

1985

4
A

UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON-I
43, Boulevard du 11 Novembre 1918
69621 VILLEURBANNE

Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées

informatique documentaire

*** NOTE DE SYNTHÈSE**

URBANISME ET DECENTRALISATION
Le transfert de la compétence d'urbanisme :
Présentation commentée de la loi du 7.01.1983

AUTEUR : Emanuelli dominique

DATE : Sept. 1985

85EMA04/C

UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON-I
43, Boulevard du 11 Novembre 1918
69621 VILLEURBANNE

Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées

informatique documentaire

*** NOTE DE SYNTHÈSE**

URBANISME ET DECENTRALISATION

Le transfert de la compétence d'urbanisme :

Présentation commentée de la loi du 7.01.1983

AUTEUR : Emanuelli dominique

DATE : Sept. 1985

Note de synthèse réalisée à l'attention de

M. Pierre COMTE

enseignant en droit de l'urbanisme à l'Université Lyon II

Je remercie vivement M. François VERNAY
pour l'aide généreuse qu'il m'a apportée lors
de l'élaboration de cette note de synthèse.



SOMMAIRE

	Page
Introduction	1
PREMIERE PARTIE : LA RECHERCHE BIBLIOGRAPHIQUE	2

1. La recherche manuelle	3
2. La recherche informatisée	4
2.1. Le choix et la présentation des bases	4
2.1.1. La base Urbamet	4
2.1.1.1. Les fournisseurs	4
2.1.1.2. Les domaines couverts	4
2.1.1.3. La période couverte	5
2.1.1.4. Les références	5
2.1.1.5. Le thésaurus	5
2.1.2. La base Ecothek	5
2.1.2.1. Les fournisseurs	6
2.1.2.2. Les domaines couverts	6
2.1.2.3. La période couverte	6
2.1.2.4. Les références	8
2.1.2.5. Le thésaurus	8
2.1.3. La base Lex	8
2.2. La recherche sur la base de données Urbamet	11
2.2.1. L'équation de recherche	11
2.2.2. Les résultats obtenus	14
2.2.3. L'accès aux documents primaires	14
DEUXIEME PARTIE : SYNTHESE	16

1. Les principes de la décentralisation de l'urbanisme	18
1.1. La commune maître d'oeuvre en matière d'urbanisme	18
1.1.1. Un nouveau cadre institutionnel	18
1.1.2. Une relance de la planification urbaine	19
1.1.2.1. Les principes	19
1.1.2.2. Les instruments	20

	Page
1.2. Le nouveau rôle de l'Etat	24
1.2.1. L'Etat, garant du territoire national	24
1.2.1.1. La hiérarchie des normes d'urbanisme	24
1.2.1.2. Le principe de l'inconstructibilité	25
1.2.2. L'Etat, un partenaire garant de l'intérêt général	26
1.2.2.1. L'Etat, un partenaire de la commune	26
1.2.2.2. L'Etat, garant de l'intérêt général	27
2. L'exercice de la compétence d'urbanisme par la commune	29
2.1. Le P.O.S : un instrument communal	29
2.1.1. Les effets du P.O.S	29
2.1.1.1. La prescription du plan	29
2.1.1.2. La publication du plan	30
2.1.1.3. L'approbation du plan	31
2.1.2. Le P.O.S : un instrument adaptable	31
2.1.2.1. Modification et révision	31
2.1.2.2. Mise à jour	33
2.2. La commune, gestionnaire du sol	33
2.2.1. La politique foncière	33
2.2.1.1. Les instruments de la politique foncière	33
2.2.1.2. Les moyens de la politique foncière	34
2.2.2. Les autorisations individuelles d'urbanisme	36
2.2.2.1. Les dispositions communes	37
2.2.2.2. L'instruction et la délivrance	38
Conclusion	42
TROISIEME PARTIE : BIBLIOGRAPHIE	43

INTRODUCTION

La décentralisation de l'urbanisme issue de la loi du 7 janvier 1983, s'inscrit dans le cadre et dans le prolongement de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

La loi du 7 janvier 1983 n'est pas une loi d'urbanisme; elle est d'abord une loi de décentralisation c'est à dire une loi de transfert aux collectivités locales de compétences jusque là exercées par l'Etat. Parmi ces compétences transférées, l'urbanisme tient une place importante, tant par la nature du transfert que par le degré de réforme dans ce domaine. Il pouvait donc apparaître opportun, à l'heure où cette décentralisation est entrée dans les faits, de faire le point sur cette réforme engagée depuis plus de deux ans, en se référant aux nombreux articles des spécialistes et aux commentaires éclairés de la doctrine. C'est précisément l'objet de cette note de synthèse.

P R E M I E R E P A R T I E

LA RECHERCHE BIBLIOGRAPHIQUE

Toute recherche documentaire passe par l'interrogation d'un fichier, que celui-ci soit manuel ou automatisé.

La première étape, dans notre cas, a été une recherche manuelle que nous avons ensuite cherché à affiner en interrogeant des bases de données : possibilité qui nous a été offerte dans le cadre du stage réalisé à l'U.R.F.I.S.T. fin 1984.

1. LA RECHERCHE MANUELLE

La décentralisation est un thème qui a fait coulé beaucoup d'encre et ce, avant 1983, date de la promulgation de la loi relative à la nouvelle répartition des compétences. Aussi, même en s'imposant une barrière temporelle (nous ne prendrons en compte que des références postérieures à 1982), notre première approche par fichier manuel (le fichier matière de la bibliothèque interuniversitaire -Lyon II-) s'est avérée infructueuse en raison de la masse impressionnante des références.

Nous avons donc opté pour une deuxième méthode qui a consisté à sélectionner des revues dans les trois domaines intéressant notre recherche, à savoir :

- le droit,
- l'urbanisme et la construction
- et les collectivités locales.

Dans le domaine juridique, nous avons, outre le J.O., consulté les revues suivantes : l'Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA), l'Actualité Juridique de la Propriété Immobilière (AJPI), et Droit et ville, dans le domaine plus technique de l'urbanisme et de la construction nous avons retenu l'hebdomadaire : le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, et enfin, pour les collectivités locales des revues telles que : Démocratie locale, la Gazette des communes, Collectivités locales. Mais même cette solution nous a fourni une bibliographie de plus d'une centaine de titres. En effet, il faut savoir que des numéros "spécial décentralisation" ont été édités par de nombreuses revues, et que des revues telles que le Moniteur ont publié dans pratiquement tous leurs numéros un article concernant la décentralisation de l'urbanisme et l'application pratique de la réforme.

Aussi, avons-nous opté pour la recherche sur un fichier automatisé, espérant

obtenir rapidement un nombre de références suffisant pour réaliser une bibliographie cohérente, sans être trop massive, tout en sachant que nous risquons de tomber dans le silence.

2. LA RECHERCHE INFORMATISEE

2.1. LE CHOIX ET LA PRESENTATION DES BASES

Les documents qui nous intéressaient étaient des documents uniquement français, d'où l'élimination des bases de données étrangères. Sur le serveur Télésystèmes, trois bases susceptibles de contenir des documents intéressant notre domaine de recherche, ont été interrogées avec le langage d'interrogation Questel :

- la base Urbamet
- la base Ecothek
- la base Lex

2.1.1. La base Urbamet

Spécialisée en urbanisme, aménagement, environnement et transports, la base Urbamet a été conçue à partir du thésaurus élaboré en 1970 par le Centre de Documentation sur l'Urbanisme (CDU) devenu la Division Documentation, du Service Technique de l'Urbanisme (STU).

2.1.1.1. Les fournisseurs

Les fournisseurs de la base sont les membres du réseau Urbamet qui, outre les 4 coordinateurs (le STU, l'Agence Coopération et Aménagement, le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement - CETE - du Nord-Picardie, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France - IAURIF -), regroupe plus de 50 centres de documentation français spécialisés.

2.1.1.2. Les domaines couverts

La base contient des informations techniques, scientifiques, économiques

et juridiques dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'environnement et des transports.

Les principaux thèmes traités sont :

- . l'aménagement urbain, foncier et rural
- . l'habitat, le logement; l'architecture
- . les finances locales et les collectivités locales
- . l'environnement, l'écologie et les paysages
- . les ressources, la protection et les nuisances
- . la sociologie urbaine
- . l'économie des transports, la circulation
- . les équipements collectifs.

2.1.1.3. La période couverte

La majorité des documents est postérieure à 1976 mais un certain nombre de documents plus anciens figurent également dans la base.

2.1.1.4. Les références

En 1984, la base comptait 83 500 références.
La mise à jour est mensuelle et l'accroissement annuel est estimé à 15 000 références.

2.1.1.5. Le thésaurus

Il comprend 3600 termes et quatre présentations :

- une liste alphabétique permutée des descripteurs matières
- une liste alphabétique des descripteurs géographiques
- une présentation par tableaux
- une présentation du vocabulaire documentaire nécessitant une définition.

2.1.2. La base Ecothek

Parallèle à la base Urbamet, Ecothek est une nouvelle base de données

multimédia relatives à l'environnement dans sa dimension locale. Un accord de complémentarité est du reste intervenu en août 1984 entre ces deux bases dont les domaines sont très voisins.

2.1.2.1. Les fournisseurs

Produite par le Secrétariat d'Etat à l'Environnement et à la qualité de la vie, elle est alimentée et mise à jour par les membres du réseau Ecothek, regroupant des centres de documentation spécialisés, centres qui, pour certains d'entre eux sont également fournisseurs de la base Urbamet (IAURIF, CETE).

2.1.2.2. Les domaines couverts

Cette base contient tout ce qui décrit ou caractérise le territoire communal ou départemental.

On peut distinguer 13 thèmes :

- . l'air et le climat
- . l'eau
- . la mer
- . le sous-sol
- . le relief
- . la faune et la flore
- . l'écologie
- . l'aménagement, les transports et l'urbanisme
- . la pollution et les nuisances
- . l'agriculture
- . le patrimoine culturel
- . la forêt
- . généralités sur l'environnement

2.1.2.3. La période couverte

Les documents datent, pour les plus anciens, de 1970.

-1- 46421 C.ECOTHEK
 NO : ALSENV00000179
 TI : TERRITOIRES; AMENAGEMENT ; LES NOUVELLES COMPETENCES. QUELS MOYENS ?.-
 AU : CLAPOT (GUY); MORETTE (MICHEL)
 AM : INSTITUT QUALITE ALSACE. STRASBOURG
 SO : STRASBOURG, IGA. 1984.- 207 P., TABL., NOTES; (AVEC LE CONCOURS FINANCIER DE LA REGION ALSACE- DES ANNEXES SONT DISPONIBLES A L'INSTITUT QUALITE ALSACE)
 COT : DRAE-ALS
 AB : CETTE ETUDE EXAMINE LES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION AU NIVEAU DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME. PARTANT D'UNE ANALYSE DES DONNEES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES, AINSI QUE DES PROCEDURES EXISTANTES, AGREMENTEE DE LEURS APPRECIATIONS PERSONNELLES OU DES PROPOS RECUEILLIS LORS D'ENQUETES AUPRES D'ELUS OU DE RESPONSABLES DE L'AMENAGEMENT, LES AUTEURS DE CETTE ETUDE ONT MENE UNE REFLEXION CRITIQUE SUR LES PERSPECTIVES D'AVENIR QUANT A L'EVOLUTION DES BESOINS, DES SERVICES ET DES PROCEDURES, EN ALSACE NOTAMMENT. CETTE REFLEXION LES AMENE A PROPOSER A TRAVERS PLUSIEURS SCENARIOS UNE RESTRUCTURATION DE CES OUTILS.
 - CETTE ETUDE ETAIT A JOUR A FIN OCTOBRE 1983.

