

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1975.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière,

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnoux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Mme Hélène Edeline, MM. Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Roger Houdet, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Roger Moreau, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1588, 1828 et in-8° 358.

Sénat : 27 et 42 (1975-1976).

---

**Urbanisme.** — Construction d'habitation - Permis de construire - Expropriation - Logement social - Communes - Zone d'intervention foncière - Zone d'aménagement différé - Plan d'occupation des sols - Etablissements publics - Code général des impôts - Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Mesdames, Messieurs,

Il m'appartient, au début de cette introduction, de circonscrire très nettement le champ d'intervention de notre Commission des Affaires culturelles à propos d'un projet de loi d'une très grande ampleur et qui touche à la fois au droit de propriété et aux problèmes économiques.

Le texte qui avait été soumis tout d'abord au Parlement comportait cinq titres.

Le titre III (Dispositions modifiant le Code de l'urbanisme) a été distrait du projet primitif et fait l'objet d'un second projet de loi. Celui qui nous est soumis actuellement reprend les titres I, II, IV et V du texte primitif.

Notre commission n'est pas intéressée par toutes les dispositions des quatre titres qui sont actuellement présentés. Elle l'est essentiellement par celles du titre I (De l'exercice du droit de construire) et elle le sera beaucoup plus encore lorsque viendra en discussion le second projet de loi puisque celui-ci traitera notamment de secteurs sauvegardés, de la protection de la nature et du permis de démolir. Nous ne reviendrons donc ni sur le titre II, ni sur le titre IV, ni sur le titre V. Nous ferons seulement porter notre attention sur le titre I de l'actuel projet de loi qui concerne l'exercice du droit de construire.

Ce faisant, nous resterons à l'intérieur des limites de la compétence de la Commission des Affaires culturelles dont les préoccupations ont toujours été très vives devant le développement urbain incontrôlé, anarchique, et qui est trop souvent apparu comme un défi aux intérêts fondamentaux de l'homme.

Avant de définir d'une façon précise les préoccupations de la commission sur le sujet qui nous occupe, votre rapporteur voudrait faire une rapide analyse des *faits de civilisation* qui ont provoqué les déviations et les erreurs fondamentales que nous n'avons cessé, dans nos rapports, de dénoncer. Disons nettement ici combien nous sommes heureux qu'enfin l'Autorité la plus haute de l'Etat les ait reconnues et vienne inciter le Gouvernement comme tous ceux qui détiennent un pouvoir de décision en la matière à reconsidérer un

problème fondamental non seulement pour notre civilisation — aspect matériel des choses, mais aussi, pour notre culture gravement compromise par un urbanisme sans âme.

Le premier fait de civilisation qui me paraît fondamental est la production et le développement de l'automobile. Je citerai également l'évolution des techniques de construction et enfin le développement même de l'industrialisation qui a provoqué l'exode rural et l'urbanisation.

Enfin notre génération n'aurait garde d'oublier qu'en 1946, lorsque la Deuxième guerre mondiale prit fin, notre pays était détruit et qu'il ne disposait plus que d'un capital immobilier vétuste et médiocre.

L'automobile, qui est devenue rapidement une nouvelle idole et qui doit sans doute cette fausse dignité à la signification qui s'y attache, de liberté, d'évasion et en même temps de puissance, est aussi responsable de la rupture du tissu conjonctif social. L'automobile coupe la rue en deux ; la rue n'est plus un espace de vie. L'automobile est responsable de la disparition de la marche, de la flânerie, de la promenade, de la découverte d'une ville riche d'un passé sans égal. Qui dirait encore, à propos de Paris, comme Musset : « J'ai flâné dans les rues, j'ai marché devant moi, libre, baillant aux grues » ?

Beaucoup de citoyens sont des déracinés. Ils sont venus de campagnes ou de bourgades qui ne leur fournissaient qu'un maigre salaire, chercher en ville, le mouvement, la distraction et des revenus supérieurs. Mais l'automobile a fait d'eux des déracinés urbains, avant même de leur permettre d'échapper à l'inhumanité de la ville puisque c'est elle qui en grande partie a créé cette inhumanité. L'automobile a introduit, au cœur de la cité, la discontinuité. Elle nous a séparés de la ville, arrachés à notre milieu urbain. Evoquons seulement le projet de voie expresso rive gauche, comble du bétisme, heureusement rejeté.

Deuxième fait de civilisation : l'évolution des techniques en matière de construction.

Trois conséquences de cette évolution sont apparues très vite. En premier lieu, l'évolution des techniques permet d'introduire à un rythme rapide dans le tissu urbain, des changements nombreux et radicaux, qui, non contrôlés, modifient l'écologie et les traditions familiales.

Cette évolution des techniques ne s'est pas accompagnée d'un effort d'imagination esthétique. L'une des raisons sans doute de cette carence étant que le logement est devenu un « objet industriel » au même titre que tous ceux qui font actuellement le bien-être des Français — réfrigérateur, télévision, etc.

La deuxième conséquence de l'évolution des techniques de construction est la possibilité de construire avec les matériaux et les méthodes que l'on veut, en quelque lieu que ce soit. Le constructeur n'est donc plus tenu, comme il l'était autrefois, de construire avec les matériaux du pays, lesquels imposaient, dans une certaine mesure, un type de construction. Il en résulte, d'une part, une grande uniformité, les villes se distinguant de moins en moins les unes des autres et, d'autre part, une rupture de l'harmonie dans les sites.

La troisième conséquence, plus grave peut-être que les précédentes, a été une transformation du logement en « objet » industriel. Le système moderne de construction a hérité des méthodes industrielles. Il en subit les contraintes et oublie que la maison, abritant un être vivant, devrait avoir avec lui quelque chose de commun, c'est-à-dire constituer un tout organique, un ensemble. Le « mécanique » s'est substitué à l'« organique », la juxtaposition de cubes à l'organisation. La construction d'un immeuble d'habitation est devenue un jeu de meccano ; ainsi, le logement, devenu objet industriel, a imposé sa logique à l'urbanisme. On a oublié la distance que peut parcourir un piéton, la dimension d'une place où l'on aime s'arrêter. On n'a pas hésité à créer des ruptures et à multiplier des contresens en construisant des échangeurs routiers au cœur des villes, comme on le voit avenue du Maine.

L'homme s'est asservi à l'objet dans un urbanisme et dans une architecture devenue « fonctionnelle », nous dirions plutôt « unidimensionnelle » au sens où Marcuse l'entend, s'agissant de l'homme qui s'est assimilé lui-même à un objet.

Ces faits de civilisation ont en effet transformé profondément la culture de notre époque qui a renoncé à l'humanisme.

En acceptant, en effet, les tours, les échangeurs, les voies express, les parallélépipèdes rectangles, l'uniformité des constructions, le manque total de fantaisie, en renonçant aux espaces verts, l'homme se transforme lui-même et transforme profondément ses modes de pensée. Il se fait à l'image de ce qu'il crée : un pur objet.

Devant cette situation que l'on ne saura jamais dénoncer avec assez de force, quelles sont les préoccupations de la Commission des Affaires culturelles ?

Il lui apparaît nécessaire de supprimer la surdensification des villes, d'en décongestionner les centres, tout en leur gardant leur vie, capital aussi précieux que celui de l'architecture. Il convient donc de limiter résolument la croissance des grandes agglomérations et de rechercher les mécanismes qui permettent d'atteindre ce but.

