes les phases d'élaboration du plan d'occupation des sols.

Inspiré par un souci de réalisme, le présent article, qui proroge ce délai de deux années supplémentaires, devrait permettre aux communes concernées d'échapper définitivement à la règle de constructibilité limitée, dans la mesure où leur plan d'occupation des sols pourra être approuvé à l'intérieur de ce nouveau délai.

D'après les informations fournies par les services du ministère de l'équipement, il existe actuellement 1.500 à 1.600 communes, le plus souvent rurales qui, ayant engagé la procédure d'élaboration de leur plan d'occupation des sols à partir d'octobre 1984, seraient susceptibles d'être frappées par la règle de constructibilité limitée, dès l'automne prochain.

Compte tenu du nombre de communes intéressées par cette mesure de report, votre commission des lois vous demande d'adopter cet article sans modification.

## *Article 2.*

### **Report d'application du droit de préemption urbain.**

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement a prévu l'entrée en vigueur au plus tard un an après sa publication, à une date fixée par décret, des différentes formes de droit de préemption qu'elle institue. Le décret n° 86-748 du 27 mai 1986, pris pour son application, a effectivement fixé la prise d'effet de ces nouvelles dispositions au 19 juillet 1986.

L'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 18 juillet 1985, prévoit que les communes

dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé bénéficient de manière automatique d'un droit de préemption sur toute l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future définies par le plan d'occupation des sols. Sans doute, le second alinéa de l'article L. 211-1 précité prévoit-il la possibilité pour les conseils municipaux de supprimer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones considérées. Mais cela suppose une décision expresse des communes qui ne sont pas toutes dotées des moyens techniques suffisants pour apprécier en toute connaissance de cause l'opportunité d'un tel choix.

Ce nouveau droit de préemption urbain, appelé à se substituer aux zones d'intervention foncière et aux zones d'aménagement différé dans les communes dotées de plan d'occupation des sols opposable aux tiers, devrait s'appliquer sur environ 1.998.000 hectares, étant précisé que les zones d'intervention foncière et les zones d'aménagement différé couvrent aujourd'hui 1.258.000 hectares.

L'importance considérable des surfaces concernées, du fait de l'automatisme du mécanisme prévu par la loi du 18 juillet 1985, a conduit le Gouvernement à rechercher un nouveau système tendant à redonner l'initiative aux communes, pour un exercice volontariste du droit de préemption. C'est ainsi que l'article 61 du projet de loi, tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux, prévoit de n'instaurer le droit de préemption urbain qu'à la demande des conseils municipaux, au profit de tout ou partie de leurs zones urbaines et de leurs zones d'urbanisation future, dans le souci de permettre aux élus d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Il existe actuellement 200 dossiers de demande de préemption. L'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985, ne serait-ce que pour quelques mois, risquerait de faire exploser le nombre de demandes qui correspondrait approximativement en année pleine à 500.000 actes. L'alourdissement des coûts et des procédures que ne pourrait manquer d'engendrer la mise en œuvre du droit de préemption urbain serait d'autant plus inutile que ses modalités d'exercice sont appelées à être revues dans les délais les plus brefs.

Le II de l'article 2 organise le même report de délai pour l'entrée en vigueur du droit de préemption reconnu aux départements par les articles L. 142-1 à L. 142-11 du code de l'urbanisme issus de la loi du 18 juillet 1985.

La démarche poursuivie ne vise pas le fond, les départements disposant déjà d'un droit de préemption dans les périmètres sensibles notamment ; elle correspond davantage à un souci de coordination.

En effet, en ce qui concerne l'exercice du droit de préemption des départements dans les espaces naturels sensibles, l'arti-

cle L.142-7 du code de l'urbanisme renvoie aux articles L. 213-5, L. 213-7 à L. 213-10, L. 213-14 et L. 213-15 du même code relatifs au droit de préemption urbain. L'articulation voulue par le législateur de 1985 entre ces deux mécanismes est donc maintenue, le report d'application s'étendant à toutes les formes nouvelles de droit de préemption.

A l'article 2, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications au dispositif de la proposition de la loi de M. Pascal Clément.

En ce qui concerne le fond, elle a estimé opportun d'étendre le report d'un an aux dispositions de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1985, aux termes duquel le régime du droit de préemption urbain est rendu applicable aux biens acquis par l'exercice du droit de préemption institué dans les anciennes zones d'intervention foncière.

En outre, elle a adopté deux amendements du Gouvernement tendant à préciser respectivement aux paragraphes I et II de l'article 2 que le régime antérieur à celui mis en place par la loi du 18 juillet 1985 resterait applicable jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux droits de préemption.

