



# ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

politique de l'urbanisme

Question orale n° 1470

## Texte de la question

M. Jean-Louis Fousseret interroge M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement sur les décrets d'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui sont entrés en vigueur le 1er avril 2001. Depuis cette date, il n'est plus possible aux communes de réagir rapidement pour permettre l'extension ou l'installation d'usines ou d'entreprises. En effet, l'article 123.13 de la loi SRU, réduit le champ d'application de la procédure de modification d'un plan local d'urbanisme (nouvelle appellation des POS). Il n'est plus possible de faire évoluer une partie d'une zone naturelle (classée NC ou ND) en zone urbanisable (classement en zone U ou NA) et cette nouvelle règle vaut qu'elle que soit la superficie des terrains en cause, seule la prescription d'une révision du PLU et sa mise en compatibilité avec la loi SRU permettrait de classer en zone UX les terrains actuellement en zone ND nécessaire à l'extension de bâtiments industriels. Il évoque le cas d'une commune de 400 habitants qui avait entrepris la révision du POS depuis mars 1999. Cette révision était finalisée au moment des élections. Dans le cadre d'une application anticipée, le conseil municipal pouvait autoriser une entreprise à s'installer, avant l'enquête d'utilité publique qui n'aurait certainement posé aucun problème. Après les élections, il était trop tard car la SRU s'appliquait, le temps que le nouveau conseil se mette en place. Alors que les travaux d'installation d'une entreprise de charpente créant cinq emplois auraient pu commencer au cours de cette année, tout est remis en cause. Il faut maintenant relancer la démarche d'un PLU qui va prendre de douze à dix-huit mois, si les services départementaux ont tous les décrets d'application. Dans une autre commune, c'est l'extension nécessaire du lieu de stockage d'une usine (qui vient de créer des emplois dans le cadre de la loi des 35 heures) qui est remise en cause et si cela ne se fait pas dans les plus brefs délais il y a un risque de délocalisation vers une zone industrielle aménagée. Le champ d'application de la modification ayant été réduit et la possibilité d'application anticipée d'un document d'urbanisme mis en révision ayant disparu, les petites communes ne savent plus comment faire face aux situations d'urgence telles que celles évoquées ci-dessus. Il semble que le régime transitoire proposé n'ait pas pris en compte ce type de situation qui peut sembler contradictoire avec les principes d'adaptation et de mutabilité qui s'appliquent aux documents d'urbanisme. Les DDE ne savent pas comment faire pour ne pas gêner les développements d'implantation prévus auparavant, et attendent des instructions claires. Il lui demande de quel outil on dispose aujourd'hui pour permettre aux communes de répondre à ces demandes, jusqu'au l'approbation du PLU.

## Texte de la réponse

M. le président. M. Jean-Louis Fousseret a présenté une question, n° 1470, ainsi rédigée:

«M. Jean-Louis Fousseret interroge M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement sur les décrets d'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui sont entrés en vigueur le 1er avril 2001. Depuis cette date, il n'est plus possible aux communes de réagir rapidement pour permettre l'extension ou l'installation d'usines ou d'entreprises. En effet, l'article L. 123-13 de la loi SRU réduit le champ d'application de la procédure de modification d'un plan local d'urbanisme (nouvelle appellation des POS). Il n'est plus possible de faire évoluer une partie d'une zone naturelle (classée NC ou ND) en zone urbanisable (classement en zone U ou NA) et cette nouvelle règle vaut quelle que soit la superficie des terrains en cause,

seules la prescription d'une révision du PLU et sa mise en compatibilité avec la loi SRU permettraient de classer en zone UX les terrains actuellement en zone ND nécessaire à l'extension de bâtiments industriels. Il évoque le cas d'une commune de 400 habitants qui avait entrepris la révision du POS depuis mars 1999. Cette révision était finalisée au moment des élections. Dans le cadre d'une application anticipée, le conseil municipal pouvait autoriser une entreprise à s'installer, avant l'enquête d'utilité publique qui n'aurait certainement posé aucun problème. Après les élections, il était trop tard car la SRU s'appliquait, le temps que le nouveau conseil se mette en place. Alors que les travaux d'installation d'une entreprise de charpente créant cinq emplois auraient pu commencer au cours de cette année, tout est remis en cause. Il faut maintenant relancer la démarche d'un PLU qui va prendre de douze à dix-huit mois, si les services départementaux ont tous les décrets d'application. Dans une autre commune, c'est l'extension nécessaire du lieu de stockage d'une usine (qui vient de créer des emplois dans le cadre de la loi des 35 heures) qui est remise en cause et si cela ne se fait pas dans les plus brefs délais il y a un risque de délocalisation vers une zone industrielle aménagée. Le champ d'application de la modification ayant été réduit et la possibilité d'application anticipée d'un document d'urbanisme mis en révision ayant disparu, les petites communes ne savent plus comment faire face aux situations d'urgence telles que celles évoquées ci-dessus. Il semble que le régime transitoire proposé n'ait pas pris en compte ce type de situation qui peut sembler contradictoire avec les principes d'adaptation et de mutabilité qui s'appliquent aux documents d'urbanisme. Les DDE ne savent pas comment faire pour ne pas gêner les développements d'implantation prévus auparavant, et attendent des instructions claires. Il lui demande de quel outil on dispose aujourd'hui pour permettre aux communes de répondre à ces demandes, jusqu'à l'approbation du PLU.»