La deuxième préoccupation de votre commission est la protection du patrimoine architectural, des sites historiques. Défendre le caractère esthétique, la beauté, l'harmonie des ensembles architecturaux urbains nous paraît être une nécessité biologique. L'homme vit avec son passé, il progresse, se développe, s'épanouit dans un certain climat, à partir d'un certain donné architectural. La continuité lui est aussi nécessaire que l'esprit créatif.

La troisième préoccupation de votre commission est de protéger les espaces verts ou d'en susciter la création. Il s'agit, en effet, de permettre à l'homme de trouver un équilibre entre le *volontaire* et le *naturel*, entre le *mécanique* et l'*organique*. Il faut lui donner pour cela, dans une ville qui est le produit de sa volonté constructive, la possibilité de se retrouver dans un cadre de détente où la nature retrouve ses droits.

Si nous reprenons chacun des trois points qui viennent d'être évoqués, nous verrons aisément quelle est l'importance pour notre culture de chacun d'eux.

Eviter la surdensification des villes ? La surdensification des villes est la cause fondamentale de la pollution atmosphérique, du bruit, des nuisances de toutes sortes ; elle est aussi la cause de névroses, de nombre de maladies mentales, d'agressivité et de criminalité. Chose étrange, la France est le pays d'Europe dont la densité globale est la plus faible mais où la surdensification urbaine est la plus forte. Rien, depuis la dernière guerre, n'a été fait pour lutter contre cet état de choses. Le laisser-faire, le goût du lucre, les intérêts matériels les plus immédiats et les plus sordides ont transformé nombre de villes en des lieux où fermente la délinquance. En apporte des preuves surabondantes le rapport sur *La criminalité en France en 1974*, d'après les statistiques de la police judiciaire.

Eviter la surdensification n'est donc pas une préoccupation d'esthète, encore que ce souci serait parfaitement respectable ; elle ne relève pas d'un jugement esthétique que d'aucuns, à tort, qualifient de « subjectif ». Ce n'est pas un caprice que de dire que les rénovations du quartier d'Italie, le front de Seine, la tour Montparnasse, sont de véritables actes d'inconscience, et même de démesure collective. Les statistiques abondent qui montrent les rapports entre la surdensification, les pollutions et la criminalité.

Sans analyser en détail le rapport publié par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, sur la criminalité en France en 1974, on peut cependant, à propos du sujet qui nous occupe et s'agissant des relations entre la densification urbaine et la criminalité, relever quelques chiffres significatifs.

Tandis que se poursuit l'urbanisation de la France de 1963 à 1974 la population augmentait de 10,94 % alors que les crimes et délits progressaient de 182,79 %.

La Région parisienne, c'est-à-dire Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, soit 6 657 000 habitants — 12,6 % de la population globale — avait, en 1974, un taux de criminalité de 58,75 ‰. Elle venait ainsi au premier rang de toutes les régions, le taux moyen étant de 34,62 ‰. Par rapport à l'ensemble national, elle représente 30,28 % du phénomène global, c'est-à-dire près de deux fois plus en proportion de sa population.

Paris compte 2 425 000 habitants, soit 4,6 % de la population française totale. Le taux de criminalité est de 88,21 ‰.

On ne peut s'empêcher de rapprocher les taux de criminalité des chiffres qui expriment la densité de la population : la France entière a 96 habitants au kilomètre carré ; le taux de criminalité global pour 1 000 habitants atteint 34,62. La Région parisienne avec 8 448 habitants au kilomètre carré a un taux de criminalité de 58,74 ‰. Paris compte 23 095 habitants au kilomètre carré ; son taux de criminalité est de 88,21 ‰.

On pourrait, en analysant ce rapport, faire d'autres constatations aussi probantes. « La région de Lille — est-il écrit page 101 — se partage en deux zones : la première, le Nord et le Pas-de-Calais ; elle est industrielle et la criminalité y est très importante. La deuxième comprend la Somme, l'Aisne et l'Oise ; elle est surtout agricole et la délinquance y est moindre. »

Page 108, les auteurs résument, à propos de Lille : « l'aggravation de la criminalité est surtout sensible dans les quartiers où la densité de population est plus forte et le milieu immigré plus important ».

Page 116, nous lisons à propos du département de la Seine-et-Marne : « la criminalité suit l'évolution démographique des concentrations urbaines. Les circonscriptions limitrophes de la banlieue parisienne telles que Chelles, Villeparisis, Mitry-Mory et Pontault-Combault, sont particulièrement éprouvées par le banditisme ».

Enfin, à propos de la ville de Metz, page 125 : « la délinquance se commet particulièrement dans les quartiers à forte densité de population. La circonscription de Metz, placée au centre d'une concentration urbaine à forte densité, connaît la délinquance d'une agglomération de 600 000 habitants ». Or, la population de Metz n'est que de 191 387 habitants.

Notons, enfin, que la région de Marseille vient au deuxième rang avec un taux de 52,90 ‰.

*Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire d'insister et que la preuve est faite que la criminalité est en relation directe avec la surdensification des villes.*

Maintien de la vie dans les centres urbains ? La vie d'un quartier, spécialement des quartiers des centres urbains, ne se décrète pas. Elle ne s'improvise pas. Elle est issue d'une longue histoire. Elle est la résultante et l'expression de l'organisation complexe d'éléments très divers liés les uns aux autres par des fils ténus insaisissables et fragiles.

Si la ville est un lieu, un espace de vie, où tout ensemble se tient, le quartier, à l'image de la ville est, par sa complexité, les relations réciproques de tous ses éléments architecturaux et humains, le lieu privilégié où la personnalité d'un individu peut se développer harmonieusement. Il y a en fait, une véritable osmose entre l'unité, la personnalité d'un quartier et celle de ses habitants. De même, il y a une relation étroite entre la personnalité d'un enfant et d'un adolescent élevés dans une ville et la personnalité de cette ville. Toute intervention dans un quartier et plus généralement dans une ville doit donc être prudente, afin que ne soient pas détruits ces équilibres fragiles qu'ils constituent et que ne soient pas désagrégés des systèmes organiques.

Ici, est donc posé le problème fondamental de savoir s'il faut, pour sauver le patrimoine architectural, choisir entre l'*esthétique* et le *social*, du moins si l'on prend le mot « social » en un sens d'assistance aux faibles, de compensation de leur impuissance dans la lutte pour la vie.

Nous prendrons, quant à nous, le mot social dans son sens étymologique et à notre avis, plus fondamental, celui de communauté. La société est l'ensemble des relations entre des personnes qui ont ou qui mettent quelque chose en commun. Ce qu'elles ont en commun, à quelque classe de la société qu'elles appartiennent, c'est la vie de la rue, l'espace organisé par une architecture, un patrimoine architectural, un milieu d'êtres vivants, en définitive un tissu de relations humaines dans un espace organisé.

La France est passée d'une société rurale, où tous les rapports sociaux étaient organisés, à une société urbaine dont il ne faut pas sous-estimer les avantages pour le développement de la personnalité, mais qui a eu des effets assez désastreux dans un certain nombre de domaines. Le passage du milieu rural au milieu urbain a entraîné pour beaucoup la rupture des liens sociaux, la dislocation d'une structure mentale et, en définitive, non seulement la solitude de fait, mais aussi l'angoisse, car cette transplantation s'accompagnait d'une disparition du contrôle et du soutien social du village ou de la bourgade. Si l'on ajoute les insatisfactions dues à la manière même dont les logements ont été construits après la dernière guerre, on comprend facilement que la grande ville soit devenue source de névroses et de psychoses, source de criminalité. Il faut donc lutter avec énergie contre toutes les interventions intempestives dans les centres des villes, chaque fois qu'il existe en fait un ensemble de relations entre des personnes appartenant à des milieux différents. Pour ce faire, il faut protéger dans les centres urbains convoités par les riches, ceux que la fortune n'a pas favorisés et qui risquent, dans des opérations de rénovation, de perdre leur logement. Nous insistons ici sur ce point : la Commission des Affaires culturelles ne se place pas, du point de vue social, au sens d'assistance à des personnes en difficulté financière ; elle reste sur son terrain qui est celui de l'équilibre culturel de la cité.