SUITE (S) / GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

9s

-2- 26363 C.ECOTHEK
 NO : PACENV00000760
 TI : URBANISME ET AMENAGEMENT ; LES ORGANISMES D'ETUDES, INSTRUMENTS ET CONDITIONS DE LA DECENTRALISATION DE L'URBANISME.-
 AU : DANAN (YVES-MAXIME)
 SO : PROPRIETE IMMOBILIERE.; NO. 9., SEPT., 1981.- PP.629-639; (PUBLICATION MENSUELLE ; SPECIAL URBANISME ET AMENAGEMENT)
 COT : DRAE-PACA 2194
 AB : LE PROBLEME DES STRUCTURES D'ETUDES ET DE PLANIFICATION URBAINES SE SITUE AU COEUR DU DEBAT SUR LA DECENTRALISATION, AUSSI DOIT-IL ETRE POSE EN CORRELATION AVEC DEUX PHENOMENES : CELUI DE LA REPARTITION INEGALITAIRE ENTRE ETAT ET COMMUNES DES COMPETENCES ET DES MOYENS ; CELUI DE L'EXCES DU FRACTIONNEMENT COMMUNAL

SUITE (S) / GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

9s

-3- 25244 C.ECOTHEK
 NO : MIDENV00000160
 TI : PERMIS DE CONSTRUIRE, COLLOQUE DU CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME, 6 ET 7 JUIN 1978.-
 AM : CENTRE DE RECHERCHE SUR L'URBANISME. PARIS
 SO : PARIS, CRU, 1979.- 126 P., ANN., BIBLIOGR.
 COT : DRAE-MID 574
 AB : LORS DE CE COLLOQUE DEUX EXPOSES SONT PRESENTES SUR LA REFORME DU PERMIS DE CONSTRUIRE ET SUR L'ADMINISTRATION ET L'USAGER. LES GROUPES RAPPORTENT LEURS TRAVAUX SUR : LA RECEVABILITE DES DEMANDES ET CIRCUITS D'INSTRUCTION; L'USAGERS; LES CONSULTATIONS DANS LA PROCEDURE ET LA LIAISON AVEC LES MAIRES; LES REFUS, SURSIS ET PRESCRIPTIONS. LA CONCLUSION PORTE SUR LA DECONCENTRATION, LA DECENTRALISATION ET LE PERMIS DE CONSTRUIRE. EN ANNEXE SONT PRESENTES DES EXTRAITS DE LA TABLE DES MATIERES DU MANUEL SUR LE PERMIS DE CONSTRUIRE, LES NOUVEAUX IMPRIMES DE DEMANDE DE PERMIS ET LA LISTE DES PARTICIPANTS A CE COLLOQUE.

SUITE (S) / GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

9s

-4- 14243 C.ECOTHEK
 NO : IDFENV00001330
 TI : POLLUTION (LA) ATMOSPHERIQUE DANS L'AGGLOMERATION PARISIENNE.-
 AM : PREFECTURE DE PARIS; PREFECTURE DE LA SEINE
 SO : PARIS, PREFECTURE DE PARIS. 1967.-, 07 P., TABL., FIG., GRAPH., +ANNEXES
 COT : CITEPA A 7224
 AB : LE PREMIER THEME CON CERNE LE PROBLEME DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE DANS L'AGGLOMERATION PARISIENNE AVEC SES PRINCIPAUX CONSTITUANTS ET SES PRINCIPALES SOURCES. DANS UN SECOND THEME SONT EXAMINES LES ATTRIBUTIONS DES DEUX PREFECTURES CONCERNEES (PREFECTURE DE PARIS, PREFECTURE DE POLICE) AINSI QUE LA SPECIALISATION DE LEURS LABORATOIRES DANS LA DETECTION ET LA MESURE DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE PARISIENNE. LE DERNIER THEME EST CONSACRE AUX MOYENS DE LUTTE CONTRE UNE TELLE POLLUTION: SURVEILLANCE DES FOYERS DOMESTIQUES ET DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS, SURVEILLANCE DES GAZ D'ECHEPPEMENT DES VEHICULES AUTOMOBILES, ET URBANISME (ESPACES VERTS, DECENTRALISATION).

GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

9s

2.1.2.4. Les références

En 1984, la base comptait 30 000 références dont l'accroissement annuel est estimé à 5000.

2.1.2.5. Le thésaurus

IL comprend 1200 termes.

La base Ecothek, comme on peut le constater à la lecture des thèmes traités, correspondait beaucoup moins à notre recherche. Néanmoins, l'un de ces thèmes étant l'aménagement et l'urbanisme il nous a semblé intéressant de procéder à une interrogation de cette base qui se veut tournée vers les collectivités locales.

Notons qu'au moment de l'interrogation nous ne disposions pas du thésaurus, d'où un handicap certain.

Nous nous sommes bornée à une seule étape de recherche :

? décentralisation et urbanisme

Le résultat obtenu ne nous donnant que 4 documents, nous les avons visualisés. (fig. 1)

Seul le premier document était exploitable, les trois autres étant antérieurs à la loi du 7 janvier 1983.

2.1.3. La base Lex

Produite par le Secrétariat Général du gouvernement, cette base juridique contient tous les textes législatifs et réglementaires publiés au J.O Lois et Décrets, ou plus exactement les références bibliographiques de ces textes.

Il s'agit des textes :

- en vigueur, quelle que soit leur antériorité
- ayant été en vigueur au cours de ces 45 dernières années et aujourd'hui abrogés.

Ces références sont extraites du J.O pour 99 % d'entre elles.

L'accroissement annuel est de 8000 références.

7..BA LEX

BURBARET - TEMPS ECOULE: 17.21
DOCUMENTS VISUALISES FACTURES: 2
SAUVER LA STRATEGIE (O/N) ?

719 N

BASE EN COURS DE CONNEXION
BASE CONNECTEE: LEX
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 1

71983/01/07 /DA

1 RESULTAT 115
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 2

71 ET 83.8 /NO

2 RESULTAT 86
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 3

7.. PA DE 86

-86- 214000 C.SGG
T1 1L 9838
DOC : Loi ordinaire NO 83.8 du 7 janvier 1983
TI : RELATIVE A LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE
LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS DE L'
ETAT.
DE : DECENTRALISATION; COLLECTIVITE LOCALE; REPARTITION
DES COMPETENCES
SD : Journal officiel "Lois et Decrets" du 9 janvier
1983; p. 215

GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

7N

COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 3

7..TH /NOT 1L 9838

	FREQ	NIVEAU
T1	86	1L 9838
APLE T2	1	1 1D 9830508C12
T3	1	1C 9830825C19
T4	9	1D 983116
T5	7	1D 983117
T6	6	1D 983171
T7	6	1D 983172
T8	1	1D 983172-882
T9	1	1D 983178
T10	1	1D 983298
T11	1	1D 983303
T12	1	1D 983304
T13	1	1D 983321
T14	1	1D 983346
T15	1	1D 983384
T16	1	1D 983385
T17	1	1D 983423
T18	1	1D 983447
T19	1	1D 983590
T20	1	1D 983591

SELECTIONNER (S T) / CONTINUER L'EDITION (O/N) ?

7S TT:0

20 TERME(S) RETENU(S)
3 RESULTAT 128

APLE T1	1	1 1D 983572
T2	1	1D 983810
T3	1	1D 983811
T4	1	1D 983812
T5	1	1D 983813
T6	1	1D 983833
T7	1	1D 983860
T8	1	1D 983851
T9	1	1D 9831068
T10	1	1D 9831121
T11	1	1D 9831122
T12	1	1D 9831123
T13	1	1D 9831124
T14	133	1L 9831179
T15	1	1D 9831168
T16	1	1A 9840105C17
T17	1	1L 9831179-024
T18	1	1D 98479
T19	1	1D 98480
T20	1	1L 9831179-028

SELECTIONNER (S T) / CONTINUER L'EDITION (O/N) ?

7S TT:0

20 TERME(S) SUPPLEMENTAIRE(S)
 4 RESULTAT 373
 ARLE T1 1 1 1D 984107
 T2 10 1D 9831261
 T3 4 1D 9831262
 T4 1 1C 9840315C45
 T5 1 1D 984221
 T6 1 1C 9840413C27
 T7 1 1D 984224
 T8 1 1D 984227
 T9 1 1D 984304
 T10 1 1D 984305
 T11 1 1D 984225
 T12 1 1D 984226
 T13 1 1D 984228
 T14 1 1D 984229
 T15 1 1D 984322
 T16 1 1D 984323
 T17 1 1D 984324
 T18 1 1D 984503
 T19 1 1L 984600
 T20 1 1C 9840714C17
 SELECTIONNER (S T1) / CONTINUER L'EDITION (O/N) ?

?S TT:0

20 TERME(S) SUPPLEMENTAIRE(S)
 5 RESULTAT 310
 APLE T1 1 1 1D 984648
 T2 1 1A 9840722C24
 T3 1 1A 9840722C25
 T4 1 1D 984702
 T5 1 1D 984711
 T6 1 1C 9840727C57
 T7 16 1L 984747
 T8 1 1L 984747-002
 T9 1 1L 984747-010
 T10 1 1L 984747-013
 T11 1 1C 9840812C16
 T12 1 1L 984747-023
 T13 1 1L 984747-035
 T14 0 1D 9841702
 T15 1 1C 9840902C13
 T16 1 1A 9841019C25
 T17 1 1D 984931
 T18 1 1C 9841222C32
 T19 1 1D 98526
 T20 1 1D 98527
 SELECTIONNER (S T1) / CONTINUER L'EDITION (O/N) ?

?S TT:0

20 TERME(S) SUPPLEMENTAIRE(S)
 6 RESULTAT 339
 APLE T1 1 1 1D 9841293
 T2 0 1L 9841208
 T3 1 1A 9850203P6
 A.DE T4 1 1 1L 9140104P1
 T5 0 1L 9140104P1-001
 T6 0 1L 9140104P1-003
 T7 0 1L 9140104P1-013
 T8 1 1L 9300504P2
 T9 0 1L 9300504P2-004
 T10 0 1L 9300504P2-017
 T11 0 1L 9300504P2-028
 T12 56 1L 982213
 T13 1 1L 982213-002
 T14 1 1L 982213-003
 T15 1 1L 982213-102
 T16 0 1L 98259
 T17 0 1L 98259-009
 T18 0 1L 98259-010
 T19 0 1L 98259-011
 T20 0 1L 98259-012
 SELECTIONNER (S T1) / CONTINUER L'EDITION (O/N) ?