La parole est à M. Jean-Louis Fousseret, pour exposer sa question.

M. Jean-Louis Fousseret. Je suis déçu que M. Gayssot nous quitte, mais je sais que Mme la secrétaire d'Etat au logement a la compétence voulue pour répondre à ma question.

Madame la secrétaire d'Etat, les maires de ma circonscription m'interrogent souvent sur les décrets d'application de la loi SRU, qui sont entrés en vigueur le 1er avril 2001, car, depuis cette date, les communes n'ont plus la possibilité de réagir rapidement pour permettre l'extension ou l'installation d'usines ou d'entreprises sur leur territoire. En effet, l'article L. 123-13 de la loi SRU réduit le champ d'application de la procédure de modification d'un plan local d'urbanisme: il n'est plus possible de faire évoluer une partie d'une zone naturelle classée NC ou ND en zone urbanisable, classée en zone U ou NA - et cette nouvelle règle vaut quelle que soit la superficie des terrains en cause. Seules la prescription d'une révision du PLU et sa mise en compatibilité avec la loi SRU permettraient de classer en zone UX les terrains actuellement en zone ND, ce qui est une nécessité pour étendre les bâtiments industriels.

Pour illustrer mon propos, je citerai le cas d'une commune de 400 habitants, qui avait entrepris la révision du POS en mars 1999 et qui avait vu cette révision finalisée au moment des élections municipales. Dans le cadre d'une application anticipée, le conseil municipal pouvait autoriser une entreprise à s'installer avant l'enquête d'utilité publique - qui n'aurait certainement posé aucun problème. Toutefois, après les élections, il était trop tard car la loi SRU était entrée en application le temps que le nouveau conseil se mette en place. Alors que les travaux d'installation d'une entreprise de charpente créant cinq emplois auraient pu commencer au cours de cette année, tout est remis en cause. Il faut maintenant relancer la démarche d'un PLU, ce qui va prendre de douze à dix-huit mois, et encore si les services départementaux ont tous les décrets d'application - ce qui n'est d'ailleurs pas le cas actuellement.

Dans une autre commune, c'est l'extension nécessaire du lieu de stockage d'une usine qui vient de créer des emplois dans le cadre de la loi des 35 heures qui est remise en cause. Et si cette extension ne peut se faire dans les plus brefs délais, il y a un risque de délocalisation vers une zone industrielle aménagée.

Le champ d'application de la procédure de modification ayant été réduit et la possibilité d'application anticipée d'un document d'urbanisme mis en révision ayant disparu, les petites communes - les grandes aussi d'ailleurs - ne savent plus comment faire face aux situations d'urgence, telles celles que je viens de décrire.

Il semble que le régime transitoire proposé n'ait pas pris en compte ce type de situation qui peut sembler contradictoire avec les principes d'adaptation et de mutabilité qui s'appliquent aux documents d'urbanisme.

Les DDE, qui ne savent pas comment faire pour ne pas gêner les développements industriels et ceux d'implantation prévus auparavant, attendent des instructions très claires du ministère.

Dans cette période transitoire, de quels outils dispose-t-on aujourd'hui, madame la secrétaire d'Etat, pour permettre aux communes de répondre à ces demandes jusqu'à l'approbation d'un PLU ?

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au logement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement. Monsieur le député, nous examinons de très près avec les DDE les problèmes qui peuvent se poser dans le cadre de l'application du régime transitoire. En effet, dans certains cas, les agents de l'Etat éprouvent des difficultés pour prendre en compte la mutation rapide de nos textes législatifs.

Les décrets d'application concernant la partie urbanisme de la loi SRU sont presque tous parus. Toutefois, ce n'est pas le cas pour la partie logement de ce texte dont je vous rappelle que l'Assemblée nationale est en train de revoir certaines dispositions.

J'en viens maintenant plus concrètement à votre question.