Défense du patrimoine architectural ? Nous venons de dire que ce que les hommes ont en commun, pauvres ou riches, cultivés ou incultes, c'est un espace de vie organisé par une architecture, et que le patrimoine architectural est porteur de toutes les valeurs esthé-

tiques et de tous les souvenirs historiques d'un groupe humain. C'est un crime que de le supprimer sous le fallacieux prétexte de rentabilité à courte vue.

Les problèmes concernant le patrimoine architectural seront davantage traités dans le titre III du premier projet de loi puisque nous nous retrouverons, au moment où ce texte sera examiné, devant le problème des *secteurs sauvegardés*, du *permis de démolir* et d'un certain nombre d'autres questions fondamentales pour la protection du patrimoine architectural. Mais déjà le titre I nous donne matière à réflexion comme nous le verrons lors de la discussion des articles.

L'attitude des pouvoirs publics à l'égard du patrimoine architectural a, depuis quelques lustres, été assez scandaleuse, mises à part, bien entendu, les actions désespérées de quelques ministres et de quelques associations, et si nous enregistrons avec un immense plaisir les inflexions récentes de cette politique, nous avons malgré tout le sentiment que le problème n'est pas vraiment bien compris.

Rien n'est plus significatif à cet égard que quelques-unes des phrases que nous lisons dans un numéro récent d'une revue spécialisée. Le patrimoine historique est conçu comme un gêneur, comme quelque chose qui est « en réaction » contre les transformations brutales que connaissent les villes anciennes, comme un « refuge » ou encore comme un « existant » qui résiste outrageusement au changement (!). C'est un « milieu qui... se trouve déjà organisé ou bâti » ; c'est un empêchement à créer comme on le souhaiterait, et c'est aussi quelque chose à reconquérir : « C'est dans un esprit de « reconquête » d'un espace perdu ou mal géré que le traitement des ensembles historiques, au-delà de la valeur culturelle et symbolique qu'ils représentent, apparaît comme une nécessité. »

Si nous avons cité ce document, c'est parce qu'il nous semble, par son esprit, refléter une attitude en tous points condamnable et surtout traduire la méconnaissance de la valeur « culturelle et symbolique » du patrimoine architectural à laquelle on consent une légère allusion.

Rien ne serait plus faux que d'opposer le respect et l'admiration que l'on doit avoir pour le passé et l'esprit créateur. C'est à partir de la connaissance de ce passé que l'on peut poursuivre l'élan créateur qui l'a lui-même fait naître. Mais l'essentiel est, dans un pays dont une des plus grandes richesses culturelles est son patrimoine architectural, de le conserver dans toute sa beauté, dans toute

son intégrité. C'est pourquoi votre commission, en accueillant avec faveur le projet de loi qui est soumis au Sénat, sera extrêmement attentive à tout ce qui concerne les dispositions modifiant le Code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les *espaces verts*, il n'est peut-être pas nécessaire d'insister longuement pour dire qu'ils correspondent à un besoin fondamental de l'homme de retrouver la nature, c'est-à-dire d'échapper au monde mécanique qu'il s'est lui-même forgé, de connaître le repos dans un lieu où il est dispensé de faire preuve d'énergie, de faire surgir de son fond des forces volontaristes, puisque la loi de ce milieu est précisément qu'elle échappe à la volonté de l'homme.

Ce besoin de repos, de détente, le citadin des années 60 allait le satisfaire dans une résidence secondaire, grâce à l'idole de l'époque, la voiture automobile, qui lui donnait autant de soucis que de plaisir. La fatigue nerveuse provoquée par « la route », les accidents nombreux sont-ils vraiment compensés par ces séjours trop rapides dans des résidences secondaires plus ou moins lointaines et coûteuses ? C'est un point que l'on peut discuter, mais ce que l'on ne peut pas contester, c'est que des personnes d'âge ou de revenus modestes ne peuvent pas s'offrir le luxe d'une voiture ou même ne peuvent plus en conduire une et que, par conséquent, c'est dans la ville même qu'elles doivent trouver la détente, la contemplation de la nature. Les parcs, les jardins, appelés dans le jargon administratifs « espaces verts » sont donc d'une nécessité évidente, parfaitement méconnue par les urbanistes, en particulier à Paris au cours des années précédentes.

La deuxième raison de donner aux espaces verts une importance particulière réside dans le lien profond qui existe entre, d'une part, l'architecture, d'autre part, le jardin ou le parc. Ceci est vrai dans toutes les demeures de campagne, châteaux ou maisons de moindre importance. Ceci est également vrai de la ville. Que serait le Palais du Luxembourg s'il n'était inséré dans un jardin que la monarchie nous a légué ? Ce beau jardin a bien failli être mutilé irrémédiablement. En 1866, les urbanistes décidèrent d'amputer le jardin pour construire, entre autres, la rue de Médicis et le quartier de l'Observatoire.

La vue privilégiée qui s'étend dans l'axe du Palais du Luxembourg a failli disparaître. La protestation des Parisiens fut éner-

gique. Devant l'émotion générale, Napoléon III se rendit sur place et sauva le dégagement qui devint l'avenue de l'Observatoire. Le reste, hélas, fut définitivement aliéné.

Il a fallu un empereur pour créer le Bois de Boulogne ! Quels jardins, quels parcs ont-ils été créés dans les quartiers nouveaux et bourgeois de l'Ouest de Paris ? Ne leur manque-t-il pas quelque chose d'essentiel ? Et que dire des tours du front de Seine, du quartier d'Italie, de bien d'autres ensembles récemment construits où l'on a totalement oublié que la pierre ou le béton et les arbres pouvaient et devaient se lier les uns aux autres pour donner à l'ensemble une dimension humaine ?

Enfin, les « espaces verts », disons d'une façon moins inélégante, parcs et jardins, sont actuellement d'une importance d'autant plus grande que la rue, comme nous l'avons dit, ne remplit plus son office, qui consiste à permettre le contact de l'homme avec la vie, à lui donner un lieu de rêverie, de flânerie, un domaine à explorer.

S'il n'y a pas de bonne architecture qui ne s'intègre dans un ensemble d'arbres, de pelouses, dans un paysage, il n'y a pas non plus de bonne architecture urbaine, de bon urbanisme qui ne comportent des lieux de rencontre et des lieux où l'individu voit les autres individus vivre, se promener, se détendre.

Pour des raisons biologiques, esthétiques ou sociales au sens où nous avons employé ce mot en le rattachant à la notion de communauté urbaine les parcs et jardins sont d'une importance capitale et tous les urbanismes qui méconnaîtraient ce principe seraient contraires à toute culture humaniste.

\*  
\* \*

Les préoccupations de la Commission des Affaires culturelles étant ainsi définies, la question se pose maintenant de savoir dans quelle mesure la loi qui nous est proposée permet d'y répondre.

Quel est le mécanisme conçu par les auteurs du projet de loi ?

Un « plafond légal de densité » est créé par les dispositions de l'article premier, au-delà duquel « l'exercice du droit de construire relève de la collectivité et ne peut s'exercer que dans les conditions

fixées par la loi ». Il est donc clair, par le seul énoncé de ce texte, que le droit de construire n'est pas mis en cause par le texte du projet de loi mais seulement son *exercice* et que celui-ci est transféré du propriétaire ou constructeur à la collectivité lorsque la construction dépasse un certain plafond légal de densité.