?S T1-T3;N

3 TERME(S) SUPPLEMENTAIRE(S)
 7 RESULTAT 341
 COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 3

fig. 2 (suite)

L'interrogation de la base Lex n'a été faite qu'à titre indicatif. Elle devait nous permettre, à partir du texte de référence (la loi n° 83.8 du 7.01.1983) d'obtenir la liste des textes (décrets, circulaires ou arrêtés) qui y étaient reliés.

Nous avons obtenu 341 réponses. (fig. 2)

2.2. LA RECHERCHE SUR LA BASE DE DONNEES URBAMET

L'interrogation la plus fructueuse a été celle de la base Urbamet qui nous a permis d'obtenir 32 références.

2.2.1. L'équation de recherche

La stratégie de recherche a été la suivante :

STRATEGIE DE RECHERCHE

ETAPE DE RECHERCHE : 5
DECENTRALISATION ET URBANISME

ETAPE DE RECHERCHE : 6
COLLECTIVITE LOCALE OU UNITE TERRITORIALE

ETAPE DE RECHERCHE : 7
5 ET 6

ETAPE DE RECHERCHE : 8
7 ET EXERCICE DES COMPETENCES

ETAPE DE RECHERCHE : 9
POS

ETAPE DE RECHERCHE : 10
7 ET 9

ETAPE DE RECHERCHE : 11
8 OU 10

RESULTATS : 32

Les 7 étapes de recherche successives ont donné les résultats suivants :

- 1ère étape : 223 réponses
- 2ème étape : 2053 réponses
- 3ème étape : 52 réponses
- 4ème étape : 25 réponses
- 5ème étape : 1776 réponses
- 6ème étape : 14 réponses
- 7ème étape : 32 réponses

L'équation de recherche s'est décomposée comme suit :

?..ba urbamet

COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 3

?décentralisation

* 3 * RESULTAT 1575
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 4

?3 et urbanisme

* 4 * RESULTAT 223
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 5

?..da 1982,1984

COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 5

?décentralisation et urbanisme

* 5 * RESULTAT 223
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 6

?collectivite locale ou unite territoriale

* 6 * RESULTAT 2053
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 7

?5 ET 6

* 7 * RESULTAT 52
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 8

?..pa

-1- 82231 C.URBAMET

NO : NORTEX00014429

TI : BUDGETS (LES) COMMUNAUX EN 1984. DE QU'IL FAUT EN SAVOIR.-

SO : DEMOCRATIE LOCALE. (FRA).; NO 29. FEV.. 1984.- PP. 1-8. TABL.;

DOM : TEXTE; DOCAMENOR

SUITE (S) / GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

?n

COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 8

?7 et exercice des compétences

8 RESULTAT 25
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 9

?..pa

-1- 82011 C.URBAMET
NO : NORTEXA0007044
TI : 2 AVRIL 1984 JOUR J POUR LA DECENTRALISATION DES PERMIS DE CONSTRUIRE.-
SO : MONITEUR DES TPB. (FRA).; NO2, 13 JANV. 1984.- PP. 42-437
DOM : TEXTE; DDE59

SUITE (S) / GARDER (G) / REPETITION (R) / NON (N) ?

COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 9

?pos

9 RESULTAT 1776
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 10

?7 et 9

10 RESULTAT 14
COMMANDE, OU ETAPE DE RECHERCHE 11

?8 ou 10

11 RESULTAT 32

Il peut sembler surprenant que la première étape de recherche soit l'étape 3. En fait, une faute de frappe malencontreuse avait entraîné une réponse nulle aux deux étapes précédentes (reprises en 3 et 4).

Après l'étape 4, l'ensemble de références obtenu nous semblant important, nous avons tenté de le réduire en imposant une contrainte temporelle (..da 1982,1984), nous permettant de ne prendre en compte que les documents datant de 1982. Or, chose surprenante, le résultat de l'étape de recherche 5 est resté inchangé et sur les 32 documents retenus 3 étaient antérieurs à 1982.

Notre recherche aurait pu s'arrêter à l'étape de recherche 7, mais une partie des 52 documents comptabilisés ne nous intéressaient pas dans la mesure où seul le problème de la nouvelle répartition des compétences entrainait dans le cadre de notre recherche.

Urbamet offre la particularité de posséder un thésaurus dans lequel le taux de précoordination des descripteurs est très élevé : c'est un avantage au niveau de l'interrogation puisque les termes retenus sont très fins, mais

Le risque de silence se trouve être beaucoup plus élevé que celui entraîné par un thésaurus aux descripteurs simples.

Le descripteur " exercice des compétences " existant dans Urbamet, nous l'avons utilisé.

2.2.2. Les résultats obtenus

32 références ont été retenues, mais un certain nombre d'entre elles ont du être éliminées et ce pour plusieurs raisons :

- 3 références étaient antérieures à 1982
- 1 référence, émanant du Ministère de l'urbanisme espagnol ne concernait pas la France (et était rédigée en espagnol)
- 3 références concernaient les pays de l'OCDE

25 références étaient donc pertinentes; nous avons toutefois opéré un second tri en supprimant 10 autres références jugées inexploitable en raison :

- de leur champ trop vaste
- de leur redondance

Sur les 27 références figurant dans la bibliographie finale 15 émanent donc d'Urbamet et 12 ont été trouvées par les méthodes de recherche classiques. Il faut noter que parmi les références retenues lors de l'interrogation d'Urbamet, seules 3 dataient de 1984! Il semblerait donc, bien que la mise à jour de la base soit mensuelle, qu'un certain nombre de références n'aient pas encore été saisies.

2.2.3. L'accès aux documents primaires

Dans notre cas, cette dernière étape, souvent assimilée à un parcours d'obstacles assez difficile, n'a présenté aucune difficulté dans la mesure où les documents retenus émanaient de périodiques relativement courants ou de livres et guides que j'ai pu me procurer très facilement à Lyon, un certain nombre d'entre-eux ayant même été édités à Lyon (guide du CLAERA) ou se trouvant à l'Institut de Droit de l'Environnement (Avenue Berthelot 69 007 Lyon)

Conclusion

Cette recherche documentaire nous a offert la possibilité de procéder à des interrogations de bases de données. Des questions de temps ne nous ont malheureusement pas permis d'interroger toutes les bases susceptibles de contenir des références intéressant notre recherche (bases juridiques ou bases créées par les collectivités locales comme Localdoc par exemple). Néanmoins, nous avons pu apprécier deux des avantages de ces interrogations en ligne :

- la rapidité avec laquelle on obtient une liste de références
- la sélection déjà effectuée par les fournisseurs de la base.

Un des inconvénients demeure cependant la rapidité de la mise à jour des bases, sur les 27 titres que comporte la bibliographie, 15 ont été obtenus grâce à l'interrogation d'Urbamet, les 12 autres titres, trouvés par des méthodes de recherche classiques, sont les plus récents.

DEUXIEME PARTIE

SYNTHESE

ABREVIATIONS UTILISEES

=====

C.U.	: Code de l'Urbanisme
D.D.E.	: Direction Départementale de l'Equipement
D.G.D	: Dotation Générale de Décentralisation
D.G.E.	: Dotation Globale d'Equipement
D.I.A.	: Déclaration d'Intervention d'Aliéner
E.P.C.I.	: Etablissement Public de Coopération Intercommunal
P.A.Z.	: Plan d'Aménagement de Zone
P.I.G.	: Projet d'Intérêt Général
P.O.S.	: Plan d'Occupation des Sols
P.U.D.	: Plan d'Urbanisme Directeur
R.H.I.	: Résorption de l'Habitat Insalubre
R.N.U.	: Règlement National d'Urbanisme
S.D.	: Schéma Directeur
S.D.A.U.	: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
Z.A.C.	: Zone d'Aménagement Concerté
Z.A.D.	: Zone d'Aménagement Différé
Z.I.F.	: Zone d'Intervention Foncière

1. LES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION DE L 'URBANISME

1.1 LA COMMUNE MAITRE D'OEUVRE EN MATIERE D'URBANISME

Dans le domaine de l'urbanisme, le principe directeur de la loi du 7 janvier 1983 est de confier les responsabilités de l'urbanisme à la commune, c'est à dire d'élaborer la règle d'urbanisme et de l'appliquer. Pour cela, le législateur a créé un nouveau cadre institutionnel et relancé la planification urbaine.

1.1.1 Un nouveau cadre institutionnel

Les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 fixent un nouveau cadre institutionnel pour l'action des collectivités locales et en ce qui concerne l'urbanisme, principalement la commune.

Désormais, la suppression de la tutelle administrative de l'Etat résultant de l'article 2 de la loi du 2 mars 1982 "émancipe" les collectivités locales dans l'administration de leur territoire.

En matière d'urbanisme la loi du 7 janvier 1983 confère à la commune un " bloc de compétences ": élaborer la règle d'urbanisme par la prescription d'un document d'urbanisme créateur de droits et opposable à toute personne, physique ou morale, et appliquer cette règle.

Cependant, si la loi du 7 janvier 1983 a précisé que les compétences nouvelles exercées désormais par les collectivités locales, le seraient dans le cadre de leur autonomie réciproque (article 2 de la loi), le transfert de la compétence d'urbanisme au profit de la commune s'accompagne d'un certain nombre de règles et de principes visant à renforcer la solidarité intercommunale et dont chaque commune devra tenir compte.

C'est tout d'abord la possibilité offerte aux communes de s'associer pour constituer une charte intercommunale de développement et d'aménagement qui définit notamment " les perspectives à moyen terme de leur développement

économique, social et culturel et détermine les programmes d'action correspondants " (article 29 de la loi du 7 janvier).

C'est ensuite la possibilité qu'ont les communes de confier l'élaboration de leur plan d'occupation des sols (P.O.S.) à un établissement public de coopération intercommunal.(E.P.C.I.)

C'est également la possibilité de consulter les autres communes lors de l'élaboration par l'une d'entre elles de son P.O.S. Cette incitation à une solidarité intercommunale découle de la nature même de la matière de l'urbanisme, ce qu'explique Jérôme Chapuisat⁽¹⁾: " ni le sol, ni l'espace qui sont l'objet de l'urbanisme, ne peuvent être décomposés en domaines clos ". C'est pour cette raison que le transfert de la compétence d'urbanisme à la commune, seule ou regroupée, et en concertation avec les autres collectivités, s'accompagne d'un renforcement de la planification urbaine, mesure nécessaire et préalable à toute mise en oeuvre d'une politique d'aménagement .

1.1.2 Une relance de la planification urbaine

1.1.2.1. Les principes de la planification urbaine

Le transfert de la compétence d'urbanisme s'accompagne de la réaffirmation des principes généraux de la planification, contenus dans deux articles nouveaux insérés au Code de l'urbanisme: les articles L 110 et L 121.10, découlant des articles 35 et 37 de la loi du 7 janvier 1983. Ainsi, l'article L 110, après avoir posé le principe selon lequel "le territoire français est le patrimoine commun de la nation ", attribue compétence à chaque collectivité, " dans le cadre de leur autonomie " , de déterminer les règles d'urbanisme applicables sur leur territoire.