S'agissant du droit de préemption des communes, il est ainsi prévu que les aliénations de biens compris dans une zone d'intervention foncière, une zone d'aménagement différé ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé demeurent soumises aux dispositions actuellement en vigueur, quelle que soit la date de la déclaration d'intention d'aliéner.

S'agissant du droit de préemption des départements, les aliénations de biens restent de même soumises au régime applicable dans les zones de préemption délimitées à l'intérieur des périmètres sensibles, étant précisé que les autorisations de construire demeurent soumises à la taxe départementale d'espaces verts. De ce fait, les délibérations prises par les conseils généraux en ce qui concerne la taxe départementale des « espaces naturels sensibles » sont dépourvues d'effet.

Ces amendements ont l'avantage de lever toute ambiguïté sur le régime juridique applicable au cours de la période précédant l'intervention de la loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

Sur la forme, l'Assemblée nationale a préféré, plutôt que de fixer au 19 juillet 1987 la date d'entrée en vigueur du droit de préemption urbain, respecter le schéma initial de la loi, en subordonnant cette entrée en vigueur à l'intervention d'un nouveau décret en Conseil d'Etat.



**Votre commission, qui approuve l'introduction de ces différentes précisions dans le mécanisme de report, vous demande d'adopter l'article 2 sans modification.**

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 216 (A.N.)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Conclusions de la commission
Code de l'urbanisme.	Intitulé de la proposition de loi.  Proposition de loi tendant à modifier la durée ou la date d'application de certaines règles concernant le code de l'urbanisme <i>pour les communes dépourvues de plan d'occupation des sols.</i>  Article premier.	Intitulé de la proposition de loi.  Proposition de loi tendant à modifier la durée ou la date d'application de certaines règles concernant le code de l'urbanisme.  Article premier.	Intitulé de la proposition de loi.  Conforme.  Article premier.
<p><i>Art. L. 111-1-3.</i> — Dans les communes qui ont prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, une construction ou une installation peut, nonobstant les dispositions de l'article L. 111-1-2, être autorisée par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat si le conseil municipal a, conjointement avec le représentant de l'Etat, précisé les modalités d'application des règles prises en application de l'article L. 111-1 sur le territoire de la commune.</p>	Au troisième alinéa de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme, les mots : « deux ans » sont remplacés par les mots : « quatre ans ».	Sans modification.	Conforme.
<p>Le projet ne doit pas être contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 du présent code.</p>			
<p>Les dispositions du présent article ne peuvent s'appliquer sur le territoire d'une commune que pendant une durée maximale non renouvelable de deux ans à compter de la date à laquelle le conseil municipal a précisé les modalités d'application de l'article L. 111-1, conformément au premier alinéa de cet article.</p>			
<p><i>Art. L. 110.</i> — Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le</p>			

Texte en vigueur

Texte  
de la proposition de loi  
n° 216 (A.N.)

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Conclusions de la commission

Code de l'urbanisme.

cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

*Art. L. 111-1.* — Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat.

Ces décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles qu'ils édictent sont apportées dans certains territoires.

Les règles générales mentionnées ci-dessus s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou du document en tenant lieu. Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents.

*Art. L. 111-1-1.* — En complément des règles générales instituées en application de l'article L. 111-1, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme.

Texte en vigueur

Texte  
de la proposition de loi  
n° 216 (A.N.)

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Conclusions de la commission

Code de l'urbanisme.

Les régions territorialement intéressées peuvent proposer l'élaboration de prescriptions particulières et sont consultées lors de la préparation des lois et des décrets fixant leurs conditions d'application. Les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions.

*Art. L. 111-1-2.* — En l'absence de plan d'occupation des sols opposable au tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

1° L'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;

2° Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes.

Une construction ou une installation autre que celles mentionnées aux alinéas précédents peut être autorisée, sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque le représentant de l'Etat estime que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1.



Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 216 (A.N.)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Conclusions de la commission
18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. .....	n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement » sont remplacés par les mots : « le 1 <sup>er</sup> juillet 1987 ».	<i>un décret en Conseil d'Etat qui devra intervenir dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi n° du</i> <i>tendant à modifier la durée ou la date d'application de certaines règles concernant le code de l'urbanisme.</i>	
		« Jusqu'à cette date :	
		<i>« — les aliénations de biens compris dans une zone de préemption délimitée à l'intérieur d'un périmètre sensible demeurent soumises aux dispositions du chapitre II du titre IV du livre premier du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement et aux textes pris pour son application, quelle que soit la date de la déclaration d'intention d'aliéner ;</i>	
		<i>« — les autorisations de construire demeurent soumises, quelle que soit leur date, à la taxe départementale d'espaces verts ; les délibérations prises par les conseils généraux relatives à la taxe départementale des espaces naturels sensibles ne pourront recevoir exécution. »</i>	