Le plafond légal de densité est fixé par le troisième alinéa de l'article premier à 1 pour l'ensemble de la France, une exception étant faite pour Paris qui voit son plafond légal de densité fixé pour elle à 1,5.

Dans la mesure où nous sommes attentifs à la surdensification des villes, nous devons nous demander si l'institution de ce plafond légal de densité permettra de lutter contre la surdensification. La commission n'est pas entièrement convaincue des effets favorables des dispositions du projet de loi sur ce point qui nous préoccupe particulièrement. Pour quelles raisons ? Le projet de loi, comme nous venons de le remarquer, n'interdit pas au propriétaire de construire au-delà du plafond légal de densité. Il a simplement pour objet de mettre à sa charge, dans le cas où il dépasse ce plafond légal de densité, « le versement d'une somme égale à la valeur du terrain qui serait nécessaire pour la construction, de la densité supérieure à ce plafond ». Ce versement, notons-le, est dû par le constructeur. Ce qui peut empêcher, les questions financières étant, pour l'instant, mises entre parenthèses, le constructeur d'édifier une surface trop considérable de plancher, ce n'est pas l'existence du plafond légal de densité, c'est le coefficient d'occupation des sols (C. O. S.) dont le texte de loi ne parle absolument pas. On aurait pu concevoir que le texte en question fixe un maximum sur l'ensemble du territoire et à Paris pour la fixation du coefficient d'occupation des sols. Or ce n'est pas le cas et l'on doit savoir que les C. O. S. ne sont pas encore fixés dans environ 7 000 plans d'occupation des sols en cours d'élaboration. Le projet de loi est donc déposé à un moment où un très grand nombre de P. O. S. sont en cours d'établissement.

Le mécanisme prévu par la loi comporte le versement à la commune, au groupement de communes ou au syndicat communal d'aménagement des villes nouvelles des trois quarts du produit des versements effectués en application des dispositions de l'article 2. Il est donc clair que les communes, qui sont en train d'élaborer des P. O. S., ont un intérêt direct, pour augmenter leurs ressources, à fixer le coefficient d'occupation des sols le plus haut possible, puisque ainsi la marge entre le plafond légal de densité et

le coefficient d'occupation des sols sera plus grande et que le versement dû par le constructeur sera plus élevé. Le mécanisme créé par la loi est donc un mécanisme d'incitation à la surdensification. Certes, on peut répondre que les communes ont le souci du bien-être de leur population et que les municipalités ont celui de répondre aux vœux de l'opinion, laquelle n'est pas favorable à une surdensification. On peut dire également que les communes ne sont pas maîtresses de l'élaboration des plans d'occupation des sols et que les Pouvoirs publics peuvent intervenir efficacement, mais l'essentiel de la réponse que l'on peut faire à nos préoccupations repose sur deux postulats. Le premier est relatif à la rente foncière et le second, à la formation de la valeur marchande du terrain.

Dans l'état actuel des choses la rente de situation foncière serait un élément fixe, une donnée indépendante du prix du marché de la construction. En second lieu, la valeur marchande du terrain serait fixée, non par rapport à la surcharge foncière et au prix de la construction, mais en fonction des conditions de l'offre et de la demande sur le marché du logement. Par conséquent, si ces deux postulats sont vrais, les versements prévus à l'article 2 par le constructeur — le plus souvent promoteur — viendraient réduire les marges bénéficiaires. Il résulterait donc du fonctionnement du mécanisme mis en place que le constructeur ne serait pas enclin à construire au-delà du P. L. D. et que les prix des terrains devraient subir une tendance à la baisse. Nous voudrions être convaincus par ce raisonnement et pouvoir accepter ces postulats.

Nous nous demandons si, en particulier dans les centres de grandes villes et de Paris spécialement, les promoteurs seront vraiment gênés et s'ils ne construiront pas aux limites fixées par le C. O. S. L'institution du P. L. D. n'aura alors que la valeur d'un mode de financement des investissements des collectivités locales, il ne constituera plus un moyen de lutte directe contre la surdensification.

Ces considérations ont amené votre commission à réduire le plafond légal de densité, comme il sera expliqué au cours de l'examen des articles. En ce qui concerne la province, elle a pensé qu'il ne fallait pas assujettir aux versements de l'article 2 les petits propriétaires construisant sur une parcelle de dimension modeste. Si elle n'avait eu ce souci, elle aurait demandé que le P. L. D. soit fixé à 0,5 mais, pour laisser une certaine souplesse et offrir certaines possibilités aux constructeurs de maisons indivi-

duelles, elle a adopté un coefficient de 0,75 qui lui paraît raisonnable. Elle a également limité à 1,25 le P. L. D. parisien en le réduisant de 0,25.

La deuxième question que la commission avait à se poser était de savoir si les dispositions de la loi incitaient à la création d'espaces verts. La conjugaison des dispositions de l'article 2 et de l'article 8 devrait donner aux communes des ressources importantes — et cela, malheureusement, dans la mesure où la loi ne parviendrait pas à limiter la surdensification — pour réaliser un certain nombre de projets dont, et nous sommes heureux qu'on les ait cités en premier, la constitution d'espaces verts publics.

L'article 8 nouveau énumère les actions que les communes pourront entreprendre avec les fonds qu'elles recevront grâce à cette loi ; ces actions sont en dehors de la constitution d'espaces verts publics que nous venons de nommer (*a* de l'article 8) :

b) Les acquisitions faites en vue de la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs ;

c) Des acquisitions réalisées dans les zones d'intervention foncière et dans les zones d'aménagement différé ;

d) Des dépenses faites ou des subventions attribuées pour la réhabilitation d'immeubles anciens ou pour la restauration d'édifices classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ou compris dans un secteur sauvegardé, dans un périmètre de restauration immobilière ou dans un site inscrit à l'inventaire ou classé... ;

e) La construction d'immeubles d'habitation à usage locatif par les offices publics et les sociétés d'habitation à loyer modéré, ainsi que par les organismes qui procèdent au logement des travailleurs immigrés.

On voit qu'il est répondu aux préoccupations de la commission par le *a* et le *d* du texte gouvernemental et qu'il y est également répondu pour ce qui concerne le maintien de la complexité sociale des quartiers des centres urbains, partiellement au moins au *b* et au *e*.

La commission n'est pourtant pas entièrement satisfaite de ce texte dont elle approuve pleinement l'esprit.

En ce qui concerne la constitution d'espaces verts publics, et tout en reconnaissant aux communes une très large autonomie pour l'utilisation des fonds qui leur seront directement remis (art. 8), elle estime qu'il conviendrait de fixer un plancher correspondant au dixième des versements reçus. Ces dispositions complèteraient heureusement l'ensemble de celles qui constituent la politique du Gouvernement en matière d'espaces verts, politique qu'il n'y a pas lieu d'exposer ici dans son détail, mais dont on doit souligner qu'elle a fait des progrès sensibles depuis quelques temps.

En ce qui concerne le problème du maintien de la complexité sociale des centres urbains, la commission se déclare satisfaite des dispositions figurant au *b* et au *e* puisqu'il s'agit de faciliter la réalisation des logements sociaux, d'équipements collectifs et de construction d'immeubles d'habitation à usage locatif par les offices publics et les sociétés d'habitation à loyer modéré. Elle est également favorable aux dispositions qui concernent le logement des travailleurs immigrés. Notre pays se doit de recevoir convenablement ceux qui sont nécessaires au développement de son système productif et de les intégrer honorablement dans notre tissu urbain, sans précisément que l'on continue les errements actuels qui conduisent à une véritable ségrégation.

