

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

COMPTE RENDU INTEGRAL — 18^e SEANCE

Séance du Mercredi 7 Novembre 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. — Procès-verbal (p. 3002).

2. — Nomination de membres de commissions mixtes paritaires (p. 3002).

3. — Appellations d'origine dans le secteur viticole. — Adoption d'un projet de loi (p. 3002).

Discussion générale: Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (consommation); MM. Jacques Valade, rapporteur de la commission des affaires économiques; Roland Courteau.

Clôture de la discussion générale.

Art. 1^{er} (p. 3006).

M. le rapporteur, Mme le secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article.

Art. 2 et 3. — Adoption (p. 3006).

Vote sur l'ensemble (p. 3006).

Mme Monique Midy.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

4. — Définition et mise en œuvre de principes d'aménagement. — Discussion d'un projet de loi (p. 3007).

Discussion générale: MM. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports; Marcel Lucotte, rapporteur de la commission des affaires économiques; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois; Robert Laucournet, Georges Mouly, Philippe François, Bernard-Michel Hugo, Jean Colin, François Collet, Jacques Valade.

Clôture de la discussion générale.

Intitulé du titre I^{er} (p. 3022).

Amendement n° 145 de M. Louis de La Forest. — MM. Louis de La Forest, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 1^{er} (p. 3023).

Art. L. 300-1 du code de l'urbanisme (p. 3023).

Amendements n°s 193 de M. Bernard-Michel Hugo, 2 de la commission et sous-amendements n°s 160 rectifié bis de M. Maurice Janetti, 146 et 147 rectifiés de M. Louis de La Forest; amendements n°s 105 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, 139 rectifié du Gouvernement, 149, 150 de M. Alain Pluchet, et 161 de M. Maurice Janetti. — MM. Bernard-Michel Hugo, le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre, Alain Pluchet, Louis de La Forest, Robert Laucournet, Michel Souplet. — Retrait des amendements n°s 150 et 105; rejet de l'amendement n° 193; adoption des sous-amendements n°s 160 rectifié bis, 146 rectifié, 147 rectifié et de l'amendement n° 2 modifié constituant l'article du code.

Art. L. 300-2 du code de l'urbanisme (p. 3027).

Amendement n° 3 de la commission et sous-amendements n°s 176 de M. Jean Colin, 162 et 163 de M. Robert Laucournet, 106 et 107 rectifiés de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, 151 rectifié de M. Alain Pluchet, 164 rectifié de M. Maurice Janetti et 194 rectifié bis de M. Bernard-Michel Hugo; amendements n°s 148 de M. Louis de La Forest et 177 de M. Michel Souplet. — MM. le rapporteur, Michel Souplet, Robert Laucournet, Louis de La Forest, le rapporteur pour avis, Alain Pluchet, Bernard-Michel Hugo, le ministre. — Retrait des amendements n°s 177, 148 et des sous-amendements n°s 162 et 164 rectifié; adoption du sous-amendement n° 151 rectifié.

Suspension et reprise de la séance.

Sous-amendement n° 163 rectifié de M. Robert Laucournet. — M. Robert Laucournet.

Retrait du sous-amendement n° 176 ; adoption des sous-amendements n°s 163 rectifié ; 107 rectifié ; 106 rectifié ; 194 rectifié bis et de l'amendement n° 3 modifié constituant l'article du code.

Art. L. 300-3 du code de l'urbanisme (p. 3032).

Amendements n°s 4 et 5 de la commission, 165 rectifié de M. Maurice Janetti et 178 rectifié de M. Jean Colin. — MM. Maurice Janetti, le rapporteur, Michel Souplet, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Art. L. 300-4 du code de l'urbanisme (p. 3034).

MM. le rapporteur, le ministre.

Adoption de l'article du code.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel (p. 3034).

Amendement n° 195 de M. Bernard-Michel Hugo. — MM. Bernard-Michel Hugo, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 2 (p. 3034).

Amendement n° 6 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 108 rectifié de M. Paul Girod, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 109 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 3 (p. 3036).

Amendement n° 7 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 152 de M. Alain Pluchet. — MM. Alain Pluchet, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Amendements n°s 110 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, 153 de M. Alain Pluchet, 8 et 98 rectifié de la commission. — MM. le rapporteur pour avis, Alain Pluchet, le rapporteur, le ministre. — Retrait de l'amendement n° 153 ; rejet de l'amendement n° 110 ; adoption des amendements n°s 8 et 98 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Art. 4 (p. 3039).

Amendements n°s 9 rectifié de la commission et 111 rectifié de M. Paul Girod, rapporteur pour avis. — MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre. — Retrait de l'amendement n° 111 rectifié ; adoption de l'amendement n° 9 rectifié.

Amendement n° 10 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 11 de la commission. — Adoption.

Amendement n° 12 de la commission et sous-amendement n° 207 rectifié du Gouvernement. — MM. le rapporteur, le ministre. — Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Adoption de l'article modifié.

Art. 5 (p. 3041).

Amendement n° 13 de la commission et sous-amendement n° 208 du Gouvernement ; amendements n°s 112 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, 154 de M. Alain Pluchet, 196 de M. Bernard-Michel Hugo et 179 de M. Jean Colin. — MM. le rapporteur, le ministre, le rapporteur pour avis, Alain Pluchet, Bernard-Michel Hugo, Michel Souplet. — Retrait des amendements n°s 112, 154, 179 et 196 ; rejet du sous-amendement n° 208 ; adoption de l'amendement n° 13.

Adoption de l'article modifié.

Art. 6 (p. 3043).

Art. L. 211-1 du code de l'urbanisme (p. 3043).

Amendement n° 14 de la commission et sous-amendement n° 180 de M. Michel Souplet ; amendements n°s 113 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, 140 du Gouvernement et 197 de M. Bernard-Michel Hugo. — MM. le rapporteur, Michel Souplet, le rapporteur pour avis, le ministre, Bernard-Michel Hugo.

Demande de priorité de l'amendement n° 14. — MM. le rapporteur, le rapporteur pour avis. — Adoption.

La priorité est ordonnée.

Adoption du sous-amendement n° 180.

M. Bernard-Michel Hugo.

Adoption de l'amendement n° 14, sous-amendé, constituant l'article du code, modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. — Dépôt d'un rapport d'information (p. 3048).

6. — Ordre du jour (p. 3048).

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,
vice-président.

La séance est ouverte à onze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

NOMINATION DE MEMBRES DE COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Jacques Thyraud, Marcel Rudloff, Arthur Moulin, Etienne Dailly, Félix Ciccolini et Charles Lederman ;

Suppléants : MM. Jean Arthuis, Pierre Brantus, François Collet, Jacques Eberhard, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin et M. Michel Rufin.

Il va être procédé également à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Jacques Thyraud, François Collet, Etienne Dailly, Félix Ciccolini et Charles Lederman ;

Suppléants : MM. Jean Arthuis, Pierre Brantus, Henri Collette, Jacques Eberhard, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin et M. Michel Rufin.

— 3 —

APPELLATIONS D'ORIGINE DANS LE SECTEUR VITICOLE

Adoption d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux appellations d'origine dans le secteur viticole. [N°s 21 et 50 (1984-1985).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (consommation). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui a une portée apparemment réduite. Cependant, ainsi que l'indique fort bien votre rapporteur, M. Valade, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, ce texte est attendu par les viticulteurs qui produisent des vins de haute qualité, les vins d'appellation d'origine.

Ce projet de loi modifie l'article 21 du décret-loi du 30 juillet 1935. Il a pour objet de simplifier les procédures qui permettent de délimiter les aires de production et de définir les conditions de production des appellations d'origine. Ce projet de loi est la conséquence des évolutions suivies par les appellations d'origine dans le secteur viticole. L'histoire des appellations d'origine, qui est intimement liée à la qualité et à la réputation de nos vins français, remonte à près de quatre-vingts ans. Cette histoire est ponctuée de dates importantes, qui correspondent à l'adoption de lois qui ont permis peu à peu de préciser la notion d'appellation d'origine et d'en fixer des modalités d'attribution cohérentes : 1905, 1909, 1935, 1949, 1966 et 1973.

La loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes permet de définir des appellations d'origine par la voie réglementaire. En fait, cette voie ne paraît pas appropriée et cette procédure se solde par un échec.

La loi du 6 mai 1919 confie aux tribunaux le pouvoir exclusif de définir les conditions dans lesquelles il peut être fait usage d'une appellation d'origine dans la désignation d'un produit. Ces conditions se fondent sur des critères de délimitation géographique et d'encépagement. Les appellations d'origine dites simples sont nées.

Cependant, le mécanisme mis en place par la loi de 1919 présentait plusieurs inconvénients : le tribunal jugeait au cas par cas et la référence prévue dans la loi de 1919 aux « usages locaux, loyaux et constants » faisait l'objet d'interprétations contradictoires selon les tribunaux ; les jugements ne faisaient qu'entériner dans la plupart des cas les demandes présentées et les conclusions des experts. Sous la notion théoriquement uniforme d'appellation d'origine, ce sont en fait des conditions d'attribution disparates qui prévalent.

Pour remédier à ces inconvénients, le décret-loi du 30 juillet 1935 instaurait, à côté de la procédure judiciaire, une nouvelle procédure d'attribution de l'appellation d'origine : l'appellation d'origine dite « contrôlée ».

Pour entrer dans cette catégorie, les vins doivent justifier d'une discipline sévère de production : aire de production effective, encépagement, rendement à l'hectare, degré minimal, conditions culturales et de vinification caractéristiques de l'appellation.

Les conditions d'obtention de l'appellation d'origine contrôlée devraient être appréciées, selon le décret-loi du 3 juillet 1935, par le comité national des appellations d'origine vinicole, devenu l'institut national des appellations d'origine — I. N. A. O. — depuis 1947. C'est sur sa proposition que le Gouvernement confirme par décret simple les conditions de production auxquelles doivent satisfaire ces appellations d'origine contrôlées.

La loi du 18 décembre 1949 devait créer sur le même schéma la catégorie des vins d'appellation d'origine dite « vins délimités de qualité supérieure », qui correspondent à des conditions de production rigoureuses mais moins strictes que celles des appellations d'origine contrôlée. Là aussi, c'est sur proposition de l'I. N. A. O. que le Gouvernement détermine, cette fois par la voie d'arrêtés, les conditions de production.

La loi du 6 juillet 1966 reprenait les termes d'une convention internationale ; l'arrangement de Lisbonne apporte une définition précise de la notion d'appellation d'origine ainsi que des caractéristiques qui la composent : l'aire géographique et les qualités dues au milieu géographique, aux traditions et au savoir-faire humain.

Enfin, la loi du 12 décembre 1973, qui transpose dans le droit national des dispositions communautaires en matière vinicole, tient compte des exigences communautaires en matière de définition des appellations d'origine et vient entériner cette évolution. La procédure judiciaire de définition des appellations d'origine vinicoles est supprimée ; seule subsiste désormais la procédure administrative prévue par le décret-loi de 1935 et fondée sur les critères d'origine et de qualité très précis arrêtés en 1966.

L'unification opérée en 1973 constituait donc un progrès important mais laissait demeurer un problème non résolu. Quelle était, en effet, la procédure à suivre si la révision des conditions de production fixées par voie judiciaire avant 1973 devenait nécessaire ?

La rédaction actuelle de l'article 21 du décret-loi du 30 juillet 1935 résout partiellement cette question. En effet, il permet de compléter les conditions de production ou de délimitation qui ont fait l'objet d'une décision revêtue de la chose jugée mais non de les réviser.

Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat a confirmé que l'I. N. A. O. pouvait proposer de rendre plus restrictives les conditions de production et de délimitation, mais en aucun cas les étendre.

Or, force est de constater que des inexactitudes ont pu être enregistrées dans un certain nombre de cas : des délimitations judiciaires avaient omis certaines parcelles parfaitement aptes à produire les vins concernés et, parfois, elles avaient englobé des terrains moins propices à la production des vins présentant les qualités requises.

Nous retrouvons des problèmes similaires en matière d'encépagement et de pratiques culturales quand les jugements les ont fixés. Ainsi, bon nombre d'appellations fixées judiciairement et qui ont accédé maintenant à la catégorie des vins délimités de qualité supérieure présentent un encépagement figé à la date du jugement qui les a définies. En conséquence, elles ne peuvent bénéficier des efforts de restructuration des vignobles, notamment par l'introduction de cépages plus favorables : en effet, il est impossible d'ajouter un cépage, voire de modifier le pourcentage d'un cépage, lorsqu'il y a eu un jugement antérieur.

Voilà pourquoi, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, l'ensemble des producteurs des régions intéressées souhaitent que des solutions soient trouvées.

Jusqu'à-là, la seule possibilité de remédier ponctuellement aux problèmes posés par les jugements revêtus de la chose jugée était de recourir à la loi. C'est ainsi qu'il a fallu la loi du 24 décembre 1973 pour étendre l'aire de l'appellation d'origine contrôlée « Saint-Emilion » définie judiciairement aux vins qui bénéficient de l'appellation d'origine contrôlée « Sable-Saint-Emilion ».

Une telle procédure est inadaptée aux problèmes que nous venons d'évoquer. L'importance limitée de la plupart des problèmes ne devrait pas obliger à recourir à la loi.

Devant cette situation, le secrétariat d'Etat chargé de la consommation et le ministère de l'agriculture ont décidé, en accord avec le comité national de l'I. N. A. O., de préparer un projet de loi qui permet le recours à la procédure administrative pour opérer les révisions nécessaires sans recourir à la loi.

L'article 1^{er} du projet de loi qui vous est présenté n'apporte pas de modification de fond par rapport au décret-loi de 1935. Sa rédaction a été améliorée par l'Assemblée nationale. Cet article 1^{er} comporte maintenant une référence exclusive aux appellations d'origine contrôlée et non plus aux appellations d'origine. En outre, la rédaction de cet article a été revue afin d'en harmoniser les termes avec ceux de la réglementation viti-vinicole actuelle en ce qui concerne le titre alcoométrique naturel minimal du vin.

La première phrase de l'article 2 ne fait que rappeler la règle générale qui veut que, pour la majorité des appellations, l'institut national des appellations d'origine fait les propositions concernant la définition et les conditions de production des appellations. Ces propositions sont ensuite consacrées dans des décrets ou arrêtés pris par les ministres concernés. Cette phrase reprend donc sous une forme plus adaptée le dernier alinéa de l'article 21 du décret-loi de 1935.

Les modifications importantes interviennent dans la suite de cet article 2. Désormais, lorsqu'une appellation contrôlée a fait l'objet d'une loi ou d'une décision judiciaire revêtue de l'autorité de la chose jugée, un décret en Conseil d'Etat pourra étendre l'aire de production ou modifier les conditions de production ainsi prévues.

Cette procédure de révision est toujours initiée par le ou les syndicats viticoles concernés. Ceux-ci saisissent l'I. N. A. O. d'une demande. L'I. N. A. O. ne peut, quant à elle, déterminer les conditions de production qu'après avoir consulté tous les syndicats concernés et recueilli l'avis de son comité régional et de son comité national.

Si le Gouvernement approuve les propositions de l'I. N. A. O., il saisit le Conseil d'Etat d'un projet de décret visant à revoir le jugement ou, le cas échéant, la loi particulière. C'est le cas pour les champagnes, qui ont fait l'objet de lois antérieures.

Vous noterez que le recours à la procédure du décret en Conseil d'Etat constitue une précaution supplémentaire.

Enfin, l'article 3 reprend les mêmes dispositions pour les vins délimités de qualité supérieure, étant entendu que les conditions de production, qui n'avaient pas été fixées par la voie judiciaire, restent établies par arrêté.

Tel est donc le contenu de ce projet de loi que je vous propose d'adopter dans les termes de l'Assemblée nationale. Il devrait permettre au système des appellations d'origine de continuer à évoluer dans le respect des traditions et des principes qui ont fait la renommée de nos vins dans le monde entier.

Je rappellerai que le prestige de ces vins est à l'origine de leur succès sur les marchés étrangers. C'est un des postes où nos exportations sont les plus florissantes. Voilà une raison supplémentaire de nous intéresser toujours davantage au sort de ces vins de haute qualité. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Valade, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan de la Haute Assemblée a examiné avec intérêt ce texte dont la finalité essentielle est d'autoriser le recours à une procédure administrative pour réviser la délimitation de l'aire et les conditions de production alors qu'en grande partie, pour l'instant, il est fait recours essentiellement à une procédure judiciaire.

La commission des affaires économiques n'a pas pu s'empêcher — je me permettrai, madame le secrétaire d'Etat, de reprendre votre propos final — de considérer ce problème par rapport à l'intérêt qu'il présente en termes économiques.

Je voudrais d'abord rappeler quelques chiffres qu'il me paraît bon de porter à la connaissance de l'ensemble du Sénat.

La production de vins d'appellation d'origine contrôlée a été de 17 176 000 hectolitres en 1983. Elle était en forte augmentation par rapport à la période précédente puisqu'on est passé d'environ 13 000 000 d'hectolitres à 17 000 000 d'hectolitres.

Par ailleurs, les exportations annuelles de vins d'appellation d'origine contrôlée sont passées, de 1973 à 1983, de 3 546 000 hectolitres à 4 543 000 hectolitres en 1982-1983 pour atteindre, en 1984, 5 293 000 hectolitres.

Cette production et cette exportation de vins d'appellation d'origine contrôlée correspondent à environ 25 p. 100 de la production globale de vin en France ; c'est dire l'importance que ces productions peuvent présenter pour le commerce extérieur de la France, comme Mme le secrétaire d'Etat l'a rappelé voilà un instant.

Pour la campagne de 1983, les exportations annuelles de vins d'appellation d'origine contrôlée ont représenté un chiffre d'affaires de 9 177 millions de francs. C'est dire que nous ne pouvons pas rester indifférents à la protection de cette qualité, qui est reconnue sous le vocable d'appellation d'origine contrôlée.

Je ne vais naturellement pas revenir sur la présentation que Mme le secrétaire d'Etat a faite de ce texte, notamment sur l'historique des différentes réglementations successives que la France a connues en cette matière.

Depuis le texte fondamental du 6 mai 1919, qui réglementait les appellations d'origine, la réglementation et la loi françaises ont beaucoup évolué au travers de différentes péripéties, sinon locales, tout au moins d'origine et d'initiative locales. Le recours à la procédure judiciaire a été condamné d'une façon unanime par les membres de la commission des affaires économiques et du Plan, qui trouvent dans le projet gouvernemental un assainissement souhaitable de la réglementation.

En effet, on débouchait trop souvent sur des « procès d'accord », les deux parties étant finalement en accord sur la finalité de l'opération et sur l'opportunité d'une décision judiciaire.

Par ailleurs, comme vous l'avez fait remarquer, madame le secrétaire d'Etat, il est évident que le juge pouvait, en toute bonne foi naturellement, rendre des jugements qui laissaient dans l'ombre ou qui incluaient, dans certaines appellations d'origine qui devenaient contrôlées, des territoires qui n'auraient pas mérité de l'être ou, au contraire, laissaient de côté des territoires qui auraient mérité d'être inclus dans cette appellation d'origine. Vous avez cité l'exemple du Saint-Emilion. Naturellement, en Girondins que nous sommes, nous ne pouvons qu'être d'accord sur cette réminiscence ; mais vous auriez pu également citer le cas de Castillon-la-Bataille, qui n'a pas connu une bataille en cette matière, mais où un problème du même genre s'est posé. Avoir recours à la loi par rapport à la chose jugée était une procédure extrêmement lourde, même si elle était efficace, notamment à propos des vins de Champagne, comme vous l'avez rappelé.

Or, l'institut national des appellations d'origine servait déjà de système de référence et pouvait parfaitement être utilisé pour formuler des jugements de valeur. Ce projet de loi, qui confère à l'I. N. A. O. une compétence générale de délimitation

des aires de production et de définition des conditions obligatoires pour fabriquer un vin ou une eau-de-vie d'appellation contrôlée, nous paraît donc tout à fait judicieux ; c'est d'ailleurs dans cet esprit que l'Assemblée nationale, après quelques modifications, l'a voté.

Nous présentons néanmoins quelques remarques. En effet, la procédure qui a été imaginée et qui est tout à fait convenable — je le répète — prévoit différentes étapes : demande émanant d'un syndicat de producteurs, demande émanant d'un syndicat de défense d'une appellation que l'on souhaite voir devenir ou voir modifier dans son périmètre « appellation d'origine contrôlée », examen de cette demande par les comités régionaux, puis par le comité régional, désignation par l'institut national des appellations d'origine d'une espèce de jury constitué d'experts extérieurs qui peuvent être soit des experts de l'I. N. R. A., soit des universitaires, soit même des hommes compétents dans ce domaine.

Cette procédure nous paraît tout à fait intéressante et fournit un ensemble de garanties qui nous semblent utiles. Néanmoins, il ne faudrait pas que l'on multiplie ces demandes et que ces dernières deviennent pléthoriques. Je crois toutefois que les producteurs sont suffisamment raisonnables en matière de défense de la qualité et de maintien du prestige de cette définition de l'A. O. C., pour que l'on puisse avoir une telle crainte. Cependant, la commission a demandé que je formule cette remarque et je le fais bien volontiers.

Par ailleurs, nous avons considéré que ce projet permettait d'établir un équilibre souhaitable entre les intérêts immédiats des professionnels et ceux des consommateurs, qu'il s'agisse des consommateurs nationaux ou, bien entendu, des consommateurs des vins que nous exportons.

Ce projet comporte une simplification tout à fait opportune et qui devrait faciliter la gestion du système des A. O. C., tout en favorisant le développement des vins de qualité. Par conséquent, il recueille, madame le secrétaire d'Etat, l'approbation de notre commission. Cependant, nous demandons que le Gouvernement soit attentif à une gestion rigoureuse du nouveau système au cas où des tendances à un élargissement excessif des A. O. C. se manifesteraient.

Par ailleurs, nous constatons, avec beaucoup de satisfaction, que cette nouvelle loi, lorsqu'elle sera votée, assurera la défense de la profession vinicole française, de la production vinicole, notamment des exportations, à un moment où la concurrence internationale est particulièrement vive et où les succès obtenus par la France en ce domaine sont tout à fait remarquables. Mais cette concurrence étant de plus en plus vive, il importe d'accentuer la défense de ces A. O. C. en insistant sur le sérieux de cette qualification. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Courteau.

M. Roland Courteau. Vous avez dit, madame le secrétaire d'Etat, que l'un des objectifs de ce projet de loi était de permettre au système des appellations d'origine de continuer à porter ses fruits. C'est en effet important, car nos vins d'appellation d'origine ont une renommée exceptionnelle, vous venez de le rappeler, tant en France qu'à l'étranger.

S'ils constituent environ le quart de la production nationale, ils représentent également une arme certaine pour l'amélioration de notre balance commerciale. Nos exportations, en effet, atteignent en valeur le niveau, m'a-t-on dit, des exportations de l'industrie automobile.

Voilà donc un secteur dynamique qui, sur les sept premiers mois de l'année 1984, a accru ses exportations de 13 p. 100 en quantité et de 31 p. 100 en valeur. Ce secteur d'activité porte ses fruits et assure, de plus en plus, la défense du producteur tout en apportant toutes garanties aux consommateurs.

Toute modification éventuelle du système de protection en place doit donc être envisagée avec prudence. Une législation abondante assure cette protection : la loi du 6 mai 1919, le décret-loi du 30 juillet 1935, la loi du 6 juillet 1966, la loi du 12 décembre 1973. Mais la procédure administrative du décret-loi du 30 juillet 1935 ne permet pas de recourir au décret pour étendre l'aire de production ou réviser les règles de production relatives aux appellations d'origine, fixées par décision judiciaire.

Certes, l'I. N. A. O. avait toute possibilité de compléter les conditions de production et de délimitation en les rendant plus restrictives, mais — vous venez de le rappeler — ne pouvait les étendre.

Ainsi, en dépit d'une législation abondante, des difficultés et des problèmes peuvent subsister pour certaines appellations sans qu'il soit possible de les résoudre. Pareilles contraintes pourraient donc être contraires à la finalité recherchée.

En effet, les conditions de production, souvent très détaillées, résultant de décisions judiciaires et l'impossibilité de les modifier empêchent l'amélioration de la qualité et une certaine adaptation au goût des consommateurs.

Sont également figées dans certaines situations — cela a également été rappelé — les imprécisions, les omissions, certaines erreurs matérielles résultant des délimitations judiciaires.

Ainsi, les appellations d'origine définies par l'autorité judiciaire peuvent poser problème en certains cas. Cela nous amène à considérer, à travers certaines anomalies, que les tribunaux n'étaient pas forcément les meilleurs experts dans ce secteur d'activité.

Certes, la loi du 12 décembre 1973 a supprimé le recours à la voie judiciaire prévue dans le premier texte de 1919, mais les problèmes et les difficultés demeurent.

Il fallait donc en sortir ! Ou bien certaines appellations définies par voie judiciaire allaient devoir rester figées en l'état et parfois dans l'erreur ; ou bien on allait saisir dans ces cas précis le Parlement pour tenter, cas par cas, de rectifier les anomalies et les erreurs des décisions judiciaires.

Il y avait bien mieux à faire ! C'est le projet de loi qui nous est soumis et qui évitera de nombreux inconvénients. Ce projet est donc opportun. La procédure retenue est bonne. Elle tend à modifier l'article 21 du décret-loi du 30 juillet 1935, ainsi que l'article 305 bis du code du vin. Ce projet lève un verrou et permettra ainsi de modifier par voie administrative les décisions judiciaires dans un sens qui ne soit pas seulement restrictif.

Ce texte nous satisfait donc puisqu'il donne la parole aux producteurs, qui auront ainsi l'initiative. Il garantit, en outre, comme vous l'avez vous-même indiqué, monsieur le rapporteur, un équilibre entre les intérêts immédiats des professionnels et des consommateurs.

S'il permet, en effet, à l'I. N. A. O. de résoudre les difficultés rencontrées, il était légitime que ses compétences soient strictement réglementées de manière à offrir toutes garanties aux producteurs. Pour toute demande de modification, l'initiative doit venir du syndicat de défense. Le commissaire de la République pourra, en cas de désaccord, solliciter les ministres concernés. Le Gouvernement n'est pas contraint d'approuver telle ou telle proposition de l'I. N. A. O.

Autre garantie : le décret peut faire l'objet — je l'imagine en tout cas — d'un recours devant les tribunaux de l'ordre administratif.

Dernière garantie : celle qui consistera, lorsqu'on voudra revenir sur une loi particulière ou sur un jugement antérieur, à passer par un décret en Conseil d'Etat.

Nous voterons donc ce texte qui a, de plus, le mérite d'apporter une simplification opportune.

Cela dit, madame le secrétaire d'Etat, l'occasion m'est donnée aujourd'hui d'attirer votre attention sur l'urgence de régler rapidement les problèmes de réglementation des produits nouveaux et donc d'assurer leur protection. En effet, l'élaboration et la mise sur le marché de boissons uvaies — comme les pétillants de raisin et les produits nouveaux à base de jus de raisin — est l'un des moyens qui permettent de contribuer à résorber quelques excédents et, en tout cas, à développer la consommation de boissons saines et excellentes pour la santé.

En ce qui concerne les vins doux naturels, nous vous demandons, madame le secrétaire d'Etat, de tout mettre en œuvre pour obtenir de la Communauté économique européenne qu'elle ne procède pas à l'assimilation entre les vins doux naturels d'appellation d'origine contrôlée, produits spécifiquement agricoles et purs produits de la vigne, et d'autres produits assimilés abusivement par la C. E. E., tels les vins de liqueur, produits notoirement industriels, même lorsqu'ils se parent d'une appellation d'origine.

Les producteurs de vins doux naturels demandent ainsi au Gouvernement d'intervenir en leur faveur afin que la vieille notion de « production traditionnelle et d'usage » soit reconnue impérativement.

En effet, compte tenu du prix de revient élevé des vins doux naturels, une fiscalité qui ne tiendrait pas compte du principe des usages locaux, loyaux et constants, précipiterait dans de graves difficultés nombre de petites communes des départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude. Cela porterait atteinte également à l'ensemble des appellations d'origine françaises qui reposent sur ce principe.

Je rappellerai, en outre, que la production des vins doux naturels dans les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude procure à l'économie locale environ 70 milliards de centimes.

Par ailleurs, si en matière d'A. O. C., il convient de veiller à une gestion rigoureuse du nouveau système, celui-ci ne doit pas être une porte qui se ferme sur une chasse gardée des A. O. C. constituant une certaine élite.

Le département de l'Aude, dont je suis le représentant, s'emploie depuis des années à développer la qualité par les efforts conjoints notamment des viticulteurs, de la chambre d'agriculture, de la fédération des caves coopératives. Efforts multiples dans les domaines de l'encépagement, des techniques de vinification ou des études pédologiques et climatologiques.

Le Midi de la France a une vocation viticole. Nos vins sont de qualité, ce qui n'empêche pas, je le souligne à ce propos, que les vins de table connaissent des difficultés qu'il convient de régler définitivement à l'échelon des instances communautaires.

Je souhaite également, madame le secrétaire d'Etat, que nos vins de pays de zone puissent, dans le respect des disciplines — délimitation et révision de la politique des vins de pays de zone — accéder au rang des V. D. Q. S.

Nous en avons dans notre département, ils sont nombreux et de grand renom. Or, ce texte ne doit pas être pour ces V. D. Q. S. une porte qui se ferme, je le répète, mais il doit permettre pour nos vins de qualité supérieure la mise en place d'une procédure qui, à partir de critères techniques objectifs, conduira ces vins à l'appellation d'origine contrôlée.

Des démarches sont depuis longtemps effectuées dans cet objectif et des dossiers très complets ont été constitués. Nous sommes donc dans l'attente, madame le secrétaire d'Etat. Nous attendons avec la légitime confiance de ceux qui sont sûrs de défendre un excellent produit.

Vous saurait-il possible de nous donner des précisions sur l'état d'avancement de ces dossiers ? Plusieurs de nos V. D. Q. S. sont concernés. Croyez-moi, madame le secrétaire d'Etat, ils seront de grands vins d'appellation d'origine contrôlée.

Telles étaient, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, les quelques remarques que je tenais à formuler. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes, ainsi que sur celles de la gauche démocratique.*)

Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat. M. Courteau m'a interrogée sur des points assez précis, sur lesquels je vais maintenant lui donner un certain nombre d'informations.

Tout d'abord, en ce qui concerne les boissons uvaies, il est important pour la viticulture, j'en suis tout à fait persuadée, de diversifier les fabrications et les débouchés. En effet, nous connaissons un problème de surproduction évident, notamment dans le Midi de la France. Par conséquent, si l'on peut autoriser les viticulteurs, à partir des produits de la vigne, à fabriquer et à commercialiser des produits nouveaux, ce sera pour eux un gain économique tout à fait appréciable.

Or, nous sommes freinés par la réglementation actuelle qui est très stricte dans un pays comme le nôtre.

Dans ces conditions, un projet de décret en Conseil d'Etat a été rédigé par mes services afin de définir ces boissons uvaies, et ce projet doit naturellement être approuvé par les instances compétentes.

Vous avez évoqué aussi, à propos des boissons uvaies, le problème du régime fiscal qui sera appliqué à ces produits. La direction générale des impôts étudie actuellement cette question et doit se prononcer très prochainement à ce sujet.

Ces boissons uvaies retiennent toute notre attention. En effet, je considère que, sans être un remède miracle, cela peut améliorer grandement la situation de la viticulture du Midi. C'est la raison pour laquelle j'ai à la fois accéléré la rédaction de ce projet de décret et demandé à la direction générale des impôts de transmettre rapidement ses propositions sur l'aspect fiscal du problème.

A propos des boissons uvaies, monsieur Courteau, vous avez évoqué le cas particulier des pétillants de raisin. Sur ce point également, les choses ont bien avancé : la définition du pétillant de raisin est, en effet, prévue dans le très important décret sur l'étiquetage des vins qui est actuellement dans sa dernière phase de rédaction.

Un autre problème que vous avez évoqué est celui des vins doux naturels. Ceux-ci sont actuellement soumis à un régime fiscal particulier sur le plan national.

A l'échelon communautaire le projet d'harmonisation des accises est actuellement en cours d'étude et, dans ce cadre, ce régime pourrait être reconsidéré. La Commission considère que la notion traditionnelle, celle « d'usage » pour les vins doux naturels, empêche l'accession à ce régime fiscal de certaines productions, notamment étrangères. Consciente de ce problème très grave pour la région que vous représentez, je puis vous assurer de l'intérêt que le ministre de l'économie, des finances et du budget porte à ce sujet et de la vigilance dont fait preuve notamment la direction générale des impôts dans les négociations qui se tiennent actuellement à Bruxelles. Donc nous suivons de près ce problème des vins doux naturels et notamment son aspect fiscal.

Le troisième problème posé par M. Courteau concerne les V. D. Q. S. et, en particulier, leur passage en A. O. C. Nous devons donc veiller à maintenir la qualité de nos vins, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, et là je rejoins les préoccupations de M. le rapporteur. Nous devons toujours être très vigilants pour faire respecter les critères de qualité. C'est à ce prix que la réputation de nos vins continuera d'être excellente et que nous pourrions conquérir des marchés, non seulement en France, mais aussi à l'exportation.

Cela étant, je partage votre souci de tenir compte des améliorations de qualité qui sont effectuées par certains producteurs. De tels efforts doivent être reconnus et les productions doivent être valorisées.

Consciente des efforts qualitatifs réalisés par l'ensemble des producteurs de vins d'appellation d'origine, qui bénéficient du label V. D. Q. S., en particulier dans la région méditerranéenne, consciente aussi des efforts faits en matière d'encépagement, je me félicite de la décision que le comité national de l'I.N.A.O. a prise lors de sa séance du 16 février 1984 et au cours de laquelle il a accepté le principe d'accession de ces vins V. D. Q. S. à la catégorie des A. O. C.

Sur le principe, je suis d'accord, à condition qu'en pratique cette accession soit conforme aux critères de qualité.

A propos des régions qui vous touchent encore de plus près, je vous répondrai, notamment au sujet du Minervois, que le décret concernant le passage de ses vins en A.O.C. doit être prochainement soumis au comité national, si cela n'a pas déjà été fait. Pour ce cas particulier, la solution que vous souhaitez est donc pratiquement acquise.

S'agissant des coteaux de Languedoc et des Corbières, les délimitations parcellaires sont en cours de réalisation. Dans un avenir, là aussi très proche, vous devriez obtenir satisfaction.

Telles sont, monsieur Courteau, les précisions que je pouvais apporter pour répondre à vos préoccupations.

M. Roland Courteau. Je vous remercie, madame le secrétaire d'Etat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Le deuxième alinéa de l'article 21 du décret du 30 juillet 1935 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Après avis des syndicats de défense intéressés, l'institut national des appellations d'origine délimite les aires de production donnant droit à appellation et détermine les conditions de production auxquelles doivent satisfaire les vins et eaux-de-vie de chacune des appellations d'origine contrôlées. Ces conditions sont relatives, notamment, à l'aire de production, aux cépages, aux rendements, au titre alcoométrique volumique naturel minimum du vin, aux procédés de culture et de vinification ou de distillation. »

M. Jacques Valade, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Valade, rapporteur. En examinant l'article 1^{er}, la commission avait formulé une remarque sur sa formulation.

En effet, la dernière phrase de cet article est ainsi rédigée : « Ces conditions sont relatives, notamment, à l'aire de production, aux cépages, aux rendements, au titre alcoométrique volumique naturel minimum du vin, aux procédés de culture et de vinification ou de distillation. »

La commission s'est interrogée sur l'adverbe « notamment ». L'article comporte une énumération. Il est bien clair que, même dans l'état actuel des techniques, que ce soient les techniques

de production, la nature des cépages, les procédés de culture ou de vinification, on pourrait augmenter le nombre de cas envisagés et, par conséquent, prolonger cette énumération.

Ainsi, dans la région dont je suis le représentant, en matière de procédés de culture et de vinification ou de distillation, le ramassage du raisin fait l'objet de pratiques très particulières : on ramasse le raisin grain par grain, notamment dans la région de Sauternes. Nous nous sommes donc demandé si le mot « notamment » était souhaitable et n'était pas trop restrictif.

Finalement, au lieu de proposer de compléter cette énumération, nous nous rallions au texte du Gouvernement : l'adverbe « notamment » permettra une extension éventuelle, dans la mesure où l'I.N.A.O., qui est notre garant en la matière, nous la proposerait.

Il doit donc être clair que cette énumération n'est pas limitative et que, même si, actuellement, certains procédés n'y figurent pas, ils sont naturellement pris en considération.

Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

Mme Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat. Je partage tout à fait le souci exprimé par M. le rapporteur.

L'adverbe « notamment » qui figure dans le texte du Gouvernement, voté par l'Assemblée nationale, signifie bien que la liste n'est pas limitative. Les conditions peuvent être plus nombreuses, plus précises, mais en aucun cas elles ne peuvent être moins nombreuses.

Il s'agit donc là, dans l'article 1^{er}, d'une indication sur les conditions qui sont exigées dans la totalité des cas ; mais, pour certaines appellations d'origine contrôlée, les règles sont encore plus strictes et les conditions exigées encore plus nombreuses.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Articles 2 et 3.

M. le président. « Art. 2. — Le dernier alinéa de l'article 21 du décret du 30 juillet 1935 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les propositions de l'institut national des appellations d'origine sont approuvées par décret. Ce décret est pris en Conseil d'Etat lorsque ces propositions comportent extension d'une aire de production ayant fait l'objet d'une délimitation par une loi spéciale ou en application de la loi du 6 mai 1919, ou comportent révision des conditions de production déterminées par une loi spéciale ou en application de la loi du 22 juillet 1927. » — (Adopté.)

« Art. 3. — L'article 305 bis du code du vin est complété ainsi qu'il suit :

« La décision est prise par décret en Conseil d'Etat lorsqu'il y a lieu d'étendre une aire de production ayant fait l'objet d'une délimitation par une loi spéciale ou en application de la loi du 6 mai 1919, ou de réviser les conditions de production déterminées par une loi spéciale ou en application de la loi du 22 juillet 1927. » — (Adopté.)

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi.

Mme Monique Midy. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Midy, pour explication de vote.

Mme Monique Midy. Monsieur le président, le groupe communiste votera ce texte, qui tend à protéger des productions de qualité de notre pays. Nous en prenons acte.

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux pour les reprendre à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures quinze, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 4. —

**DEFINITION ET MISE EN ŒUVRE
DE PRINCIPES D'AMENAGEMENT**

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. [N^{os} 435 (1983-1984), 51 et 56 (1984-1985).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le texte que j'ai l'honneur de présenter devant vous a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 22 juin dernier.

Ainsi que je l'ai fait devant la commission des affaires économiques et du Plan, je rappellerai les deux raisons essentielles qui motivent ce projet : d'une part, terminer la décentralisation dans le domaine de l'urbanisme et, d'autre part, adapter les outils et les instruments de l'aménagement en fonction des réalités et des exigences actuelles.

Je traiterai, tout d'abord, de la décentralisation.

Les dispositions relatives à l'aménagement auraient pu être examinées à l'occasion des premiers textes concernant le transfert des compétences. Mais le Gouvernement avait sagement, dès 1982, décidé de reporter la partie concernant l'urbanisme opérationnel et de proposer une loi spécifique sur l'aménagement.