Quel est l'état d'esprit qui prévaut en la matière ? Vous savez que si le législateur a supprimé l'application anticipée des POS, c'est pour une raison de transparence et de démocratie. En effet, nos concitoyens critiquaient ce dispositif au motif qu'il dispensait de l'obligation de faire procéder à une enquête publique sur des évolutions importantes en matière d'urbanisme.

Deux cas se présentent. Dans le premier, il n'est touché ni à des zones agricoles ni à des zones naturelles. Dans ce cas, la procédure dite de modification du POS, qui est tout de même une procédure courte permettant de réagir relativement rapidement, peut continuer à s'appliquer.

Or, le problème que vous soulevez dans les deux exemples précis que vous avez cités concerne des zones agricoles ou ND, c'est-à-dire classées naturelles, que l'on veut transformer en zones urbanisables. Mais dans ce cas, ce n'est pas la loi SRU qui impose des contraintes, mais la loi agricole: en effet, il a été décidé, à la demande des organisations agricoles, que les terrains agricoles ne puissent pas être modifiés sans qu'elles soient consultées. Cela implique de passer par une procédure d'enquête publique ou, en tout cas, de concertation, donc par la procédure de révision qui elle, évidemment, est très contraignante.

Comme le Gouvernement partage l'avis des communes sur le fait qu'il ne faut pas obérer l'accueil des entreprises et les créations d'emplois - mais cela ne doit pas se faire au détriment des paysages, obligation à laquelle je ne doute pas que les élus locaux soient sensibles -, la loi permet aux communes de réagir vite. Aussi, quand le projet présente un intérêt général - et on peut considérer que c'est souvent le cas quand le projet s'accompagne de créations d'emplois -, il est prévu d'appliquer une procédure dite de révision d'urgence des plans locaux d'urbanisme. Je pense qu'il faut se placer dans un tel cadre.

Dès lors, deux hypothèses se présentent.

Premièrement, le projet a un caractère d'utilité publique: la procédure de déclaration d'utilité publique permet de mettre en conformité les règles de constructibilité et les règlements d'urbanisme par rapport à ce projet d'intérêt public. La déclaration d'utilité publique se légitime essentiellement quand il est nécessaire d'exproprier.

Quand il n'est pas nécessaire d'exproprier - et c'est la deuxième hypothèse -, le projet de loi sur la démocratie de proximité a prévu une formule plus souple: la déclaration de projet. De plus, l'Assemblée nationale a adopté mercredi dernier, avec l'accord du Gouvernement, un amendement qui tend à donner à cette procédure des assouplissements proches de ceux obtenus pour la déclaration d'utilité publique. Une fois que ce texte sera voté, les élus disposeront donc de deux outils leur permettant de bénéficier d'un peu de souplesse si une installation répond à un intérêt public majeur ou à un intérêt général.

Vous le voyez, monsieur le député, nos textes, en dépit de leur complexité, ouvrent des marges de manoeuvre. Toutefois, dans les cas qui vous concernent, je propose que les services de la DGUHC - direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - prennent contact avec vous et avec la DDE du Doubs afin de trouver la petite fenêtre législative permettant la réalisation des projets qui vous tiennent à coeur.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Fousseret.

M. Jean-Louis Fousseret. Je vous remercie, madame la secrétaire d'Etat, pour la très grande précision de votre réponse.

J'ai bien noté également que vos services étaient attentifs à ce que les décrets soient publiés le plus rapidement possible.

Dans notre esprit, il n'est pas question de remettre en cause la plus grande transparence liée à l'application de la loi SRU, mais seulement de faire en sorte que des opérations qui étaient lancées, et pratiquement terminées, puissent aller jusqu'à leur terme.

Vous savez comme moi, pour bien connaître la région, que lorsqu'une entreprise employant cinq ou six personnes s'implante dans un village d'une centaine d'habitants, c'est tout le village et tout son environnement qui revivent.

Il est très difficile d'installer des entreprises dans les toutes petites communes, alors que de grandes zones

aménagées leur ouvrent les bras; il ne faut pas que ces communes perdent cette chance, qu'elles ne retrouveront peut-être pas, de voir des entreprises venir s'installer chez elles, leur apportant ainsi de l'emploi et une véritable richesse.

## Données clés

**Auteur :** [M. Jean-Louis Fousseret](#)

**Circonscription :** Doubs (1<sup>re</sup> circonscription) - Socialiste

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 1470

**Rubrique :** Urbanisme

**Ministère interrogé :** équipement et transports

**Ministère attributaire :** logement

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 25 juin 2001, page 3581

**Réponse publiée le :** 27 juin 2001, page 4825

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 25 juin 2001