Cependant, elle souhaiterait, pour bien marquer son désir de maintenir et développer la vie sociale dans les centres urbains, ajouter au *b* de l'article 8 les mots : « ainsi que des actions ayant pour objet de permettre aux populations disposant de ressources modestes de rester ou de revenir dans les centres urbains ».

Le mécanisme de la loi, à supposer même qu'il soit — malgré les craintes que nous avons — très bénéfiques en ce qui concerne la limitation de la surdensification des villes, ne jouerait très probablement pas d'une façon si rigoureuse que les villes ne restent tentées de rejeter les logements sociaux et les immeubles d'habitation à usage locatif construits par les sociétés d'habitation à loyer modéré à la périphérie des villes. Il est probable, en effet, que malgré le jeu du P. L. D., les terrains encore disponibles au centre des villes resteront plus chers que ceux de la périphérie de ces villes.

Il faut permettre aux communes non seulement de procéder à des acquisitions foncières et de construire des immeubles d'habitation à usage locatif par l'intermédiaire des offices publics et

des sociétés d'habitation à loyer modéré, mais aussi de faire des opérations immobilières qui, tout en permettant de rénover un quartier, facilitent en même temps le maintien dans les immeubles rénovés de leurs habitants.

Nous reprenons d'ailleurs en en modifiant un peu les termes, la partie du texte qui nous vient de l'Assemblée Nationale pour le quatrième alinéa de l'article 8 tout en écartant l'ensemble de ce texte pour des raisons qui seront développées au moment de l'examen des articles. Mais le désir de maintenir les populations disposant de ressources modestes dans les centres urbains nous paraît très légitime pour les raisons que nous avons déjà développées et qui se rattachent à l'idée de maintenir la vie, dans toute sa complexité sociale au centre même des villes.

Le texte présenté par le Gouvernement ne nous satisfait pas sur un point important qui est celui du maintien du patrimoine architectural. Les dispositions de l'article 5, en effet, sous le prétexte de réserver les droits acquis, permettent à un constructeur qui démolirait et reconstruirait un immeuble, d'échapper au versement prévu à l'article 2 pour la partie des surfaces de plancher actuellement supérieure au P. L. D.

S'il paraîtrait tout à fait injuste d'assujettir au versement prévu par l'article 2 des propriétaires dont les immeubles dépassent le P. L. D. fixé par la loi — ce qui d'ailleurs serait une manière de rendre la loi rétroactive — il nous paraît inacceptable d'admettre, lorsqu'une construction est édiflée sur un terrain comportant déjà un ou des bâtiments ayant une surface de plancher supérieure au plafond légal de densité, que le versement prévu par l'article 2 ne soit dû qu'à concurrence de la surface de plancher excédant la surface déjà construite. Si cet article était maintenu, ce serait vraiment une incitation directe et puissante à la surdensification, ce contre quoi nous nous élevons fermement pour des raisons déjà développées.

Nous demandons la suppression de cet article 5 qui nous paraît d'ailleurs directement contraire, non seulement aux idées développées dans l'exposé des motifs, à toutes les déclarations gouvernementales sur les finalités et la philosophie du projet de loi, mais aussi à l'esprit même de ce projet.

Nous n'avons, jusqu'ici, parlé que des sommes mises directement à la disposition des communes et dues, en vertu de l'article 2, par le constructeur ; mais d'autres sommes, le quart des versements effectués en application des dispositions de l'article 2 lorsque

la densité est inférieure ou égale au double du plafond légal, et la totalité de celles qui sont dues lorsque cette densité dépasse le double du plafond légal, font l'objet d'une péréquation en vertu de l'article 8 *ter* nouveau de la loi. Cet article dispose, en effet, qu'il est attribué au Fonds d'équipement des collectivités locales :

a) Le quart restant du produit mentionné à l'alinéa 8 ;

b) La totalité du produit des versements effectués au titre des densités excédant le double du plafond légal.

Aucune affectation précise de ces sommes n'est mentionnée dans la loi. Il paraît clair, cependant, que les communes qui bénéficieront des sommes qui leur seront soumises par le Fonds d'équipement, devront les employer pour les objets définis à l'article 8, c'est-à-dire les mêmes travaux que ceux qu'elles doivent réaliser avec les sommes perçues directement.

L'article 8 *quater* nouveau prévoit qu'un pourcentage des sommes faisant l'objet de la péréquation est attribué aux établissements régionaux qui devront les affecter au financement de travaux de reboisement, d'enrichissement et de régénération dans les espaces boisés classés à conserver.

Nous estimons quant à nous que le pourcentage fixé par l'Assemblée Nationale de 1,50 % est insuffisant et qu'il faut le porter à 3 %. Nous estimons également qu'il faut prévoir l'acquisition d'espaces boisés et nous pensons qu'il serait souhaitable de reporter ces dispositions à la fin de l'article 8 *ter* nouveau.

Si les dispositions que nous proposons sont adoptées, les préoccupations essentielles de la commission : la protection, l'acquisition et la création d'espaces verts seraient mieux prises en compte.

C'est dans le même esprit que nous préférons revenir au texte du Gouvernement en ce qui concerne les sommes qui sont versées au district de la Région parisienne. Dans le cas de la Région parisienne, en effet, la part versée à la commune ou groupements de communes est égale — selon le texte proposé par le Gouvernement — à la moitié (et non aux trois quarts) des versements effectués par les constructeurs, et un quart desdits versements est attribué au district de la Région parisienne. En outre, le texte du Gouvernement prévoyait que les sommes versées au district devaient être affectées pour la moitié au moins au financement de la constitution d'espaces verts publics. Ce texte nous convient beaucoup mieux,

sous des réserves de forme, que celui qui nous vient de l'Assemblée Nationale et qui avait deux inconvénients : le premier d'amalgamer les sommes versées au district de la Région parisienne et les versements ayant fait l'objet de la péréquation prévue à l'article 8 *ter* pour l'ensemble de la France, ce qui ne paraît pas très justifié compte tenu des différences essentielles du point de vue de la surdensification qu'il y a entre le district de la Région parisienne et les autres régions de France.

Le deuxième inconvénient était de ne pas fixer un pourcentage obligatoire pour la constitution d'espaces verts.

L'avantage du texte du Gouvernement est que, précisément, il évitait ces deux inconvénients. Nous avons donc, et toujours en raison de l'importance que nous accordons aux espaces verts dans le tissu urbain, préféré le texte du Gouvernement.

\*  
\* \*

Nous voici donc au terme de la présentation générale de notre rapport. Nous attendons beaucoup du texte qui est soumis au Sénat mais nous disons aussi nos craintes relatives à la surdensification.

Si nos amendements sont adoptés, nous pensons que seront réduits les risques que ce texte comporte, mais nous demandons aussi à tous les maires de France et aux représentants du pouvoir central de ne pas oublier que la clé du problème urbain réside dans la définition des P. O. S. et C. O. S.

Si ces derniers devaient être élevés, ceux qui auraient pris la décision de les fixer à un haut niveau porteraient une très lourde responsabilité non seulement pour le mode de vie et le bonheur des Français, mais aussi pour notre civilisation et, bien plus encore, notre culture.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier.

Cet article est un des plus novateurs du projet. Il pose le principe du plafond légal de densité (P. L. D.), c'est-à-dire d'une limitation générale du droit de construire attaché à la propriété d'un terrain, au-delà de laquelle l'exercice du droit de construire « relève de la collectivité ».