Les motifs de cette décision sont clairs : ne pas alourdir les textes du 7 janvier 1983 relatifs à la planification ; mener une consultation approfondie avec les élus et les milieux professionnels autour du thème du « projet de quartier » ; enfin, étaler dans le temps les transferts pour mieux les maîtriser et les réussir.

Il est certain qu'aujourd'hui nous sommes plus à l'aise pour aborder ce texte avec tout l'acquis que représente le transfert de la planification et des autorisations de construire.

Les communes, vous le savez, ont reçu la responsabilité d'établir les règles d'utilisation des sols — plan d'occupation des sols — et de les appliquer : permis de construire et de lotir. Pour aller jusqu'au bout de la logique de la décentralisation, il faut donc que les communes disposent de tous les outils de l'aménagement, d'autant qu'elles travailleront quotidiennement avec ceux-ci.

Comme pour les autorisations d'utiliser le sol, ces instruments de l'aménagement ne sont décentralisés que s'il y a planification. Sinon, l'Etat garde son entière responsabilité.

Cette règle fondamentale qui lie toujours planification et décentralisation constitue une double sécurité qu'il faut toujours avoir à l'esprit.

Plus de 8 500 communes, accueillant plus de 38 500 000 habitants, ont aujourd'hui un plan d'occupation des sols opposable. C'est dire l'importance du champ d'application de la réforme qui vous est proposée, puisque toutes ces communes seront immédiatement concernées par les dispositions qu'adoptera le Parlement.

C'est ainsi que le projet prévoit la décentralisation des procédures de zones d'aménagement concerté et de restauration immobilière, décentralisation déjà effective pour les lotissements. Il en est également ainsi pour le droit de préemption urbain ou encore pour la création par les départements des périmètres d'espaces naturels sensibles.

En second lieu, ce projet vise à moderniser la législation pour l'adapter aux réalités et aux exigences actuelles.

L'aménagement de nos villes a subi ces dernières années une évolution très importante due à la convergence de deux facteurs principaux.

Le premier facteur est la remise en cause d'un type de projets et d'opérations d'urbanisme conçu pour répondre massivement aux besoins nés d'une urbanisation rapide et d'un grave retard dans l'effort de construction. A cet égard, tout le monde a présent à l'esprit la façon dont cet urbanisme a été envisagé et dont ce type de projets a été conduit voilà une vingtaine ou une trentaine d'années.

Le second facteur consiste en la prise de conscience de phénomènes de société qui expriment de nouvelles exigences.

Parmi ces dernières, on relève, tout d'abord, la satisfaction plus immédiate des besoins réels des habitants et la qualité de leur habitat et de leur cadre de vie ; puis la participation plus effective des divers acteurs, et d'abord de la population elle-même, à la définition des objectifs, à l'élaboration des projets et au suivi de leur réalisation ; enfin, une conception plus globale de l'aménagement intégrant les aspects sociaux, économiques, culturels et urbanistiques de chaque projet.

Pour satisfaire ces exigences, il faut se donner les moyens d'assurer de nouvelles conceptions et pratiques dans le domaine de l'urbanisme. L'aménagement ne doit plus être enfermé dans des périmètres rigides et soumis à des procédures lourdes qui contrarient souvent la réalisation des objectifs poursuivis.

Pour que ces projets se réalisent, les maires souhaitent disposer de procédures simples et diversifiées pour des actions ponctuelles telles la réhabilitation légère, l'acquisition et l'amélioration d'anciens bâtiments, ou pour des actions plus composées.

Les interventions publiques globales du type Z. A. C. ou périmètre de restauration immobilière ne sont en effet pas partout nécessaires. C'est pourquoi le projet de loi cherche d'abord à définir l'aménagement en termes d'objectifs et non plus en référence à des procédures. Il précise ensuite les possibilités d'agir offertes aux responsables locaux pour traduire ces objectifs sur le terrain.

Il faut également que l'initiative locale, la concertation, la transparence des projets soient la règle. J'insiste sur l'importance d'une parfaite maîtrise du projet dans toutes ses composantes grâce à des études préalables, fines et détaillées. Celles-ci permettront de choisir en toute connaissance de cause les modalités de réalisation, les formes d'intervention et le rôle des acteurs professionnels. La diversité et la souplesse des modes d'action constituent l'une des conditions essentielles de réussite.

La consultation nationale menée en 1982-1983 sur le thème de l'urbanisme opérationnel et du projet de quartier auprès d'élus, d'opérateurs, de maîtres d'ouvrage, de constructeurs, d'urbanistes, d'architectes, nous a amenés à présenter un texte qui, tenant le plus grand compte de ces préoccupations, poursuit quatre objectifs principaux.

Le premier objectif est de permettre aux initiatives locales de se développer en prenant en compte les besoins des habitants. A cet égard, la décentralisation est essentielle puisqu'elle rapproche les lieux de décision des initiatives locales. Les transferts de compétences proposés, que je rappellerai précédemment, participent bien évidemment de cette préoccupation.

Le projet de loi fixe le principe d'une concertation avec les habitants, mais aussi avec toutes les personnes directement intéressées. Je pense ainsi aux associations, aux propriétaires, aux maîtres d'ouvrage, aux acteurs économiques, qui doivent être entendus le plus en amont possible des choix et des décisions de la collectivité.

Dès le stade des études, le conseil municipal doit déterminer les modalités de cette concertation. Nous avons souhaité lui laisser toute liberté sur la définition de ces modalités plutôt que de l'astreindre au respect d'un règle uniforme. Le conseil municipal doit donc déterminer le champ de la concertation et les formes qu'il donnera à l'information et à la participation des habitants pendant toute la phase d'élaboration du projet.

Le deuxième objectif du texte tend à améliorer les garanties offertes aux citoyens pour la sauvegarde de leurs droits et de leurs intérêts.

Outre l'information et l'accès aux études préalables pendant les phases de concertation, et bien entendu à l'occasion des enquêtes publiques, le projet de loi améliore et uniformise les conditions d'indemnisation et de relogement des occupants et locataires d'immeubles touchés par une opération d'aménagement.

Une règle unique d'évaluation des terrains par le juge d'expropriation s'appliquera indistinctement, que le terrain soit exproprié, préempté ou délaissé par son propriétaire dans un emplacement réservé au plan d'occupation des sols.

Les délais d'exercice du droit de préemption sont ramenés de trois à deux mois dans tous les cas. De même, un seul délai de paiement de six mois au lieu de dix mois est fixé pour toutes les préemptions.

De nouvelles garanties apparaissent par la création d'un registre dans lequel doivent être inscrites toutes les acquisitions réalisées par préemption, et par la possibilité d'actions en dommages-intérêts quand le titulaire du droit de préemption a usé illégalement d'un bien préempté.

Le troisième objectif consiste à simplifier et clarifier les procédures pour faciliter les opérations et les actions d'aménagement.

En effet, les collectivités locales hésitent fréquemment à engager des opérations car elles se sentent mal préparées à en assumer globalement la conduite dans un cadre figé dès l'origine.

L'aménagement passe par une multiplicité de formes et de natures d'interventions. La commune les choisit librement en fonction de ses objectifs et des contenus des opérations. Cette modulation possible des outils et instruments à la disposition des communes est un facteur de sécurité, de réalisme et d'adaptation aux environnements locaux.

Pour répondre également à cette exigence d'un aménagement plus diversifié permettant l'enchaînement d'actions bien maîtrisées, il fallait élargir la liberté d'action des différentes catégories d'opérateurs. Le projet de loi propose que tout organisme public ou privé compétent puisse se voir confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement, et ce par des contrats librement négociés entre eux et les communes. D'où une plus grande liberté de choix, une plus grande motivation pour entreprendre.

Le projet redéfinit également de manière plus large et plus claire les compétences des organismes d'H.L.M.

Les compétences de tous les organismes d'H.L.M. sont élargies à la réalisation d'hébergements de loisirs à vocation sociale. Par ailleurs, les O.P.A.C., les offices publics d'aménagement et de construction, se voient reconnaître un rôle général de prestataires de services pour le compte des collectivités et organismes publics, pour la réalisation de constructions destinées à des activités d'intérêt général liées à l'habitat.

Enfin, les collectivités locales de rattachement des offices d'H.L.M. sont rendues pleinement maîtresses des compétences de leurs organismes. Elles pourront désormais décider de leur donner tout ou partie des compétences des O.P.A.C., c'est-à-dire les compétences les plus larges, ou au contraire limiter leur rôle aux tâches traditionnelles de construction et de gestion.

Il fallait également adapter les instruments fonciers. Les vingt-cinq dernières années ont vu l'apparition successive de différents droits de préemption destinés à servir des politiques dites sectorielles.

Dans le domaine urbain, ce furent les zones d'aménagement différé, les Z.A.D., puis les zones d'intervention foncière, les Z.I.F.

Comme vous le savez, un droit de préemption urbain est proposé dans ce projet. Il fusionne les anciennes procédures de la Z.A.D. et de la Z.I.F. Il ne s'applique pas aux immeubles de moins de dix ans et aux appartements en copropriété de plus de dix ans.

Il concerne de plein droit les communes de plus de 10 000 habitants dotées d'un plan d'occupation des sols sur leurs zones urbaines et d'urbanisation future. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, je proposerai un amendement au texte qui vous est soumis pour revenir aux dispositions du projet gouvernemental initial, à savoir l'application de plein droit du droit de préemption urbain aux seules zones urbaines.

Je citerai brièvement d'autres exemples de simplification et de clarification : d'abord, la suppression de la procédure de rénovation urbaine ; ensuite, un régime unique de protection des locataires et occupants ; enfin, un système simple et transparent de participations financières à la réalisation des infrastructures et équipements, dont je reparlerai.

Je n'oublie pas que l'aménagement, c'est aussi la protection des espaces naturels pour les soustraire à l'urbanisation et les ouvrir au public. La législation sur les périmètres sensibles devait d'ailleurs être revue pour en affirmer plus nettement les objectifs et préciser la responsabilité du département. Celui-ci pourra désormais décider d'intervenir librement, délimiter des périmètres où s'exercera son droit de préemption et instituer une taxe départementale.

Le quatrième objectif consiste à élargir et à diversifier l'offre foncière.

C'est un objectif auquel j'attache une importance toute particulière. Les efforts menés dans le domaine du bâtiment et pour des constructions plus économiques ne doivent pas être contrariés par un manque de terrains à bâtir là où la demande s'exprime ou par une trop forte poussée des valeurs foncières.

Des mesures sont donc proposées pour faciliter l'ouverture à l'urbanisation par les communes de zones dites urbanisables à terme, sans être dans tous les cas dans l'obligation de recourir à une procédure unique et globale de maîtrise d'ouvrage publique d'aménagement.

Cette ouverture peut se faire dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble qui permet l'intervention directe des constructeurs, sans que la commune ait à réaliser au préalable les acquisitions foncières et les infrastructures.

Dans ce périmètre, le projet offre aux communes la possibilité d'instituer un régime de contribution financière forfaitaire des constructeurs aux équipements publics. Le conseil municipal déterminera le secteur d'aménagement, arrêtera le programme d'équipements et fixera la part des dépenses de réalisation de ce programme qui sera à la charge des constructeurs, ainsi que les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions. C'est un régime de clarté et de sécurité pour la commune comme pour les constructeurs et donc les acheteurs d'immeubles ; en outre, il offre un cadre adapté pour le financement des infrastructures et des équipements.

Le régime général des participations financières des constructeurs à la réalisation des équipements publics est, par ailleurs, entièrement rénové pour le rendre clair et transparent, mais aussi pour supprimer les risques de confusion, voire d'arbitraire ou d'illégalité, en raison des incertitudes nées de la superposition, au fil des ans, de textes multiples.

A ces quatre objectifs que je viens d'évoquer, j'en ajouterai un cinquième qui devrait permettre de mener une véritable politique locale de l'habitat telle qu'elle est précisée à l'article 1^{er}, plus spécialement à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, qui définit l'aménagement.

Ce cinquième objectif consiste à fixer des règles claires et efficaces d'attribution des logements construits avec l'aide de l'Etat.

En effet, ce dernier, en conservant la responsabilité des aides au logement, entend leur donner la meilleure efficacité économique et sociale.

La question des attributions de logements doit être examinée en tenant compte, d'une part, de l'autonomie des organismes, d'autre part, des compétences et responsabilités de l'Etat.

Dans cette perspective, le Gouvernement suggère de reprendre et de clarifier l'essentiel du dispositif existant.

Il est proposé que l'attribution des logements, c'est-à-dire le choix des locataires, soit une compétence reconnue aux seuls organismes d'H.L.M. Leurs partenaires ne pourront obtenir qu'un droit de réservation, c'est-à-dire celui de proposer une liste de candidats locataires, et non un droit de décision. Cette règle s'appliquera à l'Etat comme aux autres interlocuteurs des organismes.

Le Gouvernement souhaite modifier les règles qui limitent le droit de réservation des collectivités locales, en contrepartie de l'octroi de leur garantie financière, afin d'élargir leurs possibilités de négociation. Bien entendu, les conventions de réservation régulièrement conclues ne sauraient être remises en cause.

Les textes actuellement en vigueur définissent à l'échelon national les règles d'attribution. Le Gouvernement propose que, désormais, des règles générales édictées sur le plan national fassent l'objet d'une adaptation à l'échelon départemental par un règlement fixé après concertation avec tous les partenaires concernés au sein du conseil départemental de l'habitat. Ce règlement permettra de déterminer les catégories de personnes reconnues localement comme prioritaires. C'est dans ce cadre seulement que le commissaire de la République, en fonction des besoins de ces prioritaires — notamment les mal-logés ou les personnes défavorisées — pourra réserver des logements par voie contractuelle ou, à défaut, réglementaire, dans des limites fixées par décret.

Enfin, dans des cas tout à fait exceptionnels de manquements graves et répétés aux règles de priorité fixées à l'échelon départemental, c'est-à-dire dans des cas d'exclusion systématique des personnes défavorisées, un délégué sera chargé des attributions de logements par le commissaire de la République. Je suis convaincu que cette disposition aura, avant tout, un effet dissuasif et que son utilisation sera donc très rare. En revanche, l'absence de toute possibilité d'intervention pour le représentant de l'Etat conduirait inévitablement à certains abus. Si l'on ne peut pas loger uniquement ceux que l'on nomme parfois, de façon un peu condescendante, les « pauvres », dans les logements H.L.M., il faut éviter, en revanche, que les seuls candidats acceptés soient ceux dont les ressources se situent au maximum autorisé.

En résumé, l'Etat, qui apporte l'essentiel du financement du logement social, doit pouvoir exercer sa responsabilité dans le domaine de la solidarité nationale, dans le respect des droits reconnus désormais par la loi aux collectivités territoriales et aux organismes d'H.L.M.

Après ce rappel des objectifs poursuivis par ce projet de loi, je voudrais évoquer plusieurs questions particulières. A la suite du débat à l'Assemblée nationale et compte tenu des nombreuses observations recueillies dans les milieux concernés par ce projet, je proposerai des mesures complémentaires. Je mentionnerai également divers points sur lesquels je souhaiterais voir se prolonger la réflexion commune.

J'ai indiqué précédemment qu'un amendement serait proposé par le Gouvernement pour la détermination du champ géographique du droit de préemption urbain afin de laisser aux petites communes l'initiative d'étendre le périmètre aux zones d'urbanisation future délimitées par leur P.O.S.

Je proposerai également un amendement relatif au mécanisme du plafond légal de densité. Les dispositions retenues dans la loi du 29 décembre 1982 ont permis aux groupements de communes ainsi qu'aux communes de moins de 50 000 habitants de modifier le plafond légal de densité dans une fourchette de 1 à 2 et, pour Paris, de 1,5 à 3.

Toutefois, cette décision de modulation devait intervenir dans un délai de six mois à compter des dernières élections municipales.

Depuis l'entrée en vigueur de cette mesure, il est apparu que de nombreuses communes qui souhaitaient moduler leur plafond n'ont pu le faire, soit par non-respect des délais, soit parce qu'elles étaient d'une taille inférieure à 50 000 habitants, taille limite en dessous de laquelle ne s'appliquait pas la disposition.

Il est donc proposé d'offrir à nouveau cette faculté à toutes les communes, l'initiative de la décision et ses conséquences éventuelles, notamment financières, devant être pleinement assumées par la collectivité.

Comme je l'ai dit, dans divers domaines, une réflexion complémentaire commune permettrait d'envisager des mesures particulières et je souhaiterais, à cet égard, recueillir l'avis et les propositions de votre assemblée.

Je voudrais ainsi évoquer le problème du morcellement des espaces naturels, souvent boisés, qui prend une ampleur inquiétante dans de nombreux départements qui ne sont pas tous des départements littoraux. Ce morcellement s'accompagne très souvent d'une dégradation des espaces concernés par l'implantation progressive de constructions légères, en l'absence de toute autorisation d'occupation du sol. Que peut-on envisager d'offrir aux collectivités, souvent démunies à l'heure actuelle, pour encadrer et contrôler efficacement un tel processus ? Les dispositions à prévoir doivent, en tout état de cause, concilier la défense de l'intérêt général et l'efficacité pratique.

Un principe de contrôle préalable des morcellements laissé à l'initiative de la collectivité est-il possible ? Faut-il lui préférer un mécanisme de définition de périmètres à l'intérieur desquels des prescriptions particulières seront édictées ? Je voulais vous faire part de ces quelques réflexions et interrogations, et je serai très attentif à vos propositions.

Je voudrais également revenir sur le projet de création d'un mécanisme de redevance d'équipement.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, il a été proposé d'étendre à l'ensemble du territoire national la taxe de riveraineté instituée en Alsace et Moselle.

Cette proposition rejoignait les études menées par le Gouvernement et relatives à une formule voisine de participation des propriétaires fonciers aux coûts de réalisation d'équipements rendant constructibles leurs terrains. Mais, avant de proposer le détail d'un tel mécanisme de redevance d'équipement, il me semble qu'une concertation est nécessaire avec les collectivités locales, les divers partenaires et les professionnels concernés.

D'après les nombreuses informations et demandes que j'ai pu enregistrer, il apparaît aussi qu'une adaptation des règles relatives à l'élaboration et à la révision des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme — les S.D.A.U. — devrait être envisagée. Je pense, notamment, aux S.D.A.U. approuvés selon l'ancienne procédure centralisée, au nombre de 187, qui intéressent plus de 5 000 communes groupant plus de 21 millions d'habitants. Des actualisations ou des adaptations de ces schémas sont souvent nécessaires. En effet, je constate que les mécanismes institués pour permettre ces révisions semblent fonctionner difficilement.

Je conclurai en vous rappelant les propos que j'ai tenus au début de mon intervention.

Ce projet de loi se veut, avant tout, un cadre fixant des règles générales et proposant des mesures et des instruments qui devront permettre aux collectivités locales de conduire des actions d'aménagement nécessaires au développement et à l'em-

bellissement des cités. Ces initiatives pourront être conçues et mises en œuvre en fonction d'objectifs et de réalités clairement appréhendés et maîtrisés localement.

La décentralisation et les nouvelles compétences déjà transférées, ou qui le seront avec la présente loi, offrent désormais aux collectivités locales des responsabilités importantes pour la conception et la conduite des opérations d'aménagement. Les communes en auront les moyens, mais aussi les devoirs.

Des dispositifs simples mais précis sont retenus, qui permettent l'initiative, tout en offrant à chacun des moyens d'information et d'action.

La loi n'invente aucun mécanisme nouveau. Plutôt que d'imaginer de nouvelles procédures, il a été jugé préférable d'adapter les règles existantes en fonction de l'expérience acquise ainsi que des observations et des jugements formulés par les élus, les usagers et les professionnels.

Le pragmatisme a conduit très certainement notre action. De nombreuses simplifications et allègements de procédures sont retenus, parallèlement à des clarifications rendues nécessaires parce que des mécanismes étaient souvent venus se superposer, se contrarier, voire se neutraliser au fil des textes successifs.

Définir des règles simples, facilement utilisables, à la disposition de tous et accessibles à tous — en effet, l'aménagement, comme bien d'autres domaines, suppose la mobilisation et la participation de nombreux acteurs — fournir un cadre rénové et simplifié permettant la promotion d'actions d'aménagement pour organiser et améliorer nos cités, telle est bien, mesdames, messieurs les sénateurs, l'ambition de ce texte qui vous est présenté aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en parcourant le projet de loi déposé en mai dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale, on ne peut que ressentir l'étonnement qu'éprouve le consommateur à l'ouverture d'un coffret rutilant dont le contenu est bien loin de répondre à la splendeur du contenant. Quelle différence, en effet, entre le titre claironnant de ce « projet de loi pour un renouveau de l'aménagement » et les dispositions — intéressantes certes, mais limitées — qu'il renferme !

Cette contradiction entre l'appellation et le dispositif de ce projet — qui a suffisamment frappé l'Assemblée nationale pour qu'elle adopte le nouveau titre, plus discret, de « projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement » — est non pas le fruit du hasard, mais le résultat de la longue et difficile genèse de ce texte.

Les deux idées principales constituant le fondement des dispositions que l'on trouve dans ce projet de loi sont, d'une part, la nécessité évidente de rajeunir, compte tenu de l'expérience acquise et des nouvelles orientations de l'urbanisme, la législation relative aux procédures et aux outils de l'aménagement et, d'autre part, la volonté de compléter l'œuvre de décentralisation entreprise en matière d'urbanisme.

La nécessité d'adapter les procédures existantes avait déjà entraîné, en juin 1979, le dépôt d'un projet de loi sur le bureau du Sénat et, sur certains points, le projet qui est aujourd'hui soumis à notre assemblée est le digne héritier de ce premier texte.

Quant à la volonté de compléter l'œuvre de décentralisation, elle s'explique par le fait que le Gouvernement a voulu étaler dans le temps ce processus. Ainsi que vous l'expliquez à l'Assemblée nationale, le 21 juin dernier, monsieur le ministre : « La décentralisation de l'aménagement aurait pu, en pure logique, être votée avec les premiers textes concernant le transfert des compétences, c'est-à-dire la loi du 7 janvier 1983. Mais le Gouvernement avait, dès 1982, décidé de reporter d'une année la partie concernant l'urbanisme opérationnel et de proposer une loi d'ensemble sur le sujet. Les motifs de cette décision étaient clairs : il ne fallait pas alourdir les textes du 7 janvier sur la planification, car il était préférable d'étaler dans le temps les transferts de compétences pour mieux les maîtriser. Il convenait également de mener une consultation approfondie associant les élus et les milieux professionnels autour de la démarche du projet de quartier. »

C'est en effet en août 1982 que fut lancée, à votre demande, monsieur le ministre, une grande consultation à propos du projet de loi « aménagement », sous le titre de « projet de quartier ». Le dossier de consultation, adressé à plus d'un millier d'exemplaires aux associations d'élus, aux professionnels, aux administrations et aux syndicats, nous livre les trois raisons d'être d'une nouvelle loi : premièrement, aller jusqu'au bout de la décentralisation ; deuxièmement, adopter, si possible simplifier, certaines

procédures existantes, en tenant compte des leçons du passé et ajouter à la panoplie actuelle quelques outils nouveaux ; troisièmement, légitimer une démarche nouvelle par l'animation publique d'un projet.

Un rapport de synthèse devait, en mai 1983, exposer les conditions de cette grande consultation.

C'est là que s'arrête la phase publique des travaux préparatoires à ce projet de loi. Or, autant la discussion parlementaire d'un texte législatif se fait au grand jour — c'est bien là une des garanties fondamentales qu'offrent les démocraties parlementaires — autant les arbitrages interministériels en amont du dépôt d'un projet de loi restent le plus souvent dans l'ombre. Peut-être apprendrons-nous un jour les péripéties du projet de loi de quartier depuis le terme de cette consultation préalable jusqu'au dépôt, en mai dernier, du projet de loi pour un renouveau de l'aménagement, mais on ne peut en tout cas que remarquer la modestie du second par rapport au premier.

La redevance d'équipement, la décentralisation de la déclaration d'utilité publique, la prescription de travaux pour cause d'utilité publique, les friches industrielles sont autant de thèmes du projet de quartier qui ont totalement disparu du projet de loi pour le renouveau de l'aménagement.

Dès lors, ce dernier se caractérise essentiellement par la poursuite de la décentralisation et par la recherche d'une simplification des procédures, deux démarches fort louables certes, mais à l'évidence insuffisantes à fonder un renouveau de l'aménagement ; d'où la modification du titre de ce projet de loi par l'Assemblée nationale. Ainsi y a-t-il maintenant concordance entre le contenu du texte et son titre et, mes chers collègues, votre commission des affaires économiques ne demandera pas au Sénat de le modifier.

La modestie relative de ce projet de loi ne doit cependant pas en dissimuler l'intérêt. Celui-ci, il est vrai, peut être masqué de prime abord par l'importance même du dispositif de ce texte, qui, dans sa transmission au Sénat à la suite du vote de l'Assemblée nationale, s'étend sur quatre-vingt-huit pages, par sa technicité qui en rend l'approche difficile ainsi que par la grande hétérogénéité de l'ensemble.

A vrai dire, il est pratiquement impossible d'exposer clairement en peu de mots à cette tribune les grands traits de ce projet de loi tant il contient des dispositions de natures différentes.

Je ne chercherai donc pas à aborder maintenant tous les aspects de ce texte, car nous aurons l'occasion de les traiter dans le détail lors de l'examen des articles. Je me contenterai d'énumérer les apports que la commission des affaires économiques, saisie au fond, y a découverts et qui l'amènent à juger favorablement l'ensemble du projet de loi et à demander au Sénat de l'adopter sous réserve de certaines modifications.

Au nombre des apports, il faut citer tout d'abord la poursuite de la décentralisation en faveur des communes dotées d'un plan d'occupation des sols. Sur ce point, le présent projet de loi constitue, sans nul doute, un volet supplémentaire du transfert des compétences. Il respecte d'ailleurs généralement les principes qui ont fondé ce transfert.

C'est ainsi que la décentralisation ne s'opère qu'en faveur des communes qui ont planifié leurs sols et qu'une collectivité locale ne peut imposer sa tutelle à une autre collectivité locale. Nous verrons sur ce point, lorsque nous aborderons l'article 11, que le texte ne respecte pas toujours ce principe. Mais la commission des affaires économiques vous proposera alors un amendement afin de n'y point déroger.

C'est ainsi encore que l'Etat conserve son pouvoir d'intervention, après consultation, dans les communes qui ne se sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé.

C'est ainsi, enfin, que l'Etat garde la possibilité de faire prévaloir les objectifs d'intérêt national.

A ce point de mon exposé, je crois utile de faire mention, à cette tribune, des chiffres relatifs à la planification des sols.

Au 1^{er} octobre 1984, il y avait en France 12 126 P. O. S. prescrits, intéressant 13 554 communes et concernant 275 000 kilomètres carrés, 7 395 P. O. S. rendus publics, concernant 8 674 communes et 148 386 kilomètres carrés, et enfin — j'allais dire seulement, mais c'est déjà beaucoup ! — 5 945 P. O. S. approuvés, intéressant 6 889 communes et 119 566 kilomètres carrés et couvrant une partie importante de la population française.

Mais le plus intéressant tient sans doute à l'accroissement considérable et à l'accélération du nombre des communes ayant prescrit un plan d'occupation des sols depuis qu'est intervenue la loi — ô combien incitatrice — du 7 janvier 1983. Alors qu'en 1981, 164 communes seulement et, en 1982, 182 avaient prescrit un tel plan, ce nombre a atteint 712 en 1983. Ce mouvement en faveur de la planification spatiale semble se poursuivre en 1984.

Le présent projet de loi, qui décentralise en faveur des communes dotées d'un plan d'occupation des sols les procédures de la zone d'aménagement concerté, de la restauration immobilière et des instruments de préemption, c'est-à-dire les procédures d'aménagement autres que le lotissement, qui avait déjà été décentralisé par la loi du 7 janvier 1983, devrait renforcer l'incitation, déjà puissante, en faveur de la planification des sols.

Il convient de mentionner ensuite au crédit de ce projet de loi la substitution d'une politique d'objectifs, plus claire et plus compréhensible pour les habitants comme pour les aménageurs et pour les collectivités publiques elles-mêmes, à la politique précédente, qui était essentiellement fondée sur des procédures et sur la définition de périmètres. Les dispositions qui figurent dans ce texte devraient permettre de mieux affirmer le dessein que poursuit la collectivité qui décide une opération d'aménagement et de mieux faire apparaître la vision qu'elle a de l'avenir de ses habitants. Elles devraient ainsi contribuer à assurer la primauté du politique au meilleur sens du terme par rapport au technique.

Votre commission des affaires économiques se doit toutefois de souligner que la rédaction qui est transmise au Sénat met trop exclusivement l'accent sur l'action purement urbaine et donne le sentiment de feindre d'ignorer le monde rural ; elle vous proposera en conséquence de modifier la rédaction du texte présenté pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui définit l'aménagement, afin de bien préciser que celui-ci concerne aussi bien nos bourgs et nos villages que nos grandes agglomérations. L'aménagement ne doit pas utiliser le monde rural au seul profit des villes, il doit le sauvegarder, l'animer et l'ordonner dans un souci global d'harmonisation.

Il ne faut pas que des populations, certes moins nombreuses mais qui assurent la sauvegarde et le maintien de l'ensemble du territoire national, aient le sentiment que tout aménagement ne comporte pour elles que des contraintes et qu'elles doivent le subir à tous égards.

Au nombre des éléments positifs de ce projet de loi figure également la recherche d'une concertation profonde et suivie avec les habitants et avec les diverses parties prenantes à l'aménagement. Nous savons tous qu'un effort est nécessaire afin de réconcilier la ville avec ses habitants. Cette notion recouvre de très nombreux éléments.

Sans doute beaucoup de communes lançaient-elles spontanément de grandes actions de concertation, mais ce projet a le mérite de rendre obligatoire cette concertation pour toute modification du plan d'occupation des sols ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future, pour toute création d'une zone d'aménagement concerté et pour toute opération d'aménagement de quelque envergure. Il a la sagesse — c'est l'avis de votre commission — de laisser à la discrétion des communes le soin de déterminer les modalités de cette concertation.

Les pouvoirs transmis aux élus locaux impliquent aussi la responsabilité des choix.

On ne peut encore que se féliciter des mesures qui tendent à la simplification des procédures, à commencer par la fusion des deux droits de préemption utilisés par les communes — droit de préemption des zones d'intervention foncière et droit de préemption des zones d'aménagement différé — en un droit de préemption urbain et par la clarification qui est apportée au régime des participations des constructeurs.

Le texte propose en outre une adaptation des procédures aux besoins d'un urbanisme qui ne vise plus à la réalisation de grands ensembles, mais cherche à mener plutôt des opérations plus fines, voire ponctuelles. Or, ce sont bien là les opérations qui répondent tout à la fois aux capacités du moment et aux souhaits très fortement exprimés par les populations. C'est ainsi que la rénovation urbaine, procédure lourde et complexe, est abrogée tandis que la restauration immobilière est assouplie afin qu'elle puisse mieux s'adapter à la diversité des immeubles et des problèmes qu'ils posent.

On y trouve encore une codification des mesures de protection des occupants. Celle-ci s'imposait car les dispositions applicables étaient éparpillées dans de nombreux textes et il était bien difficile au citoyen de ne pas s'égarer dans ce maquis juridique. La clarification opérée par le projet se révèle en outre protectrice des droits des occupants, car elle retient systématiquement la disposition qui leur est la plus favorable, en étendant, le cas échéant, le champ d'application.

Enfin, le projet refond la législation relative aux périmètres sensibles en modifiant tout à la fois les modalités de création de ces périmètres, la procédure du droit de préemption qui y est applicable et les règles relatives à la taxe départementale des espaces sensibles. De plus, il consacre le rôle du département en ce domaine. Votre commission vous proposera à ce sujet

d'amender le texte afin d'obliger le département à établir une concertation évidente avec les communes concernées et de refuser — je vous le disais voilà un instant — la tutelle du département sur les communes.

Tous ces points ont été jugés positifs par la commission des affaires économiques, qui en a respecté l'économie générale ; d'autres aspects ont toutefois suscité ses réserves, voire son opposition.

Tout d'abord, je dois vous faire part d'un regret de la commission. En effet, les dispositions du projet de loi relatives au financement ne visent, en définitive, que les charges qui peuvent être répercutées sur les constructeurs et, contrairement à ce qui avait été prévu lors de la préparation de certains avant-projets, aucun financement d'ensemble n'est envisagé par ce texte. Or, il ne suffit pas de rénover les outils dont pourront user les communes ; encore faut-il leur donner les moyens de les utiliser.

La création d'un droit de préemption unifié sur les zones urbaines et sur les zones d'urbanisation future délimitées par les plans d'occupation des sols est un incontestable progrès par rapport au droit existant.

Le projet qui est transmis aujourd'hui au Sénat tend à mettre en place, de plein droit, un droit de préemption illimité sur ces zones dans l'ensemble des communes dotées d'un plan d'occupation des sols. Compte tenu du développement considérable de ces derniers, ces dispositions conduiraient à établir un droit de préemption sur une surface qui est appelée à croître considérablement au cours des prochaines années ; les chiffres avancés lors du débat à l'Assemblée nationale à propos de la superficie touchée ne peuvent, en effet, tenir compte que des plans d'occupation des sols existants.

Votre commission a estimé que l'expérience des zones d'intervention foncière, qui n'établissaient de plein droit un droit de préemption que dans les communes de plus de dix mille habitants, tout en laissant la possibilité d'instituer ce droit dans les autres communes à leur demande, avait clairement montré l'intérêt d'une distinction, sur ce point, entre communes de plus ou moins de 10 000 habitants. Elle vous propose, en conséquence, de limiter l'institution de plein droit du droit de préemption urbain aux communes de plus de 10 000 habitants et de laisser aux autres communes le soin de l'instituer par simple délimitation.

Vos propos, monsieur le ministre, et l'amendement que nous avons étudié tendent à prouver qu'il n'existe pas entre nous une très grande différence de pensée sur ce sujet ; vous reprenez une disposition initiale qui établit ce seuil de 10 000 habitants.

J'en arrive au droit de préemption. J'aurai l'occasion, au cours du débat, de vous préciser les chiffres. Sachez que le nombre de cas où les communes de France ont utilisé le droit de préemption est infime par rapport au nombre important de déclarations d'intention d'aliéner. Pourquoi ? Probablement — je veux le croire — en raison de la prudence des élus locaux, qui répugnent à recourir à l'excès à une procédure qui, sans être aussi brutale que l'expropriation, est à tout le moins contraignante.

Plus encore, monsieur le ministre — c'est, vous le savez, une critique fondamentale, car qui dit droit de préemption dit paiement à l'acquisition — rien, sauf à prendre bien entendu sur les moyens financiers des communes elles-mêmes, rien n'est prévu pour faciliter ce financement. Il faut probablement voir là, vous le savez, une des causes principales de la limitation de ce droit de préemption.

Le projet modifie la qualification de terrain à bâtir en ajoutant aux critères de desserte par des réseaux — critères qui figurent dans la législation actuelle et que nous connaissons bien — des critères réglementaires qui reposent sur les documents d'urbanisme, notamment l'inscription dans les différentes zones des plans d'occupation des sols. Il est à craindre que cette modification — qui vise à diminuer le coût des opérations d'aménagement en contenant les prix du foncier — n'aboutisse, en fait, à geler l'offre de terrains à bâtir et à empêcher par là même l'exercice du droit de préemption, ce qui est contraire aux objectifs souhaités. C'est pourquoi, tout en acceptant le renforcement des exigences pour l'appréciation de l'importance et du dimensionnement des réseaux, la commission des affaires économiques vous proposera de rejeter l'adjonction de critères réglementaires pour la qualification de terrain à bâtir.

Enfin, votre commission a eu la surprise de découvrir, parmi les dispositions diverses de ce projet relatif à l'aménagement, des dispositions relatives au logement et, plus particulièrement, à l'attribution de logements H. L. M. par un « délégué spécial » du préfet. La simple présence dans ce projet de dispositions fondamentalement étrangères à l'aménagement — autrement dit d'un cavalier législatif — ne peut tout d'abord que surprendre. Mais trouver, en outre, dans un texte qui se targue de poursuivre l'œuvre de décentralisation, un article qui établit

une procédure directement et manifestement contraire à la décentralisation, renforce à tout le moins cette surprise tout en suscitant l'inquiétude. Aussi votre commission estime-t-elle ne pouvoir laisser en l'état cet article 27 du projet et vous fera-t-elle, lors de son examen, des propositions de modification importantes et nécessaires pour que le Sénat puisse accepter les dispositions de l'article 27 ; nous espérons que le Gouvernement saura le comprendre.

Au terme de cette présentation, et en guise de conclusion, votre rapporteur souhaiterait vous faire part de son souci de ne pas voir la décentralisation détournée de ses objectifs. La décentralisation doit correspondre à une prise en main réelle et effective des problèmes par les élus locaux, qui sont l'expression de la volonté des habitants de la commune ou du département ; elle ne doit pas, à la faveur d'une approche technique des problèmes, aboutir à la confiscation du pouvoir local par des technocrates dotées d'une qualification technique nécessaire, mais dépourvues de la légitimité qui fonde la responsabilité des seuls élus.

La commission des affaires économiques a le souci, à propos d'un texte qui intéresse au premier chef les collectivités locales, de rester fidèle à la tradition du grand conseil des communes de France. C'est à la lueur de l'expérience pratique et concrète des élus locaux qui la constituent qu'elle a donc examiné ce projet et refusé tout *a priori*. C'est ce même souci de pragmatisme que vous évoquez également, monsieur le ministre, qui l'amène à vous demander d'adopter ce projet, sous le bénéfice, bien entendu, des modifications qu'elle vous demandera d'y apporter. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des lois a été saisie pour avis de ce texte dans la mesure où, d'une part, il s'inscrit comme étant un des compléments de la décentralisation et où, d'autre part, il touche directement ou indirectement à l'équilibre des pouvoirs entre les individus et la puissance publique, représentée, en l'occurrence, plus par les collectivités territoriales que par l'Etat. C'est donc en s'attachant à analyser le texte principalement sous ces deux aspects que notre commission a mené ses travaux.

Il existe — M. le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan l'a fait remarquer voilà quelques instants — entre les intentions affichées des projets qui devaient régir l'aménagement et le texte qui nous est aujourd'hui soumis, quelques différences, voire quelques manques. J'ai sous les yeux un certain nombre de citations — je me permettrai de vous les lire — qui cernent bien, me semble-t-il, ce projet de loi.

« Poursuivre la décentralisation a pour premier objectif de donner aux communes ou à leurs groupements la responsabilité pleine et entière de leur aménagement. Moins de procédures lourdes et bureaucratiques censées protéger l'intérêt général mais, en contrepartie, plus de transparence et de démocratie.

« Il faut casser la tendance des rapports constants des coûts d'urbanisation sur les seuls constructeurs et donc sur le prix du logement. Il faut mettre en œuvre une aide spécifique aux communes qui respecte la décentralisation, sans que l'Etat puisse exercer lui-même le choix des opérations concernées. »

Enfin, « la réforme de l'urbanisme doit être d'une ampleur sans précédent depuis la loi d'orientation de 1967 ». M. le rapporteur de la commission des affaires économiques a fort justement rendu compte du fait que ces intentions, pour louables qu'elles soient, ont en définitive été suivies d'effets tout à fait restreints.

Mes chers collègues, je vais, si vous le voulez bien, analyser ce texte selon les deux axes qui ont guidé la réflexion de la commission des lois.