Le nouvel article L 121.10, quant à lui, définit le rôle dévolu aux documents d'urbanisme. Ainsi, aux termes de cet article, ceux-ci, quelque soit leur niveau d'élaboration (communal ou intercommunal) doivent à la fois mettre en oeuvre des mesures de protection visant une gestion économe de l'espace, une protection de l'agriculture, des espaces boisés, des sites et des paysages et permettre une politique d'aménagement, c'est à dire prévoir l'extension des activités économiques, des équipements d'intérêt général et de l'habitat.

(1) CHAPUISAT (Jérôme).- Décentralisation et urbanisme. Actualité juridique de droit administratif, n°5, mai 1984, pp.311-313

La planification urbaine, telle qu'elle est définie par cet article, consiste en une recherche d'un équilibre entre une politique d'aménagement et une politique de protection de l'espace.

1.1.2.2. Les instruments de la planification urbaine

La loi du 7 janvier 1983 n'a pas modifié le dualisme fondamental des documents de la planification urbaine tel qu'il existe depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

Un document d'échelle pluricommunale présente un caractère prévisionnel: c'est le schéma directeur (S.D.).

Un document communal ou intercommunal (commune seule ou regroupée) produit des effets de droit : c'est le plan d'occupation des sols (P.O.S.)

Les schémas directeurs sont la nouvelle appellation des anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.). Comme ces derniers, ils peuvent être précisés par des schémas de secteur qui ont la même nature qu'eux. Le contenu des S.D est pour l'essentiel inchangé, malgré la nouvelle formulation de l'article L 122.1 du Code de l'urbanisme (art. 41 de la loi du 7 janvier 1983). Ils conservent un caractère intercommunal et visent à assurer l'équilibre entre l'urbanisation et la préservation du milieu naturel ou agricole. Dans ce but, ils déterminent la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension ou de rénovation.

De même, les effets des S.D. restent inchangés, puisque subsiste la formule selon laquelle " les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions ". Par nature, les S.D. sont des documents prévisionnels à long terme à l'échelon pluricommunal (le S.D.A.U. de l'agglomération lyonnaise regroupe 75 communes).

Aux termes du nouvel article L 122.1.1 du Code de l'urbanisme (art. 42 de la loi du 7 janvier 1983), le S.D. est élaboré ou révisé à l'initiative des communes présentant une communauté d'intérêts économiques ou sociaux. La notion d'agglomération, auparavant déterminante (loi du 31 décembre 1967), est remplacée par une dimension économique et sociale relative aux perspectives d'évolution

de mise en valeur et de protection des territoires concernés, dimension incitative au regroupement des communes. Ce principe posé, le nouvel article L 122.1.1 du Code de l'urbanisme prend en compte les groupements de communes existants, ainsi que les périmètres déjà définis en matière de charte intercommunale, de plan d'aménagement rural, de S.D.A.U. et d'agglomération nouvelle. Il s'agit là, plus de vœux pieux que de prescriptions impératives destinés à instituer une coopération intercommunale volontaire. Les périmètres arrêtés antérieurement ont alors pour vocation de devenir des périmètres de S.D. Cependant, pour les ensembles de communes dépassant 100 000 habitants, le périmètre est alors arrêté par l'Etat sur proposition prise par les communes à la majorité qualifiée et après consultation du conseil général et éventuellement du conseil régional.

L'élaboration du S.D. étant intercommunale, c'est donc un établissement public intercommunal qui exerce cette compétence nouvelle. Il peut s'agir d'un établissement public existant ayant compétence en cette matière, par exemple dans le cadre d'une communauté urbaine ou d'un district préexistant, ou d'un syndicat intercommunal d'études et de programmation que les communes créent à cet effet pour une durée maximale de trois ans.

L'Etat est associé à l'élaboration du S.D. selon le principe de l'élaboration conjointe et son représentant porte à la connaissance de l'établissement créé à cet effet " les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des projets d'intérêt général dont il est porteur " ou ceux de la région, du département. Il communique toute information utile à l'élaboration du S.D.

Le nouvel article L 122.1.2 du Code de l'urbanisme (art. 44 de la loi) précise que " le projet de S.D. ou de schéma de secteur est adopté par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public, puis soumis pour avis aux conseils municipaux concernés ainsi qu'aux personnes publiques associées." Ces avis sont alors réputés favorables s'ils ne sont pas exprimés dans un délai de trois mois. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite mis à la disposition du public pendant un mois.

A ce stade, une commission de conciliation départementale, créée en vertu de l'article L 121.9 du Code de l'urbanisme (art. 39 de la loi), composée paritairement d'élus communaux et de personnes qualifiées désignées par le représentant de l'Etat peut être saisie en vue d'harmoniser les points de vue des diverses personnes publiques.

Le S.D. est ensuite approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public qui l'a élaboré, après d'éventuelles modifications tenant compte du résultat de la conciliation, des observations du public, des avis des communes ou des personnes

publiques concernées. Il ne devient exécutoire qu'après l'expiration d'un délai de 45 jours suivant sa transmission au représentant de l'Etat qui peut suspendre les effets de la délibération pour y apporter des modifications : en raison notamment de la non compatibilité avec des prescriptions nationales ou particulières de l'article L 111.1.1 du Code de l'urbanisme, de l'atteinte à la mise en oeuvre d'un projet d'intérêt général (P.I.G.). Si dans le délai de six mois ces modifications n'ont pas été approuvées, l'Etat peut les arrêter et les inclure d'office.

De même, une commune membre, dont l'un des intérêts est compromis par les dispositions du S.D., peut, aux termes du nouvel article L 122.1.3. (art. 45 de la loi) faire usage de la procédure de retrait dans le délai de quinze jours suivant l'approbation du S.D. S'il le juge nécessaire, le représentant de l'Etat peut demander à l'E.P.C.I. d'apporter les modifications formulées par la commune. En cas de refus, la commune peut se retirer de l'établissement public et du S.D. Si le représentant de l'Etat n'estime pas nécessaire d'apporter au S.D. les modifications demandées par la commune, celle ci peut saisir le collège des élus locaux institué au sein de la commission de conciliation. Dans un délai de quinze jours, le collège notifie les modifications qu'il convient d'apporter au S.D. Si l'établissement public refuse d'apporter les modifications demandées, le représentant de l'Etat constate le retrait de la commune de l'établissement public et du périmètre du S.D.

Cette possibilité de retrait résulte d'un amendement proposé par le gouvernement à la suite de la commission mixte paritaire. Elle constitue pour l'ensemble de la doctrine un inconvénient majeur pour la coopération intercommunale et une limite à la planification urbaine.

Si le S.D. ne constitue qu'un document prévisionnel à un niveau intercommunal, applicable à un ensemble de communes groupées dans un périmètre, le plan d'occupation des sols, quant à lui, est un véritable instrument de planification qui fixe les règles et servitudes d'utilisation du sol pour tout ou partie du territoire d'une commune. Il assure un double rôle de prévision et de gestion de l'utilisation des sols, exprimant ainsi la politique d'urbanisme communal à moyen terme.

En tant que tel, le P.O.S. doit être compatible avec les orientations des S.D. et des schémas de secteur, de même avec les prescriptions prises en application de l'article L 111.1.1, respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des P.I.G. de l'Etat, de la région et du département. Ils prennent également en considération les orientations définies par les chartes intercommunales.

En réalité, le nouvel article L 123.1 tel qu'il découle de l'article 48 de la loi du 7 janvier 1983, ne présente aucune nouveauté par rapport à l'ancien; il reprend en effet le principe selon lequel aucune dérogation n'est possible en dehors des adaptations mineures et peut comporter des interdictions de construire. La principale innovation réside dans la suppression du seuil de 10 000 habitants et dans la possibilité du contenu variable du P.O.S. :

Instrument de base du développement spatial de la commune, le législateur a entendu adapter ce document à la réalité communale française en permettant aux petites communes (les plus nombreuses) d'élaborer un P.O.S. à contenu minimal ne comportant qu'un zonage et les règles relatives au choix d'implanter des constructions, leur destination, leur nature. Cette possibilité constitue une alternative à la suppression des chartes communales et des zones d'environnement protégées. Elle témoigne également d'une volonté simplificatrice de réduire le nombre de documents qui ont vocation à devenir de véritables P.O.S. pendant une période transitoire, et répond à une volonté d'inciter toutes les communes quelle que soit leur taille, à élaborer un document d'urbanisme opposable.

Les P.O.S. à contenu entier demeurent, même si le législateur en a supprimé le caractère obligatoire pour les communes d'au moins 10 000 habitants. En effet, aux termes du nouvel article L 123.3 (art. 50 de la loi)" le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune".

Toutefois, cette liberté des communes dans l'établissement des documents locaux de planification urbaine est doublement encadrée. D'une part, et en amont en quelque sorte, des règles supérieures s'imposent aux documents de planification urbaine eux-mêmes. D'autre part, en aval si l'on peut dire, une règle nouvelle est établie : le sol est en principe inconstructible, sauf dérogation limitée, tant qu'il n'existe pas de P.O.S. opposable aux tiers. Ces nombreux garde-fous qui émaillent la loi en matière d'élaboration des S.D. (exception au régime du contrôle de légalité) ou en l'absence de prescription d'un P.O.S. apparaissent aux yeux de certains auteurs comme autant de barrières à une véritable décentralisation de l'urbanisme. A ce sujet, Yves Maxime Danan⁽¹⁾ n'hésite pas à parler d'un retour d'une forme de tutelle à priori. Pour d'autres auteurs, ces limites mettent en relief le nouveau rôle de l'Etat.

(1) DANAN (Yves Maxime).- Le transfert des compétences d'urbanisme ou le retour discret de la tutelle a priori. Actualité juridique de la propriété immobilière, n°4, avril 1983, pp.223-235

1.2 LE NOUVEAU ROLE DE L'ETAT

1.2.1 L'Etat, garant du territoire national

Si la loi du 7 janvier 1983 portant transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales, décentralise la compétence d'urbanisme à l'échelon communal, l'Etat n'en reste pas moins le garant du territoire national notamment sur les parties non couvertes par un P.O.S. mais également sur les parties du territoire qui, par leur caractère fragile nécessitent une protection spéciale. Cette protection est mise en oeuvre par l'Etat dans le cadre d'un ensemble de règles normatives, applicables sur tout ou partie du territoire et qui s'imposent aux documents locaux d'urbanisme.

En même temps, l'Etat devient un partenaire de la commune dans l'exercice de sa compétence d'urbanisme.

1.2.1.1 La hiérarchie des normes d'urbanisme

Trois règles de fond s'imposent aux documents locaux de planification urbaine dans la mesure où il est prévu à divers articles de la loi que les S.D. et les P.O.S. doivent être compatibles avec elles. Il s'agit de dispositions du règlement national d'urbanisme (R.N.U.), applicable aux parties du territoire non couvert par un P.O.S. ou un document en tenant lieu, des prescriptions nationales et des schémas de mise en valeur de la mer.