#### 1° *Le mécanisme du P. L. D.*

Dans la rédaction actuelle du texte, le P. L. D. est fixé, pour l'ensemble de la France, à une densité de 1 — soit la construction d'une surface de plancher égale à la surface du terrain qui supporte le bâtiment — et de 1,5 pour la ville de Paris, soit une surface de plancher égale à une fois et demie la surface du terrain. Il restera possible au constructeur de réaliser une densité de construction supérieure à ce plafond, si toutefois les règles d'urbanisme le lui permettent. Par exemple, si le terrain est affecté d'un coefficient d'occupation des sols de 2, il pourra édifier une surface de plancher double de la surface du terrain. Mais il devra alors verser à la collectivité une somme égale au prix de la surface de terrain qui serait nécessaire pour construire à la densité du P. L. D. la surface de plancher excédentaire, c'est-à-dire, en l'espèce, une somme égale à celle qu'il aura payée pour l'achat de son terrain.

#### 2° *Les objectifs et les conséquences de l'institution du P. L. D.*

Les raisons qui président à l'institution du P. L. D. sont radicalement différentes de celles que traduisent les règles d'urbanisme qui apportent déjà de sérieuses limitations au droit de construire. Il ne s'agit plus, en effet, d'orienter le développement urbain, mais, selon l'exposé des motifs du projet de loi, de « peser sur les valeurs foncières », de « moraliser le marché foncier » et, enfin, de procurer des ressources aux collectivités locales.

Théoriquement, le mécanisme serait le suivant :

— les prix de vente des terrains baisseront, d'abord parce qu'ils ne seront plus artificiellement « gonflés » en raison des possibilités de construire actuelles ou virtuelles que leur accordent les règlements d'urbanisme et, d'autre part, parce que les sommes versées par l'acheteur à la collectivité devraient être soustraites de celles qui sont à l'heure actuelle versées au propriétaire ;

— les constructeurs seront incités à ne pas construire au maximum des densités prévues par les C. O. S., quand ceux-ci excéderont le P. L. D., puisque les versements qu'ils devront faire seront directement fonction de la densité de construction réalisée ;

— enfin, la collectivité — c'est-à-dire en fait les communes — pourront intervenir sur le marché foncier, d'une part parce qu'elles bénéficieront de ressources financières nouvelles et en raison, d'autre part, de la baisse escomptée des valeurs foncières.

Ce n'est pas à votre Commission des Affaires culturelles qu'il appartient de faire une critique détaillée du raisonnement économique qui fonde ce schéma idéal — un peu trop idéal. Elle notera simplement — comme l'on fait observer plusieurs de ses membres lors de la discussion du présent avis — que les prix des terrains à bâtir les mieux situés et les plus convoités atteignent des prix dont la fixation semble échapper à toute rationalité économique et qu'espérer une baisse significative des prix d'achat de ces terrains est peut-être un leurre.

De toute façon, on peut redouter, dans tous les cas, une augmentation de la charge foncière. En vertu de la loi inexorable qui aboutit à répercuter sur le consommateur final les taxes et charges diverses qui grèvent les différents stades de la production, le prix des constructions hors P. L. D. risque donc de subir une nette augmentation.

Mais il est un aspect de ce mécanisme qui inquiète très vivement votre commission et contre lequel elle entend réagir en vous proposant un amendement à l'article premier, c'est l'indéniable « incitation à la densification » qui est la conséquence inéluctable du système prévu, et du niveau retenu pour le P. L. D.

**Amendement :** Votre commission des affaires culturelles ne peut qu'être favorable à un système qui tendrait à diminuer l'incitation à construire au maximum de densité possible, et de préférence, des bâtiments « rentables », immeubles de bureaux ou loge-

ments de prestige, au détriment des espaces verts, des équipements collectifs indispensables à la vie sociale et culturelle, et de la répartition équilibrée de la population — c'est-à-dire au détriment de la qualité de la vie urbaine. Mais encore faut-il, pour parvenir à ce résultat, que la fixation du plafond légal de densité apparaisse comme vraiment dissuasive et, surtout, que le système n'incite pas les collectivités locales à permettre, lors de l'établissement des documents d'urbanisme, des densités de constructions excessives. Or, au regard de ces deux impératifs, les P. L. D. retenus apparaissent trop élevés.

En premier lieu, il faut bien voir que, pour l'ensemble de la France, une densité de 1 est déjà très importante. D'après les statistiques établies par le Ministère de l'Équipement, sur les 272 500 permis de construire accordés en 1973 pour des constructions nouvelles, 4 090 seulement — dont 1 189 à Paris et dans la Région parisienne — correspondaient à des densités supérieures à 1. Par conséquent, même si les constructeurs sont réellement incités à ne pas dépasser le plafond fatidique, il ne s'ensuit nullement que l'on cessera de faire progressivement disparaître les jardins, les espaces libres, les constructions « à l'échelle humaine » qui existent encore dans les nombreuses agglomérations françaises dont la densité moyenne est actuellement très inférieure à 1, voire à 0,5.

Mais surtout, et c'est là le principal danger du système, les communes seront tout naturellement incitées à prévoir des coefficients d'occupation des sols leur assurant des recettes maximales — c'est-à-dire correspondant à une densité double de celle du P. L. D. — compte tenu de la clé de répartition du produit des versements. Or, un coefficient d'occupation des sols de 2 représente la densité moyenne de l'agglomération parisienne... Est-ce là la « dédensification » que l'on nous promet ? Et n'y a-t-il pas quelque paradoxe à avancer que les communes pourront créer des espaces verts urbains quand elles devront, pour disposer des ressources nécessaires, surdensifier les centres des villes ?

Votre commission ne pense nullement que les P. O. S. ou les C. O. S. éloigneront des communes la tentation de la densité. D'abord parce que l'élaboration des documents d'urbanisme, à laquelle sont étroitement associées les communes, est bien loin d'être achevée. Ensuite, parce qu'un plan d'occupation des sols peut toujours être révisé — l'expérience tend même à prouver que la sta-

bilité des règles d'urbanisme laisse souvent à désirer. Enfin, parce que les coefficients d'occupation des sols ne traduisent pas toujours, quand ils existent, une ferme volonté de maintenir la densité des constructions dans des limites raisonnables. Il n'est qu'à voir la physionomie que prennent certaines stations touristiques.

Il faut donc abaisser le P. L. D. Le plafond de 0,75 que votre commission vous propose d'adopter est celui qui lui a paru, au terme d'un débat approfondi, permettre de réduire ou de maintenir la densité des villes à un niveau acceptable sans pour autant pénaliser les constructions individuelles sur des terrains de superficie modeste. Votre commission a jugé par ailleurs qu'il ne fallait pas que le P. L. D. particulier prévu pour la Ville de Paris apparaisse trop disproportionné en regard du plafond « de droit commun ». C'est pourquoi elle vous demande de le ramener à 1,25.

Il est à noter que l'abaissement du P. L. D., loin de priver de ressources les communes, leur permettra au contraire de jouer un rôle plus actif dans le développement harmonieux des villes, puisqu'il augmentera automatiquement le nombre des constructions soumises à versement. Ainsi, pour un P. L. D. de 0,75, les sommes perçues directement par les communes de province et de la Région parisienne auraient été, en 1973, de 770 millions de francs environ, au lieu de 578 millions pour un P. L. D. de 1.