Ce texte nous est présenté comme un élément de la décentralisation. Qu'en est-il en réalité ? Il existe un nombre important de mises à jour de certaines dispositions du code de l'urbanisme. En effet, dans un certain nombre de cas, il y a transfert de l'autorité responsable entre le représentant de l'Etat et celui de la collectivité territoriale. C'est tout à fait exact. Toutefois, il faut le noter, cela est strictement limité aux communes qui ont un plan d'occupation des sols approuvé. En définitive, ne reçoivent ces nouvelles responsabilités que les maires dont la liberté d'action est étroitement encadrée à l'intérieur du P.O.S. Un tel système présente des avantages mais également des inconvénients puisqu'il s'agit de l'application d'un document dans l'élaboration duquel l'Etat a été autrefois et reste encore très largement présent.

Mais de là à dire que la décentralisation est réelle, soyons clairs, non ! En effet, le représentant de l'Etat reste très présent et, dans certains cas même, son rôle se voit augmenté, que ce soit par la substitution qu'il impose à la commune en matière de droit de préemption, dans la mesure où celle-ci resterait sourde à ses injonctions — voir l'article 6 — que ce soit en matière d'adaptation des plans d'aménagement de zone, que ce soit — M. le rapporteur de la commission des affaires économiques vient de s'insurger contre ces dispositions — en matière de définition des cahiers des charges ou des règlements des organismes d'H.L.M. ou, pis encore, par sa représentation directe, un délégué spécial agissant à la place de l'organisme responsable de l'H. L. M. dans certains cas dont je sais qu'ils seront limités et dont je sais aussi qu'ils ne se produiront qu'après épuisement des voies de conciliation qui sont d'ailleurs imprécises. Nous le voyons bien, le représentant de l'Etat redevient le seul décideur à la place d'un organisme théoriquement responsable.

Il n'y a pas de décentralisation du tout en ce qui concerne certaines étapes essentielles en matière d'urbanisme opérationnel. La déclaration d'utilité publique reste intégralement de la compétence de l'Etat et, à partir du moment où l'on met en place un dispositif de ce type, on s'aperçoit que toute initiative d'une commune peut parfaitement être bloquée par le représentant de l'Etat qui ne délivrerait pas les autorisations de mettre en place une déclaration d'utilité publique. Il existe par conséquent une possibilité de stérilisation d'une décision et, à la limite, on retrouve là une certaine tutelle sur l'opportunité.

En matière de remembrement urbain — voir l'article 19 — c'est la même chose : c'est le représentant de l'Etat qui met en place les associations foncières. En matière de tutelle de départements sur les communes, sur certains aspects des zones d'espaces sensibles — M. le rapporteur de la commission des affaires économiques l'a fait remarquer tout à l'heure — on se heurte à un certain nombre de difficultés.

Enfin, — mais il s'agit là d'une constatation malheureusement constante sur toutes les lois de décentralisation et celui qui a l'honneur de vous faire cette remarque le sait bien puisqu'il a eu l'occasion de rapporter ici les lois concernant les transferts de compétences — c'est, une fois de plus, une loi de décentralisation dans laquelle il n'y a pas d'argent. De la même manière que l'on a transféré aux communes la responsabilité d'établir leur plan d'occupation des sols en leur disant qu'on les indemniserait — mais on constate aujourd'hui que les communes qui font instruire un plan d'occupation des sols par des cabinets privés ne sont indemnisées qu'aux deux tiers, au maximum, des sommes qu'elles exposent — de même en ce qui concerne l'urbanisme opérationnel, il n'y a aucune dotation spécifique. Les seules « créations » de ressources sont mises à la charge soit des constructeurs, soit de l'ensemble des contribuables d'un département à la place des seuls contribuables situés dans les zones de protection des espaces naturels. C'est la seule généralisation ; il n'y a pas création de ressources nouvelles, encore moins transfert de l'Etat vers les collectivités territoriales.

De cette manière et d'une certaine façon, nous constatons que ce projet de loi est relativement décevant. Monsieur le ministre, en l'étudiant, il m'était venu à l'esprit une image qui vaut ce qu'elle vaut : on a fait, au sud de l'Egypte, une réalisation fantastique que beaucoup d'entre nous connaissent, je veux parler du transfert des temples d'Abou-Simbel ; quand on va visiter cette réalisation, on est immédiatement émerveillé par l'ampleur de la petite montagne qui abrite ces temples.

Quand on analyse de près cette question, on s'aperçoit, bien entendu, que, si l'on a transféré là une œuvre d'art fort ancienne, on a installé un décor. D'une certaine manière, cette loi ressemble un peu à cette image, en ce sens que l'on a mis au goût du jour, transféré, déplacé un certain nombre de textes dont l'essentiel avait été élaboré et mis en place et que pour le reste l'ensemble du monument s'avère passablement vide, comme on le constate à Abou-Simbel lorsque l'on regarde l'envers du décor : ce qui est organisation profonde a été fait autrefois ; le monument d'aujourd'hui est un peu creux. Cela dit, lorsqu'on l'examine d'un peu près, ce « creux »...

M. Robert Laucournet. Le texte n'est pas si creux que cela.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. ... on s'aperçoit qu'il contient quelques vapeurs délétères et le texte peut, nous semble-t-il, du point de vue de la commission des lois, comporter un certain nombre de dangers dans la forme et sur le fond.

Dangers dans la forme : vous savez, mes chers collègues, que lorsqu'on touche au droit des sols, on touche directement ou indirectement au patrimoine des citoyens. A partir du moment où l'on touche au patrimoine des citoyens, il faut s'attendre que ceux-ci soient particulièrement sourcilleux sur l'application

de telles dispositions. S'il est un domaine où le contentieux, si vous me permettez cette trivialité, « démarre vite », c'est bien celui-là. Compte tenu de cette sensibilité, des textes trop flous ou trop précis aboutissent à compliquer les procédures et à remplir les rôles des tribunaux administratifs.

Or que constatons-nous dans le texte qui nous est soumis ? On constate toute une série d'articles rédigés d'une façon tellement floue que l'on peut se demander sur quoi va déboucher leur application.

Premier exemple, plus précisément à l'article L. 300-1 qui figure à l'article 1^{er} du projet, on confond allégrement l'aménagement, lequel se traduit, en définitive, par des opérations contraignantes — droit de préemption, expropriation — et les objectifs, certes ambitieux, mais très vagues. Ainsi, lors de l'application, puisque les articles qui instituent les contraintes font référence à cet article L. 300-1, on se trouvera soit devant un pouvoir totalement arbitraire d'une commune pour laquelle il suffira d'invoquer un des objectifs fixés, soit devant le « gouvernement des juges », qui auront le rôle de préciser, eux, ce que doivent recouvrir, à leur avis, des termes exagérément flous : c'est un premier défaut de rédaction.

Autre défaut : au détour de l'article 27, dans le texte proposé pour l'article L. 441-1, on trouve une indication tout à fait surprenante, selon laquelle les dispositifs d'attribution des H.L.M. doivent respecter « l'équilibre social des quartiers ». J'aimerais, mes chers collègues, que vous considériez un instant l'immensité des contentieux qui pourront naître de l'appréciation d'une notion aussi floue.

Autres termes imprécis, encore qu'ils figurent déjà, je le reconnais, dans le code de l'urbanisme : il est plusieurs fois fait référence aux opérations « prises en considération ». Que veut dire ici la prise en considération ? On nous explique qu'il s'agit là soit d'un acte administratif de l'autorité compétente, soit d'une délibération d'une collectivité territoriale qui délimite les parcelles ou territoires sur lesquels telle opération doit être prise en considération.

Validité de la décision ? Pas de précision, ce qui revient à dire que, d'une certaine manière, — c'est un exemple très illustratif — il suffirait d'une prise en considération d'opérations totalement abandonnées depuis vingt-cinq ans pour qu'on puisse opposer le sursis à statuer dans un certain nombre de cas.

La commission des lois a pensé qu'il fallait, à tout le moins, préciser ces dispositions floues.

Si le texte comporte un certain nombre de considérations qui nous semblent dangereuses, par le coût qu'il en résultera, il comporte également un certain nombre de termes d'un excès de précision pour le moins aussi redoutable.

J'en donnerai deux exemples. Toujours à l'article 1^{er}, le texte présenté pour l'article L. 300-2, qui a trait à la concertation — dont le rapporteur de la commission des affaires économiques vient, à très juste titre, de faire remarquer qu'il était souhaitable, qu'il était même probablement indispensable qu'elle soit mise en place dans tous les cas de réalisations de grande importance — dispose que la délibération de la commune doit prévoir à son initiative les modalités des objectifs d'aménagement ainsi qu'une concertation qui doit associer, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, « les » habitants, article défini, et « les » personnes concernées, article défini ; cette procédure conditionne les décisions touchant au droit des sols. Le Gouvernement, d'ailleurs, dans sa sagesse, avait à l'Assemblée nationale prévu un dispositif selon lequel les décisions en matière d'utilisation des sols n'étaient pas entachées de nullité du fait qu'il y ait eu des problèmes dans la délibération ou la concertation.

Si l'on garde le texte dans l'état actuel, voyez d'ici le contentieux qui pourrait naître de ce fait : une personne concernée — cela peut être un héritier indivisaire depuis trois générations si les indemnités n'ont pas été liquidées — qui n'est même plus citoyen français depuis deux générations, mais qui est une personne concernée, pourra attaquer toute décision de ce genre au motif qu'elle n'y a pas été associée. La commission des lois pense qu'il y a lieu de rendre l'article moins précis et moins général. Il y a d'autres exemples de ce genre d'exagération dans la précision.

Pour mieux cerner les conditions dans lesquelles d'éventuels contentieux pourraient se mettre en place, il y a lieu de revoir le texte sur ces différents points.

Sur le fond, et c'est cela qui inquiète le plus la commission des lois, le texte nous paraît relativement dangereux sur certains points et, à cet égard, je voudrais attirer votre attention, mes chers collègues, sur un aspect général.

Depuis plusieurs années, et pour des motifs tout à fait évidents, s'est engagée en France une lente évolution concernant le droit des sols et les rapports entre les propriétaires fonciers et les collectivités territoriales.

Cette évolution était justifiée pour éviter qu'une collectivité territoriale soit bloquée dans ses volontés d'aménagement ou de réalisation par une mauvaise volonté exagérée des propriétaires fonciers. Elle tendait également à éviter les enrichissements sans cause et le fait que, ici ou là, certains ne profitent exagérément des investissements des collectivités territoriales pour le simple motif qu'ils ont la chance d'être propriétaires d'une parcelle dans une zone d'extension d'une commune. Tout cela a été réalisé jusqu'ici avec une certaine prudence.

Le texte qui nous est soumis fait franchir un très grand, pour ne pas dire un énorme pas en avant dans cette direction. Est-il justifié ? Ne l'est-il pas ? Déséquilibre-t-il les rapports entre le citoyen et la puissance publique représentée par la collectivité territoriale ? Ne les déséquilibre-t-il pas ? S'agit-il d'un de ces points sur lesquels il convient de s'interroger pour savoir si ce renforcement de la gestion publique sur la gestion privée n'implique pas un éventuel changement de société ?

La question mérite au minimum d'être posée en cette première lecture au Sénat, avant l'examen du texte en deuxième lecture, tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat. La commission des lois a donc tenu à évoquer ce problème dès maintenant.

Le texte modifie, en effet, deux séries de dispositions. Il traite, d'une part, de la définition des terrains à bâtir.

Il est souhaitable de mettre à jour le texte qui détermine actuellement, en tenant compte du raccordement avec les réseaux, ce qu'est un terrain à bâtir et ce qui ne l'est pas. Il nous semble cependant exagéré d'aller jusqu'au bout de la logique proposée par le Gouvernement qui prévoit, par exemple, que ne peut pas être réputé terrain à bâtir un terrain, certes raccordé, mais avec des réseaux insuffisants pour desservir une opération d'aménagement ultérieure, puisqu'il suffit qu'elle soit prise en considération. Par un tel système le terrain en question, dont les raccordements suffisent pour la construction envisagée, ne serait considéré comme terrain à bâtir que s'il était raccordé à des réseaux capables de desservir des terrains situés en aval, qui n'ont rien à voir avec lui, mais qui pourraient être inclus dans une plus vaste opération.

Les caractéristiques cumulatives des références réglementaires ont été également ajoutées dans le texte et je crois que M. le rapporteur de la commission des affaires économiques vient de faire justice du caractère cumulatif des deux approches.

Le second aspect qui modifie largement le droit de propriété individuelle a trait à l'extension du droit de préemption. On introduit là un certain nombre de nouveautés.

Vont maintenant être soumis au droit de préemption, si l'on suit la logique du Gouvernement, la totalité des terrains situés en zone urbanisable — alors qu'actuellement sont exclusivement retenues les zones d'intervention foncière délimitées par la commune — et l'ensemble des terrains situés en zone à urbanisation future, ce qui représente une partie non négligeable du territoire national, même si, comme la commission des lois l'approuve, on se limite, ainsi que le suggère la commission des affaires économiques et du Plan, aux communes de plus de dix mille habitants.

Les conséquences risquent d'être multiples.

En ce qui concerne le zonage, par exemple, est-il logique de soumettre au droit de préemption des terrains dont nul ne sait à quelle échéance ils seront éventuellement concernés par une opération d'aménagement ? Il semble plus logique à la commission des lois de ne soumettre au droit de préemption que des terrains situés dans des zones dans lesquelles des opérations d'aménagement auront été prises en considération et à condition que cette prise en considération soit suivie d'un minimum d'effet.

S'agissant du domaine d'application de cette disposition, il faut avoir présent à l'esprit que la personne qui vend ne le fait pas forcément uniquement pour de bas motifs. Elle peut vendre simplement parce qu'elle réaménage son propre patrimoine. Dans ce cas l'on voit mal une collectivité territoriale accepter de se substituer à un acquéreur lorsqu'il s'agit de ventes effectuées dans des conditions particulières, par exemple des ventes en viager ou des ventes qui sont faites sous forme d'échanges, étant entendu, bien sûr, qu'il ne s'agit pas de vider le droit de préemption de la totalité de sa substance en autorisant n'importe quelle manipulation, d'où le texte prudent de l'amendement proposé sur ce point par la commission des lois.

Sur le plan du prix des terrains — je voudrais attirer l'attention du Sénat sur une conséquence qui n'est peut-être pas apparue à tout le monde — à partir du moment où l'ensemble

des terrains urbanisés ou urbanisables — Dieu sait quand ! — vont être soumis au droit de préemption, il est vraisemblable, d'une part, que le flux des transactions va se ralentir très rapidement et, d'autre part, que le dispositif proposé va permettre à la collectivité de contester le prix dans tous les cas. Il va alors être estimé comme en matière d'expropriation. Mais si la commune n'est pas satisfaite du résultat, c'est-à-dire du jugement définissant le prix, elle peut se retirer. Hélas ! le vendeur n'a plus d'acquéreur en face de lui, car, dix-huit mois plus tard, l'acquéreur éventuel n'aura certainement pas maintenu son intention d'acheter ! Le vendeur n'a donc plus d'acquéreur ; la commune ne préempte pas, ce qui veut dire qu'en définitive le terrain aura perdu une grosse partie de sa valeur potentielle de réalisation.

Or nombre de ces terrains appartiennent soit à des entreprises, soit à des entrepreneurs individuels qui ont quelquefois été amenés à donner ces biens en garantie des emprunts contractés. Est-on certain que nombre de banques ne vont pas considérer qu'une grande partie des sûretés qu'elles se sont constituées ont perdu une partie de leur objet, une partie de leur valeur ? Mesure-t-on les conséquences que cette affaire peut avoir ? Il faut aussi avoir présent à l'esprit le fait que ce dispositif, qui est exagérément unilatéral, entre les mains d'une collectivité territoriale, risque de déformer totalement les valeurs de référence du marché, puisque, pratiquement, pour tous les terrains ayant quelque valeur, le droit de préemption communal sera devenu d'un poids tel que, d'une part, les transactions se ralentiront et, d'autre part, les prix risqueront de s'aligner selon des normes qui n'ont plus rien à voir avec la réalité des choses.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois juge nécessaire le maintien d'un minimum de référence au marché, sous réserve d'un dispositif évitant que cela ne constitue une échappatoire entre les mains de spéculateurs peu scrupuleux.

Enfin, il faut considérer la finalité de l'appropriation publique de terrains. Il ne faudrait pas que l'adoption de ce projet de loi aboutisse à la transformation de certaines communes en marchands de biens.

Certes, si un terrain préempté dans le cadre d'une opération déterminée n'est pas affecté à cette opération, il doit d'abord être proposé aux anciens propriétaires. Mais ces derniers seront-ils vraiment intéressés par le rachat de ce terrain dix ans plus tard alors qu'ils avaient pris l'initiative de l'aliéner justement parce qu'ils avaient besoin d'argent ?

Pour le reste, la commune fera ce qu'elle veut. Mais les communes, je le répète, ne sont pas des marchands de biens.

Telles sont, mes chers collègues, les observations formulées par la commission des lois sur le texte actuellement en discussion. Elle vous proposera toute une série d'amendements qui tendent à rétablir un certain équilibre entre la puissance locale et les propriétaires privés. Cela pose, en effet, un problème dont il faut saisir aussi bien la signification de fond que les conséquences économiques.

C'est la raison pour laquelle, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a déposés mais prenant en compte à la fois la modernisation du code de l'urbanisme et l'extension — qu'elle veut garder prudente — des possibilités d'intervention des collectivités territoriales, elle vous demandera vraisemblablement, à la fin de la discussion des articles, d'adopter le texte tel qu'il sortira de nos débats. (*Applaudissements sur les traverses de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il serait présomptueux de dire que le centralisme et les politiques uniformes, qui ont été pratiqués en matière d'aménagement et d'urbanisme, n'ont pas empêché les erreurs du passé et d'affirmer que la mise en œuvre d'une nouvelle « responsabilité locale » préviendra imparablement l'apparition de nouvelles erreurs. L'aménagement est une matière vivante qui nécessitera toujours des retouches et des adaptations.

Mais, même s'il est évident que la mise en place de la décentralisation, qui conduit les collectivités locales à assumer de nouvelles missions, notamment en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'architecture, n'ira pas sans poser quelques problèmes inévitables de rodage, voire d'adaptation, je tiens à affirmer en préambule que la libération de l'initiative locale et l'association concertée des différents acteurs institués par les principes mêmes de la décentralisation à l'échelon le mieux adapté du « terrain » et de ses réalités, constitue une avancée considérable.

Vous comprenez que, dans ces conditions, je ne suis pas d'accord avec le rapporteur de la commission des lois selon qui ce texte est à la fois « flou » et « précis », « creux » et « plein ». S'il était si flou et si creux, sa critique aurait certainement été moins vive. (*Sourires.*)

La période couverte par le 9^e Plan coïncidera, pour notre pays, avec l'objectif non seulement d'inciter les milieux locaux à se préoccuper de leur capacité d'intervention dans le domaine économique, mais bien plus fondamentalement de leur permettre, en se saisissant de l'ensemble des compétences qui leur sont transférées de manière sectorielle, de développer des politiques locales qui intègrent tout à la fois la dimension économique, urbaine, sociale et culturelle. Sans cette capacité des collectivités locales à réunifier, dans un projet global, les compétences auxquelles elles accèdent, il serait malheureusement à craindre que la décentralisation ne s'enlise dans la gestion de responsabilités éclatées.

Mais telle n'est pas mon inquiétude ; le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, et qui se situe clairement dans cette perspective, montre à nouveau, à nos yeux, la volonté du Gouvernement de poursuivre son action pour favoriser de manière déterminante les démarches essentielles du développement local.

Je soulignerai ici la logique et la cohérence de cette volonté.

D'abord, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat traite déjà de la planification régionale, du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Ensuite, en ce qui concerne spécialement le transfert de compétences et les documents d'urbanisme, les articles 35 à 75 de cette même loi ont défini les conditions dans lesquelles les communes peuvent désormais exercer la compétence de droit commun pour l'élaboration et l'approbation des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols, ainsi que pour l'instruction et la délivrance des permis de construire.

Des décrets ont complété ce dispositif, notamment en ce qui concerne les conditions d'application de la réforme, les schémas directeurs et les P.O.S. ; les nouvelles règles applicables aux documents d'urbanisme qui sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 1983 et les décrets du 30 décembre 1983 ont enfin précisé les dispositions particulières relatives au permis de construire et au certificat d'urbanisme.

Nous abordons donc aujourd'hui une nouvelle étape en matière d'aménagement afin de tirer les conséquences des nouvelles compétences des collectivités locales, d'adapter les outils de l'urbanisme opérationnel et de provoquer les conditions d'un renouveau de l'aménagement.

Je n'entreprendrai pas ici une analyse exhaustive du projet de loi : j'aurai l'occasion de m'exprimer plus en détail sur les articles et sur les amendements.

Mais je souligne dès maintenant combien nous paraissent clairs les objectifs de ce projet, ses points forts et l'importance qu'il faut attacher à la recherche d'un niveau adapté de la prise de décision : d'abord ce qu'on appelle « le bassin de vie » ou le « pays » — j'utilise les termes du rapport Dubedout — de manière à renforcer ou à développer des structures d'associations de communes pour mieux faire face aux exigences de l'avenir et pour traiter des problèmes d'aménagement et d'urbanisme en coordonnant, lorsque cela se justifiera, les orientations communales ; ensuite, la commune qui représente bien toujours les niveaux de décision, la décision du pouvoir local ; enfin, l'unité de vie à taille humaine, c'est-à-dire la ville est, en somme, le cadre le plus judicieux du débat public pour prendre en compte les exigences de l'urbanisme, les besoins sociaux, l'animation, le commerce et la vie quotidienne de proximité.

La cohésion entre ces trois niveaux est essentielle. C'est ainsi qu'il est impératif de penser les décisions communales en fonction des orientations de développement fixées à l'échelon du centre de vie qui est le plus souvent celui de l'agglomération.

Il est aussi essentiel de tirer toutes les conséquences de la « consultation nationale sur la loi d'aménagement, projet de quartier », dont il faut souligner la qualité des travaux, notamment en ce qui concerne les structures d'associations et de participation, de telle manière qu'au centralisme d'Etat ne se substitue pas un centralisme municipal qui, par sa proximité, laisserait encore moins de marge que précédemment et, à terme, provoquerait une rupture de dialogue dont les effets seraient alors irréparables.

C'est bien le mérite d'une innovation tout à fait positive du projet de loi puisque nous trouvons dans le texte qui nous est présenté, à l'article 1^{er} qui définit les « principes généraux de

l'aménagement » — dispositions essentielles du projet — un article L. 300-2 qui tend à faire des « habitants et des autres personnes concernées » les acteurs du changement dans le domaine de l'aménagement.

Je reprendrai ici une citation qui me semble devoir marquer les intentions du projet et que je tire du rapport d'Hubert Dubedout sur le thème « ensemble, refaire la ville » : « La conduite des opérations doit reposer sur la volonté de prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions. C'est une remise en cause difficile des comportements des collectivités locales, des organismes sociaux, des gestionnaires de logements. C'est surtout une remise en cause qu'il ne suffit pas de décréter. Seul un long processus, créant les conditions d'une expression des habitants, capable ensuite de les gérer en assumant les déceptions comme les conflits inévitables, peut y parvenir. »

Les modalités de la concertation doivent, bien entendu, demeurer du domaine de décision de la commune, au plan qu'elle jugera le plus approprié.

La réflexion préalable, le débat public, tels sont, en définitive, les chemins qui doivent guider notre démarche pour un aménagement harmonieux, susceptible de répondre plus aisément aux réalités économiques, sociales et culturelles de nos cités.

Autre point fort du projet de loi : la révision des procédures juridiques d'aménagement mises à la disposition des collectivités locales pour la maîtrise foncière. Ainsi les droits de préemption antérieurs sont unifiés et étendus sous forme d'un droit de préemption urbain. Les règles d'évaluation des terrains sont également modifiées pour tenir compte davantage des règles de la planification urbaine, ainsi que celles qui ont été posées par la loi du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences.

Par ailleurs, le droit de préemption des périmètres sensibles est étendu et amélioré. Ainsi, certaines divisions de terrains et de biens immobiliers à des fins spéculatives, aujourd'hui encore non contrôlées, se verront désormais soumises, dans des conditions définies, à autorisation, qu'il s'agisse, par exemple, des divisions de friches industrielles ou des morcellements agricoles.

Le projet de loi comporte, en outre, une révision des financements locaux de l'urbanisation grâce à une diversification des moyens dont disposeront les collectivités locales pour financer les équipements publics rendus nécessaires par le développement urbain. Il précise d'ailleurs fort judicieusement, par exemple, les conditions dans lesquelles des participations financières seront exigées des constructeurs pour la réalisation des équipements à l'intérieur de périmètres délimités après enquête publique.

Les garanties des propriétaires sont enfin renforcées, qu'il s'agisse de la possibilité de mettre la commune en demeure d'acquiescer un bien préempté ou d'obtenir la rétrocession de biens, lorsque ceux-ci sont affectés à des fins qui ne répondent pas aux objectifs de l'expropriation ou de la préemption.

Je conclurai en évoquant rapidement tout l'intérêt des articles 26 et 27 qui proposent une modification des textes constitutifs des organismes d'H. L. M. pour y inscrire des compétences qui étaient auparavant dévolues à ces organismes par des dispositions abrogées du code de l'urbanisme, et y ajouter la réalisation d'opérations de tourisme social.

Il était plus que nécessaire, également, de prévoir tout à la fois une réforme des conditions d'attribution des logements par les organismes, l'élaboration des règles départementales et l'institution d'une procédure particulière en cas de conflit né de l'application de ces règles.

L'Etat, qui finance si largement les logements sociaux, a le devoir de veiller à une parfaite équité dans leur attribution aux catégories les plus intéressantes.

En somme, le projet de loi qui nous est soumis — je termine comme M. le ministre a commencé — répond à un quadruple objectif : il tend à rapprocher les citoyens de la conception et de la mise en œuvre des décisions ; il renforce, en favorisant les initiatives locales, la capacité des collectivités à prendre en compte à l'échelon le mieux adapté les besoins des citoyens ; il vise à assouplir et à simplifier les procédures existantes, à maints égards largement inadéquates ; enfin, il a l'ambition d'élargir et de diversifier l'offre foncière.

Monsieur le ministre, c'est bien sur ces bases que demeurent largement à inventer, sur votre initiative, un aménagement et un urbanisme de qualité.

Parce qu'il considère que le texte qui nous est proposé répond à l'attente de nos collectivités locales et de nos concitoyens, le groupe socialiste vous apportera sa totale adhésion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Mouly.

M. Georges Mouly. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera très brève.

A mes yeux, ce projet de loi relatif à la mise en œuvre de principes d'aménagement est une initiative intéressante. Les nouvelles règles en matière d'urbanisme applicables depuis peu sont de celles qui mettent vraiment en œuvre — encore que pas facilement — l'idée de décentralisation, et les principes d'aménagement dont nous débattons aujourd'hui sont, à bien des égards, leur complément.

Procédures simplifiées, intérêts des citoyens relativement bien garantis, prise en compte des intérêts économiques... autant d'éléments — il en est d'autres ! — qui plaident en faveur du présent projet de loi.

Je me permettrai cependant de formuler trois remarques.

La première porte sur ce qui constitue l'essentiel de l'article 27. Je suis pour le moins surpris — cela a déjà été dit par le rapporteur de la commission des affaires économiques — par la place, il faudrait dire le pouvoir donné au représentant de l'Etat. Que l'on ne voie pas dans cette réflexion la traduction de la moindre opposition, qui serait pour le moins déplacée, à l'égard des commissaires de la République ! Il y a là en quelque sorte rupture avec la logique de décentralisation.

Certes, l'Etat apporte un concours financier aux organismes d'H. L. M. Certes, il est prévu que le conseil départemental de l'habitat donne un avis sur le règlement établi par le représentant de l'Etat. J'espère cependant que les voies de la conciliation conduiront souvent, pour ne pas dire toujours, à une solution et que, par conséquent, ce même représentant de l'Etat n'aura jamais à exercer un pouvoir dont je pense qu'il n'est pas dans le droit-fil de la décentralisation.

Si je me suis permis cette remarque, c'est que je constate, sur le terrain, que la mise en place de la décentralisation n'est pas toujours aisée — c'est le moins que l'on puisse dire — et cela crée des difficultés préjudiciables à tous et que tous déplorent.

Ma deuxième remarque, à laquelle j'attache une plus grande importance, porte sur la place faite aux communes rurales. Elles m'apparaissent trop peu concernées, voire pénalisées par le projet de loi : la ville, les quartiers, oui ; les communes situées à la périphérie des villes, oui ; les communes de faible importance démographique situées en zone rurale, non ou trop peu.

J'apprécie, comme tout un chacun, la place faite ici à la volonté politique des élus locaux à qui est donnée, entre autres possibilités, celle de mettre en œuvre les plans d'occupation des sols, dont j'ai noté le nombre croissant. Je ne sais comment se déroulent ailleurs leur élaboration et leur adoption dans les petites communes rurales ; ce que je sais, c'est que, dans mon département, où les petites communes rurales sont de loin les plus nombreuses et abritent une population souvent en voie de diminution, pour de multiples raisons que je ne développerai pas ici, l'adoption d'un P. O. S. est très difficilement envisageable. Nombre d'élus locaux étaient, en revanche, disposés à élaborer des cartes communales — je ne suis pas le seul, monsieur le ministre, à regretter que ce document n'ait pas connu un sort plus heureux ; il s'agit là, certes, d'un autre débat, mais, en matière d'aménagement, « tout se tient », comme l'on dit souvent.

J'en arrive à ma troisième remarque.

La définition du terrain à bâtir — cela a déjà été souligné — me semble trop restrictive. Il fallait, certes, mettre un frein à des abus préjudiciables à moyen terme aux communes elles-mêmes. Mais nous touchons là à l'une des préoccupations majeures des élus locaux en milieu rural, qui sont désireux de ne pas voir mourir leur commune.

De même, si la refonte de la législation relative au périmètre sensible était nécessaire, les élus des communes éventuellement concernées doivent absolument être entendus.

Là s'arrêtent mes observations.

Le projet de loi en discussion revêt avant tout un aspect technique et j'ai conscience que mes remarques ne font que survoler tel ou tel aspect plus général, voire annexe, ne font que mettre l'accent sur telle ou telle conséquence possible. J'ai voulu exprimer, monsieur le ministre, la nécessité de tout faire en matière d'aménagement pour ne pas pénaliser — pour le moins — pour aider au mieux du possible, en toutes circonstances, une partie de notre territoire pour laquelle se pose avant tout un problème de survie.

La commission des affaires économiques a introduit la référence aux notions de bourg et de village. Je souhaite que cette préoccupation, même si elle ne peut apporter, dans le cadre du présent projet de loi, une solution à tout, reçoive néanmoins un écho favorable. Il n'est sans doute pas facile d'imaginer des règles universellement applicables, mais le monde rural — et je reprends une expression employée par M. le rapporteur de la commission des affaires économiques il y a un instant — ne doit pas être utilisé. Il ne doit pas être davantage oublié ou pénalisé. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. François.

M. Philippe François. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi de vous présenter une observation essentielle qu'appelle, de la part du groupe du R. P. R., le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale et relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, dont la Haute Assemblée est aujourd'hui saisie.

Préalablement à toute autre réflexion, je ne peux m'empêcher de vous faire observer, monsieur le ministre, qu'il est pour le moins surprenant qu'un projet de loi qui se propose de définir la politique d'aménagement des collectivités locales ne mentionne à aucun moment, au nombre des objectifs à atteindre, le maintien et le développement des activités agricoles dans la périphérie des agglomérations urbaines et, plus largement, dans les zones naturelles des plans d'occupation des sols.

Nous sommes en droit de considérer qu'une politique de l'aménagement qui occulte toute préoccupation dynamique de nature agricole n'est pas digne de ce nom et se trouve d'avance vouée à l'échec si elle ne vise pas en priorité à instaurer un équilibre global entre les diverses fonctions dévolues à l'espace national, régional ou local.

Pour les mêmes raisons que je viens d'énoncer, il est indispensable que les agriculteurs soient consultés au titre des fonctions économiques qu'ils remplissent et pas seulement comme une fraction indifférenciée de la population communale.

Après ces remarques de principe concernant l'esprit même du texte qui nous est soumis, mon collègue M. Alain Pluchet fera état de nos principales observations sur les dispositions qui nous paraissent toucher plus particulièrement les agriculteurs en présentant plusieurs amendements, que je demande à la Haute Assemblée de retenir, dans l'intérêt du monde rural. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'union centriste et de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard-Michel Hugo.

M. Bernard-Michel Hugo. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la France s'est dotée de diverses dispositions législatives et surtout réglementaires ayant toujours pour objectif une meilleure maîtrise de son développement urbain.

Les textes les plus anciens remontent au xvii^e siècle et les plus importants sont sûrement ceux qui ont été adoptés sous les iv^e et v^e Républiques, notamment la loi d'orientation foncière, qui est incontestablement la pièce maîtresse.

Mais là n'est pas mon propos, et, par ce bref rappel historique, je tenais seulement à souligner la relation entre les fonctions économiques, sociales, politiques et la production de formes urbaines plus ou moins adaptées dans notre pays.

En effet, la féodalité, le capitalisme marchand, puis industriel, ont, au cours des siècles et avec une relative continuité, défini tour à tour une façon typique de construire et de vivre.

La raison financière brutale et le capital se sont emparés de la production urbaine. Les banques, les promoteurs, l'Etat, par le biais de dispositions législatives ou réglementaires, prenant appui sur des théories urbanistiques, ont planifié l'urbanisation en utilisant des villes comme des opérations financières rentables, au détriment des intérêts locaux et souvent même des intérêts de la population. Il est inutile que je développe ce propos ; vous connaissez comme moi des exemples : les 4 000 de La Courneuve, la Z. U. P. de Vénissieux, avec le quartier des Mingettes, où se déroulent actuellement des opérations de développement social ; la ville dont je suis le maire n'est pas sur ce point, une commune différente des autres.

Très vite, on a abouti à l'ébauche d'un produit urbain nouveau, nécessaire au pouvoir central d'alors, aux décideurs de l'époque. Dans un mouvement d'exclusion du centre vers les périphéries — théorie du zonage à l'appui — une frénésie spéculative a détruit les anciens équilibres fonctionnels, avec l'apparition de ghettos dans les quartiers éloignés et la concentration de couches favorisées dans le centre, des villes, que l'on a généralement désindustrialisé et rénové.

Cette ségrégation a été fondamentalement voulue par la majorité de l'époque. Elle a connu une accélération extraordinaire dès l'instant où, en 1977, la réforme, par MM. Giscard et Barre, du financement des logements sociaux a instauré le système du conventionnement. Le caractère nocif et pernicieux de cette réforme — sur lequel je reviendrai — a échappé à bien des familles à qui on offrait une aide personnalisée au logement en échange d'une politique des loyers de plus en plus chers. Le résultat en est aujourd'hui bien désolant. Peu à peu, les familles à revenus moyens, voire modestes, placées hors du champ de l'A. P. L. se sont trouvées éloignées des possibilités d'accès au logement social ; celui-ci ne répond d'ailleurs plus à sa vocation initiale.

On comprend mieux pourquoi des générations d'hommes politiques se sont attachées à laisser les problèmes d'urbanisme dans le vague, contribuant bien aux objectifs politiques de l'époque.

En prospective et face à ce gâchis énorme, beaucoup reste à faire. Il convient de remodeler le projet urbain sur des bases très différentes et irréfutablement nouvelles, sous peine de perpétuer le processus en cours, de le gérer.

Si j'ai tenu à développer, très succinctement, la politique nationale en matière d'urbanisme d'avant 1981 — quelque peu teintée d'équivoque — c'est que, aujourd'hui, nous avons à examiner un texte qui, de notre point de vue, pose de nouveaux jalons en matière d'urbanisme.

Avec la réforme décentralisatrice, les actions d'urbanisme sont maintenant transférées aux collectivités locales, ce qui a pour effet une modification de la politique d'urbanisme de celles-ci et, parallèlement, une clarification de l'intervention de l'Etat, dont l'action se concentre dans des domaines plus précis.

La réforme des règles d'aménagement qui nous est soumise aujourd'hui s'inscrit dans une perspective d'évolution des moyens et des obligations de l'action des collectivités locales.

Ces orientations sont, nous semble-t-il, positives, notamment par la simplification des procédures. Mais, face au constat que j'évoquais au début de mon exposé, aux difficultés existantes, liées à cette politique menée par l'ancienne majorité, ces orientations pâtiennent d'insuffisances.

Ce projet n'avait pas pour ambition, je le comprends fort bien, monsieur le ministre, de tout régler par quelques mesures législatives. Permettez-moi néanmoins de relever les aspects qui sont pour nous sujets d'inquiétude et que nous souhaiterions voir mieux précisés dans ce projet.

Tout d'abord, il me semble — mes chers collègues ayant un mandat de maire partageront certainement ce point de vue — que l'une des dimensions essentielles d'un nouveau projet urbain réside dans le retour de l'activité productive dans la ville. Face à un phénomène important de désindustrialisation — surtout en Ile-de-France — la ville, bien désarticulée, se trouve au carrefour des questions de l'emploi, de la production, de la distribution et de la consommation des biens, au centre du mode de vie.

Dans ce dernier quart de siècle, c'est à un processus de véritable déstructuration, de véritable recomposition des villes que nous avons assisté. La notion même de ville, son rôle comme lieu de production et d'échange ont été complètement niés.

La production moderne a besoin de la richesse d'un tissu urbain diversifié. L'efficacité économique suppose un développement équilibré des villes. La reconquête du marché intérieur implique la reconquête de l'espace urbain. La nouvelle croissance s'appuie sur la réhabilitation et la réintégration des activités productives à l'intérieur du tissu urbain.

Certes, il ne peut plus s'agir de faire revenir les usines dans les villes, de remplacer la ville des affaires par une ville de la production, mais de reconsidérer et de réindustrialiser la trame urbaine tout entière.

Il s'agit de rendre à la ville sa fonction d'articulation entre les activités et les hommes. Cela suppose de considérer les citadins comme des producteurs et des consommateurs, de réhabiliter le travail et la ville, le travail dans la ville, de renforcer le lien des habitants avec leur ville, en en faisant des acteurs urbains.

Certes, il faut protéger les usines et défendre pied à pied le potentiel industriel existant. Mais réintégrer les établissements productifs dans le tissu urbain suppose, d'une part, une réflexion sur leur taille ainsi que sur leur contenu et, d'autre part, la mise en œuvre d'une politique novatrice et de moyens nouveaux.

Avec la victoire de la gauche, des acquis ont déjà été obtenus depuis mai et juin 1981 : la réforme décentralisatrice conférant aux élus des compétences nouvelles, la loi d'orientation sur les transports, les droits nouveaux pour les travailleurs et les comités d'entreprise. Toutes ces nouvelles dispositions devraient permettre de mener à terme une autre politique urbaine.

La commune doit jouer un rôle incitatif. A cet égard, le projet de loi ne met pas suffisamment l'accent sur la nécessité pour les villes de voir leur potentiel économique maintenu et développé.

Rendre la ville plus urbaine, telle est bien la question à laquelle nous devons répondre et qui ne se limite pas au problème du cadre de vie, mais qui concerne la qualité de la vie en ville, et ce pour la ville elle-même et son histoire.