Cette hiérarchie est mise en évidence par le nouvel article L 111.1.1 du Code de l'urbanisme résultant de l'article 36 de la loi du 7 janvier 1983, institué en application de l'article L 111.1 relatif à la réglementation nationale d'urbanisme qui rassemble toutes les dispositions relatives à l'utilisation des sols, notamment celles concernant la localisation, la desserte, l'implantation, l'architecture des constructions.

Les prescriptions nationales, définies par l'article L 111.1.1 inséré au Code de l'urbanisme résultent des lois spéciales d'aménagement et d'urbanisme qui se substituent dès leur promulgation aux actuelles directives d'aménagement national (littoral et montagne) qui ne valent que jusqu'au 30 septembre 1985 (la loi montagne a été promulguée le 19 janvier 1985, la loi littoral est en cours d'élaboration.).

Ces directives nationales complètent le règlement national d'urbanisme et leur contenu s'impose aux documents locaux.

Des prescriptions particulières d'aménagement applicables sur une fraction limitée du territoire ou sur proposition d'une région peuvent compléter les dispositions contenues dans les prescriptions nationales. Leur portée est identique à celle de ces dernières et les documents d'urbanisme locaux (S.D. et P.O.S) doivent être compatibles avec leurs dispositions.

L'article 57, (non repris au Code de l'urbanisme) institue des schémas de mise en valeur de la mer.

Il ne s'agit pas à proprement parler de règles d'urbanisme, mais ils produisent néanmoins les mêmes effets que les prescriptions nationales de l'article L 111.1.1 . Ils doivent d'ailleurs respecter les autres prescriptions nationales, ou prescriptions particulières à certaines régions. Les schémas de mise en valeur de la mer sont élaborés par l'Etat ; ils doivent préciser les mesures de protection du milieu marin et déterminer la vocation générale des différentes zones, notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs.

1.2.1.2 Le principe de l'inconstructibilité

Les communes non dotées d'un P.O.S. connaissent l'application du R.N.U. Désormais, dès lors que la commune n'a pas prescrit l'élaboration d'un P.O.S. celle ci connaît l'application d'une disposition très controversée : celle de l'article L 111.1.2 du Code de l'urbanisme, résultant de l'article 38 de la loi qui limite la constructibilité à la partie déjà urbanisée de la commune. Ce même article prévoit cependant trois exceptions à ce principe et un régime transitoire qui fait intervenir le conseil municipal.

Ces exceptions visent :

- . l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes,
- . 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,
- . les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes.

En outre, suite à une décision motivée du conseil municipal, le représentant de l'Etat peut autoriser toute autre construction justifiée par l'intérêt de la commune, attesté en quelque sorte par une délibération du conseil municipal.

Cette règle nouvelle qui se veut autant un instrument de lutte contre le mitage qu'un mécanisme incitatif à l'élaboration d'un P.O.S. résulte d'un amendement gouvernemental suite à la longue bataille menée par le Sénat qui avait longuement discuté de la constitutionnalité de cette disposition. Cependant, pour l'ensemble de la doctrine, l'article 16 du projet de loi qui devait constituer une pièce maîtresse dans le nouveau dispositif, se trouve vidé de sa substance par cette nouvelle rédaction. En outre, dans la pratique, il risque d'être d'une application délicate : en effet, la formule " les parties actuellement urbanisées de la commune " ne manquera pas de poser sur le terrain des problèmes d'interprétation et des difficultés d'ordre pratique. Cette formulation a été jugée trop libérale notamment par les associations de défense de la nature et trop rigoureuse pour les autres. Elle fera en tout cas largement appel au pouvoir discrétionnaire du représentant de l'Etat qui est d'ores et déjà apparu à certains auteurs comme un contrôle d'opportunité.

1.2.2. L'Etat, un partenaire garant de l'intérêt général

La loi du 7 janvier 1983 ne se borne pas à un transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales mais clarifie en quelque sorte le rôle de celui-ci. La lecture des articles 10 et 26 de la loi, relatifs à la mise à disposition des moyens humains et financiers, met en évidence le nouveau rôle qu'exerce l'Etat vis à vis de la commune. Toutefois il demeure le garant de l'intérêt général : à ce titre, il est obligatoirement associé à l'élaboration des documents de planification urbaine.

1.2.2.1. L'Etat, un partenaire de la commune

La mise à disposition des moyens humains

L'article 10 de la loi du 7 janvier 1983 pose le principe général selon lequel, " les services extérieurs de l'Etat dans les régions et les départements qui sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux communes, aux départements et aux régions, sont mis à la disposition en tant que de besoin, de la collectivité territoriale concernée...". Ce principe de mise à disposition s'applique pour tous les services qui ne font pas l'objet d'un transfert. C'est le cas des services de l'Etat (services extérieurs de la D.D.E)

auxquels les communes et leurs groupements peuvent faire appel à titre gratuit pour les travaux d'élaboration, révision, modification de leurs documents d'urbanisme ainsi que pour l'instruction et la délivrance des permis de construire (voir à ce sujet 2.2.2 les autorisations individuelles d'urbanisme). Cette mise à disposition n'est qu'une faculté offerte aux collectivités locales: les conditions et les modalités en sont fixées par une convention entre le représentant de l'Etat et l'Exécutif de la collectivité.

Les moyens financiers : la compensation financière des transferts de compétences

Le principe général énoncé à l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 est que tout transfert de compétences s'accompagne du transfert de ressources correspondant. A cet effet, une dotation générale de décentralisation (D.G.D.) instituée par l'article 96 de la loi du 7 janvier regroupe les crédits budgétaires dont chaque ministère disposait pour l'exercice d'une compétence maintenant transférée . Le montant de cette D.G.D est fixée dans la loi de finances annuelle. De plus, une dotation globale d'équipement (D.G.E.) instituée par la loi du 2 mars 1982 est mise en place progressivement sur la base d'une globalisation des subventions de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités locales.

1.2.2.2. L'Etat, garant de l'intérêt général

L'Etat est désormais associé à l'élaboration des instruments locaux de planification urbaine. En effet, le principe d'élaboration conjointe des documents d'urbanisme qui inspirait la loi du 30 décembre 1967 cède le pas au principe de l'initiative et de la responsabilité communales. En tant que membre associé à l'élaboration du P.O.S., l'Etat par la voie de son représentant porte à la connaissance de la commune les projets d'intérêt général (P.I.G.) institués par l'article 47 de la loi. Ils sont définis par un décret du 9. septembre 1983.

Aux termes de ce décret, constitue un P.I.G au sens du nouvel article L 121.12 du Code de l'urbanisme " tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique ". Ces P.I.G. doivent en outre présenter certaines conditions, à savoir : " être destinés à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations défavorisées, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole ou rural ." Cette définition

in extenso met en lumière la notion d'intérêt général au sens de la loi. Ces P.I.G. doivent émaner d'autres personnes publiques que celles qui élaborent le document, à savoir : l'Etat, les régions, les départements, les communes, les groupements de communes, les établissements publics et les autres personnes ayant la capacité d'exproprier.

En tant que garant de l'intérêt général, le représentant de l'Etat , en cas de méconnaissance de ces P.I.G. par la ou les communes peut s'opposer au caractère exécutoire d'un S.D. (nouvel article L 122.1.3) ou d'un P.O.S. (nouvel article L 123.3.2).

Pour certains auteurs , dont Yves Maxime Danan⁽¹⁾, cette possibilité offerte au représentant de l'Etat est une forme de retour au contrôle d'opportunité.

(1) DANAN (Yves Maxime).- Le transfert des compétences d'urbanisme ou le retour discret de la tutelle a priori. Actualité juridique de la propriété immobilière, n°4, avril 1983, pp.223-235

2. L'EXERCICE DE LA COMPETENCE D'URBANISME PAR LA COMMUNE

2.1. LE P.O.S : UN INSTRUMENT COMMUNAL

La décentralisation de l'urbanisme fait du P.O.S le document majeur de la planification. L'existence d'un P.O.S. approuvé ouvre le droit à une collectivité de gérer elle-même le sol. C'est à la commune que revient la responsabilité de définir la règle d'urbanisme applicable sur son territoire.

2.1.1. Les effets du P.O.S.

Désormais, aux termes du nouvel article L 123.3. du Code de l'urbanisme (art. 50 de la loi) le P.O.S. est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune.

Cette formule montre l'étendue du chemin parcouru en 30 ans. Le décret du 31 décembre 1958 relatif aux Plans d'Urbanisme Directeurs (P.U.D.) prévoyait seulement la consultation de la commune. Puis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui a créé les P.O.S., instituait le principe d'élaboration conjointe au cours de laquelle la commune était associée à l'Etat. Aujourd'hui, c'est un renversement absolu du principe posé en 1958 : c'est maintenant l'Etat qui, avec d'autres personnes, département et région notamment, est simplement associé à une procédure désormais municipale ou intercommunale. L'initiative de l'élaboration du P.O.S. appartient donc à la commune et c'est le maire qui en dirige la procédure. Trois étapes marquent cette élaboration : elles conduisent à des effets et à des mesures différentes.

2.1.1.1. La prescription du plan

Le plan est alors à l'étude, il s'agit de ne pas compromettre sa réalisation. La commune décide seule de se doter d'un P.O.S. par délibération du conseil municipal. La prescription du P.O.S. a pour effet immédiat de lever temporairement le principe de constructibilité limitée défini par l'article L111.1.2 du Code de l'urbanisme (art: 38 de la loi). Les dispositions antérieures

continuent à produire leurs effets mais la collectivité locale a la possibilité de prendre des mesures de sauvegarde. Elle peut décider de surseoir à statuer sur toute demande qui risquerait de faire obstacle à l'application du P.O.S. ou à rendre celle-ci plus onéreuse.

Après transmission de la délibération prescrivant le P.O.S. au commissaire de la République, celui-ci fixe avec le maire les modalités de l'association de l'Etat. De même, d'autres personnes publiques peuvent être associées sur leur demande : la région, le département, les assemblées consulaires, les communes limitrophes... mais cette association se fait " dans les formes que la commune détermine " (nouvel article L 123.3. du Code de l'urbanisme, art.50 de la loi). Le commissaire de la République porte à la connaissance du maire, dans un délai de trois mois, les prescriptions, les servitudes, les dispositions supérieures au P.O.S. ; il lui communique également toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan.

Le projet de P.O.S. est arrêté par délibération du conseil municipal. Après communication aux personnes publiques associées et lorsque sont achevées les formalités de publication postérieures à la délibération arrêtant le projet de P.O.S., ce dernier est rendu public : c'est la phase de publication.

2.1.1.2. La publication du plan

Les effets de cette publication sont différents selon que le P.O.S. se situe dans un territoire couvert ou non par un S.D. approuvé ou arrêté.

S'il existe un tel schéma, le P.O.S. rendu public est opposable à toute personne, physique ou morale, pour l'exécution de " tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement " (article L123.3 du C.U).

La publication du P.O.S. ouvre alors droit de préemption de la collectivité dans les zones urbaines classées dans une zone d'intervention foncière (Z.I.F.) pour les communes de plus de 10 000 habitants. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le conseil municipal peut demander à l'autorité administrative la création d'une Z.I.F. pour les zones urbaines du P.O.S.