#### Art. 5.

Cet article prévoit que la reconstruction de bâtiments antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi et d'une densité excédant le plafond légal, ne sera soumise à versement qu'à concurrence de la surface de plancher excédant la surface déjà construite, sauf s'il s'agit de bâtiments insalubres ou menaçant ruine. Il convient de remarquer que les dispositions de cet article se concilient assez mal avec celles du second alinéa de l'article 4. En effet, la construction d'une même densité additionnelle pourra donner lieu à des versements calculés sur des bases différentes. Si l'on agrandit ou surélève un bâtiment existant — c'est l'hypothèse de l'article 4 — le versement sera calculé sur les surfaces de planchers cumulées du bâtiment ancien et de la construction nouvelle, tandis que si l'on reconstruit un bâtiment plus vaste à la place de l'ancien, le versement ne sera dû que pour les surfaces nouvellement construites.

**Amendement :** Votre commission vous demande de supprimer cet article, d'une part pour éviter cette différence de traitement, mais surtout pour trois raisons essentielles :

— cet article est inspiré par une conception erronée des droits acquis ;

— il encourage la spéculation immobilière portant sur les immeubles bâtis et s'oppose à toute réduction de la densité dans les quartiers déjà « surdensifiés » ;

— il est dangereux pour le patrimoine architectural de notre pays.

1° Tout d'abord, s'il apparaît normal, en vertu du principe de non-rétroactivité des lois, de ne pas astreindre à un versement pour dépassement du P. L. D. les bâtiments déjà construits, il ne s'ensuit pas que cette exemption doive s'étendre aux constructions qui pourront être ultérieurement édifiées à leur place.

Aucune disposition analogue n'existe d'ailleurs en ce qui concerne les coefficients d'occupation des sols.

2° Cet article encouragera la spéculation sur les terrains bâtis et fera bénéficier leurs détenteurs des « rentes de situation » auxquelles le projet de loi souhaite mettre fin. D'autant qu'il est sans doute vain d'espérer que la hausse des prix des immeubles bâtis dissuadera leurs acquéreurs de les démolir pour les rebâtir. Pour une même surface hors œuvre, un bâtiment neuf offre une surface « utile » plus importante que celle d'un immeuble ancien. Et les locaux neufs se vendent plus cher que les locaux anciens, surtout si leur rénovation s'accompagne d'une « valorisation » du quartier où ils sont situés.

En outre, la hausse abusive des terrains bâtis à laquelle on risque d'assister, et qui sera directement fonction de la densité de la construction, empêchera pour l'avenir toute réduction de densité dans les quartiers bâtis. C'est le même phénomène auquel on assiste aujourd'hui : il est impossible d'acheter à prix d'or un terrain dans un quartier trop dense pour y remplacer des bâtiments sans intérêt par des espaces verts, des équipements collectifs ou des constructions de faible densité.

3° La troisième raison de supprimer l'article 5 est certainement la plus déterminante. Cet article constitue une *incitation à démolir particulièrement dangereuse pour notre patrimoine architectural.*

La collectivité nationale a tout intérêt à voir augmenter le nombre des constructions nouvelles. Mais ce n'est pas une raison pour favoriser corrélativement la destruction du patrimoine immobilier existant. Les démolitions qui ne justifient aucune exigence de salubrité ou de sécurité comportent en effet des risques graves pour l'intérêt général. Tout doit être fait pour éviter que la spéculation ne s'attaque aux immeubles existants. Un immeuble ancien doit, par principe, être réhabilité ou restauré et non démoli. Or, il faut bien voir que ce souci de l'intérêt général est contraire à bien des intérêts privés. Propriétaires, architectes, entrepreneurs, banques trouvent bien mieux leur compte dans une « démolition-reconstruction » que dans une simple réhabilitation.

On sait ce qu'il en est résulté dans nos villes. Les immeubles du xvii<sup>e</sup> et du xviii<sup>e</sup> siècle ont été longtemps les victimes favorites des démolisseurs. Votre rapporteur a dénoncé ce saccage en tant que rapporteur du budget des Monuments historiques. Depuis quelques années, la manie de démolir atteint les immeubles du xix<sup>e</sup> siècle. Ce sont maintenant les quartiers « haussmanniens » qui, sans raison, sont défigurés par des constructions modernes.

Au regard de l'intérêt général, rien ne justifie qu'un immeuble en parfait état, construit il y a soixante-quinze ans dans un appareil magnifique de pierres sculptées soit jeté à bas et remplacé par un bâtiment de béton armé.

C'est dans ce sens que votre rapporteur a eu d'ailleurs l'honneur d'intervenir personnellement au sujet de l'immeuble qu'occupe le journal *Le Figaro* au rond-point des Champs-Élysées.

Au moment où l'on s'attache à lutter contre le gaspillage sous toutes ses formes, et à prolonger l'existence des biens de consommation durables, il faut être logique et proscrire en matière immobilière un gaspillage encore plus abusif.

L'intérêt pécuniaire de la collectivité et la protection de notre patrimoine architectural y trouveront leur compte.

C'est pour toutes ces raisons que votre Commission des Affaires culturelles vous demande de supprimer l'article 5.

#### Art. 8.

Cet article détermine le montant et l'affectation de la part du produit des versements qui seront attribués aux communes d'implantation des bâtiments excédant le P. L. D.

Les communes, ou leurs groupements, recevront les trois quarts des versements dus pour les surfaces de planchers comprises entre le plafond légal et le double du plafond. Dans la région parisienne, cependant, leur part sera réduite à la moitié de ces versements dont le district de la Région parisienne touchera un quart.

Ce texte prévoit que les sommes perçues par les communes devront être affectées à cinq objectifs différents :

- la constitution d'espaces verts publics ;
- des acquisitions foncières destinées à la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs ;
- des acquisitions dans les nouvelles zones d'intervention foncières ou dans les zones d'aménagement différés — c'est-à-dire résultant de la mise en œuvre des droits de préemption reconnus aux municipalités ;
- les dépenses ou subventions tendant à la restauration des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques, des immeubles compris dans un périmètre de restauration immobilière ou un secteur sauvegardé, à la réhabilitation des immeubles anciens et à la restauration de ceux qui sont inclus dans un site classé ou inscrit à l'inventaire. Les deux dernières rubriques de cette liste proviennent d'amendements introduits par l'Assemblée Nationale. Votre commission se félicite de ces adjonctions qui correspondent tout à fait aux préoccupations qu'elle a toujours défendues, la priorité qui doit être donnée à la restauration du patrimoine immobilier existant, et la sauvegarde des bâtiments qui font partie intégrante d'un site protégé ;
- la construction de H. L. M. locatives et de logements pour les travailleurs immigrés, autre amendement de l'Assemblée Nationale et que votre commission ne peut également qu'approuver.

L'Assemblée Nationale a modifié les dispositions du texte primitif qui prévoyaient que les sommes attribuées au District de la Région parisienne devaient être affectées pour moitié au moins à la constitution d'espaces verts publics en en modifiant assez sensiblement la portée.

Votre commission partage les préoccupations qui ont inspiré le texte actuel. Cependant, il lui semble préférable de leur donner une traduction qui lui paraît plus propre à atteindre les objectifs que l'on se propose. C'est l'objet des trois amendements qu'elle vous demande d'adopter à cet article.

**Amendement :** Votre commission estime indispensable d'affecter une part minimale des sommes perçues par les communes ou les groupements de communes aux espaces verts, qui sont absolument nécessaires à la préservation de la qualité de la vie urbaine — surtout si l'on veut, à juste titre — que restent installés dans les centres urbains des personnes à revenus modestes qui n'auront pas les moyens de s'offrir de fréquents séjours hors des villes.