Bon nombre d'élus ont compris qu'une bonne part des maux dont souffre leur ville, outre la crise économique et les inégalités sociales, tient également à l'inadaptation du mode de production du cadre bâti au regard des besoins sociaux et culturels. On avait construit trop vite et bon marché. Aujourd'hui, il faut payer.

Outre les préoccupations de la remise en état du bâti, les élus ont dû faire face également aux aspects négatifs qui sont venus s'y ajouter : une dégradation de la vie sociale et ses corollaires, comme les comportements marginaux, l'insécurité, et cela malgré les efforts constants et une résistance tenace de beaucoup de municipalités.

La ville, c'est le lieu de la diversité : diversité sociologique, diversité des fonctions, diversité des formes, lieu d'habitat et de travail, lieu d'échange et de communication, lieu culturel par essence. A partir de là, des pistes nouvelles d'intervention de la commune, de l'Etat, des pistes nouvelles de réflexion peuvent être exploitées.

Il convient d'abord d'engager des processus antiségrégatifs. La ségrégation urbaine se caractérise par la dépopulation des grands centres urbains, vidés des couches populaires, et par la spéculation.

Il faudrait ouvrir une parenthèse pour évoquer une autre solution urbaine : les agglomérations nouvelles. Même dans les villes nouvelles, qui ont bénéficié d'un statut spécial, l'aménagement s'est traduit par une ségrégation renforcée, compte tenu des financements spécifiques. Nous avons, par exemple, à Saint-Quentin-en-Yvelines, des quartiers de cadres supérieurs, des quartiers de cadres moyens, des quartiers d'employés et des quartiers d'ouvriers. Il aurait fallu des financements exceptionnels correspondant à une situation exceptionnelle pour mieux brasser les populations.

En outre, ces villes nouvelles se sont construites sans nécessité économique réelle. Malgré les efforts faits pour créer quelques emplois, elles ne sont souvent, hélas ! que des cités-dortoirs, ce que nous avons maintes fois regretté.

Les gens n'y vivent pas plus heureux et, le dimanche, ces villes nouvelles sont souvent désertiques. Le renouvellement de population y est aussi important qu'ailleurs. Ce n'était donc pas une bonne solution.

Le projet de loi n'insiste pas assez, à notre avis, sur la nécessité de rechercher un équilibre social dans la ville, dans le quartier comme objectif prioritaire et de prévoir les moyens de garantir cet équilibre.

De même, ce projet devrait contenir des dispositions visant à combattre la spéculation foncière, même si son objet est de définir des principes d'aménagement.

Il faut donc reconquérir l'espace urbain pour le logement social, qui doit être, à notre sens, synonyme d'habitat de qualité, ce qui favoriserait la recherche en architecture et donnerait une impulsion au secteur pilote du bâtiment.

A cet égard, les villes nouvelles — dont je viens de faire le procès — ont apporté des améliorations sensibles.

Il s'agit également de recomposer la ville par la rénovation des quartiers anciens fort dégradés, mais il ne faut pas attendre davantage.

Or, la loi de 1977 est toujours en vigueur. Toute réhabilitation implique encore le conventionnement, qui présente toujours les mêmes inconvénients : les hausses de loyers et, par conséquent, l'atteinte au pouvoir d'achat, la ségrégation sociale et, par conséquent, la ségrégation culturelle, une politique inflationniste favorisant de fait la spéculation et la récession en matière de construction et de réhabilitation.

Ainsi se trouvent confirmées toutes les analyses que nous avons faites depuis 1977 sur la nocivité de ce conventionnement.

Il faut donc s'engager dans une politique de relance de la construction et dans une réforme du financement du logement. Il convient également de faire progresser le processus de l'autonomie communale afin de rendre les élus locaux pleinement maîtres des décisions qui concernent l'avenir des villes.

A cet égard, nous accordons toute leur importance aux possibilités nouvelles qu'offre aujourd'hui la décentralisation, quant aux droits et libertés des collectivités locales, levier important pour que la ville joue pleinement son rôle et progresse en ce domaine.

Il est indispensable que les collectivités locales agissent en relation avec l'Etat, favorisent la coopération et la solidarité intercommunale afin de répondre à cet objectif de maîtrise du développement urbain visant à une diversité sociale et au développement économique.

Pour que la ville donne sa pleine mesure pour le progrès, il est de première importance que la population, par une meilleure information et une constante concertation, devienne un acteur de cette nouvelle politique urbaine.

Bien sûr, nous sommes résolument pour la concertation la plus large avec la population. Nous aurions même souhaité que le texte prévoie une participation des amicales de locataires, des associations locales liées à la vie du quartier, des comités d'entreprise compétents en matière d'emplois.

La commission des affaires économiques a préféré utiliser une expression plus large qui, dit-elle, les englobe : « les autres personnes physiques ou morales concernées ». Soit !

En ce qui concerne l'attribution des logements, point que vous avez développé longuement, nous voudrions préciser notre position.

S'il s'agit effectivement de faire loger des « pauvres » — terme que vous avez utilisé — ou des travailleurs étrangers dans certaines villes, il s'agit aussi de ne plus les loger tous dans les villes qui ont accepté jusqu'à maintenant de favoriser le logement social. L'attribution doit se faire sur proposition des communes, afin d'instaurer une coordination départementale, voire régionale, là où le déséquilibre est flagrant, comme en Ile-de-France.

Mme Midy a déposé un amendement en ce sens et le défendra.

Je terminerai en ajoutant qu'il n'est pas d'aménagement efficace et que les dispositions resteraient formelles si elles n'étaient pas accompagnées de moyens financiers. La réussite de cette réforme dépend également des capacités de financement octroyées aux collectivités locales.

A ce propos, nous aurions souhaité que le projet contienne des mesures nouvelles, autres que la modification du régime de la taxe locale d'équipement et le versement pour dépassement du plafond légal de densité, qui sont, dans ce projet, la clé de voûte de la partie financière. Je pense notamment à la possibilité pour les collectivités locales de recourir à des prêts bonifiés pour engager une politique plus offensive en matière d'aménagement.

Monsieur le ministre, telles sont les préoccupations qui justifient les amendements que nous défendrons lors de la discussion des articles. Ils sont, selon nous, la condition décisive d'une avancée dans la voie du renouveau. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Colin.

M. Jean Colin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, m'exprimant au nom du groupe de l'union centriste, je déclare en propos liminaire que nous n'avons pas l'intention de réserver un mauvais sort à ce texte et que nous le jugeons *a priori* sans défaveur. Même si ce texte n'apporte pas de transformations fondamentales, divers points nous apparaissent positifs.

Il s'agit, en premier lieu, de compléter les mesures de décentralisation. Nous n'y sommes pas du tout opposés. Pourquoi s'arrêter en chemin ? Les moyens de réaliser les objectifs qui ont été prévus ne doivent pas manquer.

Ce texte pour l'essentiel constitue aussi une mise à jour, une nouvelle codification. En plusieurs points, il traduit une volonté de simplification, à laquelle, là encore, nous n'avons aucune raison de ne pas souscrire.

Après avoir noté ces aspects incontestablement positifs, je suis conduit malgré tout à formuler quelques réserves sur des points qui me semblent particulièrement importants.

Une disposition essentielle du texte m'inquiète, celle qui tend à renforcer l'exercice du droit de préemption et à étendre son champ d'action. Certes, je suis conscient de la nécessité de donner aux collectivités locales les moyens de mener une politique cohérente. En ce sens, le droit de préemption m'apparaît comme un mal nécessaire. Toutefois, l'exercice d'un tel droit aboutit à restreindre sensiblement le droit de propriété. Certaines mesures prévues par le texte me semblent à ce sujet assez excessives.

C'est pourquoi j'estime indispensable de suivre les propositions élaborées par nos commissions en vue d'éviter un élargissement très important du recours à cette faculté, notamment à la généralisation des délégations du droit de préemption, pratique qui, selon moi, devrait être très limitée.

Je note aussi que, dans ce domaine, la disparition de parapets de protection pourtant nécessaires va découler de l'application de ce texte. A mon sens, il n'est pas nécessaire d'aller si loin.

Je formulerais une autre remarque, qui a déjà été présentée par plusieurs collègues ; elle est si essentielle que je juge indispensable d'y revenir dès à présent, avant la discussion des articles : il s'agit des conséquences du texte pour le monde agricole.

Les terres agricoles constituent, pour la plupart d'entre elles, le domaine de l'urbanisation. A cet égard, le texte, surtout dans sa rédaction d'origine, comportait, à mon avis, un point faible. Un chapitre entier est consacré au relogement des occupants. J'ai tout de même été surpris de constater qu'il n'était pas question, ou très peu, des agriculteurs.

La concertation dans ce domaine a certes eu lieu — monsieur le ministre, je ne veux pas vous faire un procès d'intention — mais elle a été insuffisante et les contacts qui ont été pris n'ont pas été très bien compris.

Dans un pays comme le nôtre, qui reste encore largement marqué par les questions agricoles, les intérêts et les légitimes préoccupations des agriculteurs ne doivent pas être négligés à travers un texte qui, dans une large mesure, conditionne leur avenir.

C'est pourquoi je pense que, là encore, les amendements de nos commissions, plus spécialement de celle des affaires économiques, constituent une clé de voûte qu'il convient d'expérimenter.

D'autres dispositions, peut-être moins essentielles, mais qui ont tout de même leur importance, m'amènent à poser des questions. J'espère qu'il sera possible de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes soulevés. Bien sûr, il ne faut pas bloquer les initiatives de l'Etat dans des domaines souvent fort délicats, mais ne peut-on pas s'interroger tout de même sur le risque qu'il peut y avoir à imposer par voie d'autorité, c'est-à-dire par décret, la création de zones d'aménagement différencié pour la réalisation d'équipements sensibles ?

Je citerai l'exemple des équipements qui concernent de près ou de loin le nucléaire civil. C'est un problème délicat auquel tous les gouvernements peuvent se trouver confrontés à l'heure actuelle. N'y a-t-il pas contradiction entre les nouveaux moyens d'autorité dont se dote l'Etat à travers ce texte et les procédures de concertation avec l'usager et les habitants dont on a beaucoup parlé et dont on parle encore ?

En édifiant le régime de la protection des occupants, disposition qui découle de l'article 16 et des articles suivants, et en les mettant dans un droit qui, jusqu'à présent, ne leur était pas si clairement reconnu, les collectivités locales risquent de subir des conséquences défavorables.

Je veux dire par là que la procédure d'expropriation se trouvera nécessairement prolongée, alors qu'elle est déjà interminable. Par conséquent, la réalisation des équipements, rendue déjà difficile par les contraintes financières, sera d'une certaine manière retardée par la création de nouvelles entraves, ce qui sera encore plus gênant pour le secteur du bâtiment et de la construction, dont nous savons combien la situation est difficile.

Enfin, le souci de cohérence avec les lois de décentralisation, en particulier avec les articles 76 et 78 de la loi du 7 janvier 1983 sur les transferts de compétences, nous invite à être un peu réticents à l'égard de l'article 27 de votre projet.

Mais, monsieur le ministre, comme vous avez longuement insisté sur cet article 27, j'en déduis que vous y tenez beaucoup et que, par conséquent, même s'il nous paraît quelque peu surajouté, il sera nécessairement maintenu par le Gouvernement.

A ce titre, tout en regrettant cette disposition et cette façon de voir, je serai amené à formuler une remarque. Est-il vraiment opportun, d'une part, de renforcer la tutelle de l'Etat sur l'attribution, voire la gestion, des logements qui appartiennent aux catégories H.L.M. et, d'autre part, d'alourdir le contrôle sur pièces de la gestion de ces organismes alors que, dans le même temps, on enregistre une entrée massive des représentants de l'Etat dans leurs conseils d'administration, ce qui devrait répondre aux nécessités du contrôle ?

Si l'on doit poursuivre dans cette voie, un double écueil est à éviter.

Le premier serait, au travers de ces nouvelles procédures, de déposséder les collectivités locales du droit d'attribution, car, si l'on veut obtenir une relance de la construction dans le secteur social, il est essentiel que le droit d'attribution des collectivités locales soit sérieusement étendu par rapport aux

dispositions actuelles, notamment en région parisienne. En effet, y a-t-il avantage à créer des logements sociaux si, ultérieurement, les attributions doivent échapper totalement aux communes ?

Le deuxième écueil concerne un point d'ordre social qui paraît délicat. A cet égard, j'invoque mon expérience de maire, bien que je croie avoir échoué — je le dis bien humblement — dans ce domaine. Vouloir concilier la satisfaction des besoins les plus immédiats et les plus criants des plus démunis sans sacrifier pour autant les générations qui montent me paraît difficile. Je m'explique : il faut tenir compte des jeunes ménages, qui ne sont pas toujours les plus démunis parce qu'ils sont logés chez les parents — dans des conditions souvent assez déplorables, mais qui le sont tout de même — tout en n'oubliant pas les personnes qui, sur le plan social, vivent dans des conditions plus difficiles.

Comment concilier ces deux impératifs ? Je vous livre le problème, monsieur le ministre, et vous devrez vous attacher à trouver des solutions équitables car, même avec des systèmes aussi savants que ceux qui consistent en l'attribution de points, on obtient un résultat que j'ai toujours déploré sans pouvoir y remédier, à savoir que les jeunes ménages, par conséquent les jeunes, sont toujours défavorisés en fin de compte.

Dans le cadre d'une politique que nous souhaitons voir se généraliser, le groupe de l'union centriste considère qu'il s'agit là d'un obstacle considérable et certain à la reprise de la démographie dans notre pays. Les jeunes doivent en effet passer une période extrêmement difficile pendant laquelle le droit au logement ne leur est pas accordé parce qu'il est des personnes qui connaissent une situation encore plus difficile que la leur.

Ce projet de loi a fait l'objet d'un certain nombre d'améliorations, et même d'infléchissements par rapport au projet initial. Il peut nous convenir, mais la réforme proposée doit encore subir des modifications allant dans le sens d'une meilleure harmonisation de ses objectifs avec l'esprit et les principes des lois de décentralisation. Nous souhaitons donc vivement que le Gouvernement accepte certains des amendements de nos deux commissions.

Au nom du groupe de l'union centriste, je voudrais d'ailleurs rendre hommage à nos collègues MM. Girod et Lucotte qui, au nom de leurs commissions, ont rendu ce texte beaucoup plus souple et cohérent en lui donnant un esprit conforme aux impératifs des élus locaux responsables de la politique d'urbanisme dans leur ville.

Si ces amendements sont adoptés, nous pourrions approuver le texte. Nous souhaitons donc vivement que le Gouvernement prenne en compte tous ces éléments afin d'aboutir à un texte qui correspondra aux vœux de chacun. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Collet.

M. François Collet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui nous est présenté par le Gouvernement comme la conséquence et la suite logique de la décentralisation des compétences et son prolongement au niveau de l'urbanisme opérationnel.

Toutefois, l'étude du texte révèle que la réalité est différente : s'il est exact que l'on a décentralisé certaines compétences au profit du département et de la commune, le législateur en a cependant profité pour accroître — sur certains points de manière très significative — les prérogatives des collectivités territoriales au détriment du citoyen, et ce dans des proportions qui ne me paraissent pas acceptables. Même si le Sénat a pour vocation de s'intéresser plus particulièrement aux problèmes des collectivités territoriales, il ne peut pas pour autant négliger les intérêts des simples citoyens. C'est dans cette perspective que je voudrais situer mon intervention.

Ainsi, le projet de loi présente deux modifications essentielles : d'une part, une nouvelle définition des terrains à bâtir en cas d'expropriation et, d'autre part, une extension très importante du droit de préemption.

Une nouvelle définition des terrains à bâtir : l'article 3 du projet enserme le juge dans un carcan si étroit qu'il lui retire pratiquement désormais toute liberté pour qualifier la nature d'un terrain.

Le texte subordonne cette qualification à la conjonction de deux types de critères : des critères techniques — à savoir, comme par le passé, une desserte suffisante, des réseaux d'eau et d'électricité — mais aussi un critère de désignation du terrain comme « constructible » par le plan d'occupation des sols s'il existe ou, à défaut, de situation dans une partie de la commune désignée conjointement par la commune et par le représentant de l'Etat comme constructible.

Cette deuxième disposition est contestable. En effet, le plan d'occupation des sols est un document par essence modifiable et, surtout, il est établi par la commune, qui sera aussi le bénéficiaire de l'expropriation. Il ne semble pas acceptable que la commune puisse être ainsi à la fois juge et partie. Il serait donc convenable de revenir aux principes de la législation actuellement en vigueur en restituant au juge son pouvoir d'appréciation, qui constitue la seule garantie véritable d'une juste indemnisation de l'exproprié.

On constate, en second lieu, une extension très importante du droit de préemption. Le projet de loi étend le droit de préemption de la commune et institue simultanément un droit de préemption au profit du département.

Le texte organise une large extension du droit de préemption sur ces deux plans, en ouvrant tout d'abord très largement l'objet de la préemption : désormais, il suffira que celle-ci soit exercée en vue de la réalisation des objectifs définis par l'article L. 300-1. Or cet article donne une définition tellement large, générale et imprécise de l'aménagement que ce texte aboutit en pratique à dispenser la commune d'avoir à justifier de l'exercice de son droit de préemption.

La rédaction proposée pour l'article L. 300-1, mes chers collègues, apparaît — à ceux d'entre vous qui ont pris la peine de le lire — comme un morceau de littérature. On a même prononcé en commission le mot de « lyrisme ». Mais ce n'est pas avec de la littérature que l'on fait des lois !

M. Robert Laucournet. Il en faut !

M. François Collet. Cette disposition ne semble donc pas admissible et il faut, comme par le passé, subordonner l'exercice de la préemption à des objectifs précis et limités.

Par ailleurs, le texte élargit l'assiette géographique du droit de préemption : il ouvre ce droit non seulement — comme auparavant — aux « zones urbaines », mais aussi aux zones dites « d'urbanisation future », c'est-à-dire en fait à tous les terrains construits ou constructibles.

Le projet va plus loin : il institue ce droit dans toutes les communes dotées d'un P. O. S., quelle que soit leur dimension.

Cette double extension est excessive : d'une faculté qui portait sur le tissu bâti des communes numériquement importantes, on passe à un droit général qui touche également les terrains constructibles. Le projet dénature ainsi la préemption urbaine, qui tend à devenir une expropriation de plein droit sans déclaration d'utilité publique.

Cette novation est grave et il y a lieu de craindre qu'à terme elle ne se retourne, comme précédemment le plafond légal de densité, contre ses auteurs.

En effet, pour échapper à la préemption, la seule possibilité dont disposera à l'avenir tout propriétaire foncier situé en zone urbaine ou à urbaniser sera désormais de ne pas vendre. Or, comme la rareté crée le prix, la généralisation de la préemption, loin de peser sur les prix, risque au contraire de les faire augmenter, ce qui va à l'encontre de la volonté du législateur. Il paraîtrait donc souhaitable de limiter la préemption de plein droit aux seules « zones urbanisées » des communes de plus de 10 000 habitants et dotées d'un plan d'occupation des sols.

Au surplus, pour ne pas entraver les mutations immobilières et la libre circulation des biens, qui seule peut influencer efficacement sur les prix, il paraîtrait particulièrement opportun d'encadrer l'exercice du droit de préemption.

Il conviendrait, tout d'abord, de prévoir que la préemption s'exerce au prix du marché tel qu'il résulte de la déclaration d'intention d'aliéner lorsque le vendeur justifie du caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur.

Il conviendrait ensuite de ramener de six à trois mois le délai de paiement, car, si un propriétaire aliène son bien, c'est le plus souvent parce qu'il a un besoin de trésorerie.

Il conviendrait également de limiter la préemption aux seules aliénations dont le prix est stipulé en argent. En revanche, chaque fois que la contre-prestation attendue du vendeur s'effectue en nature — comme dans l'échange, la dation en paiement ou la constitution de rente viagère, par exemple — la préemption ne devrait pas pouvoir jouer. En effet, la commune est dans l'incapacité de fournir cette contre-prestation qui a cependant été la cause de l'aliénation. Autoriser la préemption dans un tel cas aboutirait en fait à interdire aux Français toute autre forme de mutation qu'une vente avec paiement d'un prix en argent car, à l'évidence, c'est sous cette seule forme que la commune pourra indemniser le propriétaire préempté. Il y aurait là une atteinte grave à la libre disposition d'un bien dans le cadre des contrats autorisés par le code civil.

Il conviendrait aussi d'interdire à la collectivité qui a décidé de préempter de pouvoir ensuite se dédire avant la signature de l'acte. En effet, la commune est intervenue — de sa propre initiative — dans le déroulement d'un processus de vente et il ne faudrait pas pénaliser un peu plus le vendeur en risquant de lui faire perdre son acquéreur potentiel qui, lui, n'attendra pas le bon vouloir de la collectivité pour acheter un autre bien.

Il conviendrait, enfin, d'interdire aux collectivités qui ont préempté un bien de le revendre à un tiers et, ainsi, de devenir marchands de biens grâce aux prérogatives de puissance publique.

Les deux garanties prévues par le projet de loi à l'article L. 213-11 apparaissent illusoire. En effet, la délibération motivée du conseil municipal autorisant la revente sera toujours votée puisque — par hypothèse — la commune veut se défaire d'un bien dont elle n'a plus l'usage; par ailleurs, l'obligation de proposer à l'ancien propriétaire l'acquisition du bien est dénuée de toute signification puisque, là encore — par hypothèse — il s'agit d'un bien préempté, donc d'un bien dont l'ancien propriétaire a voulu se défaire.

Dans ces conditions, la seule entrave efficace à la tentation des communes de devenir marchands de biens réside dans l'interdiction de revendre un bien préempté sauf à l'Etat, aux autres collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux.

C'est au prix de ces différentes limitations que le droit de préemption urbain pourrait jouer son rôle d'outil dans l'urbanisme municipal sans provoquer pour autant le gel des sols et la rétention systématique de la part des propriétaires fonciers.

Au surplus, il serait à craindre qu'un droit de préemption urbain d'exercice trop facile pour les communes ne conduise nombre d'entre elles à des préemptions nombreuses et non fondées, mettant ainsi en péril l'équilibre des finances municipales. Il est donc nécessaire de trouver un juste équilibre entre les prérogatives de la commune et les droits des individus.

J'ai rapidement évoqué les conditions essentielles qui doivent être remplies pour que le texte qui nous est soumis puisse recueillir notre agrément. L'adoption des amendements de la commission des lois et de certaines modifications proposées par la commission des affaires économiques serait de nature à nous donner satisfaction; à cet égard, et imitant en cela notre excellent collègue M. Jean Colin, je crois devoir souligner, à mon tour, le remarquable travail effectué par nos rapporteurs, MM. Marcel Lucotte et Paul Girod.

Tels sont, mes chers collègues, les points qu'il nous faudra prendre en considération, lorsque nous en viendrons à l'examen des articles, si nous voulons pouvoir émettre, en fin de lecture, un vote positif sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Valade.

M. Jacques Valade. Monsieur le ministre, le projet de loi qui nous est soumis nous a été présenté comme devant apporter d'importantes modifications et améliorations aux procédures mises en œuvre par les collectivités locales pour résoudre leur problème d'aménagement. L'exposé des motifs annonce une nouvelle structure pour l'aménagement urbain, une simplification et une amélioration des procédures juridiques, une extension des pouvoirs des communes, ce qui — il faut le reconnaître — paraît très prometteur.

Malheureusement, ce texte ne va pas jusqu'au bout des idées affichées et il nous laisse quelque peu sur notre faim. D'ailleurs, l'Assemblée nationale l'a bien montré puisqu'au titre pompeux et ambitieux de « projet de loi pour un renouveau de l'aménagement » elle a préféré celui, plus discret et plus réaliste, de « projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement », qui illustre de façon plus précise les mesures proposées. Le premier titre paraissant quelque peu excessif dans sa formulation.

Deux idées essentielles se dégagent de ce texte et constituent son fondement : d'une part, la nécessité de simplifier et d'actualiser la législation relative aux procédures et aux moyens de l'aménagement, tout en s'appuyant sur l'expérience acquise et sur les orientations nouvelles de l'urbanisation; d'autre part, le désir de poursuivre la décentralisation mise en œuvre en matière d'urbanisme.

Peut-on parler de véritable révolution dans l'aménagement? Nous trouvons seulement la confirmation d'un souci de simplification et d'efficacité. La plupart des mesures présentées s'inscrivent, en effet, dans le droit-fil des ordonnances de 1959 et de la loi de 1975, dont ce texte s'inspire largement; elles tirent aussi les leçons de l'expérience.

Certes, ces deux objectifs sont très importants; c'est, du moins, ce qui ressort de la consultation des associations d'élus, des professionnels, des administrations et des syndicats qui avait été lancée dès le mois d'août 1982 au sujet du projet de loi sur l'aménagement, sous le titre : « projet de quartier ». Cependant, on ne retrouve pas dans le texte présenté par le Gouvernement toutes les idées fortes qui étaient apparues au terme de la consultation. C'est ainsi que les thèmes relatifs à la redevance d'équipement, à la décentralisation de la déclaration d'utilité publique, à la prescription de travaux pour cause d'utilité publique, aux friches industrielles, entre autres, sont totalement absents de ce projet de loi pour le renouveau de l'aménagement, alors que leur importance avait été nettement soulignée lors de l'élaboration du concept de « projet de quartier ».

Néanmoins, pour modeste qu'il soit, ce texte n'en est pas pour autant inintéressant. Si le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale comportait de nombreuses lacunes, après le travail constructif qui a été effectué, il a été amendé de telle sorte que le texte qui nous est aujourd'hui proposé, certes perfectible, s'engage sur la bonne voie puisqu'il respecte désormais au moins les deux objectifs qu'il s'était fixés — clarification et décentralisation — ce qui n'apparaissait pas spontanément dans le texte gouvernemental.

En outre, ce dernier comportait une carence importante : aucune référence n'était faite à l'aménagement du sol par les collectivités locales à des fins économiques. A l'heure où la France vit le cauchemar de la montée du chômage et des fermetures d'entreprise, toujours plus nombreuses, à l'heure où les entreprises, pour demeurer ou pour redevenir compétitives sur le marché national et international, doivent se moderniser, il semble indispensable de prévoir, dans le cadre d'une réflexion sur le renouveau de l'aménagement, des priorités pour des actions permettant à nos entreprises une implantation améliorée débouchant sur une modernisation rapide de l'outil de production et de distribution.

L'aménagement doit également devenir un moyen de modernisation, un outil au service de notre appareil industriel. Il ne faut pas attendre plus longtemps pour mettre en place des mesures destinées à créer des zones industrielles capables d'accueillir des usines modernes, mettant à leur disposition des infrastructures adaptées et reliées aux divers réseaux de communication. Doit intervenir une prise de conscience de tous et de chacun. Soyons collectivement persuadés que, sans renouveau de l'aménagement, aucune modernisation efficace ne pourra se développer.

Au-delà de cette remarque, et ainsi que je le disais précédemment, le texte déposé sur le bureau du Sénat comprend des mesures importantes. L'uniformisation et la réunification du droit de préemption pour la zone d'aménagement différé — Z.A.D. — et la zone d'intervention foncière — Z.I.F. — en un droit de préemption urbain constituent une initiative intéressante et propre à aller dans le sens d'une simplification des procédures.

Par ailleurs, la création d'un droit de préemption unifié pour les zones urbaines et les zones d'urbanisation future délimitée par les plans d'occupation des sols est certainement un élément de progrès. Cependant, le projet de loi tend à établir une situation où, en droit, toutes les communes de France dotées d'un plan d'occupation des sols peuvent théoriquement, selon leur gré, exercer un droit de préemption illimité sur tous les terrains constructibles à court ou à long terme; M. François Collet vient de développer cette notion très largement. Or, les plans d'occupation des sols vont connaître un développement considérable puisqu'ils conditionnent la liberté d'utilisation du sol. C'est un droit de préemption sur des surfaces qui ne sont pas connues, mais qui sont certainement considérables, qui est ainsi institué. Cette mesure va déboucher sur une inévitable restriction du droit de la propriété privée en France à laquelle il nous est difficile de nous associer.

Il est essentiel, certes, que l'intérêt général soit privilégié aux dépens de l'intérêt particulier, mais sans aliénation totale de l'un à l'autre. Bientôt, les collectivités vont être toutes dotées d'un plan d'occupation des sols et pourront donc disposer d'un droit de préemption universel. Dès lors, les terrains privés urbanisables seront, en quelque sorte, mis en tutelle par les communes, ce que nous ne pouvons accepter.

Bien sûr, les procédures de zones d'aménagement différé et de zones d'intervention foncière pouvaient paraître lourdes et compliquées, mais elles répondaient à des buts précis et, de ce fait, avaient des limites.

Par la généralisation que vous proposez, vous apportez certes une novation, mais aux conséquences difficilement évaluables et incontestablement négatives. C'est la raison pour laquelle

je m'associerai aux conclusions de M. Collet. Je me fierai aux propositions que nous feront nos rapporteurs, qui ont excellemment travaillé l'un pour la commission des lois, l'autre pour la commission des affaires économiques et du Plan. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les divers intervenants ainsi que les rapports faits par MM. Girod et Lucotte. J'ai apprécié, en outre, le travail important qui a été accompli en commission et qui, sur bien des points, devrait permettre de faire évoluer le texte dans un sens positif.

J'ai noté que M. Lucotte éprouvait un certain nombre de réticences, notamment à propos du champ d'application du droit de préemption, qu'il veut limiter. Le Gouvernement — je l'ai dit et je le répète — s'en tiendra à sa position initiale qui limite le champ d'application, pour les communes de moins de 10 000 habitants, aux seules zones U.

J'ai également été très attentif, monsieur le rapporteur, à vos observations concernant les modalités d'évaluation des biens. Tout en restant très attaché à la prise en compte de la constructibilité des sols pour la qualification des terrains à bâtir, j'enregistre votre souhait de voir ce texte aménagé.

Je voudrais me féliciter, d'une façon plus générale, qu'au-delà des critiques que vous avez formulées — cela est bien normal, puisque le rôle d'une assemblée parlementaire est de proposer des amendements — vous ayez bien voulu juger positifs les apports de ce texte et apprécier favorablement l'ensemble du projet.

M. Colin a formulé la même appréciation en déclarant qu'il jugeait le projet sans défaveur bien que ses ambitions soient limitées. C'est tout le problème de la modestie de ce texte qui est posé, modestie sur laquelle je reviendrai en conclusion.

Je crois utile de rappeler encore une fois que ce projet de loi est le fruit d'une large concertation et de deux années de consultation. Il traduit la quasi-unanimité des collectivités locales sur les mesures proposées, qui sont des mesures concrètes et souples, l'idée principale étant de rendre l'initiative aux acteurs locaux; la même quasi-unanimité, en dépit, bien entendu, de certaines réserves, a été observée dans les milieux professionnels.

Je voudrais maintenant reprendre quelques-uns des thèmes qui sont revenus dans vos différentes interventions, notamment celui de la décentralisation dans l'urbanisme et du transfert des compétences.

En vous écoutant les uns après les autres, j'ai noté des appréciations parfois très divergentes non seulement sur ce projet, mais aussi sur la décentralisation elle-même. M. Lucotte a salué les conditions dans lesquelles s'opère la décentralisation de l'urbanisme, liant la planification des sols dans l'élaboration des P. O. S. et le transfert des compétences. Il s'est félicité de l'accroissement du nombre de prescriptions de P. O. S. et a également confirmé que les nouveaux transferts proposés par le présent texte contribueraient à renforcer l'incitation faite aux communes de s'engager, pour celles qui ne l'ont pas encore fait, dans la voie de la planification.

Ayant entendu M. Lucotte, j'ai été quelque peu frappé par les propos du rapporteur pour avis, M. Girod, qui, lui, a déclaré que l'administration de l'Etat s'était réservée la possibilité de tout contrôler; que la décentralisation des procédures d'aménagement n'était que de pure forme; que l'effet du dispositif, dans de nombreux cas, était de restreindre la liberté d'action de la commune en matière d'urbanisme; que la compétence de la commune serait résiduelle; que les communes rurales seraient pénalisées: pour elles, l'élaboration d'un P. O. S. serait un luxe peu accessible!

Ainsi, certains saluent le rythme de prescription des P. O. S. — M. Valade, notamment, vient de dire à l'instant que toutes les communes en seront bientôt dotées — d'autres — M. Girod, par exemple — déclarent qu'il faudra de quinze à trente ans pour que le pays en soit entièrement pourvu. Il faudrait savoir!

Je me permets simplement de vous rappeler la réalité présente: 8 474 plans d'occupation des sols opposables intéressent déjà 38 500 000 habitants, sans compter les 4 000 prescriptions complémentaires enregistrées.

Monsieur Girod, la décentralisation dont nous parlons, celle qui est en cours, respecte les principes de la loi du 7 janvier 1983. Elle établit en effet un lien entre transfert de compé-

tences et planification; l'Etat est associé et il est garant de l'intérêt général, assurant un contrôle de légalité *a posteriori*. Cette décentralisation respecte en outre les délais annoncés: 1^{er} octobre 1983, décentralisation de la planification; 1^{er} avril 1984, décentralisation du permis de construire; 1^{er} octobre 1984, mise en œuvre de la constructibilité limitée; aujourd'hui, enfin, loi sur l'aménagement.

Vous avez dénoncé le caractère très restrictif de la loi de décentralisation. Très honnêtement, je dois vous dire que je m'étonne qu'une telle critique vienne d'un homme qui a contribué de façon très positive à l'élaboration du premier texte de décentralisation, celui du 7 janvier 1983. C'est cette loi forte et ambitieuse qui permet aux maires d'exercer leurs responsabilités tout en leur donnant les sécurités nécessaires, par exemple, par la présence de l'Etat lorsque l'intérêt général est en cause.

Je rappelle — mais vous le savez bien — que deux prérogatives importantes demeurent de la compétence de l'Etat.

La première, c'est la déclaration d'utilité publique pour expropriation. En effet, après consultation du Conseil d'Etat, il est apparu que cette prérogative dépassait le cadre de l'aménagement et de l'urbanisme, intéressait autant l'Etat que le département ou la commune, mais relevait traditionnellement de la compétence de l'Etat en raison de la gravité de la mise en œuvre de cette procédure.

La deuxième prérogative importante qui demeure de la compétence de l'Etat est la déclaration d'insalubrité parce qu'elle recouvre des actions nationales de solidarité.

S'agissant de la préservation du patrimoine, la loi du 7 janvier 1983 a nettement confirmé les compétences de l'Etat qui, en ce domaine, continuent d'exister par-delà, pour ne pas dire avec la décentralisation. Elles concernent les abords des monuments historiques, les sites, les secteurs sauvegardés. Cette loi, cependant, a prévu un nouveau mode de gestion des abords des monuments historiques — cela concerne tout de même un permis de construire sur quatre — par la procédure des zones de protection du patrimoine architectural et urbain, les Z. P. A. U. Cette procédure introduit trois souplesses: d'abord, la création d'un périmètre adapté à chaque ville, à chaque quartier au lieu des 500 mètres de rayon global prévus jusque-là; ensuite, un accord entre l'Etat et la commune; enfin, en cas de désaccord entre l'architecte des bâtiments de France et le maire, l'arbitrage du commissaire de la République de région après avis d'un collège d'experts.

En ce qui concerne le remembrement urbain, les associations foncières urbaines sont, je le rappelle, des associations syndicales de propriétaires qu'il est donc difficile de décentraliser — passez-moi l'expression — sans remettre en cause toutes les autres associations syndicales régies par la loi du 21 juin 1865.

Enfin, j'en viens à un sujet qui a été largement abordé par la plupart d'entre vous, dont nous aurons l'occasion de reparler, à savoir les attributions de logements H. L. M. Là aussi, la responsabilité de l'Etat dans le financement tout à fait considérable, vous le savez, du logement l'autorise à proposer un système exceptionnel visant à garantir le logement des plus défavorisés.

Je me suis déjà exprimé sur ce sujet dans mon intervention liminaire et j'aurai sans doute l'occasion d'y revenir au cours de la discussion des amendements qui seront proposés à l'article 21. Mais je voudrais d'ores et déjà rassurer ceux qui, comme M. Mouly, tout à l'heure, ont, me semble-t-il, mal compris le sens de la mise en place de ce délégué spécial du commissaire de la République. Je l'ai dit, je le répète, on le redira, il s'agit de cas tout à fait exceptionnels qui se présentent une fois que toutes les voies de conciliation ont été épuisées.

Je rappelle également que sont actuellement mis en place des comités départementaux de l'habitat — C. D. H. — qui joueront précisément un rôle dans la détermination et dans la fixation du règlement départemental d'attribution. Ce ne sera donc pas simplement le représentant de l'Etat, le commissaire de la République qui interviendra sur ces questions.

Sachez également, monsieur Colin, que cet article n'a pas été pour ainsi dire surajouté, comme vous-même et certains de vos collègues l'ont prétendu, mais qu'il y trouve toute sa place dans la mesure où, comme je le disais tout à l'heure, l'article 1^{er} relatif à la définition de l'aménagement intègre — comment ne le ferait-il pas? — la définition d'une politique locale de l'habitat.

Comment parler d'une politique locale de l'habitat, partie intégrante de l'aménagement urbain, sans évoquer la façon dont les différentes catégories sont amenées à être logées? Nous pourrions en débattre longuement. Tel est — je le dis à M. Colin et à ceux qui ont évoqué cette question — l'esprit dans lequel a été rédigé cet article.

Monsieur Colin, vous avez également souhaité qu'une part plus importante de logements soit réservée aux communes. Sachez — je le dis à nouveau et je le répéterai encore — que c'est également notre intention. C'est pourquoi il n'est pas prévu de part garantie. Les nouvelles dispositions de ce projet de loi permettront aux communes d'obtenir, si elles le désirent et après négociation, une part plus importante de logements.

MM. Laucournet et Bernard-Michel Hugo ont évoqué les objectifs du Gouvernement en matière d'attribution de logements, à savoir la nécessité de développer la solidarité entre les organismes d'H. L. M. afin d'éviter de loger les plus pauvres dans les mêmes communes. Je me félicite qu'ils aient bien perçu l'intention du Gouvernement.

Il ressort des exposés des différents intervenants que cet objectif ne semble pas soulever de contestation. Je veillerai personnellement, puisque la question a été évoquée par M. Bernard-Michel Hugo, à ce que cet objectif soit particulièrement respecté dans la région parisienne dont je connais bien, ainsi que la plupart d'entre vous, les problèmes tout à fait spécifiques en la matière.

Quant à la critique formulée par M. Girod sur le droit de substitution en quelque sorte de l'Etat à la collectivité locale à travers le droit de préemption ou le plan d'aménagement de zone en Z. A. C., j'insisterai sur le fait que l'intervention de l'Etat n'est qu'exceptionnelle, par exemple lorsqu'il s'agit de préparer un équipement ou une opération qui, sans être une opération d'intérêt national comme les villes nouvelles ou l'E. P. A. D. — l'établissement public pour l'aménagement de la Défense — est d'une certaine importance. Je pense à la réalisation de lignes de T. G. V. ou à la construction d'un aéroport régional. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat peut difficilement être contestée.

De même, il ne me semble pas anormal de donner à l'Etat, dans les mêmes conditions que dans la loi du 7 janvier 1983 pour les P. O. S., la possibilité de modifier un plan d'aménagement de zone si survient un projet d'intérêt général — une Z. A. C. communale ne peut pas bloquer un projet national de construction d'autoroute ou d'une centrale nucléaire, par exemple — ou si intervient — cela sera bientôt le cas — une nouvelle loi sur la montagne ou sur le littoral.