(régime des Z.I.F. : voir 2.2. la commune, gestionnaire du sol)

S'il n'existe pas de S.D., l'acte rendant le P.O.S. opposable aux tiers (publication) ne devient exécutoire qu'à l'expiration d'un délai d'un mois

suyvant sa transmission au représentant de l'Etat, délai pendant lequel celui-ci exerce son contrôle.

2.1.1.3. L'approbation du plan

La procédure d'élaboration étant acheuée, intervient alors la procédure d'approbation du plan. Celle-ci nécessite une enquête publique mais c'est désormais le maire qui est compétent pour déclencher cette enquête. Le P.O.S. éventuellement modifié pour tenir compte des observations formulées lors de l'enquête publique est " approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public " (nouvel article L 123.3.1. du C.U, art.50 de la loi).

Les dispositions inscrites dans le document prennent toute leur valeur. Les diverses autorisations d'occuper le sol doivent être délivrées conformément aux dispositions réglementaires. L'approbation du plan par le conseil municipal, a pour effet principal de transférer à la commune, six mois après la date d'approbation, la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occuper le sol.

2.1.2. Le P.O.S. : un instrument adaptable

Le P.O.S. exprime une politique d'urbanisme à moyen terme sans pour autant qu'un délai de validité lui soit fixé.

Pour faire face à des situations ou préoccupations nouvelles, deux modes principaux d'évolution du P.O.S. sont possibles : la modification ou la révision correspondant chacun à des degrés de renouvellement du contenu du P.O.S. Lorsqu'une de ces procédures est engagée, le P.O.S. approuvé demeure en vigueur.

2.1.2.1. Modification et révision

La modification n'a pas pour objet de remettre en cause le contenu général du document approuvé ; ses effets en sont limités : elle ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du plan (article R 123.4.), n'avoir pour effet de supprimer l'emprise ou la portée d'une protection édictée en matière d'espaces boisés classés ou comporter de graves risques de nuisances. La modification peut par contre porter sur de simples ajustements de zonage ou de règlement, alors que la transformation d'une zone NC (valeur agricole des terres) ou d'une zone ND

(qualité du site) en zone NA (urbanisation future) relève de la révision. La distinction entre modification et révision doit être appréciée au cas par cas sous le contrôle toujours possible du juge.

La révision comporte un objet plus large : ils'agit de revoir les objectifs et leur traduction spatiale, de réétudier le document en tout ou partie, bref il s'agit de remettre en question l'économie générale du plan. Elle implique alors d'engager une procédure indentique à celle de l'élaboration du document approuvé.

L'initiative d'une modification ou d'une révision relève de la commune ; cette initiative appartient au maire en cas de modification (article R 123.34) mais relève du conseil municipal en cas de révision (article R 123.35).

Toutefois, dans certaines circonstances, ces procédures relèvent du représentant de l'Etat. Le commissaire de la République peut mettre en demeure la commune ou l'E.P.C.I. de rendre compatible son P.O.S. avec des prescriptions générales ou particulières nouvelles, avec les orientations d'un S.D. approuvé ou arrêté postérieurement à l'approbation du P.O.S. ou pour permettre la réalisation d'un nouveau P.I.G. Cette possibilité ouverte au représentant de l'Etat fait partie de ce qu'appelle F. Moderne⁽¹⁾ " les freins et contrepoids " à une véritable décentralisation de l'urbanisme.

Si cette mise en demeure reste sans effet à l'expiration d'un délai de six mois, le commissaire de la République, après avis du conseil municipal et enquête publique, prescrit et approuve la modification ou la révision.

Le projet de modification ou de révision est soumis à enquête publique dans les conditions ordinaires. Le plan modifié ou révisé est approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'E.P.C.I.

L'acte d'approbation de la modification ou du P.O.S. révisé devient exécutoire dans des conditions identiques à celles de l'acte rendant public et approuvant le P.O.S.

Lorsque la révision du plan approuvé est ordonnée, l'autorité compétente peut opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation d'utilisation du sol qui rendraient plus onéreuse l'exécution du futur plan ou qui risquerait de le compromettre. (article L 123.5)

Le plan révisé rendu public doit être approuvé dans un délai de trois ans au terme duquel il cesse d'être opposable aux tiers. Il ne s'agit pas alors d'une caducité mais d'une suspension de ses effets.

(1) MODERNE (Franck).- Décentralisation et urbanisme. Les petites affiches, n°115, 15 octobre 1982, p.15 et ss

2.1.2.2. La mise à jour

Le P.O.S. est un outil de planification qui joue aussi un rôle d'information des différents acteurs de l'urbanisme.

C'est la raison pour laquelle il doit être mis à jour pour apporter un certain nombre d'informations actualisées. La mise à jour est la procédure qui consiste à reporter sur le P.O.S. les informations telles que :

- les périmètres de secteur sauvegardé et de restauration immobilière,
- les périmètres de Z.A.D., de Z.I.F.,
- les périmètres de rénovation urbaine, de résorption de l'habitat insalubre (R.H.I.)
- les périmètres de zone d'aménagement concerté (Z.A.C.)
- les servitudes d'utilité publique existantes ou nouvelles...

La mise à jour intervient par arrêté du maire ; le cas échéant pour les servitudes d'utilité publique, après notification restée sans effet durant trois mois, le commissaire de la République y procède d'office par arrêté.

(textes de référence : articles L 123.1 à L 123.5 ET R 123.1 à R 123.36 du Code de l'urbanisme).

2.2. LA COMMUNE, GESTIONNAIRE DU SOL

2.2.1. La politique foncière

Un des principes de la planification urbaine posé par l'article L 110 inséré au Code de l'urbanisme, est que chaque collectivité est le gestionnaire du territoire national dans le cadre de ses compétences.

La commune est désormais libre d'élaborer la règle d'urbanisme applicable sur son territoire, par la prescription d'un P.O.S. Dans le cadre de ce document, la commune peut mettre en oeuvre une politique d'aménagement qui nécessite au préalable une certaine maîtrise des sols. C'est l'objet de la politique foncière et des instruments fonciers.

2.2.1.1. Les instruments de la politique foncière

La loi du 7 janvier 1983 n'apporte aucune nouveauté dans ce domaine. La réforme des instruments fonciers fait l'objet d'une loi relative à la mise

en oeuvre de principes d'aménagement actuellement en discussion au Parlement et qui devrait aboutir à l'institution d'un droit de préemption urbain ouvert de plein droit dans les zones urbaines des P.O.S. rendus publics ou approuvés. Le premier de ces instruments est la Z.A.D. Les Z.A.D. sont instituées en vue de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activités ou de la constitution de réserves foncières.

La création d'une Z.A.D. par arrêté ou par décret, institue un droit de préemption, ou droit d'achat prioritaire, pour les collectivités locales, l'Etat ou les établissements publics.

Les Z.A.D. sont établies dans les zones que les S.D. prédestinent à l'urbanisation ou à un changement d'affectation du sol à moyen terme.

Le deuxième instrument, au service de la commune est la Z.I.F. Les Z.I.F. existent de plein droit sur l'étendue des zones urbaines délimitées par le P.O.S. rendu public ou approuvé des communes de plus de 10 000 habitants ou des groupements de communes ayant compétence en urbanisme. Elle permet l'exercice d'un droit de préemption en vue de la création d'espaces verts ou publics, la réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs, la restauration de bâtiments ou la rénovation de quartiers, la constitution de réserves foncières. Le régime actuel de la Z.I.F. va être transformé dans le cadre de la loi dite "aménagement" en cours de discussion au Parlement, qui prévoit d'instituer un droit de préemption urbain sur les zones "U" pour les communes dotées d'un P.O.S. opposable (suppression du seuil démographique de 10 000 habitants).

La maîtrise des sols outre le droit de préemption de la Z.A.D. et de la Z.I.F. peut s'exercer par divers moyens : l'acquisition amiable ou forcée, la réservation, la concertation.

2.2.1.2. Les moyens de la politique foncière

L'acquisition peut se faire par voie amiable ou par voie forcée. La voie amiable constitue certes la procédure la moins longue, puisqu'il s'agit d'une transaction de gré à gré, mais pas forcément la moins onéreuse, s'établissant en règle générale sur la base du prix du vendeur. La voie forcée se fait soit par l'expropriation, soit par l'exercice du droit de préemption. L'expropriation qui permet à la commune une acquisition le plus souvent à

moindre coût demeure une procédure lourde et longue qui peut connaître de surcroît de nombreux recours. C'est du reste une des principales raisons qui pousse les communes à ne recourir à l'expropriation que dans les cas pour lesquels elles n'ont aucun autre moyen de maîtrise foncière ; d'autant plus qu'elles doivent alors justifier du caractère d'utilité publique de l'opération ce qui signifie qu'un projet précis doit exister en la matière pour les terrains concernés, ce qui n'est pas toujours le cas.

L'exercice du droit de préemption, dans le cadre d'une Z.I.F. permet à une commune de se porter acquéreur prioritairement d'un immeuble objet de mutation et soumis au droit de préemption.

Néanmoins le prix de la transaction restant celui du marché, l'aspect financier demeure déterminant dans l'exercice du droit de préemption et limite de ce fait d'une manière considérable les possibilités d'intervention réelle des communes. De plus, le délai d'un mois qui court après réception par le maire d'une déclaration d'intention d'aliéner (D.I.A.) semble trop court pour que la commune ait pu recueillir toutes les données utiles pour pouvoir se prononcer sur l'opportunité et sur les possibilités de réalisation de l'opération.

Le procédé de la réservation des sols peut se faire sous deux formes relativement différentes : les emplacements réservés , les réserves foncières.

Les emplacements réservés constitués par des terrains bâtis ou non, sont affectés par les P.O.S. à l'emprise de futurs équipements publics d'intérêt général (voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts ou publics).

Tous ces équipements doivent être géographiquement définis et réalisables à court et moyen terme, ce qui signifie que la commune doit avoir une vision très précise de ses options dans ce domaine lorsqu'elle élabore ou révisé son P.O.S.

Ces emplacements, qui doivent figurer sur les documents du P.O.S. entraînent juridiquement l'interdiction de construire jusqu'à la réalisation de l'équipement projeté. L'acquisition par la collectivité peut se faire à l'initiative de la collectivité bénéficiaire ou après mise en demeure d'acquiescer du propriétaire sur les bases d'une vente à l'amiable ou d'une procédure d'expropriation en cas de désaccord. L'indemnité pourra alors être fixée par le juge de l'expropriation.

Les réserves foncières sont des terrains acquis à l'amiable ou préemptés dans le cadre d'une Z.I.F. ou d'une Z.A.D. , mais sans être nécessairement destinés à l'implantation d'équipements et dont l'affectation finale est le plus souvent inconnue au moment de leur acquisition. Leur régime est d'ailleurs assez flou puisque leur statut juridique se trouve à mi-chemin entre la domanialité privée et la domanialité publique, la réserve restant une propriété " affectée " ; son titulaire ne possède de ce fait pas toutes les prérogatives du droit de propriété.