Or, la réalisation d'espaces verts urbains représente un investissement foncier considérable. Certes, des efforts ont été consentis pour développer les subventions dont bénéficient les collectivités locales pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces boisés et d'espaces verts. C'est ainsi qu'en 1975 l'aménagement de 900 hectares et l'acquisition de 1 000 hectares environ de parcs et de jardins auront bénéficié de subventions du Ministère de l'Équipement d'un montant de 40 millions de francs, auxquelles s'ajoutent les subventions du Ministère de l'Agriculture, destinées aux espaces boisés, et celles du Fonds d'intervention et d'action pour la nature et l'environnement (F. I. A. N. E.).

Mais ces subventions n'excluent pas un effort financier important des collectivités locales, effort qu'elles n'ont pas toujours les moyens de consentir.

Si l'on veut que la loi que nous discutons soit vraiment, selon le souhait exprimé par le ministre de l'équipement, et auquel le Sénat s'associera bien volontiers, « une loi pour l'environnement », il faut que les maires des communes urbaines disposent de ressources spécifiques pour mener une politique d'espaces verts qui ne risque plus d'être sacrifiée à d'autres « priorités ».

Beaucoup de maires seront d'ailleurs heureux de se voir « obligés » de consacrer une somme minimale à la constitution d'espaces verts, car ils regrettent bien souvent de devoir limiter leurs réalisations en ce domaine.

C'est pourquoi votre commission vous demande de préciser, au quatrième alinéa de l'article 8, que les communes devront consacrer aux espaces verts le dixième au moins des versements qu'elles percevront directement, soit une somme équivalente au montant global des subventions dont elles bénéficient annuellement à ce titre.

L'Assemblée Nationale avait eu aussi le souci de défendre la part des espaces verts. Mais l'amendement qu'elle avait adopté ne nous paraît pas satisfaisant, d'abord parce que la part affectée à

cet emploi est définie de façon très imprécise, ensuite parce qu'il paraît préférable d'imputer cette part sur les versements touchés directement par des communes qui seront, par définition, celles où la densité des constructions nouvelles sera la plus forte.

**Amendement :** Si votre Commission des Affaires culturelles entend vous proposer de revenir sur les affectations qui résultent, pour les sommes perçues par le District de la Région parisienne et par le Fonds d'équipement des collectivités locales, des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale, elle n'en estime pas moins parfaitement justifié de combattre la ségrégation sociale qui résulte de la hausse des coûts des logements dans les centres urbains. Le temps est bien loin où un même immeuble abritait des appartements luxueux et des logements modestes. Et de plus en plus, les populations ne disposant que de faibles revenus sont chassées des centres des villes au profit des immeubles de bureaux et des logements « de prestige », dont la prolifération dénature d'ailleurs totalement la vie sociale urbaine et la physionomie des villes.

C'est pourquoi votre commission vous demande de préciser, au cinquième alinéa de l'article 8, que les acquisitions foncières auxquelles seront affectées une part des versements revenant aux communes devront avoir pour objet de permettre aux populations de ressources modestes de rester ou de revenir dans les centres des villes.

**Amendement :** Dans la rédaction primitive du texte, il était prévu que la moitié au moins des ressources affectées au District de la Région parisienne devait être consacrées à la constitution d'espaces verts. Cette disposition paraît indispensable, compte tenu de l'énormité des besoins de la Région parisienne en ce domaine. Or l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale présente l'inconvénient de remettre en cause l'affectation précise et prioritaire de ressources aux espaces verts de la Région parisienne. C'est pourquoi votre commission, qui vous propose par ailleurs des amendements tenant compte des préoccupations très diverses qui inspirent le texte retenu par l'Assemblée Nationale, vous demande de modifier les neuvième, dixième et onzième alinéas de l'article, et de reprendre, sous réserve de modifications de forme, les dispositions primitives du projet de loi.

Art. 8 *ter*.

Cet article prévoit que les sommes faisant l'objet d'une péréquation entre l'ensemble des communes seront attribuées au Fonds d'équipement des collectivités locales prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 et créé par la loi de finances rectificative n° 75-853 du 13 septembre 1975.

Aux termes de l'article 13 de la loi de finances rectificative, les ressources de ce fonds seront réparties entre « les communes, leurs établissements publics de regroupement dotés d'une fiscalité propre et les organismes tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ».

**Amendement :** Votre commission vous propose de compléter cet article par un nouvel alinéa qui reprend en le modifiant quelque peu le texte que l'Assemblée Nationale a adopté sous la forme d'un article 8 *quater* (nouveau). Cet article nouveau prévoit de façon très judicieuse qu'un pourcentage des sommes faisant l'objet de la péréquation entre les collectivités locales sera attribué aux établissements publics régionaux, qui pourront ainsi subventionner des travaux de reboisement, d'enrichissement et de régénération dans les espaces boisés, classés à conserver.

En effet, les régions sont appelées de plus en plus à participer de façon active à la définition et à la conduite de actions menées en faveur des espaces boisés et des espaces verts. Certaines régions ont du reste défini des programmes régionaux d'espaces verts et accordent déjà des subventions aux communes.

Cependant, il faudrait augmenter le montant des ressources ainsi réparties par les régions, afin qu'une partie de ces ressources puisse être affectée à l'acquisition des espaces boisés classés.

Le classement par les plans d'occupation des sols de bois, de forêts ou de parcs urbains à protéger, à conserver ou à créer constitue une protection particulièrement efficace des espaces verts et boisés. Mais le régime du classement est extrêmement contraignant, et il faut, par ailleurs, pour que ces espaces profitent réellement à la collectivité, qu'ils puissent être ouverts au public et donc, lorsqu'ils font l'objet d'une appropriation privée, que les collectivités locales les achètent ou les échangent contre des terrains à bâtir, selon la procédure prévue

par l'article L. 130-2 du Code de l'urbanisme. C'est pourquoi votre commission vous propose de doubler le pourcentage prévu — ce qui correspond à des sommes de l'ordre de 1 à 2 millions de francs par région — et de décider que ces fonds puissent également être employés à l'acquisition d'espaces boisés classés.

Art. 8 *quater*.

**Amendement :** En conséquence de l'amendement présenté à l'article suivant, votre commission vous demande de supprimer cet article.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

Une densité égale à 0,75 constitue la limite légale de densité. Pour la ville de Paris, ce chiffre est fixé à 1,25.

### Art. 5.

**Amendement :** Supprimer cet article.

### Art. 8.

**Amendement :** Compléter le quatrième alinéa *a* de cet article par les mots suivant :

... pour le dixième au moins des versements reçus ;

**Amendement :** Compléter le cinquième alinéa *b* de cet article par les mots suivants :

... d'actions ayant pour objet de permettre aux populations disposant de ressources modestes de rester ou de revenir dans les centres urbains ;

**Amendement :** Rédiger comme suit les neuvième, dixième et onzième alinéas de cet article :

Toutefois, dans la Région parisienne, la commune ou le groupement de communes ne reçoit que la moitié du produit visé à l'alinéa premier ci-dessus, et un quart de ce produit est attribué au district de la Région parisienne. Les sommes versées à cet établissement public sont affectées, pour la moitié au moins, au financement de la constitution d'espaces verts publics.

Art. 8 *ter* (nouveau).

**Amendement :** Compléter cet article par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

Toutefois, un pourcentage égal à 3 % des sommes visées à l'alinéa premier ci-dessus est attribué aux établissements publics régionaux, qui en affectent le montant au financement de l'acquisition, du reboisement et de la régénération des espaces boisés classés à conserver.

Art. 8 *quater* (nouveau).

**Amendement :** Supprimer cet article.