Je dirai pour me résumer que, tout comme dans l'élaboration des P. O. S., l'Etat n'intervient ni plus ni moins, il intervient de façon tout à fait exceptionnelle.

Monsieur Girod, vous avez regretté l'absence de référence au projet de quartier. Or, vous le savez mieux que personne, la loi n'est faite ni pour encadrer ni pour paralyser ce qui selon nous doit demeurer une démarche locale et aussi par nature une démarche politique dans le sens le plus plein du terme. D'ailleurs, au cours de la consultation nationale, les responsables de l'aménagement ont tous, je dis bien tous, insisté pour que l'on ne réglemente pas la démarche communale. Le rôle de la loi consistera précisément à accompagner cette démarche par une nouvelle définition de l'aménagement. Je ne sais pas si cette démarche est lyrique ou poétique, comme l'un d'entre vous l'a dit tout à l'heure, mais en tout cas, nous pourrions en discuter et amender le texte. En tout état de cause, il est nécessaire d'avoir une véritable définition de l'aménagement en termes d'objectifs et non pas simplement en termes de procédures.

Le rôle de la loi, en outre, sera d'accompagner la démarche par une concertation préalable, par une définition de périmètres d'études et de participations financières, par l'adaptation également des mécanismes fonciers, par l'ouverture des zones à l'urbanisation, par le droit de préemption urbain, rénové et simplifié, par les mécanismes d'évaluation des biens.

La démarche dite du « projet de quartier » a été encouragée par une circulaire du 27 juillet dernier. Je peux vous dire, vous le savez probablement car j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer devant votre assemblée, voilà quelques mois, que les aides financières du comité interministériel des villes aux études intéressantes ces projets de quartier ont d'ores et déjà été dégagées puisque plusieurs dizaines de dossiers ont été retenus par ce comité, qui seront financés par le fonds social urbain doté, je le rappelle, de 600 millions de francs.

Ainsi la loi offre les conditions pour que, sur le terrain, les collectivités puissent mettre en œuvre véritablement ces projets de quartier.

Certains d'entre vous ont également évoqué la question, tout à fait importante, j'en conviens, du financement de l'urbanisation pour regretter que la loi ne règle pas de façon définitive ce problème du financement. En fait, le projet de loi qui vous est soumis n'a pas voulu alourdir la taxe locale d'équipement, qui

rapporte aujourd'hui quelque 1 500 millions de francs. Nous avons effectivement envisagé de créer une redevance. J'en ai dit un mot tout à l'heure et j'attends de votre assemblée que vous me permettiez d'avancer sur cette voie. En effet, l'affaire n'est pas simple. Cette redevance, payée par les propriétaires, pourrait alléger les participations des constructeurs qui sont aujourd'hui estimées à 4 milliards de francs. Nous l'avons, comme vous le savez, dans le texte, clarifiée, légalisée mais, bien entendu, laissées à la libre négociation locale.

Je profite de cette occasion — la discussion des articles n'en sera que plus claire — pour rappeler comment, très probablement, se présente le financement de l'urbanisation. Au total, 30 milliards de francs de dépenses sont en cause. Du côté des recettes, la T. V. A. représente environ cinq milliards de francs, la dotation globale d'équipement un milliard — ces chiffres sont approximatifs, il s'agit de grandes masses — la taxe de plafond légal de densité cinq cents millions de francs, la T. L. E., environ un milliard et demi de francs et la participation des constructeurs, un peu moins de quatre milliards de francs ; le reste, c'est-à-dire dix-huit milliards de francs, est financé par autofinancement ou par emprunt. C'est là qu'interviennent également les subventions de l'Etat au titre des politiques d'innovation et de solidarité, je veux parler du fonds social urbain dont j'ai dit tout à l'heure qu'il était doté de six cents millions de francs. Voilà quelques données qui permettent de mieux comprendre le problème important qu'est celui du financement de l'urbanisation.

Avant de conclure, je répondrai à ceux d'entre vous qui ont abordé le problème du monde rural que l'aménagement ne doit en aucune manière l'ignorer. Je rappellerai néanmoins que c'est à l'échelon de la planification, c'est-à-dire de l'élaboration de documents de planification de référence tels que les S. D. A. U., les chartes intercommunales et surtout les P. O. S., qu'il convient de déterminer les conditions de protection et de mise en valeur, si cela est nécessaire, des espaces libres et principalement des espaces à vocation agricole. Les règles d'élaboration de concertation, de publicité et d'enquêtes publiques permettent, à ce stade, d'assurer pleinement la prise en compte des besoins.

Les zones d'urbanisation future, c'est-à-dire les zones non agricoles des P. O. S. qui viendront éventuellement réduire telle ou telle surface à vocation agricole, seront alors déterminées.

Le projet qui vous est aujourd'hui soumis vise donc les actions engagées, non pas en amont, mais en aval de cette planification. L'article 1^{er}, qui définit l'aménagement, évoque précisément la sauvegarde des espaces naturels.

En commentant la définition de l'aménagement, M. Girod notait qu'il n'est fait mention ni de l'aménagement rural ni des activités artisanales. Il a cependant dû remarquer que l'aménagement n'est pas qualifié d'urbain ; cela sous-entend qu'il peut être autre. De plus, le Gouvernement vous propose, par amendement, de qualifier les activités économiques. Cela implique que les artisans ne sont donc absolument pas exclus de ce dispositif. Bien entendu, le problème évoqué par M. le rapporteur pour avis étant réel, le Gouvernement reste ouvert à toute amélioration possible au cours du débat.

M. François a évoqué le problème des intérêts agricoles. C'est la planification — ou l'application de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 qui fixe les règles de constructibilité limitée — qui traite ce problème au fond. Les chambres d'agriculture sont consultées pour les schémas directeurs ou les P. O. S. ; il en va de même pour les P. A. Z. — plan d'aménagement de zone — et dans les Z. A. C. — zone d'aménagement concerté — puisque les chambres d'agriculture, comme les autres chambres, sont associées à leur élaboration.

M. Collet a évoqué le risque de gel de l'offre de terrains à bâtir en raison des critères retenus pour leur qualification. J'avoue ne pas très bien comprendre. L'offre de terrains à bâtir n'est réelle que si les terrains offerts sont effectivement constructibles au regard des règles de constructibilité des plans d'urbanisme. Comment pourrait-il y avoir terrain à bâtir sans droit à construire au titre de ces plans ? Nous aurons — j'imagine — l'occasion d'en reparler au cours de la discussion des articles.

Vous avez également proposé, monsieur Collet, que le droit de préemption soit réservé aux seules transactions avec paiement en argent, à l'exception de toutes celles qui se font en nature. Il s'agit également d'un problème sérieux et compliqué que nous avons déjà examiné et sur lequel nous reviendrons probablement au cours du débat ; je pense notamment au problème du viager. Sur ce point, comme sur un certain nombre d'autres que j'ai évoqués, je reste ouvert à toutes vos suggestions pour autant qu'elles ne posent pas de problème juridique insoluble.

Enfin — je le disais tout à l'heure — je voudrais m'expliquer sur ce que M. Lucotte a appelé « la modestie du projet ». Je rappelle, sans ironie, qu'en bien d'autres occasions c'est plutôt le contraire qui est reproché au Gouvernement ; mais une fois n'est pas coutume, nous sommes aujourd'hui critiqués pour notre modestie. En fait, je le rappelle, nous avons voulu offrir, pour l'essentiel, des outils rénovés, des outils simplifiés et décentralisés ; vous nous reprochez, en quelque sorte, de ne pas avoir décentralisé la déclaration d'utilité publique.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Ce n'est pas moi !

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Il s'agit, non pas de vous, monsieur Lucotte, mais de certains de vos collègues. J'imagine ce que nous aurions entendu dans cette assemblée si nous avions annoncé d'entrée de jeu que l'expropriation était donnée aux communes ! Il n'en demeure pas moins que la question de la décentralisation de la D.U.P. reste posée et qu'il nous faut y réfléchir. Cela ne concerne, en tout état de cause, ni les seules communes, ni les seules opérations d'aménagement.

Nous avons effectué ce travail, cette mise en place d'outils rénovés et simplifiés sans inventer — je le répète — de nouveaux mécanismes. Ainsi, on peut effectivement envisager une redevance d'équipement ; ce point a été évoqué par plusieurs d'entre vous. Néanmoins, il me semble souhaitable de vérifier auparavant que les élus sont bien preneurs et c'est ce que je vous propose.

S'agissant des friches industrielles, il ne me semble pas qu'un mécanisme spécifique nouveau soit à inventer. En effet, la panoplie des instruments est déjà suffisamment large ; par ailleurs, nous devons nous méfier des définitions : quand et comment apprécier qu'il s'agit bien d'une friche ?

Enfin, en ce qui concerne la prescription de travaux, nous lui avons préféré — vous le savez — la décentralisation de la restauration immobilière.

En conclusion, je dirai que nous avons procédé à des consultations et que nous avons réfléchi. C'est aussi pourquoi nous avons voulu dissocier ce texte des lois de transferts de compétences qu'il complète et vous conviendrez avec moi, monsieur le rapporteur, qu'il valait mieux cela qu'un texte mort-né de 1977 dont vous avez vous-même parlé. C'est mieux que d'inventer *ex nihilo* des mécanismes complexes, artificiels dans la pratique, peu opérationnels et dont les effets pourraient être contraires aux intentions proclamées.

Tel est, mesdames et messieurs les sénateurs, l'esprit dans lequel ce texte a été préparé. Sachez, je le répète, que je reste totalement ouvert aux améliorations que vous proposerez, sous réserve, bien entendu, qu'elles respectent cet esprit et cette volonté, ce dont je ne doute absolument pas. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, voilà un instant, vous avez fait allusion à ma prise de position sur la mise en place de la décentralisation. A fréquenter de près beaucoup d'élus locaux — votre collègue M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a eu l'occasion, récemment, de rencontrer des présidents de conseils généraux — l'ambiance dans laquelle se met en place la décentralisation semble plus nuancée que la description idyllique que vous nous avez faite tout à l'heure, comme le font d'ailleurs souvent ici les membres du Gouvernement.

Je comprends bien le raisonnement du Gouvernement, qui consiste à ne transférer les responsabilités que dans la mesure où il existe un P. O. S. Néanmoins, je formulerai deux observations.

A partir du moment où il existe un P. O. S., la capacité d'initiative de la commune fait l'objet d'un encadrement très restrictif, spécialement en ce qui concerne la principale compétence transférée : la délivrance des permis de construire.

De plus, beaucoup de maires — nous en rencontrons tous les jours et j'en ai encore rencontré ce matin — sont extraordinairement réticents à l'idée de mettre en place un P. O. S. dans la mesure où il s'agit d'un document effectivement très contraignant. Or, la responsabilité du permis de construire est mal garantie par les assurances pour ce qui concerne les risques encourus par la commune — il ne faut pas l'oublier — et elle est en outre très difficile à modifier en cas d'erreur.

La loi de décentralisation que j'ai eu l'honneur de rapporter ici et qui a été adoptée dans les conditions que vous connaissez aussi bien que moi — la majorité de cette assemblée y était

très réticente — prévoit bien deux modes différents de révision d'un plan d'occupation des sols : la révision légère qui est relativement facile et la révision lourde qui est aussi difficile que la mise en place.

Monsieur le ministre, je suis obligé de vous dire qu'un certain nombre d'élus locaux commencent à observer avec étonnement le tri qui est fait entre les révisions légères et les révisions lourdes par certains commissaires de la République. Je crois pouvoir vous dire par avance que nous allons avoir, dans les mois à venir, quelques polémiques sur ce thème. Cela n'est pas fait pour entraîner les maires à mettre en place des plans d'occupation des sols. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

TITRE I^{er}

Principes de l'aménagement.

M. le président. Par amendement n° 145, M. de La Forest propose, dans l'intitulé du titre premier, après les mots : « de l'aménagement », d'ajouter le mot : « urbain ».

La parole est à M. de La Forest.

M. Louis de La Forest. Cet amendement, qui peut apparaître au premier abord superfétatoire puisque nous nous situons dans le code de l'urbanisme, présente cependant l'intérêt de mieux cerner la nature de l'aménagement dont il est question dans le présent projet de loi.

En effet, l'aménagement tel qu'il est défini ci-après ne peut et ne doit en aucun cas être confondu avec ce que l'on appelle plus généralement l'aménagement du territoire. Force nous est de constater que, si l'aménagement défini dans le présent projet concourt largement à l'aménagement du territoire, il ne peut lui être assimilé, notamment en raison même de l'absence de référence dans sa définition à l'espace rural et aux activités agricoles.

De plus, l'aménagement défini ci-après ne peut non plus être confondu avec l'aménagement foncier ou rural et, s'il est vrai que le présent projet s'applique indifféremment à l'ensemble des communes, y compris les communes rurales, il ne concerne tout au plus pour ces dernières que les zones urbaines, urbanisées, voire urbanisables, de ces communes.

L'aménagement défini au sens du code de l'urbanisme est donc l'aménagement urbain ; il paraît en conséquence opportun d'intituler « Principes de l'aménagement urbain » le titre premier dans le présent projet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je ne voudrais pas faire de la peine à M. de La Forest, mais la commission est, pour des principes que j'ai déjà définis dans mon intervention, tout à fait défavorable à la mention d'aménagement urbain dans le titre premier.

Le texte ne fait pas apparaître assez clairement — nous l'avons souligné comme beaucoup d'autres orateurs, et c'est l'un de nos regrets — que les problèmes d'aménagement ne laissent pas le monde rural à l'écart. Cela est si vrai que ce texte traite des zones d'urbanisation future — zones de type N. A. situées principalement dans le domaine rural — des zones spécifiquement agricoles — zones de type N. B., N. C., N. D. — et des espaces naturels sensibles qui sont presque toujours dans le monde agricole. Nous avons également fait des efforts à travers différents amendements que vous examinerez tout au long du texte — je n'imagine pas que vous ne puissiez pas y souscrire ou alors j'en serais très étonné — pour que l'on tienne compte de l'avis des compagnies consulaires, des chambres d'agriculture et de celui des agriculteurs dans les consultations. En adoptant cet amendement, nous irions à l'encontre de ce qui nous paraît être un dispositif essentiel pour éviter que l'urbanisme ne se fasse sur le dos du monde rural, sur le dos des exploitants agricoles et pour que la protection des espaces naturels sensibles ne soit pas uniquement perçue par eux comme une contrainte de plus. La commission des affaires économiques et du Plan émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, le Gouvernement partage en grande partie l'argumentation du rapporteur et il est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Monsieur de La Forest, votre amendement est-il maintenu ?

M. Louis de La Forest. Mon amendement n'a aucune chance d'être retenu et, en conséquence, je le retire.

M. le président. Personne ne le sait, monsieur de La Forest, tant que je n'ai pas consulté.

M. Louis de La Forest. C'est mon impression personnelle, monsieur le président. (Sourires.)

M. le président. L'amendement n° 145 est retiré.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — En tête du livre III de la première partie (législative) du code de l'urbanisme sont insérés quatre articles ainsi rédigés : »

L'alinéa introductif est réservé.

ARTICLE L. 300-1 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-1. — L'aménagement, au sens du présent code, a pour objet d'harmoniser, dans l'intérêt général, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, le maintien et l'accueil des activités économiques, industrielles et commerciales, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, la valorisation du patrimoine bâti ainsi que la sauvegarde des espaces naturels.

« En particulier, la ville et le quartier doivent être organisés pour l'utilité commune de leurs habitants et de leurs activités. Dans le respect des règles d'urbanisme, les collectivités conduisent à cette fin des actions ou des opérations d'aménagement portant sur tout ou partie d'un quartier. »

Je suis saisi de dix amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 193, présenté par M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-1. — L'aménagement, au sens du présent code, a pour objet d'organiser la ville et le quartier pour l'utilité commune de leurs habitants.

« Cela suppose notamment :

« — la recherche du maintien et de l'accueil dans les meilleures conditions d'activités économiques pourvoyeuses d'emplois productifs ;

« — la mise en œuvre d'une politique de l'habitat social non ségrégative et équilibrée, visant à assurer le droit au logement de toutes les catégories de la population et à garantir l'équilibre social des quartiers, en particulier par la construction et l'amélioration de logements sociaux ;

« — l'attribution aux collectivités des moyens leur permettant de mener à bien la politique foncière nécessaire à la réalisation de leurs objectifs en matière d'aménagement. »

Le deuxième, n° 2, déposé par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, tend à rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-1. — L'aménagement, au sens du présent code, a pour objet l'harmonisation par les collectivités publiques des diverses actions ou opérations d'aménagement menées dans tout ou partie d'une ville, d'un bourg ou d'un village dans le but de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs ou du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de valoriser le patrimoine ainsi que de sauvegarder les espaces naturels. »

Le troisième, n° 105, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-1. — L'aménagement au sens du présent code a pour objet d'harmoniser dans l'intérêt général les politiques locales d'adaptation du tissu urbain et rural avec les nécessités du développement économique et social.

« Les opérations d'aménagement mettent en œuvre une politique d'investissement et de gestion relative à l'habitat, au maintien, à l'accueil et au développement des activités économiques, au développement des loisirs et du tourisme, à la réalisation d'équipements collectifs, à la lutte contre l'insalubrité, à la valorisation du patrimoine bâti ainsi qu'à la sauvegarde des espaces naturels. »

Le quatrième, n° 139 rectifié, présenté par le Gouvernement, tend à rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-1. — L'aménagement, au sens du présent code, a pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension et l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de valoriser le patrimoine bâti ou non bâti ainsi que de sauvegarder les espaces naturels.

« Dans le cadre de leurs compétences, les collectivités locales et leurs établissements publics de coopération intercommunale veillent à l'harmonisation des diverses actions ou opérations d'aménagement entreprises par les maîtres d'ouvrage publics ou privés, et conduisent des actions ou des opérations d'aménagement. »

Le cinquième, n° 149, présenté par MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe du R. P. R., est ainsi rédigé : dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots : « dans l'intérêt général » par les mots : « sous réserve de la constatation d'utilité publique, ».

Le sixième, n° 150, présenté par MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe du R. P. R., vise, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, après le mot : « activités », à insérer le mot : « agricoles, ».

Le septième, n° 146, présenté par M. de La Forest, tend, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « contre l'insalubrité », à insérer les mots : « et les nuisances, ».

Le huitième, n° 160, présenté par M. Janetti et les membres du groupe socialiste, a pour objet, au premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « la lutte contre l'insalubrité », d'insérer les mots suivants : « la récupération des friches industrielles, ».

Le neuvième, n° 147, présenté par M. de La Forest, est ainsi rédigé : à la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots : « la valorisation du patrimoine bâti ainsi que la sauvegarde des espaces naturels. » par les mots : « la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels. »

Le dixième, n° 161, présenté par M. Janetti et les membres du groupe socialiste, vise à compléter la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme par les mots : « ainsi que pour l'amélioration de la qualité de la vie ».

La parole est à M. Bernard-Michel Hugo, pour défendre l'amendement n° 193.

M. Bernard-Michel Hugo. L'amendement que nous proposons est, à notre sens, fondamental puisqu'il définit les objectifs de l'aménagement. Jusqu'à maintenant, l'aménageur s'occupait essentiellement, après les études, de l'acquisition, puis de la viabilisation des terrains, de la construction des logements, quelquefois des équipements, mais rarement des emplois.

Le texte voté par l'Assemblée nationale a sans doute enrichi le projet initial en ajoutant à l'accueil le maintien des activités, en les précisant même. L'amendement de la commission des affaires économiques ajoute l'idée de l'extension de celles-ci, mais en supprime la définition, ce qui est pour le moins dommage. Toutefois, rien n'est dit sur l'emploi, sur la nécessité de le maintenir, mais aussi de créer de nouveaux emplois productifs.

Or, nous voulons développer la démarche du « projet de quartier », notion qui n'apparaît plus clairement dans les divers amendements des commissions. C'est à partir de la question des activités et des emplois, notamment de production — industrielle, commerciale, agricole et artisanale — de leur maintien, de leur développement, de leur accueil dans les quartiers que peut se réaliser un équilibre population-emploi-habitat dans la commune.

Les projets partent des besoins du quartier, donc de l'ensemble des activités de production et de service nécessaires à sa vie, au même titre que les logements, les équipements et les services collectifs, en particulier là où ces activités ont été délibérément écartées des programmes imposés aux communes, aux élus et aux habitants, comme dans les zones de grands ensembles.

Par conséquent, les activités doivent être intégrées dans les opérations d'urbanisme avec une priorité certaine. C'est même leur prise en compte dans les projets qui donne sa dimension, son caractère nouveau à l'aménagement et à l'urbanisme.

Telle est l'idée que développe prioritairement notre amendement, mais nous y avons ajouté celle d'une politique non ségrégative de l'habitat social, permettant de garantir l'équilibre social des quartiers par la construction et l'amélioration des logements, notamment sociaux. L'expression « politique locale de l'habitat », que l'on retrouve dans le projet et dans l'amendement de la commission des affaires économiques, nous paraît, en effet, vraiment trop vague ou trop générale.

Nous inscrivons enfin une idée qui nous paraît devoir être précisée d'entrée de jeu, dès l'article 1^{er} — monsieur le ministre, vous l'avez évoquée tout à l'heure dans votre conclusion — celle des moyens indispensables qu'il faut donner aux collectivités pour leur permettre de mener à bien la politique foncière nécessaire à la réalisation de leurs objectifs en matière d'aménagement.

En effet, les moyens administratifs ne peuvent leur servir que si les moyens financiers les accompagnent. Les collectivités ont, par exemple, besoin de prêts bonifiés à long terme, alors que la Caisse des dépôts et consignations englobera désormais, au contraire, dans les prêts aux communes les emprunts que celles-ci auront contractés pour constituer des réserves foncières.

Sans moyens, les meilleures intentions, dont l'enfer est, paraît-il, pavé, resteront à l'état d'intentions et nous le regretterons.

M. le président. Avant de donner la parole à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 2, je dois dire, afin de prévenir toute espèce, non pas de réclamations, mais d'observation de la part des uns et des autres, qu'il a été très difficile — je l'ai constaté personnellement — de classer comme étant plus ou moins éloignés du texte de l'Assemblée nationale les amendements nos 2, 105 et 139 rectifié.

Par conséquent, devant cette situation délicate, j'ai classé ces amendements par ordre de numérotation, ainsi que le prévoit notre règlement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le président, de cette précision. Pour ma part, je ne me serais pas permis de vous reprocher l'ordre de classement que vous avez adopté et qui me convient tout à fait.

Le premier article du texte est fondamental, car il définit les objectifs de l'aménagement. Tout au long de la discussion qui va suivre, nous aurons à y faire référence. Sa rédaction est donc très importante et je voudrais vous exposer les motivations de votre commission saisie au fond.

Le code de l'urbanisme régit l'aménagement par l'énumération de diverses procédures — Z. A. C., zone de rénovation urbaine, etc. — mais il n'en donne aucune définition générale, bien qu'il fasse référence à plusieurs reprises à la notion même d'aménagement. Le texte proposé tente de remédier à cette carence en donnant une définition de l'aménagement par sa finalité. Telle est la philosophie fondamentale de ce texte, que nous avons d'ailleurs accepté.

Le texte initial du projet de loi énumérait les divers objets de l'aménagement. L'Assemblée nationale en a complètement remanié la rédaction dans le souci, d'une part, de mettre en relief la nécessité pour l'aménagement de veiller à l'harmonisation des différentes actions qui concourent à l'amélioration du cadre de vie des habitants et, d'autre part, de mentionner l'aménagement du sol à des fins économiques.

En outre, un second alinéa a été introduit qui confie aux collectivités publiques la tâche de conduire les opérations d'aménagement.

La commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article qui souhaite répondre à six préoccupations.

Premièrement, rendre la rédaction de cette définition plus concise en supprimant certaines mentions redondantes ou superflues, tel le rappel que les collectivités doivent agir dans le respect des règles d'urbanisme. Cela va de soi.

Deuxièmement, tenir compte du fait que les opérations d'aménagement ne sont pas menées seulement par des collectivités publiques, mais que ces dernières ont un rôle spécifique qui consiste à harmoniser les diverses actions, qu'elles soient menées par elles-mêmes ou pour leur compte ou par des promoteurs privés ; de ce fait, l'amendement que vous propose la commission distingue l'objet de l'aménagement, qui est l'harmonisation des diverses actions ou opérations, et les buts des actions ou opérations d'aménagement qui fonderont le droit de préemption lorsque ces actions seront réalisées par des collectivités publiques, ou pour leur compte.

Troisième souci : ajouter — nous retrouvons là les explications données tout à l'heure — à la notion d'opérations menées dans les villes celles qui portent sur le monde rural, ce que nous avons traduit par les expressions bourgs ou villages, afin de bien rappeler que l'aménagement ne concerne pas seulement les agglomérations urbaines, mais aussi les communes rurales.

Quatrièmement, mentionner les activités économiques, car, dans le texte qui nous est parvenu, on citait seulement les activités industrielles et commerciales en oubliant, par exemple, les activités agricoles et les activités artisanales ou de services. Lorsque, dans un texte de loi, on se lance dans des énumérations, on risque toujours de commettre des oublis. C'est pourquoi nous proposons que l'on traite seulement des activités économiques, cette expression recouvrant toutes les espèces d'activités.

Cinquième préoccupation : compléter la mention du maintien et de l'accueil des activités économiques par celle de leur extension, qui en est à la fois distincte et complémentaire.

Enfin, sixièmement, d'élargir l'objectif de valorisation du patrimoine en supprimant le qualificatif qui en restreindrait l'application au patrimoine bâti. Le maire d'Autun, qui va fêter l'an prochain les 2 000 ans de sa ville, en sait quelque chose. Le patrimoine de la ville n'est plus bâti ; il est constitué de ruines ou d'espaces entourant les ruines. Donc, si l'on ne parlait que de « patrimoine bâti », on restreindrait trop la notion qui est prise en compte ici.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous propose cette nouvelle rédaction.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis pour défendre l'amendement n° 105.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la commission des lois a obéi à des motifs de clarification et de précision qui sont assez voisins, pour une bonne part, de ceux de la commission des affaires économiques.

S'il existe effectivement des problèmes de couverture de tel ou tel type d'objectifs par le projet de loi, il est des problèmes d'ordre juridique qu'elle voudrait mettre en exergue devant le Sénat.

L'idée fondamentale du projet de loi est de définir l'aménagement par les objectifs et non par les procédures. Cela peut se comprendre quand on raisonne dans l'abstrait ; mais, à un moment ou à un autre, les collectivités territoriales et les propriétaires devront affronter des problèmes concrets et, dès lors, il ne suffira pas, me semble-t-il, de pouvoir invoquer les objectifs pour qu'on puisse déterminer des droits et des devoirs. C'est d'ailleurs un problème d'ordre méthodologique que M. Worms avait parfaitement compris quand il avait expliqué, à l'Assemblée nationale, qu'il était très difficile pour une loi d'envisager de grands objectifs, de couvrir de grandes ambitions alors que, en définitive, elle est faite pour définir des procédures et des termes normatifs.

Puisque toute référence à cet article L. 300-1 du code de l'urbanisme déterminera les possibilités de préemption, des mises en œuvre du droit d'expropriation ou des aliénations de biens acquis par droit de préemption — nous trouvons ces procédures tout au long du texte de loi — la commission des lois vous propose de bien distinguer entre les objectifs — pour qu'ils soient suffisamment explicites, il faudrait en dresser une liste exhaustive, ce qui serait très difficile à faire, ou les définir en termes flous et s'en remettre au contrôle juridictionnel, qui serait laxiste ou d'opportunité, donc, en réalité, à un gouvernement de juges — et les actions. Les objectifs sont appréciés en termes vagues et les actions sont une série d'opérations précises auxquelles on fera référence dans la mesure où elles sont prises en compte par le projet. Voilà ce qui justifie la rédaction que vous soumet la commission.

Par ailleurs, la commission des lois vous propose de supprimer le dernier alinéa du texte qui dispose : « En particulier, la ville et le quartier doivent être organisés pour l'utilité commune de leurs habitants et de leurs activités. » Cela fait partie des termes trop précis dont j'ai parlé lors de la discussion générale, car je ne vois que trop bien comment une opération d'intérêt très général, intégrée dans des opérations d'aménagement, serait éventuellement dénoncée par les habitants d'un quartier comme ne correspondant pas aux nécessités du quartier. Je vois mal comment le juge pourra trancher en cas de conflit d'intérêt fondé sur cette argumentation.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois vous propose l'amendement n° 105.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous donne la parole, pour défendre l'amendement n° 139 rectifié. Pour la clarté du débat, je vous la donnerai ultérieurement pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements en discussion.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le Gouvernement propose un amendement qui tend à modifier le texte voté par l'Assemblée nationale. Il aura à se prononcer sur l'ensemble des autres amendements mais je puis d'ores et déjà vous indiquer que l'amendement n° 139 rectifié, sans être contradictoire avec les autres amendements, a la préférence en tout cas de les fondre pour répondre aux préoccupations exprimées par leurs auteurs.

L'amendement n° 139 rectifié tend à une nouvelle rédaction pour la première partie du texte adopté par l'Assemblée nationale et remplace la seconde.

Il a pour finalité, d'une part, de définir les objets de l'aménagement auxquels renverront les différentes procédures prévues par le code de l'urbanisme et, d'autre part, de préciser, en quelque sorte, l'illustration de ces objets, c'est-à-dire le rôle des collectivités locales en la matière.

Sans porter atteinte aux responsabilités que l'Etat continue à exercer, le rôle des collectivités locales, qui est important dans l'harmonisation des interventions des maîtres d'ouvrage publics ou privés, doit être fixé dans l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

M. le président. La parole est à M. Pluchet, pour défendre ses amendements n°s 149 et 150.

M. Alain Pluchet. L'amendement n° 149 tend à remplacer les termes « intérêt général » qui sont très vagues par une formulation plus précise qui se réfère à la « constatation d'utilité publique ».

Quant à l'amendement n° 150, il a pour objet d'ajouter aux activités industrielles et commerciales, mentionnées dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, les activités agricoles. Il nous a paru dommageable que celles-ci ne soient pas également visées par le dispositif proposé.

M. le président. La parole est à M. de La Forest, pour défendre son amendement n° 146.

M. Louis de La Forest. Cet amendement vise à mieux intégrer les préoccupations de l'environnement dans les opérations d'urbanisme et d'aménagement.

La notion d'insalubrité a, en matière d'habitat et d'urbanisme, un sens trop restrictif qui ne permet pas, à mon sens, de prendre en compte les innovations induites ces dernières années par le code de l'environnement en matière de lutte contre les nuisances et d'amélioration de la qualité du cadre de vie.

L'adoption de cet amendement permettrait la prise en compte de l'amélioration du cadre de vie dans les objectifs de l'aménagement urbain et cela, suivant le principe énoncé à l'article L. 110 du code de l'urbanisme institué par la loi de décentralisation des compétences du 7 janvier 1983, selon lequel « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace afin d'aménager le cadre de vie ».

Par l'intégration de la lutte contre les nuisances au nombre des objectifs retenus, un accent serait ainsi mis sur l'aspect qualitatif de l'aménagement.

M. le président. La parole est à M. Laucournet, pour défendre l'amendement n° 160.

M. Robert Laucournet. Par cet amendement, nous avons voulu soulever le problème des friches industrielles, c'est-à-dire des bâtiments ou terrains abandonnés par des entreprises qui ont cédé leur exploitation. En effet, l'état des terrains concernés et la dégradation des installations sont la source de graves difficultés pour les communes et pour l'économie locale.

L'amendement n° 139 rectifié du Gouvernement pourrait nous donner satisfaction, et notamment le membre de phrase suivant : « d'organiser le maintien, l'extension et l'accueil des activités économiques ». Mais cet amendement sera mis aux voix après l'amendement n° 2 de la commission des affaires économiques.

Je transforme donc notre amendement en sous-amendement à l'amendement n° 2 pour remplacer dans ce dernier les mots : « le maintien, l'extension ou l'accueil » par les mots : « l'accueil, l'extension ou le maintien ». En effet, il serait préférable de mentionner successivement l'accueil, l'extension et le maintien.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 160 rectifié qui tend, dans le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 2, à substituer aux mots : « le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques » les mots : « l'accueil, l'extension et le maintien des activités économiques ».

La parole est à M. de La Forest, pour présenter l'amendement n° 147.

M. Louis de La Forest. Le patrimoine bâti et les espaces naturels sont des éléments constitutifs du patrimoine des collectivités. A ce titre, il appartient à ces collectivités de sauvegarder ou de mettre en valeur ces éléments patrimoniaux.

Or, dans la formulation actuelle, seule est prévue la mise en valeur du patrimoine bâti et non sa sauvegarde, et seule est prévue la sauvegarde des espaces naturels et non leur mise en valeur, alors que l'une ou l'autre de ces actions peut s'avérer utile pour une collectivité et doit être laissée à son appréciation.

M. le président. La parole est à M. Laucournet, pour défendre l'amendement n° 161.

M. Robert Laucournet. Cet amendement vise à introduire, avec la notion d'« amélioration de la qualité de la vie », une dimension plus large et plus ouverte que celle d'« utilité », plus restrictive, et correspondant mieux aux souhaits des habitants.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 160 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission peut accepter ce sous-amendement sous réserve que le mot « et » soit remplacé par le mot « ou ». En effet, il ne peut s'agir que de l'une des opérations visées par cet article.

M. le président. Monsieur Laucournet, acceptez-vous la suggestion de M. le rapporteur ?

M. Robert Laucournet. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 160 rectifié bis qui tend, dans le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 2, à substituer aux mots : « le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques » les mots : « l'accueil, l'extension ou le maintien des activités économiques ».

Monsieur le rapporteur, je vous rends la parole pour donner l'avis de la commission sur l'ensemble des amendements.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 105. En effet, elle ne juge pas souhaitable que la valorisation du patrimoine bâti, alors que la commission dans l'objectif exclusif d'adapter le tissu urbain et rural aux nécessités du développement économique et social.

Par ailleurs, il est regrettable que cet amendement n'évoque que la valorisation du patrimoine bâti, alors que la commission souhaite viser également le patrimoine non bâti.

La commission est également défavorable à l'amendement n° 139 rectifié par un souci de cohérence que je n'ai pas besoin de souligner. En effet, cet amendement ne comporte pas la mention d'« opérations d'aménagement menées dans tout ou partie d'une ville, d'un bourg ou d'un village ». Or j'ai montré à quel point nous étions attachés à cette formulation qui permet de prendre en compte le monde rural.

En outre, le second alinéa de l'amendement n° 139 rectifié n'a pas paru compatible avec la rédaction que la commission a retenue.

Telles sont les deux raisons pour lesquelles elle a donné un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement n° 149 a fait l'objet également d'un avis défavorable de la part de la commission qui a préféré faire appel à la notion d'intérêt général à l'article 5 du projet de loi qui vise le droit de préemption plutôt qu'à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

J'en viens à l'amendement n° 150, également présenté par M. Pluchet.

Nous n'avons retenu, dans notre amendement, que les mots : « activités économiques », qui, nous a-t-il semblé, recouvrent l'ensemble des activités, notamment les activités agricoles. Dans ces conditions, M. Pluchet pourrait peut-être — pour nous simplifier la vie ! — retirer son amendement.

M. le président. Monsieur Pluchet, que nous dites-vous ?

M. Alain Pluchet. Je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 150 est retiré.

En vous simplifiant la vie, M. Pluchet simplifie aussi celle de la présidence. (Sourires.)

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je vais un peu vous la compliquer, monsieur le président, car, si la commission est favorable à l'amendement n° 146, je dois suggérer à M. de La Forest de le transformer en sous-amendement à l'amendement n° 2 de la commission, ainsi sa proposition aurait-elle plus de chance d'être retenue par le Sénat.

M. le président. Monsieur de La Forest, avez-vous entendu l'appel de la commission ?

M. Louis de La Forest. Je me rallie à sa suggestion.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 146 rectifié, qui vise, dans le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 2, après les mots : « contre l'insalubrité », à insérer les mots : « et les nuisances ». Est-ce bien cela, monsieur de La Forest ?

M. Louis de La Forest. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. La commission est favorable à ce sous-amendement n° 146 rectifié.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 147 et 161 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Sur l'amendement n° 147, également présenté par M. de La Forest, la commission a donné un avis favorable. Elle demande toutefois, comme précédemment, qu'il soit transformé en un sous-amendement à l'amendement n° 2 de la commission. Nous ajoutons même une deuxième condition : la suppression de l'adjectif « bâti ».

Je me suis déjà expliqué à propos du patrimoine bâti : lorsque le patrimoine comporte des ruines historiques et antiques, il n'est pas entièrement « bâti ».

M. Louis de La Forest. Je me rallie à la suggestion de M. le rapporteur.

M. le président. Je suis donc saisi d'une sous-amendement n° 147 rectifié, visant, dans l'amendement n° 2, à substituer aux mots : « de valoriser le patrimoine ainsi que de sauvegarder les espaces naturels » les mots : « de valoriser ou de sauvegarder le patrimoine et les espaces naturels ».

Cela vous agrée-t-il, messieurs ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Tout à fait, monsieur le président.

M. Louis de La Forest. Oui, monsieur le président.

M. le président. Monsieur le rapporteur, voulez-vous poursuivre, en nous donnant l'avis de la commission sur les amendements n°s 161 et 193 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. L'amendement n° 161, présenté par M. Laucournet, n'est pas compatible avec la rédaction proposée par la commission pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Nous y sommes donc défavorables.

M. le président. Monsieur le rapporteur, vous ne nous avez pas donné l'avis de la commission sur l'amendement n° 193 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 193, qui nous paraît imprécis et, qui plus est, satisfait par l'amendement de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces différents amendements ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, ces amendements sont incompatibles avec celui du Gouvernement, à l'exception toutefois de l'amendement n° 147 de M. de La Forest, devenu le sous-amendement n° 147 rectifié et qui pourrait fort bien se rattacher à l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Je me dois de vous faire observer, monsieur le ministre, que ce sous-amendement se rattache à l'amendement n° 2 et non à l'amendement n° 139 rectifié.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Certes, mais vous ne m'empêchez pas de dire que cet amendement n'était pas incompatible avec celui du Gouvernement.

L'amendement n° 193 de M. Bernard-Michel Hugo n'apporte pas grand-chose de plus que l'amendement n° 139 rectifié du Gouvernement. En tout état de cause, il comporte des redondances par rapport à certains des articles du projet de loi ; je pense notamment à ce qui a trait au droit au logement et à l'équilibre social des quartiers. Par ailleurs — ma remarque vaut pour un autre de ces amendements — la notion de politique de l'habitat social, n'a, à mon sens, pas lieu d'être dans la mesure où une expression générique figure déjà dans la loi de décentralisation, à savoir : « politique locale de l'habitat ».

Pour ces raisons, le Gouvernement s'oppose à l'amendement n° 193.

J'éprouve quelques difficultés pour commenter le sous-amendement n° 160 rectifié *bis*, dans la mesure où il se retrouve presque mot pour mot dans le texte de l'amendement n° 139 rectifié du Gouvernement. Sur le fond, je suis favorable à ce sous-amendement, mais j'en vois mal la nécessité.

Le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 146 rectifié ; il estime qu'il n'y a pas lieu d'introduire le terme « nuisances », dont la définition est trop vaste et qui n'a pas le même sens, lorsque l'on parle d'urbanisme, que le mot « insalubrité », notion qui est régie par des textes bien précis.