La "concertation" permet aux communes de s'assurer non plus la maîtrise foncière des sols, mais bien plus, la maîtrise de l'aménagement d'un secteur par le biais d'un " aménagement concerté " recevant en quelque sorte l'agrément de la commune. Le cadre type permettant une telle réalisation est la Z.A.C. qui peut alors se substituer au zonage existant du P.O.S.. Dans le cadre de la Z.A.C., la commune confie l'aménagement du secteur concerné à un tiers, de droit public ou privé, mis en oeuvre dans le cadre d'un plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) constituant le document d'urbanisme de la zone. L'approbation de ce P.A.Z. par le conseil municipal confère à la commune une maîtrise certaine des opérations sans avoir à supporter totalement ni le coût de l'aménagement, ni le coût d'acquisition des terrains. Il est à noter que dans le prolongement de la loi du 7 janvier 1983, la future "loi aménagement" va municipaliser la procédure de la Z.A.C. pour les communes couvertes par un P.O.S. rendu public ou approuvé.

2.2.2. Les autorisations individuelles d'urbanisme

Dans le cadre de sa responsabilité de gestionnaire du sol, posé par l'article L 110, la commune , après avoir édicté des mesures générales d'urbanisme et de construction par la prescription d'un P.O.S., peut six mois après l'approbation de ce plan, prendre des mesures individuelles à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation du sol. La responsabilité désormais dévolue à la commune dotée d'un P.O.S. approuvé de délivrer, en son nom et sous sa responsabilité, les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme apparait certainement comme l'innovation la plus marquante de la loi du 7 janvier 1983. Avec cette nouvelle compétence, le maire dispose de moyens juridiques étendus pour la gestion de l'espace et du territoire communaux.

2.2.2.1. Les dispositions communes aux autorisations d'urbanisme

Le permis de construire constitue certainement la plus ancienne et la mieux connue des autorisations d'urbanisme. C'est sans doute pour cette raison que la loi du 7 janvier 1983 en traite par le menu la décentralisation de la procédure, se bornant à poser le principe d'une décentralisation analogue pour les autres autorisations, dans les formes, conditions et délais déterminés par décrets en Conseil d'Etat (intervenues le 29 mars 1984).

L'énumération des différentes autorisations d'urbanisme qui relèvent de la commune, montre l'étendue du transfert dans ce domaine : constituent en effet des autorisations d'urbanisme au sens de la loi :

les autorisations de lotissement (nouvel article L 315.1.1.), les permis de démolir (nouvel article L 430.4), les autorisations de clôture (nouvel article L 441.4.), les autorisations d'installations et travaux divers (nouvel article L 442.1), les autorisations de camping et de stationnement de caravanes (nouvel article L443.1), les autorisations de coupe et d'abattage d'arbres (article L 130.1 modifié), le certificat d'urbanisme (article L 410.1 modifié) et le certificat de conformité (article L 460.2 modifié).

Pour toutes ces autorisations ou ces actes individuels, la loi prévoit qu'ils sont délivrés au nom de la commune, de l'E.P.C.I. ou de l'Etat, selon les cas ou modalités prévus aux articles L 421.2.1. à L 421.2.8. relatifs aux permis de construire. Ainsi, c'est l'existence d'un P.O.S. approuvé qui déclenche comme pour le permis de construire la municipalisation des autres procédures.

Toutefois, la délivrance de certaines autorisations au nom de l'Etat subsiste dans deux cas :

- d'une part et à contrario, dans les communes non dotées d'un P.O.S. approuvé,

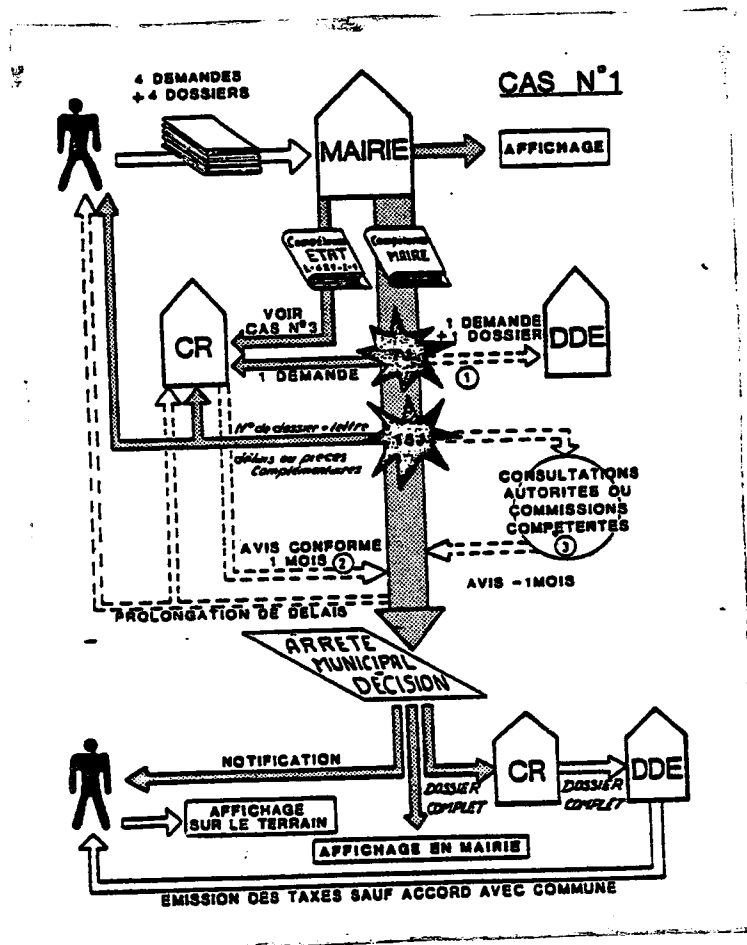
- d'autre part, pour certaines constructions très importantes même édifiées dans les communes dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers, mais après avis du maire. Cette exception tirée de l'article 59 de la loi (nouvel article L 421.2.1.) vise les installations d'intérêt général ou national (quand elles sont situées à l'intérieur d'un périmètre national) telles que les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que les installations réalisées pour le compte de l'Etat, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires et celles réalisées pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales.

Ces exceptions étant posées, c'est désormais le maire agissant au nom de la commune qui est compétent, en tant qu'exécutif de la commune. Ainsi, lorsque la commune fait partie d'un E.P.C.I., elle peut en accord avec ce dernier lui déléguer cette compétence qui est alors exercée par l'exécutif de l'établissement public (le président) au nom dudit établissement. Cette délégation de pouvoir s'apparente sur le plan procédural, à une simple délégation de signature. En effet, aux termes de l'article L 421.2.1., cette délégation doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public.

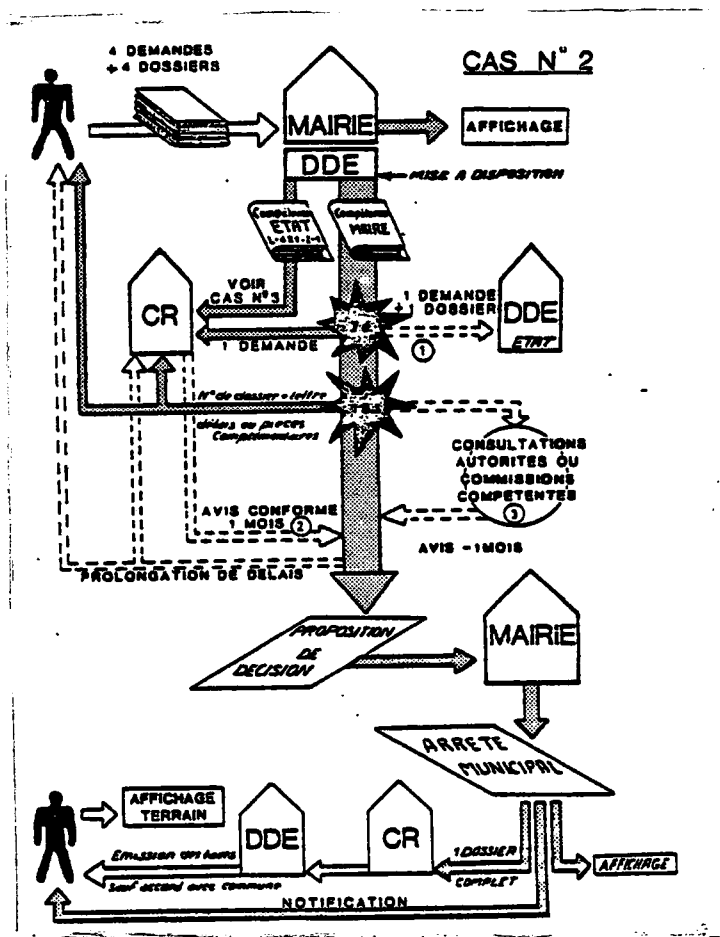
2.2.2.2. L'instruction et la délivrance des autorisations

L'objet de la décentralisation dans ce domaine est de transférer la procédure et la responsabilité de la délivrance des autorisations d'urbanisme au maire, pas de modifier la réglementation applicable en matière de permis de construire. La loi du 7 janvier 1983 distingue trois types de situations communales :

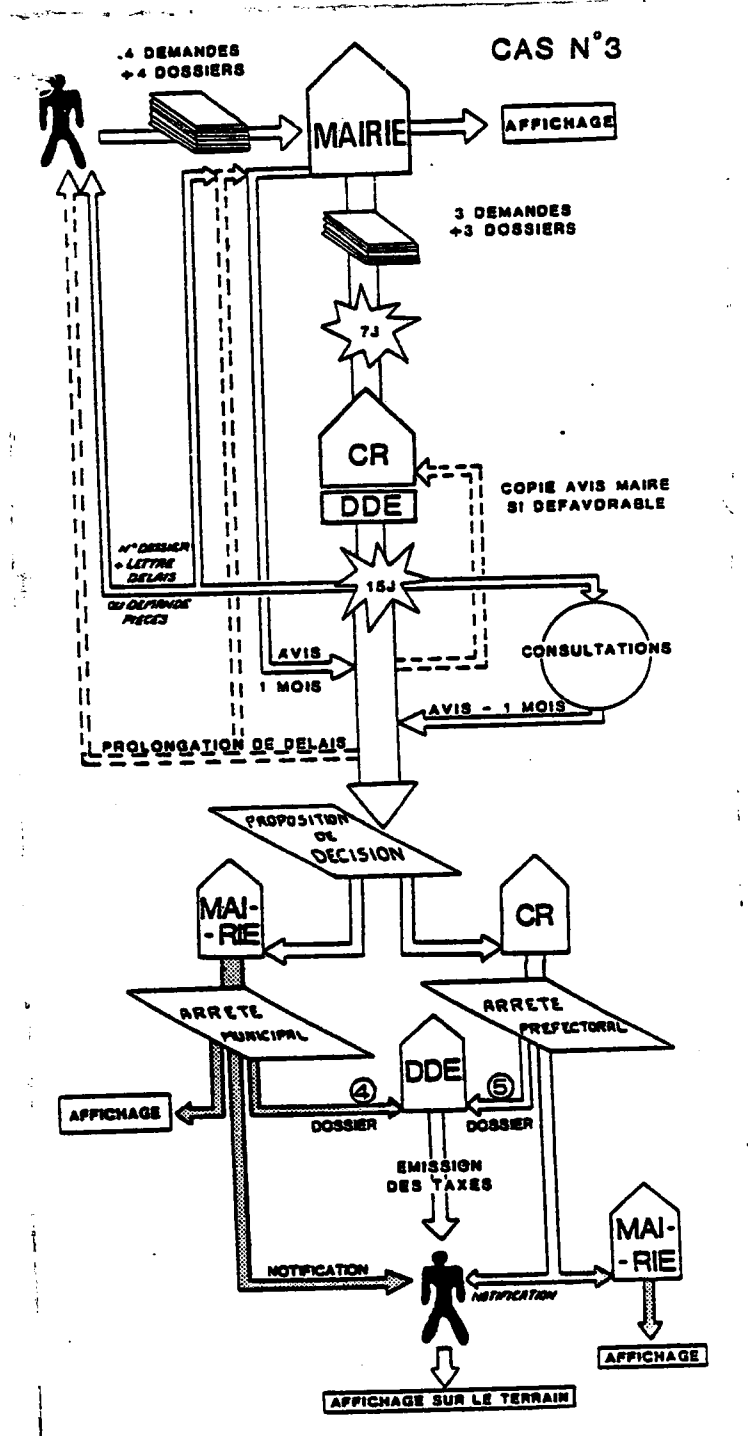
- la commune est dotée d'un P.O.S. approuvé ; le maire est alors compétent et l'instruction est faite par les services municipaux selon le schéma ci-dessous.