Quant au sous-amendement n° 147 rectifié — je l'ai dit — j'y suis favorable.

M. le président. Mais vous y êtes opposé par obligation en quelque sorte, dans la mesure où vous êtes hostile à l'amendement auquel il se rattache. Vous y seriez favorable s'il se rattachait à votre propre amendement.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Si vous voulez, monsieur le président ; mais je ne veux pas que l'on se méprenne sur le sens du mot « obligation ».

Je suis également défavorable à l'amendement n° 2 de la commission, qui, à mes yeux, n'est pas assez complet.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, l'amendement n° 139 rectifié du Gouvernement comprend deux parties : la première précise l'objet, à savoir la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat ; la seconde envisage la nécessaire harmonisation de cette politique à l'échelon des collectivités locales. L'amendement n° 2, comme d'ailleurs l'amendement n° 105, crée une difficulté en ne prévoyant pas cette différenciation.

De plus, ajouter les mots : « dans tout ou partie d'une ville, d'un bourg ou d'un village » ne semble pas nécessaire, dans la mesure où — j'ai eu l'occasion de le dire tout à l'heure en rejetant l'amendement proposé à l'intitulé même du projet — le mot : « aménagement » — et non les mots : « aménagement urbain » — inclut non seulement les villes, mais aussi les communes rurales.

En commentant à l'instant l'amendement n° 2, j'ai dit ce qui m'opposait à l'amendement n° 105. J'ajouterai néanmoins une autre critique à son sujet : l'expression « politique d'investissement et de gestion relative à l'habitat » me semble superflue. Comme au sujet de l'amendement n° 193 de M. Bernard-Michel Hugo, je rappellerai qu'une expression existe déjà dans la loi, celle de « politique locale de l'habitat », que je souhaite personnellement voir retenue.

En ce qui concerne l'amendement n° 149, il deviendrait sans objet si l'amendement du Gouvernement était adopté.

Sur le fond, il est beaucoup trop restrictif de se référer à la notion d'utilité publique, qui a un contenu bien défini. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite soit le retrait, soit le rejet de cet amendement.

L'amendement n° 161 vise à introduire la notion d'amélioration de la qualité de la vie ; celle-ci a, aux yeux du Gouvernement, une dimension très large, peut-être même un peu trop large par rapport à celle d'utilité, qui est apparue aux auteurs de l'amendement comme restrictive.

Sur cet amendement, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais maintenant consulter le Sénat sur ces différents amendements.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, le débat qui vient de s'instaurer donne, d'une certaine manière, raison à la commission des lois, qui faisait remarquer que définir l'aménagement exclusivement à partir d'objectifs mettrait tout le monde dans une position impossible. Ou bien, en effet, la liste des objectifs était exhaustive et, par conséquent, tellement vaste ou rédigée en termes tellement vagues que l'on ne savait plus où l'on allait. Ou bien alors il fallait, puisqu'un certain nombre de procédures devaient être fondées sur l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, distinguer entre les objectifs qui peuvent être vagues et les actions qui doivent être précises.

La discussion qui vient d'avoir lieu concernant les nuisances, la qualité de la vie montre bien que, si on se limite aux objectifs, on est confronté à de très grandes difficultés.

Cela étant dit, la commission des lois estime que son amendement est plus précis que celui de la commission des affaires économiques. Mais, dans la mesure où nous apprécierons les conséquences de l'adoption du texte proposé pour l'article 300-1 du code de l'urbanisme au moment où nous discuterons de l'article 5 et où, sur cet article, la commission des

affaires économiques a déposé un amendement faisant expressément référence aux actions, ce qui est également la thèse de la commission des lois, cette dernière retire son amendement au profit de celui de la commission des affaires économiques.

M. le président. L'amendement n° 105 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 193, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 160 rectifié bis, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 146 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 147 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2, modifié.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, nous avons présenté un sous-amendement de forme à l'amendement n° 2 de la commission ; mais, après la discussion qui a eu lieu sur l'article 300-1 du code de l'urbanisme, j'indique au Sénat que le groupe socialiste réservera sa préférence à l'amendement n° 139 rectifié du Gouvernement et ne votera pas l'amendement n° 2 de la commission.

M. Michel Souplet. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Souplet.

M. Michel Souplet. Monsieur le ministre, vous avez paru étonné que nous soyons surpris tout à l'heure, les uns et les autres, par l'absence de référence à l'agriculture dans le projet de loi qui nous est soumis.

Vous avez précisé qu'il s'agissait d'un projet en amont d'autres textes qui viendront ultérieurement en discussion, notamment au sujet de la planification.

Comme la plupart de mes collègues, j'ai regretté que cet article ne fasse pas référence à l'agriculture. Or, maintenant, le texte proposé par la commission ne mentionne plus un secteur économique déterminé. En outre, le maintien et l'extension sont bien spécifiés. Dois-je rappeler que, dans les secteurs urbains ou dans les zones péri-urbaines, l'agriculture extrêmement dynamique par son développement, en particulier par l'intensification de certaines productions — maraîchères, fruitières ou florales — doit apporter à l'économie de la ville un « plus » ?

Le rapporteur pour avis avait souhaité tout à l'heure qu'il y ait un bon équilibre. J'ai trouvé cet équilibre.

Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, je voterai l'amendement n° 2 de la commission.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est donc ainsi rédigé.

Les amendements n°s 139 rectifié, 149 et 161 deviennent sans objet.

ARTICLE L. 300-2 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-2. — Préalablement à toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future, à toute création d'une zone d'aménagement concerté, à toute opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 et qui n'est pas située dans un secteur ayant fait l'objet de la concertation prévue ci-dessus et qui correspond à des caractéristiques définies par décret en

Conseil d'Etat, réalisée par la commune ou pour son compte, le conseil municipal délibère sur les objectifs d'aménagement poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes concernées.

« A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal. Le dossier définitif du projet est tenu à la disposition du public.

« Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, auquel elle a délégué compétence pour conduire l'une des opérations mentionnées ci-dessus ou qui est compétent en cette matière de par la loi, cet établissement est tenu aux mêmes obligations qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune.

« Lorsqu'une zone d'aménagement concerté est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune, cette personne est tenue aux mêmes obligations que la commune. Elle organise la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune. »

Sur cet article, je suis saisi de huit amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 3, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger ainsi le texte présenté pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-2-I. — Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées avant :

« a) toute modification du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;

« b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;

« c) toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus.

« A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

« Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

« II. Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale auquel elle a délégué compétence pour conduire l'une des opérations mentionnées ci-dessus ou qui est compétent en cette matière de par la loi, cet établissement est tenu aux mêmes obligations qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune.

« III. Lorsqu'une zone d'aménagement concerté est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune, cette personne est tenue aux mêmes obligations qu'elle exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune. »

Cet amendement est assorti de trois sous-amendements.

Le premier, n° 176, présenté par M. Jean Colin et les membres du groupe de l'union centriste, apparentés et rattachés, vise, dans le premier alinéa du texte proposé, après les mots : « Le conseil municipal », à insérer les mots : « s'il le juge opportun ».

Le deuxième et le troisième sont présentés par M. Laucournet et les membres du groupe socialiste.

Le deuxième, n° 162, tend, dans le premier alinéa du texte proposé, après le mot : « concertation », à insérer les mots suivants : « dont les caractéristiques seront définies par décret en Conseil d'Etat ».

Le troisième, n° 163, a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé, après les mots : « les habitants », de rédiger la fin de l'alinéa de la façon suivante : « , les organismes, associations et autres personnes concernées, avant : ».

Par amendement n° 148, M. de La Forest propose, dans le premier alinéa du texte présenté par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, de remplacer les mots : « qui ouvre » par les mots : « qui ouvrirait ».

Par amendement n° 106, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de remplacer les deux premiers alinéas du texte présenté pour ce même article par les alinéas suivants :

« Préalablement à toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future, à toute création d'une zone d'aménagement concerté, à toute opération d'aménagement au

sens de l'article L. 300-1 non située dans un secteur ayant fait l'objet de la concertation prévue ci-dessus, réalisée par la commune ou pour son compte, le conseil municipal délibère sur les objectifs d'aménagement poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes concernées. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal.

« Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

« Le dossier définitif du projet est tenu à la disposition du public. »

Par amendement n° 151, MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe R. P. R. proposent, *in fine* du premier alinéa du texte présenté pour ce même article, après le mot : « concernées », d'insérer les mots : « dont les représentants de la profession agricole ».

Par amendement n° 177, MM. Souplet, Caiveau, Louis Mercier, Bouvier, Colin et les membres du groupe de l'union centriste, apparentés et rattachés, proposent, dans le deuxième alinéa du texte présenté pour ce même article, après les mots : « A l'issue de cette concertation », d'insérer les mots : « à laquelle les représentants de la profession agricole sont nécessairement associés, ».

Par amendement n° 164, M. Janetti et les membres du groupe socialiste proposent de compléter le deuxième alinéa du texte présenté pour ce même article par les mots suivants :

« Dans le mois qui précède son examen par le conseil municipal. »

Par amendement n° 194, M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de remplacer le dernier alinéa du texte présenté pour ce même article par les dispositions suivantes :

« Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune. »

Par amendement n° 107, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'ajouter, *in fine* du texte présenté pour ce même article, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement non soumises aux obligations du présent article. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 3.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme introduit la notion de consultation. Cet article important vise, en effet, à instituer un débat public et une concertation avant même l'engagement d'une opération d'aménagement. Cette concertation devrait être facilitée par le fait que les communes qui souhaitent réaliser des opérations d'aménagement devront en déterminer les objets avant de choisir les procédures qui ne sont que les moyens.

L'Assemblée nationale a remanié le texte de cet article en y apportant essentiellement cinq modifications.

Premièrement, l'absence de sanction à l'obligation pour le conseil municipal de délibérer sur l'insertion locale et sur les modalités d'une concertation préalable avec les habitants pour une opération d'aménagement aurait eu pour effet de retirer toute portée à cette obligation. En conséquence, l'Assemblée nationale a décidé que l'absence de délibération exposerait cette opération à un recours en annulation, comme ce sera le cas pour les modifications ou révisions de P.O.S. ou pour les créations de Z.A.C.

Deuxièmement, le champ de la concertation a été étendu. D'une part, celle-ci ne doit plus associer les seuls habitants, mais aussi les autres personnes concernées, tels les maîtres d'ouvrage. D'autre part, elle doit s'étaler sur toute la durée d'élaboration du projet, de manière que les suggestions ou les critiques ne soient pas recueillies seulement au début du projet.

Troisièmement, l'Assemblée nationale a introduit l'obligation pour le maire de présenter au conseil municipal un rapport présentant le bilan de la concertation avant l'adoption du projet et a prévu la mise à disposition du public du dossier définitif.

Quatrièmement, lorsque la responsabilité d'une opération revient à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci est soumis aux mêmes obligations que la commune.

Enfin, cinquième et dernière modification, lorsqu'une zone d'aménagement concerté est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune, la concertation revient également à cette personne.

Votre commission a estimé que les cinq modifications apportées par l'Assemblée nationale avaient précisé et amélioré le texte de cet article et elle vous propose donc de les conserver ; l'amendement qu'elle vous soumet les reprend donc intégralement.

L'amendement n° 3 vise, d'une part, à clarifier la rédaction de l'article qui, à la suite de l'adoption de divers sous-amendements par l'Assemblée nationale, était devenu quelque peu confus et, d'autre part, à détailler la procédure suivie au sein du conseil municipal pour la concertation.

De ce fait, l'amendement expose dans son paragraphe I la procédure que doit suivre la commune dans chacun des trois cas où elle doit déterminer ses objectifs et les modalités de la concertation. Ces cas énumérés dans les a, b et c. Les deux derniers alinéas de ce paragraphe I prévoient que le maire présente le bilan de la conception devant le conseil municipal, qui en délibère alors. Ce n'est qu'après cette délibération que le dossier définitif du projet est arrêté par le conseil municipal.

Le paragraphe II de l'amendement soumet l'établissement public de coopération intercommunale qui conduit une opération d'aménagement aux mêmes obligations.

Quant au paragraphe III, il concerne le cas où une Z. A. C. est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune.

Enfin, l'amendement fait disparaître la notion de révision du P. O. S. ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future car, aux termes de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme, les zones d'urbanisation future, dites zones N. A., peuvent être urbanisées à l'occasion « soit d'une modification du P. O. S., soit de la création d'une Z. A. C. ou de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone... », mais non à l'occasion d'une révision du P. O. S.

M. le président. La parole est à M. Souplet, pour défendre le sous-amendement n° 176.

M. Michel Souplet. La rédaction proposée pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne peut être approuvée. S'il semble envisageable d'aménager les modalités d'une concertation préalable avec les habitants à l'occasion des opérations d'aménagement, il paraît en revanche inopportun, voire dangereux de l'introduire autoritairement dans tous les cas, surtout si celle-ci peut entraîner des retards ou gêner la réalisation d'actions projetées.

En outre, laisser la décision d'engager cette concertation à l'appréciation des communes semble être en parfaite conformité avec l'esprit et les principes des lois de décentralisation.

M. le président. La parole est à M. Laucournet, pour défendre les sous-amendements n° 162 et 163.

M. Robert Laucournet. Le sous-amendement n° 162 vise à déterminer les conditions dans lesquelles sera opérée la concertation. Cette précision ne figure ni dans le texte initial du projet de loi ni dans les propositions de la commission. Le groupe socialiste voudrait donc reprendre le texte de l'Assemblée nationale.

Si les maires doivent être libres de fixer la concertation avec leur population et avec toute personne morale ou physique concernée, il convient cependant de fixer un cadre. En effet, la grande diversité des méthodes peut constituer, me semble-t-il, une source de difficultés plus grandes encore.

Que feront les maires ? Un référendum local ? Des réunions ? Des affichages en tous lieux ? Se serviront-ils de la presse, de la radio, de la télévision ? Comme pour les groupes de travail des P. O. S., une méthode doit être, selon nous, arrêtée. Un décret en Conseil d'Etat devrait donc fixer le cadre de la concertation plutôt que de laisser s'établir une grande distorsion entre les méthodes employées d'une commune à l'autre, ce qui pourrait entraîner de nombreux recours.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 163, nous tenons à signaler — nous le ferons d'ailleurs pour d'autres articles du texte — tout l'intérêt que nous attachons à la consultation des associations.

M. le président. Monsieur le rapporteur, je souhaiterais connaître l'avis de la commission sur les sous-amendements n° 176, 162 et 163.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Si le sous-amendement n° 176 était retenu, le conseil municipal ne délibérerait ni sur les objectifs ni sur la concertation. Il remettrait donc en cause un dispositif essentiel qui consiste à ce que l'urbanisme soit défini par objectif avec l'accord des personnes les plus directement concernées, les habitants notamment. Par conséquent, l'avis de la commission est défavorable.

J'en viens au sous-amendement n° 162. Monsieur Laucournet, la commission a été plus décentralisatrice que vous. Nous ne souhaitons pas — cela nous paraîtrait contraire à une bonne recherche des responsabilités locales au niveau qui convient — avoir recours à un décret pour encadrer, en quelque sorte — et de quelle manière ! — les modalités de la concertation.

Qui, mieux que le maire et son conseil municipal, peut trouver sur place, en fonction des contingences de la situation locale, le type de consultation et d'information le mieux adapté ? Ce n'est pas un décret qui réglera ce problème ! La commission est donc tout à fait d'accord pour s'en tenir à la disposition arrêtée, qui laisse le choix des modalités de concertation au conseil municipal.

Le sous-amendement n° 163 de M. Laucournet tend à mentionner les associations parmi les personnes concernées par la concertation. Aux termes du premier alinéa de notre amendement n° 3, « le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées... » Cette dernière expression couvre l'ensemble des personnes concernées. Nous éprouvons de la sympathie tant vis-à-vis de M. Laucournet que de son sous-amendement, mais ce dernier n'ajoute rien à la définition générale, qu'il s'agisse d'associations ou de personnes morales de toute nature. Par conséquent, la commission donne un avis défavorable à ce sous-amendement n° 163.

M. le président. La parole est à M. de La Forest, pour défendre l'amendement n° 148.

M. Louis de La Forest. Monsieur le président, mes chers collègues, il s'agit d'un amendement de pure forme qui tend à substituer le conditionnel au présent. En effet, l'emploi du présent tend à préjuger le résultat de la concertation et à considérer la modification envisagée comme acquise.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 106.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. La commission des lois a pris connaissance avec un intérêt tout particulier de l'amendement n° 3 de la commission des affaires économiques. Notre souci consistait à éviter tout contentieux de nature à bloquer les opérations en raison de l'organisation de la concertation.

Dans l'état actuel du texte, avec l'obligation d'associer « les » habitants et « les » autres personnes concernées, toute personne concernée, fût-elle très éloignée géographiquement ou même historiquement de la commune, pourra faire annuler postérieurement les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol parce qu'elle n'aura pas été associée à la concertation.

L'emploi de termes juridiques trop précis dans un système de concertation qui, à l'évidence, doit rester assez souple, présente des inconvénients. Le Gouvernement l'avait d'ailleurs bien senti puisque, dans son texte d'origine, il avait prévu que l'obligation de cette délibération était allusive et qu'en tout cas les conséquences de cette délibération étaient nulles.

Sans aller jusque-là — sensibles aux arguments de la commission des affaires économiques, nous estimons avec elle que la concertation doit le plus souvent possible être menée le plus loin possible — il a semblé utile à la commission des lois d'en diminuer les conséquences juridiques.

Voilà pourquoi, monsieur le président, j'entends rectifier l'amendement n° 106 de la commission des lois pour en faire un sous-amendement à l'amendement n° 3 de la commission des affaires économiques, visant à insérer, avant le dernier alinéa du paragraphe I du texte proposé par cet amendement, le deuxième alinéa de notre amendement n° 106.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 106 rectifié, présenté par M. Girod, au nom de la commission des lois, et visant à insérer, avant le dernier alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 3, l'alinéa suivant :

« Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution. »

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° 106 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je tiens à remercier très vivement M. Girod et la commission des lois, et ce pour deux raisons.

D'abord, parce qu'ils ont posé un vrai problème : les dispositions relatives à la concertation ne doivent pas générer d'interminables contentieux en remettant notamment en cause des autorisations qui auraient déjà été données, avec toutes les graves conséquences que cela pourrait comporter.

Ensuite, M. le rapporteur pour avis nous a grandement facilité la tâche en transformant son amendement en sous-amendement et je tiens à dire, avec l'accord de la commission — je parle sous le contrôle de son président — que je donne un avis très favorable à ce sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Pluchet, pour défendre l'amendement n° 151.

M. Alain Pluchet. Il s'agit de préciser que, parmi les personnes concernées par la concertation, doivent figurer les représentants de la profession agricole. Ce point a d'ailleurs été évoqué par de nombreux orateurs lors de la discussion générale et rejoint la préoccupation de M. le rapporteur pour avis : en associant les professions agricoles, nous éviterons d'éventuels contentieux.

M. le président. La parole est à M. Souplet, pour présenter l'amendement n° 177.

M. Michel Souplet. Nous avons constaté tout à l'heure les uns et les autres que les organisations professionnelles agricoles n'avaient pas été consultées avant l'élaboration de ce projet de loi, ce que nous avons vivement regretté.

Nous n'aurions surtout pas voulu qu'à partir du moment où le texte sera appliqué sur le terrain, il ne soit pas obligatoirement prévu une consultation des agriculteurs ou de leurs représentants au travers des organisations professionnelles agricoles.

Cependant, l'amendement n° 151 de M. Pluchet nous donne satisfaction et nous retirons donc le nôtre.

L'amendement n° 3 vise les « autres personnes physiques ou morales ». On doit, certes, pouvoir inclure les représentants des organisations professionnelles agricoles parmi les « personnes morales », mais nous préférons que ceux-ci figurent de façon explicite. Nous nous rallions donc à l'amendement n° 151.

M. le président. L'amendement n° 177 est retiré.

La parole est à M. Laucournet, pour défendre l'amendement n° 164.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, nous avons cherché à fixer le calendrier de la concertation communale. Nous avons prévu que le dossier définitif du projet sera tenu à la disposition du public dans le mois qui précédera son examen par le conseil municipal.

M. le président. Monsieur Laucournet, souhaitez-vous transformer votre amendement en un sous-amendement à l'amendement n° 3, aux termes duquel « le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public » ?

M. Robert Laucournet. En effet, monsieur le président, je souhaite transformer cet amendement en un sous-amendement à l'amendement n° 3.

M. le président. Monsieur Laucournet, permettez-moi de vous faire observer que, dès lors, il vaudrait sans doute mieux rédiger ainsi l'alinéa : « Le dossier définitif du projet est, dans le mois qui précède son examen par le conseil municipal, tenu à la disposition du public, puis arrêté par le conseil municipal. »

M. Robert Laucournet. Je suis d'accord, monsieur le président, et je vous remercie.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 164 rectifié, présenté par M. Janetti et les membres du groupe socialiste, et tendant à rédiger ainsi que je viens de le lire le texte proposé par l'amendement n° 3 pour le dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° 164 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je ne voudrais pas faire de peine à M. Laucournet, mais la commission n'est pas favorable à ce sous-amendement.

En effet, le dispositif proposé risque d'alourdir une procédure que, de surcroît, on a voulu laisser à la discrétion du conseil municipal. Dès lors, il présente à nos yeux deux inconvénients : premièrement, il impose une règle de procédure difficile, contraignante ; deuxièmement, il va à l'encontre du principe que nous avons retenu de libre choix des modalités de consultation par le conseil municipal lui-même.

M. le président. La parole est à M. Hugo, pour défendre l'amendement n° 194.

M. Bernard-Michel Hugo. Le texte du projet de loi est sensiblement identique à celui de notre amendement, mais il nous apparaît un peu plus restrictif. En effet, il est des opérations

d'aménagement qui peuvent avoir lieu indépendamment des Z. A. C., ponctuellement, à l'initiative d'un département ou d'un établissement public; dans ce cas, la concertation nous semble également nécessaire.

Cet amendement apporte donc une précision.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 107.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, cet amendement a pour but d'essayer d'éviter des contentieux exagérément nombreux. En effet, on nous dit bien que l'obligation de concertation sera automatique dans un certain nombre de cas et dans l'alinéa c de l'amendement de la commission des affaires économiques sont évoquées les opérations qui modifieraient de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique par leur importance ou par leur nature. *A contrario*, il nous semble utile de faire préciser par le Conseil d'Etat quelles sont les opérations qui, de toute façon, échappent à cette obligation de concertation en raison de leur importance minimale ou de leur faible importance.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, je transforme cet amendement en un sous-amendement n° 107 rectifié. Il se lirait ainsi :

« Ajouter *in fine* de l'alinéa c du texte proposé pour le paragraphe I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 3 présenté par la commission des affaires économiques une phrase ainsi rédigée :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement non soumises aux obligations du présent alinéa. »

M. le président. Je suis donc saisi par M. Girod, au nom de la commission des lois, du sous-amendement n° 107 rectifié dont il vient de donner lecture.

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je suis navré de ne pas pouvoir donner satisfaction à M. Girod, mais sa logique, qui est grande, a conduit la commission à émettre un avis défavorable sur ce sous-amendement.

Je ne nie pas l'importance des préoccupations exprimées par M. Girod. Néanmoins, si l'on veut jouer le jeu de la concertation, il ne faut pas chercher à tout moment à la codifier et à l'encadrer, notamment en demandant à un décret en Conseil d'Etat de fixer les opérations qui ne seraient pas soumises aux obligations du présent article.

L'alinéa c de l'amendement n° 3 est clair : il me semble qu'un décret tendant à apporter des précisions est inutile. Dans le cadre de la décentralisation, il faut laisser au maire et à son conseil municipal le soin de décider d'opérations qui n'auraient pas une importance substantielle et qui ne modifieraient pas le cadre de vie. Il faut jouer le jeu et faire confiance aux élus locaux.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, le sous-amendement n° 107 rectifié est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, avant de vous répondre, j'aimerais connaître l'opinion du Gouvernement sur ce sous-amendement. En effet, il s'agit plus d'une affaire de pratique que de doctrine juridique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 148, 151 et 194 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. L'amendement n° 148 modifie un mode de conjugaison. Nous n'y sommes pas favorables, car nous préférons l'expression que l'on trouve tout au long des articles du code de l'urbanisme : « qui ouvre à l'urbanisation ». Cet indicatif présent nous semble plus sympathique parce qu'il est utilisé habituellement.

M. Louis de La Forest. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de La Forest.

M. Louis de La Forest. Monsieur le président, je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 148 est retiré.

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Avec l'amendement n° 151, nous retrouvons le souci de la prise en compte des intérêts du monde agricole.

La commission a pensé que les représentants de la profession agricole étaient naturellement inclus dans les personnes concernées. Mais, sur ce point précis, nous avons admis qu'il

pouvait être légitime de leur laisser une place spécifique, plus marquante, dans la mesure où l'ouverture à l'urbanisation d'une zone N.A. se fait, le plus souvent, au détriment de la profession agricole. C'est pourquoi nous nous en remettons à la sagesse du Sénat, mais avec un mouvement de sympathie pour l'amendement de M. Pluchet.

Sur l'amendement n° 194, la commission a émis un avis favorable.

M. le président. Je vous signale simplement que, si votre amendement n° 3 est adopté, monsieur le rapporteur, cet amendement n° 194 deviendra sans objet.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. C'est exact, monsieur le président, et c'est pourquoi je suggère à M. Hugo de le transformer dès maintenant en un sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les sous-amendements n°s 163, 176, 162 et 106 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le sous-amendement n° 163 a pour objet d'appeler l'attention sur la nécessité de consulter, notamment, les associations.

M. le rapporteur a dit tout à l'heure que cela allait sans dire mais, en l'occurrence, je pense que ce qui va sans dire va encore mieux en le disant.

Le Gouvernement accepte que les associations soient explicitement citées parmi les partenaires qui seront effectivement consultés, et il est donc favorable à ce sous-amendement.

Sur le sous-amendement n° 176, le Gouvernement a la même position que votre rapporteur. Il estime qu'il touche au fondement même du texte puisque, finalement, c'est tout le système des délibérations préalables et de la concertation qui est remis en cause.

Il va sans dire que le conseil municipal peut toujours recourir à une information publique quand il le juge opportun. Le projet de loi entend préciser les cas dans lesquels cette concertation est obligatoire ; il pose une obligation de principe en laissant à la commune toute liberté pour définir les modalités d'application. Le Gouvernement est donc opposé à ce sous-amendement.

J'en viens au sous-amendement n° 162. Le Gouvernement a souhaité l'instauration d'une concertation réelle en laissant au conseil municipal le soin d'en définir les modalités les mieux adaptées en fonction des circonstances locales et de la nature de l'opération.

Ce sous-amendement précise que les modalités de concertation seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Cela risquerait d'aboutir à l'inverse du résultat recherché. Je demanderai donc à M. Laucournet de retirer ce sous-amendement, faute de quoi le Gouvernement y sera opposé.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, les précisions apportées successivement par la commission et par M. le ministre me conduisent, bien entendu, à retirer ce sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 162 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 107 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Les dispositions présentées par le sous-amendement de la commission des lois, repoussé par la commission saisie au fond, présentent un intérêt : permettre de définir par décret des seuils de taille pour les opérations.

Mais ce texte présente une difficulté ; s'il était adopté, devrait-on préciser qu'il s'agit des opérations d'aménagement non soumises aux obligations du présent article ou des opérations d'aménagement soumises à celles-ci ?

Vous avez précisé — j'entends bien — qu'il s'agit de la première formule. Je m'interroge néanmoins — et je vous interroge — sur l'opportunité d'accepter la rédaction que vous proposez. Je m'en remets donc à la sagesse du Sénat.

S'agissant du sous-amendement n° 106 rectifié, je l'accepte ainsi que l'amendement n° 3, ainsi modifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 164 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le texte du projet de loi prévoit que le dossier définitif de l'opération est tenu à la disposition du public. La rédaction proposée par le sous-amendement n° 164 rectifié risquerait,

si elle était adoptée, d'être interprétée de façon restrictive, en limitant la durée de la mise à la disposition du public. Je crains donc que ce texte n'aille en définitive quelque peu à l'encontre du but recherché.

C'est pourquoi je demande à M. Laucournet de bien vouloir le retirer.

M. le président. Monsieur Laucournet, le sous-amendement n° 164 rectifié est-il maintenu ?

M. Robert Laucournet. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. Le sous-amendement n° 164 rectifié est retiré.

S'agissant de l'amendement n° 3, monsieur le ministre, j'ai cru comprendre que le Gouvernement l'acceptait. Sommes-nous bien d'accord ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Tout à fait, monsieur le président.

M. Alain Pluchet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pluchet.

M. Alain Pluchet. Compte tenu du débat, je souhaiterais transformer mon amendement n° 151 en un sous-amendement...

M. le président. Il est tout juste temps ! (Sourires.)

M. Alain Pluchet. ... à l'amendement n° 3 de la commission.

La fin du premier alinéa de l'amendement n° 3 se lirait ainsi : « ... les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées, dont les représentants de la profession agricole, avant : ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 151 rectifié, présenté par MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe du R.P.R., et tendant, *in fine* du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, par l'amendement n° 3, après le mot : « concernées » à insérer les mots : « dont les représentants de la profession agricole ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat. J'ajoute, mais à titre personnel, que j'y suis tout à fait favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, cette précision ne me paraît pas s'imposer ; j'ai eu l'occasion, tout à l'heure à la tribune, de m'exprimer sur cette question et j'ai indiqué de quelle façon, précisément, les professions agricoles étaient concernées et consultées lors des différentes phases de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Cette précision est superfétatoire ; cependant, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, maintenant que vous connaissez l'avis du Gouvernement, le sous-amendement n° 107 rectifié est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la commission des lois a le sentiment que le Gouvernement, dans cette affaire, a pris une position quelque peu normande. (Sourires.) Dans ces conditions, elle maintient son sous-amendement.

M. le président. Monsieur Bernard-Michel Hugo, je vous avais lancé une invitation. L'acceptez-vous ?

M. Bernard-Michel Hugo. Je la saisis au vol, monsieur le président, et je transforme mon amendement n° 194 en un sous-amendement tendant, au dernier alinéa de l'amendement n° 3, à remplacer les mots : « Lorsqu'une zone d'aménagement concerté est créée » par les mots : « Lorsqu'une opération d'aménagement est menée ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 194 rectifié, présenté par M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté, ainsi rédigé :

« Dans le texte proposé pour le paragraphe III de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 3 de la commission, substituer aux mots : « Lorsqu'une zone d'aménagement concerté est créée » les mots : « Lorsqu'une opération d'aménagement est menée ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je maintiens l'avis favorable que nous avons précédemment donné.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le Gouvernement, sur le fond, n'est pas défavorable à ce sous-amendement. Je remarquerai simplement que la rédaction initiale de ce texte me semblait meilleure — au détail près de l'insertion de ce sous-amendement dans l'amendement n° 3 — à la version finale qui vient d'en être donnée. Cependant, cette version pourra être améliorée au cours d'une prochaine lecture. Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Monsieur le rapporteur, vous aviez accepté le texte initial de M. Bernard-Michel Hugo, le Gouvernement aussi ; il vient de le dire.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Absolument, monsieur le président, je préfère la première version de ce texte, cela va de soi.

M. le président. Or, je constate que M. Bernard-Michel Hugo a modifié à l'évidence son texte pour vous faire plaisir, monsieur le rapporteur, ainsi qu'à M. le ministre. Vous l'acceptez par gentillesse, mais non satisfait. Le Gouvernement ne l'est pas non plus mais par gentillesse également s'en remet à la sagesse du Sénat.

Monsieur Bernard-Michel Hugo, sans doute allez-vous reprendre votre texte initial ?

M. Bernard-Michel Hugo. Oui, monsieur le président.

M. le président. C'est le sous-amendement n° 194 rectifié *bis*, dont je vous donne lecture :

« Remplacer le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 3 pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme par les dispositions suivantes :

« Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Egalement favorable, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 151 rectifié, pour lequel la commission et le Gouvernement s'en remettent à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 163.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, la discussion de cet article a permis de rapprocher certains points de vue. La commission a été sensible au fait que son amendement, pour l'essentiel, a été accepté, notamment par le Gouvernement. La commission est donc disposée, elle aussi, à consentir le maximum d'efforts de compréhension pour que chacun se retrouve dans un texte commun.

Nous avons accepté — cela vient d'être voté — la mention dans le texte de la présence des professions agricoles dans les consultations. Dès lors, il convient par logique, et sous couvert de l'autorité du président de notre commission, de modifier notre avis en acceptant maintenant le sous-amendement n° 163 de M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Je tiens à remercier tout particulièrement M. le rapporteur d'avoir bien voulu modifier l'avis de la commission.

M. le président. Monsieur le rapporteur, quel serait le texte exact que vous proposez ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Le texte deviendrait : « Pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées, notamment les organismes et associations, ainsi que les représentants des professions agricoles ».

M. le président. Attention ! Il faut prendre en compte le sous-amendement n° 151 rectifié qui vient d'être adopté et qui tend, après le mot « concernées », à insérer les mots « dont les représentants de la profession agricole ».

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La rédaction en séance est moins facile qu'en commission !

M. le président. Monsieur le rapporteur, je vous propose de rectifier votre amendement n° 3 pour supprimer le mot « concernées ». La fin de la phrase se lirait donc ainsi : « personnes physiques ou morales dont les représentants de la profession agricole ».

M. Marcel Lucotte, rapporteur. D'accord.

M. le président. Monsieur Laucournet, il faudrait également rectifier le sous-amendement n° 163 de deux façons. Premièrement, en ajoutant le mot « notamment » ; deuxièmement en substituant « ou » à « et ».

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je suis un peu ennuyé : l'adjectif « concernées » paraît ne s'appliquer qu'au dernier substantif.

M. François Collet. Nous verrons en troisième lecture ! (Sourires.)

M. le président. Mes chers collègues, je vous propose de profiter de la suspension du dîner pour mettre au point une rédaction de l'amendement n° 3 rectifié susceptible d'intégrer tous les sous-amendements sur lesquels la commission a donné son accord, sans oublier, bien entendu, les avis qu'a pu donner le Gouvernement. (Assentiment.) Nous reprendrons nos travaux à vingt-deux heures quinze.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures cinq, est reprise à vingt-deux heures quinze.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

ARTICLE L. 300-2 DU CODE DE L'URBANISME (suite).

M. le président. Vous vous souvenez sans doute qu'avant d'interrompre nos travaux, j'avais mis aux voix et le Sénat avait adopté le sous-amendement n° 151 rectifié.

J'avais ensuite appelé le sous-amendement n° 163, qui avait reçu l'accord de la commission et du Gouvernement. J'avais fait observer que sa rédaction s'insérait mal dans le texte de l'amendement n° 3. J'avais donc demandé à son auteur et au rapporteur de réfléchir à ce problème.

Je suis maintenant saisi d'un sous-amendement n° 163 rectifié, présenté par M. Laucournet et visant, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme par l'amendement n° 3, à remplacer la préposition : « avant », par les mots : « ainsi que les organismes et associations, avant : ».

La fin du premier alinéa de l'article L. 300-2 se lirait donc ainsi, si ce sous-amendement était adopté : « ... pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées, dont les représentants de la profession agricole, ainsi que les organismes et associations, avant : ».

Acceptez-vous cette rédaction, monsieur Laucournet ?

M. Robert Laucournet. Tous les ennuis, monsieur le président, viennent de ce que j'ai réussi à convaincre la commission de faire inclure les associations dans la liste des personnes physiques et morales qui pourraient prendre part à la concertation.

Nous nous sommes heurtés à la grammaire. C'est, en effet, la préposition « avant » qui nous a gênés. Je crois que l'accord s'est fait sur la rédaction suivante, qui est un peu différente de celle que vous venez de lire : « ... les habitants, les organismes, associations et autres personnes concernées, avant : ».

Nous retrouvons donc la difficulté qui nous avait divisés avant la suspension.

M. le président. Je vous demande pardon, mais ce n'est pas du tout le sous-amendement dont je suis saisi, monsieur Laucournet. Le membre de phrase : « pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées, dont les représentants de la profession agricole, » est déjà voté. Je me suis laissé dire que vous déposiez, vous, un sous-amendement n° 163 rectifié qui tend à substituer à la préposition « avant » les mots : « ainsi que les organismes et associations, avant : ». Ainsi votre sous-amendement se marie avec ce qui est déjà voté, sans avoir, en quelque façon que ce soit, malmené le règlement. Sommes-nous d'accord maintenant ?

M. Robert Laucournet. Tout à fait, monsieur le président ; on m'avait donné un mauvais document. Il faut remplacer la préposition « avant » par les mots : « ainsi que les organismes et associations, avant : ». Nous retombons ainsi sur nos pieds, si je puis dire.

M. le président. Je fais observer à la commission, avant de l'interroger, que je voudrais être sûr que le document que l'on m'a remis est le bon parce qu'il semblerait, d'après la rédaction, que les organismes et les associations n'ont pas besoin d'être concernés. Ne vaudrait-il pas mieux écrire : « ainsi que les organismes et associations eux-mêmes concernés. » ?

Monsieur le rapporteur, donnez-nous votre avis sur ce sous-amendement n° 163 rectifié et fixez-moi sur le point particulier que je viens de soulever, je vous prie.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission accepte le sous-amendement présenté par M. Laucournet.

Pour dissiper l'impression que l'on peut avoir que les organismes et associations ne sont pas concernés, je renvoie à l'ensemble du membre de phrase qui se lit ainsi : « ... les habitants et les autres personnes physiques ou morales concernées, dont les représentants de la profession agricole, ainsi que les organisations et associations... » Tout ce qui suit le pronom « dont » est donc concerné.

M. le président. Le Gouvernement est toujours favorable à cette rédaction, je pense.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Absolument, monsieur le président.

M. le président. Avant de mettre aux voix le sous-amendement n° 163 rectifié, je dois consulter sur le sous-amendement n° 176.

M. Michel Souplet. Il est retiré !

M. le président. Le sous-amendement n° 176 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 163 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 107 rectifié, repoussé par la commission saisie au fond et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 106 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 194 rectifié bis, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé.

ARTICLE L. 300-3 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-3. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les cas et les conditions dans lesquels les demandes de permis de construire ou de démolir, d'autorisation de lotir, d'installations et travaux divers, de stationnement de caravanes ou d'aménagement de terrains affectés à l'implantation d'habitations légères de loisirs sont portées à la connaissance du public. »

Sur cet article je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 165, présenté par M. Janetti et les membres du groupe socialiste, tend à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-3. — Les demandes de permis de construire ou de loisirs, de clôtures, ou de coupes et d'abattages d'arbres sont divers, de camping, de stationnement de caravanes, d'aménagement de terrains affectés à l'implantation d'habitations légères de loisirs, de clôtures, ou de coupes et d'abattages d'arbres sont portées à la connaissance du public par les soins du demandeur. Mention du projet doit être affichée en caractères apparents sur le terrain d'assiette, indiquant ses caractéristiques.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des demandes qui sont dispensées de cette formalité.

« En outre, le dossier de demande de permis ou d'autorisation est tenu à la disposition du public dans la semaine qui suit le dépôt à la mairie selon les modalités prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. »

Le deuxième, n° 4, déposé par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, vise, dans le texte proposé pour ce même article, après les mots : « autorisation de lotir », à insérer les mots : « de création d'une association foncière urbaine, ».

Le troisième, n° 5, présenté également par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, a pour objet, dans le texte proposé pour ce même article, de remplacer les mots : « , de stationnement de caravanes ou d'aménagement de terrains affectés à l'implantation d'habitations légères de loisirs » par les mots : « ou d'aménager un terrain pour l'accueil de tentes, de caravanes ou d'habitations légères de loisirs ».

Le quatrième, n° 178 rectifié, déposé par M. Jean Colin et les membres du groupe de l'union centriste, apparentés et rattachés, tend à ajouter *in fine* du texte proposé pour ce même article la phrase suivante :

« Les dossiers d'autorisation ne sont pas communiqués au public tant qu'il n'est pas statué sur ces demandes. »

La parole est à M. Janetti, pour défendre l'amendement n° 165.

M. Maurice Janetti. Cet amendement vise, d'une part, à compléter et à améliorer la rédaction de l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme, qui tend à imposer l'affichage sur le terrain des demandes d'autorisations et, d'autre part, à prévoir qu'un décret puisse exempter de l'obligation d'affichage les demandes qui ne mettent pas manifestement en cause les droits des tiers.

Cet amendement tend enfin à reconnaître la possibilité pour toute personne d'accéder au dossier de la demande afin de permettre le plus tôt possible le règlement des conflits et donc d'éviter le recours au contentieux.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les amendements n° 4 et 5.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission des affaires économiques vous propose, par l'amendement n° 4, d'ajouter, dans la liste des autorisations dont la demande doit être portée à la connaissance du public par affichage en mairie, les demandes de création d'une association foncière urbaine. Ces associations, dont le projet de loi modifie partiellement le régime, permettent à des propriétaires regroupés de mener ensemble des opérations d'aménagement ou de construction. Il est donc normal d'informer le public.

Par l'amendement n° 5, la commission vous suggère de supprimer la mention des autorisations « de stationnement de caravanes ou d'aménagement de terrains affectés à l'implantation d'habitations légères de loisirs » et de la remplacer par celle des autorisations « d'aménager un terrain pour l'accueil de tentes, de caravanes ou d'habitations légères de loisirs ». C'est, en effet, surtout pour les opérations d'aménagement que, dans la logique même de cet article, il peut être utile de procéder à l'affichage des demandes, tandis que l'on en voit mal la nécessité pour le stationnement isolé de quelques caravanes.

M. le président. La parole est à M. Souplet, pour défendre l'amendement n° 178 rectifié.

M. Michel Souplet. Jusqu'ici, la commission d'accès aux documents administratifs ainsi que le Conseil d'Etat donnaient une interprétation relativement restrictive de la communication au public des documents préparatoires en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, un décret du 31 décembre 1983 prévoit que les maires procèdent à l'affichage en mairie des avis de dépôt de demandes de permis de construire.

Si l'amélioration des conditions de publicité portant sur des demandes d'autorisation en matière d'urbanisme peut, dans certains cas, aplanir les contentieux susceptibles de naître au moment où lesdites autorisations sont délivrées, il semble nécessaire de protéger les représentants des administrations ou des collectivités des éventuelles pressions qui viendraient à s'exercer sur eux à l'occasion de la préparation de l'élaboration de ces documents.

La rédaction de cet amendement tient compte de la position des juridictions administratives relatives à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978.

L'affichage en mairie, à l'exclusion de toute autre communication au public, paraît en effet suffisant.

M. le président. Monsieur Souplet, votre amendement vise seulement les dossiers d'autorisation et non les demandes de permis ?

M. Michel Souplet. Oui, monsieur le président, seuls les dossiers d'autorisation.

M. le président. Monsieur le rapporteur, quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 165 et 178 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 165 pour plusieurs raisons. D'abord, cet amendement fait supporter la charge de la publicité au demandeur de l'autorisation. Or la commission juge plus normal que la publicité soit assurée par celui qui délivre l'autorisation, comme c'est le cas pour les permis de construire ou les autorisations de lotir. C'est, en effet, la meilleure garantie que la publicité sera bien faite.

Ensuite, la commission estime que l'obligation de tenir à la disposition du public le dossier de demande dans la semaine qui suit son dépôt alourdirait à l'excès la procédure pour les mairies.

En revanche, la commission a été intéressée par la proposition tendant à mentionner les autorisations de clôtures, de coupes et d'abattages d'arbres.

Elle serait favorable à un amendement qui — je le suggère à M. Janetti — se contenterait d'ajouter, après les mots : « travaux divers », les mots : « , de clôtures, de coupes et d'abattages d'arbres, ».

Certes, il est de la seule volonté de M. Janetti de rectifier ainsi son amendement. Mais, si celui-ci n'était pas modifié, la commission serait défavorable à l'ensemble de l'amendement.

L'amendement n° 178 rectifié est conforme aux avis de la commission d'accès aux documents administratifs. La commission est donc favorable à cet amendement.

M. le président. Monsieur Janetti, acceptez-vous de rectifier votre amendement ainsi que vous le suggère la commission ?

M. Maurice Janetti. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 165 rectifié, qui vise, dans le texte proposé pour l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme, après les mots : « et travaux divers », à insérer les mots : « , de clôtures, de coupes et d'abattages d'arbres, ».

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ainsi rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission y est favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 165 rectifié, 4, 5 et 178 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le Gouvernement avait quelques remarques à formuler sur l'amendement n° 165 dans sa version initiale. Mais, puisqu'il a été rectifié et réduit à sa plus simple expression, le Gouvernement ne peut que s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Le Gouvernement est favorable à l'ajout proposé par l'amendement n° 4 de la commission.

L'amendement n° 5 recueille également l'accord du Gouvernement.

En ce qui concerne l'amendement n° 178 rectifié, le Gouvernement considère qu'il est sans intérêt : le problème est déjà traité par la législation et la jurisprudence sur la communication des documents administratifs. Il s'agit donc là d'une redondance, par définition inutile.

M. le président. Monsieur Souplet, l'amendement est-il maintenu ?

M. Michel Souplet. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 165 rectifié, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 178 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme, modifié.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 300-4 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 300-4. — L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

« Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme concessionnaire peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation. »

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, je souhaiterais demander une précision au Gouvernement.

Le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme précise : « L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation. » Lorsque cette dernière est une personne morale, il est aisé de savoir si elle a ou non vocation ; il suffit pour cela de regarder ses statuts. Mais la chose est moins aisée lorsqu'il ne s'agit pas d'une personne morale. Aussi souhaiterais-je demander à M. le ministre si un géomètre aurait vocation à l'étude et à la réalisation de ces opérations d'aménagement.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. La question posée par M. le rapporteur est tout à fait pertinente. La réponse se trouve, me semble-t-il, dans la législation qui se rapporte à chacune des professions. Vous avez cité le cas des géomètres. Il faut vérifier — mais je pense que la réponse est positive — s'il leur est permis, aux termes de la législation qui fixe leurs conditions d'exercice, de réaliser les études qui sont évoquées dans cet article.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 195, M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 2, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les établissements publics de coopération intercommunale, qui naissent de la décision libre et volontaire des communes de s'associer, ne peuvent être compétents que sur les projets définis et à mener en commun, sous le contrôle de chacune des collectivités parties prenantes.

« Chaque commune conserve ses compétences pour les opérations qui lui sont propres.

« Pour ses propres opérations, chaque commune peut bénéficier de l'aide technique des services nés de la coopération selon des formes contractuelles décidées en commun, mais sous sa propre direction. »

La parole est à M. Bernard-Michel Hugo.

M. Bernard-Michel Hugo. Dès l'article 1^{er} et à l'article 14, par exemple — mais on pourrait en citer d'autres — le projet évoque les établissements publics de coopération intercommunale. Or, nous attendons encore, monsieur le ministre, la loi sur la coopération communale, ainsi que, soit dit en passant, celle sur les statuts des élus, qui devait compléter les lois de décentralisation.

Il nous a semblé nécessaire de préciser le rôle de ces établissements publics et celui de la commune, qui doit pouvoir contrôler les opérations d'urbanisme qui lui sont propres et conserver une certaine autonomie de moyens.

Nous avons voulu le faire d'emblée, dès le début de ce texte, à l'article 2, sous la forme d'un article additionnel, afin de ne pas avoir à le répéter à chaque fois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable.

Certes, il existe un problème des établissements publics de coopération intercommunale. Certes, leur statut doit être précisé. Mais ce n'est pas dans ce texte que l'on peut régler ce problème, préciser ce statut. C'est une proposition étrangère au projet de loi que nous examinons.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Cet amendement, qui vise à modifier les règles de coopération intercommunale et les rapports des communes avec les établissements publics de coopération intercommunale, aurait certainement mieux sa place dans un texte propre à la coopération intercommunale modifiant le code des communes.

J'ajoute que l'amendement que vous proposez, monsieur Hugo, me paraît, en tout état de cause, beaucoup trop restrictif eu égard aux nombreux problèmes qui pourraient être soulevés en la matière.

Je précise que le Gouvernement accorde une grande importance à cette question. Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire au cours de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale — et je le répéterai ici — nous accordons, dans le budget, une aide non négligeable aux agences d'urbanisme, qui travaillent fréquemment en liaison avec les établissements publics de coopération intercommunale.

Bien que le problème évoqué soit réel, le Gouvernement souhaiterait, pour ne pas avoir à se prononcer contre, que vous retiriez cet amendement.

M. Bernard-Michel Hugo. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Bernard-Michel Hugo.

M. Bernard-Michel Hugo. Je retire l'amendement, monsieur le président. Je l'avais déposé surtout pour entendre M. le ministre répondre sur cette question importante et sur la nécessité de poursuivre rapidement la mise en place des volets de la décentralisation.

M. le président. L'amendement n° 195 est retiré.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — I. — La dernière phrase de l'article L. 111-10 du code de l'urbanisme est supprimée.

« II. — Il est ajouté au même article L. 111-10 un deuxième et un troisième alinéa ainsi rédigés :

« L'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par

le conseil municipal ou, dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'Etat dans le département. La délibération du conseil municipal ou l'arrêté de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés.

« Le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation. »

« III. — Dans l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme les mots : « la collectivité ou le service public bénéficiaire des travaux publics ou de la déclaration d'utilité publique » sont remplacés par les mots : « la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet ».

« IV. — Le même article L. 111-11 est complété par la phrase suivante :

« Toutefois, la date de référence prévue par l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est, pour le cas mentionné à l'article L. 111-9, celle d'un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et, pour les cas mentionnés à l'article L. 111-10, celle de la publication de l'acte ayant pris le projet en considération. »

Par amendement n° 6, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose d'insérer, avant le paragraphe I, un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Après la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, il est ajouté les dispositions suivantes :

« Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Cet amendement vise à insérer un paragraphe additionnel afin de préciser les droits du demandeur d'une autorisation d'occuper le sol qui s'est vu opposer un sursis à statuer.

En vertu de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, le demandeur doit, à l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, confirmer sa demande ; l'autorité compétente doit alors prendre une décision dans les deux mois qui suivent cette confirmation.

La pratique administrative admettait parfaitement que l'intéressé confirme sa demande après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, mais une décision du Conseil d'Etat du 19 avril 1983 — société civile immobilière du casino et des bains de Juan-les-Pins — a imposé que cette confirmation intervienne avant l'expiration du délai, c'est-à-dire à un moment où le sursis peut rester fondé.

L'amendement qui vous est soumis permet au demandeur de confirmer sa demande dans les deux mois suivant l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. La personne qui a reçu le sursis avec un délai de validité connaît ainsi le moment où elle peut confirmer sa demande. Il n'en demeure pas moins qu'elle peut confirmer plus tôt, notamment si elle constate que le motif du sursis a disparu, mais il n'est pas normal d'imposer à tout administré de surveiller la révision d'un P. O. S., l'approbation d'un P. A. Z. ou une déclaration d'utilité publique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le Gouvernement accepte cette proposition, qui, indéniablement, clarifie et simplifie pour les usagers les conditions dans lesquelles ils doivent confirmer leur demande d'autorisation, contrariée par le sursis à statuer à l'expiration du délai de validité dudit sursis à statuer.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 108, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le paragraphe I de l'article 2 :

« I. — L'article L. 111-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 111-10. — Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis

à statuer peut être opposé, dans les conditions définies à l'article L. 111-8, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

« L'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal ou, dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'Etat dans le département. La délibération du conseil municipal ou l'arrêté de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés.

« Le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

« La décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée.

« La prise en considération ne peut être renouvelée qu'une seule fois. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Cet amendement découle de deux préoccupations bien différentes.

La première est d'ordre rédactionnel. Refondre en deux paragraphes — I et II — un seul article du code de l'urbanisme semble, au plan de la forme, un peu superfétatoire, d'où l'idée de réécrire tout l'article L. 111-10, dans des termes d'ailleurs très parallèles à la rédaction qui était proposée.

La deuxième préoccupation est beaucoup plus fondamentale. Nous avons voulu préciser ce qu'est la « prise en considération ».

Il s'agit d'une expression vague, dont les conséquences juridiques ne sont pas très précisées, mais dont l'effet va se perpétuer, en l'absence de caducité de la décision, pendant des délais parfaitement impossibles à déterminer. Qu'une opération quelconque soit un jour « prise en considération » par une autorité, quelle qu'elle soit — Etat ou collectivité territoriale — et nous voilà partis pour voir surgir, dans un délai imprescriptible, sursis à statuer et autres « fariboles » découlant de cette « prise en considération ». Or, il arrive souvent qu'après une prise en considération une autorité abandonne le projet. Rien n'est prévu pour rendre alors caduque la prise en considération de départ.

C'est la raison pour laquelle votre commission des lois estime qu'il est souhaitable de préciser dans le projet de loi qu'une décision de prise en considération, qui a été mieux définie dans sa forme et dans son contenu par la rédaction proposée par le Gouvernement et reprise par la commission des lois, devient caduque au bout de cinq ans si aucune réalisation ne s'ensuit. On peut, à la limite, prolonger ce délai de cinq ans supplémentaires, mais si aucune réalisation n'a encore été engagée, alors la prise en considération cesse d'avoir effet.

Tels sont, monsieur le président, les deux motifs du dépôt de l'amendement n° 108.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Il y a là un problème. Mais la commission saisie au fond est défavorable à cet amendement parce qu'il lui paraît que le délai de cinq ans, même renouvelable, est trop court. Si le délai avait été fixé à dix ans dès le départ, nous aurions, je pense, accepté l'amendement. Tous les maires savent qu'il faut beaucoup de temps pour lancer une opération d'aménagement. Le délai de cinq ans est trop rigoureux.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Les soucis de la commission des lois sont, avant tout, juridiques. Chacun de ses membres a, bien entendu, un certain nombre d'idées sur la réalisation des opérations d'aménagement, mais ce qu'elle veut, elle, c'est ne pas créer de situations inextricables sur le plan juridique.

A partir du moment où la commission des affaires économiques estime qu'un délai de dix ans accordé d'emblée et non renouvelable est convenable, la commission des lois est d'accord avec elle sur le fond de cet amendement et n'est séparée d'elle que par des conditions de délai.

Compte tenu de la compétence reconnue de la commission des affaires économiques, en général, de son président et de son rapporteur, en particulier, la commission des lois se rallie volontiers à la suggestion qui lui est faite et rectifie son amendement en substituant aux mots « cinq ans » les mots « dix ans » et en supprimant la dernière phrase.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 108 rectifié, ainsi conçu :

« Rédiger comme suit le paragraphe I de l'article 2 :

« I. L'article L. 111-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 111-10. — Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis à statuer peut être opposé, dans les conditions définies à l'article L. 111-8, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

« L'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal ou, dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'Etat dans le département. La délibération du conseil municipal ou l'arrêté de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés.

« Le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

« La décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée. »

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 108 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je remercie infiniment la commission des lois et son rapporteur, qui ont reconnu nos arguments. Je donne un avis très favorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, le Gouvernement comprend tout à fait le souci de la commission des lois de vouloir garantir les propriétaires contre d'éventuels sursis à statuer qui seraient fondés sur une opération d'aménagement encore incertaine.

Cette juste préoccupation, qui vise à borner dans le temps la prise en considération de l'opération, risque néanmoins d'aller à l'encontre de l'objectif recherché pour sauvegarder la réalisation ultérieure des opérations d'aménagement. Je rappelle — M. le rapporteur l'a fait tout à l'heure et l'amendement qui vient d'être présenté montre que cette préoccupation a certainement été prise en compte — que le droit actuel du sursis à statuer ne limite pas la durée de la prise en considération.

Toutefois, l'amendement n° 108 rectifié portant désormais à dix ans le délai pendant lequel la prise en considération produit effet, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 108 rectifié, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 109, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de supprimer le paragraphe II de l'article 2.

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination avec la décision que vient de prendre le Sénat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. La commission émet un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 109, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, je vous signale à toutes fin utiles que, depuis deux heures trente que nous délibérons sur les articles, nous n'avons examiné que trente amendements. Notre rythme est donc de douze amendements à l'heure. Il reste encore à examiner cent soixante-dix-neuf amendements.

TITRE II

Réforme des instruments fonciers.

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — I. — L'alinéa premier du I de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par la phrase suivante :

« Il est tenu compte des servitudes et des restrictions administratives affectant de façon permanente l'utilisation ou l'exploitation des biens à la même date, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive. »

« II. — Le 1° du II du même article L. 13-15 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° La qualification de terrain à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont, quelle que soit leur utilisation, tout à la fois :

« a) effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone ;

« b) situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune, soit dans une partie de commune désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme.

« Les terrains qui, à l'une des dates indiquées ci-dessus, ne répondent pas à ces conditions sont évalués en fonction de leur seul usage effectif, conformément au I du présent article. »

« III. — Le troisième alinéa de l'article L. 13-16 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est modifié comme suit :

« Il doit également, sous la même réserve, tenir compte, dans l'évaluation des indemnités allouées aux propriétaires, commerçants, industriels et artisans, de la valeur résultant des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales ou des déclarations faites par les contribuables avant l'ouverture de l'enquête. »

« IV. — Le premier alinéa de l'article L. 13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est rédigé comme suit :

« Le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation faite par le service des domaines ou celle résultant de l'avis émis par la commission des opérations immobilières, si une mutation à titre gratuit ou onéreux, antérieure de moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une évaluation administrative rendue définitive en vertu des lois fiscales ou à une déclaration d'un montant inférieur à ladite estimation. »

Par amendement n° 7, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose, avant le paragraphe I de cet article, d'insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« A la fin de l'article L. 12-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est ajouté l'alinéa suivant :

« Par voie de conséquence, les inscriptions figurant au fichier des hypothèques font l'objet d'une péremption de plein droit dans un délai de six mois à compter de la date de transcription de l'ordonnance d'expropriation par laquelle s'est opéré le transfert de propriété. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Mes chers collègues, votre commission vous propose de créer un paragraphe additionnel, qui a pour objet de concrétiser une proposition figurant dans le rapport du médiateur pour 1983.

Il n'est pas inutile de citer ici les observations que formulait alors le médiateur. « Cette proposition est née de la constatation suivante : l'ordonnance d'expropriation éteint tous les droits réels et personnels sur l'immeuble exproprié, mais n'entraîne pas automatiquement la radiation des inscriptions figurant au fichier des hypothèques, ce qui peut avoir les conséquences les plus gênantes. »

Le médiateur proposait en conséquence qu'une disposition expresse vienne stipuler la péremption automatique de ces inscriptions dans un délai de six mois courant de la date à laquelle le transfert de propriété est devenu effectif.

Votre commission vous propose donc de reprendre cette proposition du médiateur. En l'état actuel de la loi, les sociétés d'économie mixte ne peuvent, en effet, procéder au remembrement des parcelles et à la revente qu'après avoir engagé une procédure judiciaire de radiation qui peut durer une année et plus. Durant ce délai, elles doivent porter le poids financier de l'opération.

Par conséquent, il s'agit d'une disposition qui facilitera les opérations d'aménagement et la trésorerie des sociétés d'économie mixte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. L'amendement n° 7 apporte une simplification et correspond à un besoin réel. Le Gouvernement ne peut donc qu'être d'accord avec son principe.

Il me semble cependant qu'il faudrait compléter les dispositions proposées pour les rendre applicables, non seulement aux ordonnances d'expropriation, mais également aux acquisitions amiables réalisées à l'intérieur du périmètre de la déclaration d'utilité publique.

Aussi le Gouvernement, tout en approuvant cet amendement, proposera-t-il une autre rédaction lors de la deuxième lecture pour compléter la disposition en question.

M. le président. D'où l'utilité de la navette ! A cet égard, je tiens à indiquer au Sénat que quatre-vingt-douze textes sont venus devant notre assemblée au bénéfice de l'urgence et n'ont donc pas joui de la faculté de la navette.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 152, MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe du R. P. R. proposent de supprimer le paragraphe I de l'article 3.

La parole est à M. Pluchet.

M. Alain Pluchet. Cet amendement concerne l'évaluation des biens expropriés. L'article 3 prévoit qu'il est tenu compte des servitudes administratives, sauf si leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive. N'est-ce pas là une source de difficulté ? N'y aurait-il pas lieu de laisser l'évaluation des biens expropriés telle qu'elle se pratique aujourd'hui ? Dans la mesure où l'administration a créé une servitude, il ne serait pas justifié de ne pas la prendre en compte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Il est évident que le paragraphe I de l'article 3 introduit la prise en compte des servitudes et des restrictions administratives lors de l'estimation des biens faisant l'objet d'une expropriation.

Il s'agit là d'une extension à tous les terrains d'une règle adoptée, en 1975, par le législateur pour les terrains à bâtir. Cette disposition, qui est une application du principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, affirmé par l'arti-

cle L. 160-5 du code de l'urbanisme, repose sur l'idée que la servitude publique est un élément dont le juge doit tenir compte au même titre que le marché immobilier.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. La disposition proposée a pour objet de ne pas prendre en compte des servitudes permanentes qui, de toute façon, grèvent le terrain, ce qui risquerait de surévaluer artificiellement le coût du terrain. Dans ces conditions, le Gouvernement ne peut être qu'opposé à cet amendement.

M. le président. Monsieur Pluchet, l'amendement n° 152 est-il maintenu ?

M. Alain Pluchet. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 152 est retiré.

Toujours sur l'article 3, je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 110, présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit le paragraphe II de cet article :

« II. — Le 1° du II du même article L. 13-15 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° La qualification de terrain à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1, ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont, quelle que soit leur utilisation, effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions ou de puissance adaptées à la capacité de construction de ces terrains. »

Le deuxième, n° 153, déposé par MM. Alain Pluchet, Philippe François et les membres du groupe du R. P. R., vise, dans le paragraphe II de cet article, à supprimer la seconde phrase du troisième alinéa de cet article.

Le troisième et le quatrième amendement sont présentés par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques.

L'amendement n° 8 a pour objet, au paragraphe II, dans la seconde phrase de l'alinéa a) du texte proposé pour le 1° du II de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, après les mots : « opération d'aménagement d'ensemble », d'insérer les mots : « en vue de l'urbaniser ».

L'amendement n° 98 rectifié tend, au paragraphe II de cet article :

1° A supprimer, dans le texte proposé pour le 1° du II de l'article L. 13-15, l'alinéa b).

2° En conséquence, au début du 1°, à remplacer les mots : « quelle que soit leur utilisation, tout à la fois : a) effectivement desservis... » par les mots : « quelle que soit leur utilisation, effectivement desservis... ».

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 110.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, l'amendement proposé par la commission des lois s'inspire comme précédemment de l'idée qu'il ne faut pas soumettre un propriétaire individuel à une contrainte publique excessive pour l'évaluation de ses propres droits.

A partir de là, l'amendement a trois objets.

Premièrement, il s'agit de ne pas introduire, parmi les critères d'un terrain à bâtir, les contraintes d'ordre réglementaire que nous propose cumulativement, par rapport aux caractéristiques actuellement admises, c'est-à-dire celles des réseaux, le texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale.

Deuxièmement, il s'agit de ne pas admettre non plus, à l'intérieur du dispositif caractérisant comme terrain à bâtir un terrain desservi par des réseaux, la contrainte supplémentaire qui nous est proposée en ce qui concerne les terrains situés à l'entrée ou à l'intérieur d'une opération globale d'aménagement. Or, qui sait à quel endroit elle se réalisera, si jamais elle doit se faire ?

Pour un terrain précis, qui est raccordé à des réseaux, amplement suffisants pour une constructibilité éventuelle, la qualification de terrain à bâtir lui sera refusée si les réseaux qui desservent ce terrain ne sont pas capables de desservir l'ensemble de la zone dans laquelle il se trouve inclus par une décision sur laquelle le propriétaire n'a eu aucune prise.

Troisièmement, il importe de faire la toilette de l'actuel article 13-15 du code de l'expropriation, en ce qui concerne la définition des réseaux. Il est vrai qu'un terrain n'est pas vraiment constructible s'il n'est raccordé qu'à des réseaux d'eau, éventuellement non potable. Il est vrai également qu'il y a lieu de prendre en considération, outre la dimension des réseaux, la capacité de transport et la puissance en ce qui concerne les réseaux de transport de force.

La commission des lois vous propose donc un amendement qui exclut, d'une part, la partie réglementaire de la définition de la qualification de terrain à bâtir contenue dans le texte qui nous arrive de l'Assemblée nationale et, d'autre part, la notion de dimension des réseaux desservant une parcelle qui devraient être suffisants pour desservir la zone, alors que le propriétaire n'est pas partie prenante dans la définition de celle-ci. En revanche, notre amendement tend à faire la toilette de l'article 13-15 du code de l'expropriation.

M. le président. La parole est à M. Pluchet, pour défendre l'amendement n° 153.

M. Alain Pluchet. Mon amendement va dans le sens de l'amendement de la commission des lois. Il y a lieu d'examiner la situation terrain par terrain. Un terrain peut être équipé sans pour autant que la zone puisse l'être.

M. le président. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous présenter vos amendements n° 8 et 98 rectifié et donner l'avis de la commission sur les amendements n° 110 et 153 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. En présentant les amendements de la commission, je serai amené à prendre position sur les deux amendements qui viennent d'être présentés.

Nous touchons là un problème important, celui de la qualification des terrains en « terrains à bâtir ». Jusqu'ici, la qualification du terrain reposait sur une seule série de critères, à savoir la desserte des réseaux. Nous voyons apparaître maintenant une référence à l'« opération d'aménagement d'ensemble ».

En proposant d'ajouter les mots « en vue de l'urbaniser », nous situons l'opération dans le cadre des zones N. A. d'urbanisation future. Nous limitons donc ce recours à la référence des réseaux pour l'ensemble de la zone d'urbanisation future. Il va de soi que, dans notre logique, une zone U doit, en principe, être desservie en réseaux.

Sur ce point important, nous nous retrouvons avec les auteurs des amendements n° 110 et 153, mais notre proposition est différente, car nous limitons l'évocation des réseaux, dans un équipement d'ensemble, à la zone N. A. d'urbanisation future.

Tel est l'objet de l'amendement n° 8.

L'amendement n° 98 rectifié traite au fond la question de la qualification des terrains. Votre commission estime que l'exigence du cumul des conditions figurant au a et au b — c'est-à-dire, d'une part, l'existence de réseaux de dimension suffisante dans les zones N. A. et, d'autre part, l'inscription de ces terrains dans une zone au plan d'occupation des sols — risque, par sa rigueur, de faire disparaître totalement ou en grande partie, dans la pratique, l'offre de terrains à bâtir.

Autant nous comprenons la nécessité d'adjoindre aux conditions qui existaient dans la législation en vigueur l'appréciation de la dimension des réseaux pour les zones d'urbanisation future, autant il nous semble inacceptable que soient cumulées deux séries de conditions pour qualifier un terrain de terrain à bâtir. Il s'agit là de deux logiques différentes.

Votre commission considère que, si la qualification du terrain peut reposer sur l'une ou l'autre des deux logiques, l'option étant possible, il est tout à fait anormal qu'on les combine alors qu'elles se situent sur des plans différents.

En conséquence, nous vous proposons de rester dans la continuité des choix du législateur des quinze dernières années et de ne conserver que les critères matériels de desserte du terrain pour qualifier celui-ci.

Tel est l'objet de notre second amendement.

Vous comprendrez, dès lors, que je sois amené à dire que la commission est défavorable à l'amendement n° 110 puisque nous optons pour une autre méthode d'appréciation des critères de desserte, tout comme à l'amendement n° 153, qui supprime l'appréciation de la desserte au regard de l'ensemble de la zone, dont je rappelle qu'en ce qui concerne la zone N. A., ce n'est pas une exigence excessive, au contraire.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, votre amendement est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, la commission des lois se réjouit de voir — mais elle n'en est pas étonnée — qu'elle partage le sentiment de la commission des affaires économiques en ce qui concerne le b.

Effectivement, deux logiques sont possibles, mais elles semblent incompatibles. Vouloir les mélanger dans un même texte aboutit inévitablement à une difficulté inextricable et au gel, en quelque sorte, du marché immobilier.

En ce qui concerne les réseaux « de dimension suffisante pour que... », la commission des lois est bien consciente du fait que son texte est probablement plus contraignant pour les collectivités territoriales que celui qui est proposé par la commission des affaires économiques et du Plan. Cependant, nous sommes au premier stade de la discussion parlementaire d'un texte complexe.

Nous maintenons donc notre amendement, en espérant que le Sénat voudra bien le retenir. Au cours de la navette, le dispositif devrait pouvoir être affiné pour tenir compte des objections tout à fait valables formulées par la commission des affaires économiques, qui, comme elle l'a dit, poursuit le même but par des moyens un peu différents.

Dans l'état actuel de la discussion, il ne semble donc pas possible à votre commission des lois d'accepter d'emblée le dispositif qui est proposé par la commission des affaires économiques. Celui-ci mériterait probablement d'être analysé plus en détail, car le problème des zones N. A. est extrêmement délicat à aborder dans la mesure où l'on ne sait pas très bien dans quels délais les opérations pourront être déclenchées.

M. le président. Monsieur Pluchet, l'amendement n° 153 est-il maintenu ?

M. Alain Pluchet. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 153 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 110, 8 et 98 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. L'amendement n° 8 précise utilement que l'appréciation globale de la desserte en équipements vise les zones N. A. au sens de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme. Bien qu'il n'en voie pas beaucoup l'intérêt, le Gouvernement accepte néanmoins cet amendement.

En revanche, le Gouvernement est opposé aux amendements n° 98 rectifié et 110, à propos desquels je ferai un commentaire d'ensemble.

Actuellement, le juge de l'expropriation commence par qualifier le terrain. Pour qualifier un terrain de « terrain à bâtir », il ne peut se fonder que sur l'existence ou non de réseaux. Ce n'est qu'au stade de l'évaluation qu'il se référera aux documents d'urbanisme et à la constructibilité reconnue ou non au terrain par ces documents.

Ces dispositions peuvent conduire — et conduisent d'ailleurs — à qualifier de terrain à bâtir des terrains inconstructibles au regard du P. O. S., mais qui peuvent être plus ou moins desservis. Cette situation aboutit indéniablement à des inégalités en défaveur tantôt des propriétaires, tantôt des collectivités publiques.

Le texte du Gouvernement complète donc les dispositions de l'article L. 13-15 en prévoyant qu'un terrain ne peut être qualifié de terrain à bâtir que s'il est à la fois desservi par des réseaux et constructible au regard des documents d'urbanisme. De plus, ce texte apporte une précision utile sur la notion de desserte, définie comme étant, en quelque sorte, l'addition de la voie d'accès, du réseau électrique, du réseau d'eau, et, éventuellement, si le règlement d'urbanisme le prévoit, du réseau d'assainissement.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. le ministre, et je voudrais lui poser une question.

L'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 avait été voté dans un esprit bien particulier, confirmé par le rapport de la commission mixte paritaire. Dans les communes qui n'ont pas prescrit de plan d'occupation des sols et qui, par conséquent, n'entrent pas dans le dispositif de la discussion avec le représentant de l'Etat, il est prévu que le conseil municipal peut, par une délibération motivée, justifiée par l'intérêt de la commune — et le représentant de l'Etat n'a pas à se pencher sur la validité des justificatifs avancés, même s'il n'y en a pas — demander la délivrance d'un permis de construire sur une parcelle située hors de la partie urbanisée mais dont il considère qu'elle doit être construite.

Si l'on se réfère au b, on aboutit très exactement à l'inverse de ce qui a été voté de façon très claire par le Parlement car on ne pourra plus déclarer « terrain à bâtir » un terrain pour lequel la commune demande que l'on accorde un permis de construire.

Je comprends bien vos arguments, monsieur le ministre, mais je rejoins le rapporteur de la commission des affaires économiques : il faut choisir, c'est une logique ou l'autre. Ou le terrain n'est à bâtir que dans la mesure où une autorité publique a décidé que l'on bâtirait un jour dessus, ou il est à bâtir pour des motifs physiques ; mais vous ne pouvez pas cumuler les deux systèmes, surtout dans l'esprit restrictif qui découle du b.

Les deux commissions se rejoignent donc pour dire que le b est inacceptable et que l'affaire mérite à tout le moins d'être repensée dans son ensemble.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur Girod, je ne suis pas opposé, bien entendu — et vous en serez ravi, monsieur le président : c'est tout l'intérêt des navettes — à ce que la réflexion se poursuive sur le terrain sur lequel vous l'avez placée. Mais il n'en demeure pas moins que l'argumentation que j'ai utilisée pour vous répondre tout à l'heure demeure et que je la maintiendrai, tout en m'efforçant d'améliorer le texte afin d'éviter certains des blocages que vous avez évoqués.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 110, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 98 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

M. Robert Laucournet. Le socialiste vote également contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — I. — La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est remplacée par les dispositions suivantes :

« Toutefois, la date de référence prévue à l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle de la publication du plan d'occupation des sols, de la modification ou de la révision dudit plan instituant l'emplacement réservé. »

« II. — Le même article L. 123-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 221-2 sont applicables aux terrains réservés par un plan d'occupation des sols et acquis par la collectivité ou le service public bénéficiaire de la réserve, quel que soit le mode d'acquisition. »

« III. — Le II de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Lorsqu'il s'agit de l'expropriation d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols au sens du 8° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le terrain est considéré, pour son évaluation, comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé ; la date de référence prévue ci-dessus est alors celle de la publication du plan d'occupation des sols, de la modification et ou la révision dudit plan instituant l'emplacement réservé. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 9, présenté par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, tend, avant le paragraphe I de cet article, à insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La demande d'acquisition doit mentionner les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes. Les autres intéressés seront mis en demeure de faire valoir leurs droits par publicité collective, à l'initiative de la collectivité ou du service public bénéficiaire, et tenus de se faire connaître à ces derniers, dans le délai de deux mois, à défaut de quoi ils seront exclus de tout droit à indemnité. »

Le second, n° 111 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, vise, avant le paragraphe I de cet article, à insérer un paragraphe I A (nouveau) ainsi rédigé :

« I A (nouveau). — Il est inséré après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme une phrase ainsi rédigée :

« Lorsqu'il a décidé d'exercer ce droit, le propriétaire est tenu d'informer les locataires, les preneurs ou occupants de bonne foi du bien et à peine de nullité de les faire connaître à la collectivité ou service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. L'article L. 123-9 prévoit que « l'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint par lui-même et à sa date tous droits réels ou personnels existants sur les immeubles cédés, même en l'absence de déclaration d'utilité publique antérieure » et ajoute que les droits des créanciers inscrits sont reportés sur le prix dans les mêmes conditions qu'en matière d'expropriation. On se trouve alors dans une situation semblable à celle qui découle d'une ordonnance d'expropriation, mais tout à fait différente de celle qui résulte de l'exercice du droit de préemption ou du droit de délaissement dans les zones de préemption ; dans ces derniers cas, en effet, le juge n'intervient que pour la fixation ou le paiement du prix, mais le transfert de propriété reste un acte de droit privé qui laisse intacts les droits réels et personnels ainsi que ceux des créanciers.

Toutefois, alors que, aux termes de l'article L. 213-9 du code de l'urbanisme, le propriétaire est tenu d'informer les locataires du bien préempté, aucune information n'est prévue par l'article L. 123-9 de ce même code alors même que les conséquences de la procédure qu'elle définit sont beaucoup plus importantes. Parallèlement, aucune information de la collectivité bénéficiaire n'est prévue et elle peut fort bien, au moment de la fixation du prix, ignorer quels sont les titulaires des droits.

Votre commission des affaires économiques vous propose donc de compléter cet article L. 123-9 afin de régir le sort des occupants et autres titulaires de droits en s'inspirant des dispositions du code de l'expropriation.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 111 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. L'amendement n° 111 rectifié a strictement le même objet que l'amendement n° 9. Toutefois, il s'en différencie quelque peu tant sur la forme que sur le fond et le rapporteur de la commission des affaires économiques me permettra de lui présenter une observation à ce sujet.

En ce qui concerne la forme, le fait de définir les personnes qui ont des droits sur le bien en question comme étant « les locataires, les preneurs ou occupants de bonne foi » ou comme étant « les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes » peut, à la limite, se discuter. Cela dit, la rédaction de la commission des affaires économiques, qui reprend sur ce point le code de l'expropriation, a le mérite de se fonder sur un texte connu. Cela, c'est pour la nature des personnes que l'on doit mentionner.

Venons-en au fond. Je voudrais faire remarquer à la commission des affaires économiques que si la rédaction de son amendement prévoit bien que « la demande d'acquisition doit mentionner les fermiers » — la collectivité territoriale sera donc informée — elle implique que les autres intéressés seront informés par voie de presse ; rien ne prévoit que les intéressés directs le seront par le propriétaire qui demande le droit de délaissement.

C'est la raison pour laquelle j'éprouve quelque faiblesse — vous m'en excuserez — pour le texte de la commission des lois qui prévoit que le propriétaire doit, d'abord, informer les locataires et autres preneurs de bonne foi et, à peine de nullité, la collectivité territoriale.

Cette petite nuance entre les deux commissions sera probablement effacée au cours des navettes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 111 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, nous avons également notre faiblesse ; celle-ci repose sur un argument qui nous semble solide. En effet, nous avons préféré que l'information émane de la collectivité et non des occupants eux-mêmes. Telle est la raison d'être de notre rédaction.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, votre amendement est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, il ne sera pas si M. le rapporteur accepte de supprimer, dans la seconde phrase de l'amendement n° 9, le mot « autres ». En effet, on peut déduire de la présence de ce terme que ceux qui sont directement intéressés ne seront informés par personne, alors que ceux qui sont indirectement intéressés le seront par voie d'affiches, ce qui nous semble tout de même quelque peu surprenant !

M. le président. Monsieur le rapporteur, vous avez entendu l'appel de M. le rapporteur pour avis. Rectifiez-vous votre amendement n° 9 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, j'ai effectivement entendu l'appel de M. le rapporteur pour avis et j'y réponds positivement : je supprime donc, dans la seconde phrase de l'amendement n° 9, le mot « autres ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 9 rectifié, présenté par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, qui se lit ainsi :

« Avant le paragraphe I de l'article 4, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La demande d'acquisition doit mentionner les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes. Les intéressés seront mis en demeure de faire valoir leurs droits par publicité collective, à l'initiative de la collectivité ou du service public bénéficiaire, et tenus de se faire connaître à ces derniers, dans le délai de deux mois, à défaut de quoi ils seront exclus de tout droit à indemnité. »

Monsieur le rapporteur pour avis, puis-je me permettre d'imaginer que votre amendement n° 111 rectifié est retiré ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, vous faites partie de ces hommes dont les imaginations se concrétisent toujours ! (*Sourires.*)

M. le président. L'amendement n° 111 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9 rectifié ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, cet amendement permet de combler un vide juridique s'agissant du sort des occupants de biens situés sur des emplacements réservés. Le Gouvernement y est donc favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 10, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose, après le paragraphe I de l'article 4, d'insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Après le troisième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le juge de l'expropriation fixe également, s'il y a lieu, les indemnités auxquelles peuvent prétendre les personnes mentionnées à l'alinéa 3 ci-dessus. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Mes chers collègues, l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme ne donne aucune indication sur la juridiction compétente pour fixer l'indemnité consécutive à l'extinction des droits.