- la commune est dotée d'un P.O.S. approuvé, mais le conseil municipal a opté de confier l'inscription des demandes aux services de la D.D.E. Le maire délivre par arrêté les autorisations au nom de la commune.



- la commune n'a pas de P.O.S. approuvé. Elle n'a pas décidé l'élaboration d'un P.O.S., le P.O.S. est seulement prescrit ou le P.O.S. n'a pas encore été approuvé : c'est le régime antérieur à la décentralisation qui s'applique. l'instruction est alors faite par la D.D.E. et c'est le représentant de l'Etat qui délivre le permis de construire.



Ces trois schémas sont extraits de l'article de G. Mazière ⁽¹⁾.

(1) MAZIERE (G.).- Après le POS, la deuxième vague de décentralisation. 2 avril 1984: le maire délivre le permis de construire. DDE 91, n°7, mars 1984, pp.4-6

Lorsque la commune fait partie d'un E.P.C.I. et délègue à ce dernier la compétence d'instruction et de délivrance des permis de construire, c'est alors le président de l'établissement public qui est compétent au nom de ce dernier. La procédure est alors la même que dans la deuxième hypothèse.

Conformément à la loi du 2 mars 1982 modifiée, les permis de construire ainsi que l'ensemble des autorisations individuelles d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'E.P.C.I. sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur notification et à leur transmission au représentant de l'Etat (nouvel article L421.2.4, art.63 de la loi). Cependant il existe un régime différent pour deux autorisations qui peuvent présenter un danger pour l'environnement : le permis de démolir et les autorisations de coupe et d'abattage d'arbres. Pour ces deux types d'autorisations, sans doute en raison de leur nature irréversible, la décision ne devient exécutoire que quinze jours après qu'il ^{ait} été procédé à sa notification et à sa transmission au représentant de l'Etat. Cette dérogation à la loi de 1982 a été instaurée par le législateur pour laisser le temps nécessaire au représentant de l'Etat de saisir le tribunal administratif pour que ce dernier ordonne le cas échéant le sursis à exécution.

De même lorsqu'une personne conteste la décision du maire agissant au nom de la commune, outre les possibilités de recours de droit commun, elle peut saisir le commissaire de la République qui peut alors demander au tribunal administratif de prononcer un sursis à exécution dans les 48 heures.

L'existence d'un sursis accéléré dans le contentieux du permis de construire apparaît, pour une partie de la doctrine ⁽¹⁾ comme assez troublante, dans la mesure où le sursis accéléré n'est requis conformément à l'article 3 de la loi du 2 mars modifiée, que lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Il paraît fort douteux en effet qu'un acte relatif au droit de construire puisse être considéré comme compromettant une liberté publique ou individuelle, même si parfois il compromet le droit de propriété ou d'environnement.

(1) CHAPUISAT (Jérôme), ROYSSOU (Fernand). - La répartition des compétences : commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Actualité juridique de droit administratif, n°2, 20 février 1983, pp.81-101

CONCLUSION

Fallait-il décentraliser l'urbanisme ?

Par cette question, deux représentants de l'Administration, Jacques Hayward⁽¹⁾ urbaniste de l'Etat au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et Patrick Hocreitere⁽¹⁾ du Ministère de l'Urbanisme ont, sans nier la complexité de la loi du 7 janvier 1983 et pour répondre à ses nombreux détracteurs, tenté de mettre en valeur les acquis de la réforme : clarifier le rôle des différents intervenants et rapprocher la décision du citoyen. Yves Maxime Danan⁽²⁾ interprète la complexité du texte comme le résultat d'une volonté de décentraliser certes, mais sous contrôle. Cependant, Jérôme Chapuisat⁽³⁾ est plus nuancé. Si la décentralisation de l'urbanisme comporte de nombreux éléments de particularisme (chevauchement des compétences, régime d'exception au contrôle de légalité), elle reste exemplaire pour deux raisons. D'une part, la réforme se place en termes d'ensemble, d'autre part elle intègre les contraintes propres à la matière de l'urbanisme : contraintes financières, spatiales, disparités communales... Au delà de ces approches différentes, le transfert de la compétence d'urbanisme, si complexe soit-il, s'inscrit dans le cadre de la réforme générale qu'est la décentralisation et la décentralisation, c'est d'abord la prise de pouvoir par les élus. En définitive, le succès ou l'échec de la décentralisation de l'urbanisme dépendra en grande partie de la façon qu'ils auront d'exercer cette nouvelle responsabilité ; en tout état de cause, elle peut être le moteur d'une nouvelle conception de l'élu communal et de la démocratie locale.

(1) HAYWARD (Jacques), HOCREITERE (Patrick).- Fallait-il décentraliser l'urbanisme ? Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°17, 22 avril 1983, pp.61-62

(2) DANAN (Yves Maxime).- L'urbanisme en décentralisation surveillée. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°12, 18 mars 1983, pp.44-48

(3) CHAPUISAT (Jérôme).- Décentralisation et urbanisme. Actualité juridique de droit administratif, n°5, mai 1984, pp.311-313

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET NUMEROS SPECIAUX

- Décentralisation et urbanisme, journée nationale d'études de l'Association Française de Droit de l'Urbanisme (A.F.D.R.U.), Rennes, 24 septembre 1982.- Paris : STU, 1983, 220p
Contient 3 commentaires originaux de la loi du 7 janvier 1983
- L'urbanisme à l'heure de la décentralisation, droits et obligations des communes, départements et régions : colloque de Toulouse, 14 et 15 septembre 1983. Droit et ville, n°16, 1983, pp.7-189
- Le local dans tous ses Etats : Décentralisation et développement : la grande bataille du septennat. Autrement, série Mutations, n°47, février 1983 , 249p.
- Spécial décentralisation. Actualité juridique de droit administratif, n°2, 20 février 1983
notamment :
CHAPUISAT (Jérôme), BOUYSSOU (Fernand).- La répartition des compétences : commentaire de la loi 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.pp.81-101
- Une nouvelle répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Démocratie locale, n°25, mai 1983, 8p.
- La commune et la décentralisation : 1884-1984. Démocratie locale, n°31, janvier 1984

ARTICLES

- DAUGE (Yves).- Urbanisme et décentralisation. Collectivités locales, n°197, novembre 1984, pp.24-25
- CHAPUISAT (Jérôme).- Décentralisation et urbanisme. Actualité juridique de droit administratif, n°5, mai 1984, pp.311-313
- BERGEL (Jean-Louis).- Les autorisations spéciales. Actualité juridique de droit administratif, n°5, mai 1984, pp.306-310

- MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION.- Circulaire du 26 mars 1984 relative au contrôle de légalité des actes pris par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'urbanisme. JO lois et décrets, n°89 NC, 13 avril 1984, pp.3487-3490
- MAZIEPE (G.).- Après le POS, la deuxième vague de décentralisation. 2 avril 1984 : le maire délivre le permis de construire. DDE 91, n°7, mars 1984, pp.4-6
- 2 avril 1984 jour J pour la décentralisation des permis de construire. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°2, 13 janvier 1984, pp.42-43
- LACROIX (Francis).- L'article 38 : remède contre le mitage. Diagonal, n°52, décembre 1983, pp.34-35
- Décentralisation de l'urbanisme : transfert de compétences en matière d'urbanisme et de sauvegarde du patrimoine et des sites, commentaires de la loi du 7 janvier 1983 modifiée par la loi du 22 juillet 1983. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, suppl.n°47, 18 novembre 1983, pp.31-41
- L'urbanisme transféré : les nouvelles dispositions en vigueur. La gazette des communes, n°20, 1983, pp.50-52
- L'urbanisme transféré : les dossiers en cours. La gazette des communes, n°18, 1983, pp.51-53
- BOUZELY (S.).- Le calendrier des transferts de compétences étalé sur quatre ans, d'ici à 1986. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°40, 30 septembre 1983, pp.57-58
- L'urbanisme à l'heure de la décentralisation : les leçons du colloque de Toulouse. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°40, 30 septembre 1983, pp.55-56
- BOEGNER (Sophie).- La décentralisation de l'urbanisme se met en place : les décrets d'application de la loi du 7 janvier 1983. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°39, 23 septembre 1983, pp.61-62

- BOUZELY (S.).- De nouvelles compétences pour les collectivités locales. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°38, 16 septembre 1983, pp.48-51
- LIARD (Jean-Jacques).- Transfert des compétences et gestion du POS : les communes auront-elles les moyens d'assumer leur nouvelle mission?. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°37, 9 septembre 1983, pp.53-57
- LIARD (Jean-Jacques).- Les communes face à leur POS. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°36, 2 septembre 1983, pp.24-28
- HAYWARD (Jacques), HOCREITERE (Patrick).- Fallait-il décentraliser l'urbanisme ? : l'application de la loi du 7 janvier 1983. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°17, 22 avril 1983, pp.61-62
- DANAN (Yves Maxime).- Le transfert des compétences d'urbanisme ou le retour discret de la tutelle à priori. Actualité juridique de la propriété immobilière, n°4, 10 avril 1983, pp.223-235
- DANAN (Yves Maxime).- L'urbanisme en décentralisation surveillée. Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n°12, 18 mars 1983, pp.44-48
- MODERNE (Franck).- Décentralisation et urbanisme. Les petites affiches, n°115, 15 octobre 1982, p.15 et ss

GUIDE

- COMITE DE LIAISON DES ASSOCIATIONS DE L'ENVIRONNEMENT RHONE-ALPES (CLAERA), CONSEIL D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT DU RHONE (CAUE), INSTITUT DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.- Urbanisme et décentralisation : guide pratique.- Lyon, 1985, 19 fiches cartonnées, biblio.(79 ref.)