Sans doute peut-on penser que, par analogie avec la procédure d'expropriation, c'est le juge de l'expropriation qui est alors compétent et qu'il peut être saisi à l'initiative soit de la collectivité bénéficiaire, soit du titulaire du droit. Toutefois, on a pu constater des exemples contraires, tel celui de ce maire qui, à la suite d'une demande d'acquisition du propriétaire qui s'est conclue par un accord amiable, s'est trouvé en présence d'un fermier qui a aussitôt saisi le juge des baux ruraux afin qu'il fixe son indemnité. Il en est résulté une procédure longue et dommageable pour chacune des parties.

Aussi votre commission vous propose-t-elle de compléter le texte de l'article L. 123-9 en s'inspirant des dispositions du code de l'expropriation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, le Gouvernement est favorable à cet amendement. En effet, il lui paraît souhaitable de préciser que c'est le même juge qui fixe les indemnités à allouer aux propriétaires, aux fermiers ou aux locataires éventuels.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 11, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose, au paragraphe III de cet article, dans la dernière phrase du texte présenté afin de compléter par un 4° le paragraphe II de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le mot : « modification », de remplacer les mots : « et ou » par les mots : « ou de ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Il s'agit simplement d'un amendement rédactionnel qui tend à rectifier une erreur matérielle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Favorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 12, M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, propose, à la fin de l'article 4, d'insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« Le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette faculté ne fait pas obstacle à la saisine du juge de l'expropriation par le propriétaire, au-delà de ces trois mois, dans les conditions prévues au cinquième alinéa ci-dessus. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 207, présenté par le Gouvernement et visant, dans le texte proposé par l'amendement n° 12, à supprimer les mots : « par le propriétaire ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 12.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. L'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme indique que : « Si, trois mois après l'expiration du délai mentionné à l'alinéa 1^{er} ci-dessus — deux ans éventuellement prolongés d'un an à la suite de la demande d'acquisition du propriétaire — le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, la réserve n'est plus opposable au propriétaire comme au tiers, un mois après la mise en demeure de procéder à sa levée, adressée à l'autorité administrative par le propriétaire. »

La Cour de cassation en a déduit qu'après l'expiration de ce délai de trois mois la demande du propriétaire visant à saisir la juridiction de l'expropriation pour qu'elle fixe le prix et prononce le transfert de propriété n'était plus recevable.

Cette jurisprudence est évidemment défavorable au propriétaire, qui n'a plus alors d'autre ressource que de demander la levée de la réserve sans que rien n'indique quelles peuvent être les conséquences de la réponse positive ou négative de l'administration à cette mise en demeure.

Il convient donc de compléter l'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-9 résultant de la loi du 31 décembre 1976 pour lui permettre de saisir le juge après l'expiration du délai de trois mois.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour donner son avis sur l'amendement n° 12 et défendre son sous-amendement n° 207.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. L'amendement n° 12 permet au propriétaire, au-delà du délai qui lui est ouvert pour demander la levée de la réserve, portant sur son terrain, de saisir le juge en vue de faire prononcer le transfert de propriété au profit du bénéficiaire de la réserve.

Il semble, cependant, nécessaire que cette même faculté soit offerte à la collectivité ou à l'établissement public bénéficiaire de la réserve. Telle est la raison d'être du sous-amendement n° 207, présenté par le Gouvernement.

Sous réserve de son adoption, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 12.

M. le président. Monsieur le ministre, votre sous-amendement n° 207 ne comporterait-il pas une omission ?

En effet, vous supprimez les mots : « par le propriétaire », mais laissez-vous subsister la virgule qui les suit ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Effectivement, monsieur le président, il convient de supprimer également cette virgule.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 207 rectifié, présenté par le Gouvernement et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 12 pour compléter le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, à supprimer les mots : « par le propriétaire ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° 207 rectifié ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Virgule ou non...

M. le président. Monsieur le rapporteur, je vous demande pardon, mais tout a de l'importance ! Vous voudrez bien convenir avec moi qu'ayant supprimé les mots « par le propriétaire » la virgule devenait sans objet et risquait d'établir une confusion dans le texte. Mon rôle est de faire en sorte que les débats soient clairs !

Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je vous remercie de ce rappel, monsieur le président. Nous vous sommes reconnaissants de votre intervention.

La commission n'a pas examiné ce sous-amendement n° 207 rectifié puisqu'il vient d'être distribué, mais il va de soi que je ne la trahirai pas en disant que, si nous avons volontairement limité le bénéfice de la disposition que nous proposons en permettant que la réserve soit levée à la demande du propriétaire, c'est en réalité, parce que c'est lui qui est lésé alors que la collectivité locale ne l'est jamais.

C'est la raison pour laquelle nous sommes opposés à ce sous-amendement.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Je n'ai pas très bien saisi l'argumentation de M. le rapporteur. Que le propriétaire soit lésé dans la plupart des cas est une chose, mais cela me gêne que vous sembliez en déduire qu'il importe peu que la collectivité locale le soit aussi, au point de supprimer la possibilité de donner à cette collectivité le droit de saisir le juge.

Je voudrais savoir, monsieur le rapporteur, si je vous ai bien compris.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Vous m'avez bien compris, monsieur le ministre, et mon affirmation se fonde sur une jurisprudence qui, en effet, a permis de constater que les arrêts de la Cour de cassation concernaient toujours les propriétaires et jamais la collectivité locale.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 207 rectifié, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, maintenant repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — Il est inséré, avant le chapitre premier du titre premier du livre II de la première partie (législative) du code de l'urbanisme, un article L. 210-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 210-1. — Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation des objectifs définis par l'article L. 300-1, à l'exception de la sauvegarde des espaces naturels.

« Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. »

Sur cet article, je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 13, présenté par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, vise à rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.

« Art. L. 210-1. — Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations définies à l'article L. 300-1, à l'exception de celles visant à sauvegarder les espaces naturels.

« Toute décision de préemption doit mentionner le but dans lequel ce droit est exercé. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement n° 208, déposé par le Gouvernement, et tendant :

I. — Dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 13 pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme :

A. — A remplacer le mot : « définies » par les mots : « répondant aux objets définis » ;

B. — A remplacer le mot : « celles » par le mot : « ceux ».

II. — Dans le second alinéa de ce même texte, à remplacer les mots : « le but » par les mots : « l'objet ».

Le deuxième amendement, n° 112, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, de remplacer les mots : « objectifs définis par l'article L. 300-1 » par les mots : « opérations définies à l'article L. 300-1 ».

Le troisième, n° 154, présenté par M. Alain Pluchet et M. Philippe François et les membres du groupe du R.P.R., tend, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « l'article L. 300-1 », à insérer les mots : « dans le but de réalisation d'objectifs précis présentant un intérêt public indéniable ».

Le quatrième, n° 196, présenté par M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, à supprimer les mots : « à l'exception de la sauvegarde des espaces naturels ».

Enfin, le cinquième, n° 179, présenté par M. Jean Colin et les membres du groupe de l'union centriste, apparentés et rattachés, a pour objet de compléter *in fine* le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, comme il suit : « qui reste soumise aux dispositions prévues à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 13.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Cet amendement s'explique par son texte même. La commission vous propose de l'adopter par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 300-1 que le Sénat a retenue.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour défendre le sous-amendement n° 208 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 13.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. En réalité, il s'agit d'un amendement d'harmonisation avec le texte que le Gouvernement avait proposé par l'amendement n° 139 rectifié pour l'article L. 300-1.

Le Gouvernement, sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement, accepte l'amendement n° 13 de la commission.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 208 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, dans notre amendement n° 13, nous renvoyons au texte de l'article L. 300-1 tel qu'il a été adopté par le Sénat et qui fait, par exemple, référence à l'objet — au singulier — de l'aménagement alors que le sous-amendement du Gouvernement fait référence à des objets.

Il y a donc incompatibilité entre l'article L. 300-1 tel qu'il a été modifié par le Sénat et le sous-amendement du Gouvernement. La commission y est donc défavorable.

M. le président. Effectivement, monsieur le ministre, votre sous-amendement vise à mettre en harmonie le texte présenté par la commission avec l'amendement n° 139 rectifié à l'article L. 300-1. Or cet amendement n'a pas été retenu par le Sénat. La mise en harmonie avec le néant étant chose difficile, il me semble que vous devriez retirer votre sous-amendement. C'est une interrogation.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, le Gouvernement maintient son sous-amendement bien qu'il tende à une harmonisation avec un amendement qui lui-même est devenu sans objet. Aussi, lorsque vous parliez voilà un instant de néant, sans doute faisiez-vous allusion au texte du Sénat !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Oh ! (Sourires.)

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. En effet, l'absence de vote sur un amendement correspond très précisément au néant.

Par conséquent, le néant que vous évoquiez, monsieur le président, n'est pas le néant de la pensée du Gouvernement. (Sourires.) C'est pourquoi je maintiens ce texte, tout en convenant que l'harmonisation que je souhaitais n'est plus possible en raison du texte que le Sénat a adopté pour l'article L. 300-1. Peut-être sera-t-il possible ultérieurement de procéder à cette harmonisation. Mais, pour montrer l'intérêt que le Gouvernement porte à l'amendement n° 13, malgré les observations que je viens de vous présenter, le Gouvernement l'accepte même si son sous-amendement n° 208 n'est pas adopté.

M. le président. Monsieur le ministre, il n'a jamais été dans mes intentions d'accuser le Gouvernement de sombrer dans le néant de la pensée. (Sourires.) Il s'agissait du néant de la procédure, un point c'est tout !

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 112.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Cet amendement était en harmonie avec la rédaction que la commission des lois avait proposée pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Mais, dans la mesure où votre commission s'est ralliée à la rédaction qui a été proposée pour cet article par la commission saisie au fond, il est bien évident qu'elle se rallie également à la rédaction que propose la commission saisie au fond pour l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. Par conséquent, je retire l'amendement n° 112.

M. le président. L'amendement n° 112 est retiré.

La parole est à M. Pluchet, pour défendre l'amendement n° 154.

M. Alain Pluchet. Cet article institue un droit de préemption urbain applicable à l'ensemble des zones urbaines et d'urbanisation future des plans d'occupation des sols. Si ce droit de préemption se justifie pleinement lorsqu'il se trouve affecté à la réalisation d'objectifs précis présentant un intérêt public

indéniable, nous considérons que sa généralisation de fait devient abusive et risque de contribuer à paralyser encore davantage le marché foncier agricole dont on connaît la faiblesse actuelle.

Cependant, cet amendement ayant été déposé avant la nouvelle rédaction de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, que le Sénat a adoptée, je me rallie bien volontiers à l'amendement n° 13 et je retire l'amendement n° 154, saluant le remarquable travail de notre rapporteur.

M. le président. L'amendement n° 154 est retiré.

La parole est à M. Bernard-Michel Hugo, pour défendre l'amendement n° 196.

M. Bernard-Michel Hugo. Il s'agit pour le groupe communiste d'une question de principe. La sauvegarde des espaces naturels est affirmée avec force à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Pourquoi, lorsqu'il s'agit du droit de préemption, dessaisir la commune de cette responsabilité ? La préemption doit jouer, selon nous, pour la réalisation de tous les objectifs, y compris pour la sauvegarde des espaces naturels.

M. le président. La parole est à M. Souplet, pour défendre l'amendement n° 179.

M. Michel Souplet. Cet amendement d'ordre rédactionnel a tout simplement pour objet de clarifier le texte. Nous y tenons.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 196 et 179 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. J'indique tout de suite à M. Bernard-Michel Hugo, s'agissant de son amendement n° 196 relatif au droit de préemption concernant la sauvegarde des espaces naturels, que ce problème est traité à l'article 11. Voilà pourquoi cet objectif n'est pas mentionné dans la liste des droits qui fondent l'exercice du droit de préemption urbain, objet de l'article que nous examinons.

L'avis de la commission est donc défavorable.

M. le président. Monsieur Bernard-Michel Hugo, l'amendement est-il maintenu ?

M. Bernard-Michel Hugo. Oui, monsieur le président.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. S'agissant de l'amendement n° 179, la commission s'est interrogée sur la précision qui est proposée par nos collègues du groupe de l'union centriste. Nous ne sommes pas du tout convaincus de son importance et de son utilité. Nous estimons qu'elle alourdit le texte sans introduire aucun élément positif. L'avis est donc défavorable.

M. le président. Monsieur Souplet, votre amendement est-il maintenu ?

M. Michel Souplet. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 179 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 196 ?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Monsieur le président, le projet du Gouvernement a entendu clarifier l'objet des différents droits de préemption, d'une part le droit de préemption urbain — qu'il s'agit d'exercer en référence aux objets de l'aménagement fixés par la commune — et, d'autre part, le droit de préemption des espaces naturels sensibles qui, lui, est confié au département, mieux à même d'intervenir dans un domaine où les communes, souvent de petite taille, n'ont pas les moyens suffisants, et qui nécessite la définition d'un programme d'ensemble sur une échelle plus vaste que le territoire d'une commune. Je le répète après M. le rapporteur, ce droit de préemption est traité à l'article 11. Pour cette raison, je demande à M. Hugo de bien vouloir retirer son amendement.

M. le président. Monsieur Bernard-Michel Hugo, votre amendement est-il maintenu ?

M. Bernard-Michel Hugo. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 196 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 208, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, ainsi modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Le chapitre premier du titre premier du livre II de la première partie (législative) du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

« I. — L'intitulé du chapitre est ainsi rédigé : « *Droit de préemption urbain* ».

« II. — Les articles L. 211-1 à L. 211-3 sont remplacés par les dispositions suivantes :

Ces textes ne me semblent pas contestés.

ARTICLE L. 211-1 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-1. — Un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés.

« Ce droit de préemption est ouvert de plein droit à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées. Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions. »

Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 14, présenté par M. Lucotte, au nom de la commission des affaires économiques, vise à rédiger ainsi le texte proposé :

« Art. L. 211-1. Dans les communes de plus de dix mille habitants, un droit de préemption urbain est ouvert de plein droit à la commune sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future qui sont délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés. Toutefois, le conseil municipal peut décider de supprimer ce droit sur tout ou partie des zones considérées.

« Dans les communes autres que celles visées à l'alinéa précédent, le conseil municipal peut décider d'ouvrir ce même droit sur tout ou partie de ces zones. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 180, déposé par MM. Michel Souplet, Louis Mercier, Louis Caiveau, Jean Colin, les membres du groupe de l'union centriste et apparentés et rattachés, et tendant à compléter *in fine* le deuxième alinéa du texte proposé par la phrase suivante :

« Au surplus, lorsque l'exercice de ce droit n'est pas automatique, le conseil municipal est tenu de demander l'avis des organisations agricoles représentatives. »

Le deuxième amendement, n° 113, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-1. Un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'étendue des zones urbaines délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés des communes de plus de 10 000 habitants ou des groupements de communes ayant compétence en matière d'urbanisme dont la population globale excède ce chiffre. Ce droit est également institué sur la partie des zones d'urbanisation future délimitées dans les mêmes conditions des communes ou groupements de communes répondant aux mêmes critères de population concernée par une opération d'aménagement définie à l'article L. 300-1 et prise en considération par le conseil municipal ou l'établissement public groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

« Ce droit de préemption est ouvert de plein droit à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées. Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions.

« Dans les communes ou groupements de communes autres que ceux visés au premier alinéa du présent article, l'institution du droit de préemption urbain à l'intérieur de tout ou partie d'une zone urbaine délimitée par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé peut être décidée par délibération du conseil municipal. »

Le troisième, n° 140, déposé par le Gouvernement, vise à rédiger comme suit le texte proposé :

« Art. L. 211-1. — Un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'étendue des zones urbaines et, dans les communes de plus de dix mille habitants, des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés.

« Ce droit de préemption est ouvert de plein droit à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées, et, dans les communes de moins de dix mille habitants, de l'étendre à tout ou partie des zones d'urbanisation future. »

Le quatrième, n° 197, présenté par M. Bernard-Michel Hugo et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé :

« Un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'ensemble des zones délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 14.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Nous abordons un des points importants du texte, celui qui traite du droit de préemption.

Cet article ouvre donc un droit de préemption urbain sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par les P.O.S.

Dans le texte initial du projet de loi, ce droit était ouvert de plein droit à ces zones pour les communes de plus de 10 000 habitants ; mais il était limité aux zones urbaines pour les autres communes tant que le conseil municipal ne décidait pas de l'étendre aux zones d'urbanisation future ; l'Assemblée nationale a supprimé — contre l'avis du Gouvernement — cette distinction entre communes de plus ou de moins de 10 000 habitants. De ce fait, d'après le texte transmis au Sénat, la seule publication ou approbation d'un plan d'occupation des sols ouvre de plein droit ce droit de préemption dans l'ensemble des zones urbaines ou d'urbanisation future pour toutes les communes.

Le texte ajoute que le conseil municipal a la faculté de supprimer ou de rétablir ce droit de préemption sur tout ou partie du territoire communal.

Votre commission vous propose de rétablir la distinction entre communes de plus ou de moins de 10 000 habitants qui figurait dans le texte déposé par le Gouvernement. Elle estime toutefois que cette distinction doit intervenir non seulement pour l'exercice du droit de préemption dans les zones d'urbanisation future — les zones N.A. — mais aussi pour son exercice dans les zones urbaines — les zones U.

Cette distinction ne comporte aucun inconvénient pour une commune de moins de 10 000 habitants qui souhaiterait utiliser ce droit de préemption car une délibération du conseil municipal suffit pour instituer ce droit. En revanche, beaucoup de communes de moins de 10 000 habitants n'éprouvent ni le besoin ni le désir d'exercer le droit de préemption, que ce soit en zone U. ou en zone N.A., et le leur accorder de plein droit ne pourrait pas troubler la sérénité de leur vie sociale.

Il n'est pas inutile de rappeler en outre que, d'après la législation en vigueur, le droit de préemption des zones d'intervention foncière est applicable de plein droit sur les zones urbaines du plan d'occupation des sols dans les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants, mais seulement par arrêté préfectoral dans les autres communes.

M. le président. La parole est à M. Souplet, pour défendre le sous-amendement n° 180.

M. Michel Souplet. Monsieur le président, ce sous-amendement a pour objet de sauvegarder les intérêts des professionnels et de permettre aux conseils municipaux d'être parfaitement éclairés lorsqu'ils décident de faire jouer le droit de préemption.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Nous comprenons la clause présentée par M. Souplet, mais elle limiterait sans doute beaucoup, selon nous, la libre initiative des petites communes.

Néanmoins, compte tenu du souci que manifeste notre Haute Assemblée quant à l'avenir du monde rural et des exploitants agricoles, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 113.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, à ce stade de la discussion, nous arrivons à un point où il me faut reconnaître que l'opinion de la commission des lois diverge assez sensiblement de l'opinion de la commission des affaires économiques et ce, pour un motif de fond : l'extension du droit de préemption qui nous est proposé par le texte qui vient de l'Assemblée nationale est tout à fait considérable. En effet, seules certaines portions, les zones urbaines délimitées par les plans d'occupation des sols — et encore, suivant une procédure relativement complexe — sont actuellement soumises à un droit de préemption. Or, on nous propose d'étendre ce dernier à la totalité, non seulement des zones urbaines, mais également des zones d'urbanisation future et ce, pour toutes les communes ayant un plan d'occupation des sols approuvé.

Cela revient à dire que le droit de préemption de la puissance publique des collectivités territoriales s'appliquera désormais à une proportion très importante — soyons clairs, à la quasi-totalité ! — des terrains qui risquent d'être urbanisés et ce, dans des perspectives éventuellement très limitées ; en effet nous savons bien que de nombreuses zones d'urbanisation future n'ont de vocation à être réellement urbanisées que dans l'hypothèse d'une reprise fantastique de la natalité en France et de la concentration de cette natalité nouvelle sur certaines communes bien précises.

Le marché foncier de demain sera donc très différent du marché foncier d'aujourd'hui ; si l'on peut comprendre que, pour faciliter la vie des collectivités territoriales, il faille augmenter les capacités de réserves foncières des collectivités, l'intervention de la puissance publique aboutit peut-être à une modification profonde de l'équilibre entre la gestion privée des patrimoines et l'appropriation collective des terrains. A la limite, l'on peut s'interroger sur le point de savoir si nous ne sommes pas parvenus à un moment à partir duquel le renforcement de la primauté du collectif sur la libre gestion individuelle amène en fait, d'une certaine manière, à changer de type de société.

Il s'agit là d'un problème fondamental que nous ne pouvons trancher ni dans la précipitation ni sous le coup de la sensibilité tout à fait légitime de certains élus locaux qui désirent augmenter leur panel d'intervention. L'expropriation demeure et l'acquisition par voie amiable reste une possibilité constante. Rien n'interdit aux communes d'acheter du terrain offert à la vente si elles peuvent se mettre d'accord avec le vendeur.

Il nous est proposé de soumettre à l'appréciation du juge de l'expropriation la fixation du prix de l'ensemble des terrains des zones U. et des zones N.A. qui seront mis sur le marché et auxquels pourrait s'intéresser une collectivité territoriale. Nous modifions vraiment l'équilibre dans la mesure où nous généralisons cela sur des zones très importantes.

La commission des affaires économiques entend limiter — je le comprends — l'effet de cette mesure en la réservant de plein droit aux communes de plus de 10 000 habitants. Elle prévoit toutefois, sur demande et sur l'ensemble de ces zones, que les communes de moins de 10 000 habitants pourront accéder à ce dispositif.

La commission des lois estime que ce dispositif va trop loin et que, dans les communes de plus de 10 000 habitants et pour les zones d'urbanisation future, la mise en place de ce droit de préemption doit être réservée aux parties de ces zones sur lesquelles les opérations d'aménagement ont été prises en considération, dans les limites de temps dont nous avons parlé voilà quelques heures. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, cette génération du droit de préemption pourrait être demandée par les communes en restant strictement limitée toutefois aux zones urbaines.

Ce texte ne permet pas, nous semble-t-il, d'ouvrir le droit de préemption aussi largement que le texte de l'Assemblée nationale. Il ne nous est pas possible non plus d'accompagner jusqu'au bout la commission des affaires économiques dans sa démarche. En effet, la gestion privée des patrimoines concrétisée en terrains nous paraît, cette fois-ci, être trop profondément remise en cause.

Accessoirement, votre commission attire l'attention du Sénat sur la considération suivante : à partir du moment où tous les terrains des zones U. et des zones N.A. seront soumis au droit de préemption, avec réestimation par le juge du prix auquel la transaction se fera, les conséquences sur le niveau du marché aboutiront, qu'on le veuille ou non, à une raréfaction des offres, d'une part, et à une fixation des prix sur des critères qui ne seront pas dépendants du marché, d'autre part.

Encore une fois — je l'ai déjà dit dans la discussion générale — beaucoup de ces terrains ont été mis en nantissement pour garantir des emprunts d'entreprises ou autres. Quelles seront les réactions des banques qui considéreront éventuellement que leurs sûretés ne sont plus garanties au même niveau ? Dans l'état actuel de l'instruction de ce texte — je le répète — la commission des lois souhaite que l'on ne s'engage ni trop vite, ni trop loin dans cette généralisation du droit de préemption.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 140.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. Je présente volontiers l'amendement n° 140 mais, ce faisant, je suis au regret d'avoir à m'exprimer sur les deux amendements présentés par le rapporteur de la commission des affaires économiques et le rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous remercie de m'avoir lancé cette perche. En effet, le règlement m'imposait de vous donner d'abord la parole pour défendre votre amendement, mais vos propos me permettent d'agir différemment.

Je demanderai donc à M. le rapporteur de la commission saisie au fond de bien vouloir s'exprimer sur l'amendement n° 113 de la commission des lois ; après quoi j'interrogerai le Gouvernement pour lui demander de défendre son amendement n° 140 et de donner son avis sur l'amendement n° 114 de la commission des affaires économiques et le sous-amendement n° 180 de M. Souplet ainsi que sur l'amendement n° 113 de la commission des lois.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, je suis animé d'un immense désir de vous être agréable, mais votre proposition m'embarrasse en ce sens que j'ai à donner des explications qui répondent aux propositions du Gouvernement. Donc je serai amené à le faire avant qu'il ait exposé son amendement. Si cela était possible, vous me faciliteriez la tâche en laissant le Gouvernement défendre l'amendement n° 140.

M. le président. Non seulement c'est possible, mais c'est le strict respect du règlement.

Je donne la parole à M. le ministre, pour exposer son amendement n° 140.

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. L'objet de l'amendement n° 140, je l'ai dit tout à l'heure dans mon intervention liminaire, est simple ; il consiste à revenir au texte initial du Gouvernement, qui a été modifié, comme vous le savez, à l'unanimité, je tiens à le souligner, par l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend à instituer le droit de préemption urbain de plein droit sur les zones urbaines — les zones U — et les zones d'urbanisation future — les zones N.A. — de toutes les communes dotées d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, quelle que soit la population de ces communes.

Le Gouvernement souhaite revenir à son texte initial qui n'institue ce droit de façon automatique que sur les zones U de toutes les communes et sur les zones N.A. des communes de plus de dix mille habitants. Le Gouvernement pense, en effet, qu'il faut permettre aux communes de moins de dix mille habitants de réfléchir aux moyens techniques et financiers dont elles pourront se doter avant qu'elles instituent effectivement ce droit de préemption sur leurs zones d'urbanisation future.

Si je devais résumer les positions en présence, je dirais que l'Assemblée nationale souhaitait, à l'unanimité, élargir le droit de préemption à toutes les communes dotées de P.O.S. sur les zones U. et les zones N.A., tandis que la commission saisie au fond souhaite que ce droit soit limité aux zones U et aux zones N.A. des communes de plus de dix mille habitants ; le Gouvernement a une position que je qualifierai de moyenne qui consiste à l'étendre également aux zones U des communes de moins de 10 000 habitants.

M. le président. La parole est à M. Hugo pour défendre l'amendement n° 197.

M. Bernard-Michel Hugo. C'est encore une question de principe que nous voulons affirmer : la commune doit pouvoir maîtriser l'ensemble de son territoire si elle veut maîtriser son urbanisation. Il n'y a pas lieu de faire exception pour les zones naturelles ; nous préférons donc une formule plus large : l'ensemble des zones délimitées par les P.O.S.

Je demanderai tout à l'heure la parole pour explication de vote sur l'article 6.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 113, 140 et 197 ?

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je serai maintenant plus à l'aise, monsieur le président, pour donner l'avis de la commission sur les différents amendements.

Au préalable, je dois rappeler quelques données d'ensemble et quelques réflexions faisant appel, hélas ! à des chiffres, car cela réduira le débat d'idées à un débat accroché aux réalités.

Le droit de préemption est effectivement une procédure qui, à certains égards, pourrait paraître exorbitante. Quelqu'un a dit — c'est assez juste, je crois — que c'est un mal nécessaire. Il est moins brutal que le droit d'expropriation, puisque, je le rappelle, le droit de préemption peut être mis en œuvre à l'initiative d'un propriétaire de vendre son bien alors que, dans le cas de l'expropriation, c'est la collectivité qui va s'emparer du bien. Les mots sont excessifs, mais ils font image. Ce n'est donc que lorsque intervient l'initiative d'un propriétaire que peut jouer le droit de préemption.

Un mal nécessaire, pourquoi ? Parce que, surtout dans une période relativement récente — on peut penser à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e — on a bien vu à quelle situation conduisait une urbanisation sauvage dans différents secteurs, notamment à la périphérie des villes en grand développement. On a vu combien la non-maîtrise des sols était préjudiciable, tout à la fois à la qualité de la vie et aux intérêts bien compris des habitants, ainsi qu'au bon équilibre social de notre pays.

À la vérité, il y a belle lurette que le droit de propriété a été limité et sans vouloir vous infliger, mes chers collègues, de nombreuses réminiscences historiques, je vous rappellerai que déjà sous l'Ancien Régime — je parle bien entendu d'avant 1789 — existaient des règles très strictes, offrant au pouvoir de l'époque, sur l'utilisation des sols, la réservation pour l'ouverture de voies royales, la création de places, des possibilités considérables. De même, en matière de construction, des règles s'imposaient qui nous permettent encore de nos jours d'admirer quelques-unes de nos plus belles places, quelques-uns de nos plus beaux alignements de façades ; ces règles allaient jusqu'à préciser la dimension des petits bois des fenêtres !

Ce n'est donc pas d'aujourd'hui que datent les réglementations en ce domaine.

Si nous avons besoin de cet instrument qu'est le droit de préemption, c'est pour éviter que ne perdurent un certain nombre d'erreurs qui ont été commises au cours des décennies passées, qui ont imposé ensuite aux collectivités, lorsqu'elles ont été amenées à établir des réseaux et des plans d'aménagement, de grandes difficultés et des coûts de réalisation tout à fait considérables.

À partir de là, s'imaginer que le droit de préemption constitue — pour ma part, je n'ai jamais employé cette expression, mais je l'ai trouvée dans les débats de l'Assemblée — une démarche dans le sens de la municipalisation des sols me paraît excessif. Je vais vous en apporter des preuves, puisque ce droit de préemption existe actuellement. Je vais vous donner quelques chiffres qui vaudront plus encore que des démonstrations.

Pour la France entière, en 1979, environ 110 000 déclarations d'intention d'aliéner ont été déposées ; elles ont donné lieu à 429 préemptions. En 1980, 119 000 déclarations d'intention ont

été déposées et 540 préemptions réalisées ; en 1981, 119 000 déclarations d'intention ont donné lieu à 744 préemptions ; enfin, en 1982, 134 000 déclarations d'intention et 829 préemptions. Je ne possède pas les chiffres pour 1983, mais vous noterez que le chiffre des préemptions est finalement faible, d'abord probablement parce que les maires et leurs conseillers municipaux, qui sont des élus locaux, ne vont pas se livrer à ce petit jeu pour satisfaire je ne sais quelle fantaisie et aussi parce que, quand on préempte, il faut payer. À cet égard la loi est évidemment pauvre. J'ai dit tout à l'heure, monsieur le ministre, qu'elle était modeste, ce qui vous a choqué. J'ajouterai qu'elle l'est tout à fait au point de vue des financements, plus dans ce chapitre que dans tous les autres car rien n'est prévu ; les communes devront avoir recours à l'autofinancement ou aux emprunts.

Je préciserai encore quelques chiffres par ville : Nice a fait 20 préemptions en 1979 ; Grenoble, 22 préemptions en 1979 et 21 en 1980 ; la communauté urbaine de Lille, 38 préemptions en 1979 et 58 en 1980 ; la communauté urbaine de Lyon, 20 préemptions en 1979 et 51 en 1980 ; Chambéry, 23 préemptions en 1979 et 21 en 1980. Les autres villes, parmi lesquelles Angoulême, Brest, Nîmes, Olivet dans le Loiret, Le Mans, Paris, Champigny-sur-Marne, ont fait moins de 20 préemptions par an. Paris, où l'on pourrait penser que ce droit a été mis largement en œuvre, a fait 11 préemptions en 1979 et 16 en 1980. Vous le constatez, cette mesure ne tend pas à une spoliation excessive.

À partir du moment où vous sentez bien que le principe du droit de préemption, s'il est toujours discutable, est tout de même une nécessité pour la collectivité et le bon aménagement urbain, je voudrais, pour vous permettre d'apprécier les différents dispositifs proposés, préciser qu'actuellement ce droit de préemption existe dans les zones d'intervention foncière et dans les zones d'aménagement différé.

Au 1^{er} janvier 1984, la superficie couverte par les Z.A.D. et les Z.I.F. — je vous prie d'excuser ce jargon — était de 1 219 000 hectares. C'est donc sur cette superficie que peut actuellement être mis en œuvre le droit de préemption.

Le système qui est proposé par l'Assemblée nationale — qui couvre, je le rappelle, les zones U. et les zones N.A. — porte la superficie où le droit de préemption peut jouer à 1 866 718 hectares, chiffre qui doublera probablement au cours des cinq à dix ans à venir du fait du développement des plans d'occupation des sols dans les communes de moins de 10 000 habitants. Vous voyez donc que l'on peut, en effet, reprocher au système retenu par l'Assemblée nationale une extension excessive du droit de préemption.

Les propositions du Gouvernement, qui étendent ce droit de préemption aux zones U. et N.A. des communes de plus de 10 000 habitants, couvriraient 1 484 500 hectares, c'est-à-dire 400 000 de moins que le système prévu par l'Assemblée nationale.

Pour mémoire, et pour le faire frémir, j'indiquerai à M. Bernard-Michel Hugo que son système s'appliquant à toutes les zones U., les zones N.A. ainsi qu'aux zones N.B. à propos du mitage, les zones N.C. qui sont agricoles et les zones N.D. qui sont naturelles et à protéger étendrait le droit de préemption — c'est probablement sa motivation — à une superficie de 14 millions d'hectares. On atteint des dimensions qui font d'ailleurs très bien sentir les limites de la proposition.

J'en viens maintenant à l'amendement de la commission des affaires économiques, après avoir indiqué que je ne puis malheureusement donner une simulation de la proposition de la commission des lois, qui s'applique à des opérations d'aménagement. On ne peut quantifier cette donnée. Je le regrette, car il est fort possible qu'il n'existe pas beaucoup de divergences entre nous.

Les propositions de la commission des affaires économiques qui concernent les zones U. et les zones N.A. des communes de plus de 10 000 habitants couvrent une superficie de 773 000 hectares. Je vous prie de rapprocher ce chiffre des 1 219 000 hectares existant actuellement ou des quelque 1 400 000 hectares selon la prospection du Gouvernement ou des 1 860 000 hectares selon le texte de l'Assemblée nationale.

Par ce procédé qui laisse, en outre, la liberté pour les petites communes de retenir ou de ne pas retenir le droit de préemption, nous instituons le système qui dérape le moins au point de vue du champ géographique d'application du droit de préemption. C'est pourquoi nous le croyons intéressant à retenir.

À partir de ces considérations, vous sentez bien les positions que je vais prendre au nom de la commission des affaires économiques.

S'agissant de l'amendement n° 113 présenté par M. Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, je suis obligé de dire que la commission y a été défavorable en raison du système qu'elle propose elle-même, qu'elle a pu quantifier et qui montre ses limites; j'attire l'attention de nos collègues de la commission des lois sur ces remarques, en souhaitant qu'ils reconnaissent que nous avons cherché le système qui soit le moins traumatisant et qui dérape le moins au point de vue du champ géographique. Si leur amendement était maintenu, j'y serais opposé, au nom de la commission.

L'amendement du Gouvernement, dont je reconnais qu'il reprend les dispositions initiales du projet, dispositions qui ne sont pas très loin des nôtres, ne se différencie que légèrement du nôtre. Le Gouvernement a la sagesse de reprendre le seuil des 10 000 habitants. Pourquoi ce seuil? Ce n'est pas une vue gratuite de l'esprit, c'est tout simplement le seuil de dimension urbaine à partir duquel les plans d'occupation des sols sont obligatoires; c'est donc une notion que l'on connaît bien. Nous sommes défavorables à cet amendement, tout en reconnaissant qu'il est préférable au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale. Nous avons la faiblesse de préférer le nôtre, cela fait partie du jeu et du travail parlementaires.

Quant à l'amendement de M. Bernard-Michel Hugo, le vertige que me donnent les chiffres avancés par ses propositions fait naturellement que je ne peux pas y être favorable.

Je souhaite que le Sénat, quand le moment de voter sera venu, ne soit pas traumatisé par l'idée que nous créons quelque chose de tout à fait scandaleux.

On verra que de nombreuses précautions sont prises dans la suite des articles, s'agissant des propriétaires, s'agissant des occupants. Le Sénat ne doit donc pas être traumatisé par la perspective d'une disposition qui serait épouvantable au point de vue juridique, au point de vue du respect du droit de propriété.

Le Sénat doit aussi savoir que nous offrons une possibilité d'ouvrir un dialogue durant la navette, ce qui devrait nous permettre de trouver une solution raisonnable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 180 et sur l'amendement n° 197?

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme, du logement et des transports. L'amendement n° 197 est en contradiction avec l'amendement n° 140 du Gouvernement.

La proposition qu'il contient et qui institue un droit de préemption sur toutes les zones délimitées par les P. O. S. est, à l'évidence, beaucoup trop large. M. le rapporteur a cité un chiffre tout à l'heure, qui a montré que cette proposition est sans commune mesure avec les objets mêmes de l'aménagement, tels que nous en avons discuté à l'article 1^{er}.

En outre, le droit de préemption viendrait en concurrence avec le droit qui est accordé par ailleurs aux S. A. F. E. R.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement est opposé à l'amendement n° 197.

S'agissant du sous-amendement n° 180, je rappelle que le droit de préemption urbain ne peut être institué que sur les zones d'urbanisation future des P. O. S. qui font l'objet, lors de leur élaboration et ensuite lors de leur approbation, d'une large concertation et d'enquêtes publiques. C'est à ce moment-là que l'avis des organisations agricoles trouve sa place la plus opérante, ainsi que j'ai eu l'occasion de le signaler tout à l'heure.

En conséquence, le Gouvernement est défavorable à ce sous-amendement.

J'en viens maintenant au fond. J'ai beaucoup apprécié l'intervention de M. le rapporteur, qui a bien posé le problème du droit de préemption dans la réalité telle qu'elle est vécue par les élus ou les praticiens.

J'entends par là qu'il n'est pas utile — votre assemblée n'est pas tombée dans ce travers — de se lancer dans de grands débats. M. Girod a failli le faire en parlant de « changement de société » à partir de l'extension du droit de préemption urbain. J'ai eu l'occasion, à l'Assemblée nationale, de dire clairement ce qu'il en était.

Monsieur le rapporteur, en citant un certain nombre de chiffres et de données, vous avez remis les choses en place, ce qui m'épargne de le faire à mon tour.

Je rappellerai simplement, grâce à quatre chiffres, l'étendue du débat. Pour l'ensemble des zones d'intervention foncière et des zones d'aménagement différé — ce chiffre a déjà été cité — le droit de préemption concerne 1 200 000 hectares. La propo-

sition contenue dans l'amendement du Gouvernement concernerait 1 480 000 hectares. La proposition de l'Assemblée nationale concernerait 1 865 000 hectares. Or, le total de l'ensemble des superficies couvertes par des P. O. S. est de 14 millions d'hectares. Donc il faut ramener les choses à leurs justes proportions.

Monsieur le rapporteur, vous rappeliez que la loi était modeste puisqu'elle ne prévoyait pas de moyens donnés aux communes pour favoriser l'utilisation de leur droit de préemption. Si la loi est modeste, le risque est, lui aussi, modeste; il est précisément à la mesure de cette situation. Fort justement, vous avez d'ailleurs cité, monsieur le rapporteur, des chiffres qui montrent que, malheureusement, ce droit de préemption est relativement peu utilisé.

Vous avez également montré à quel point il était nécessaire, pour une collectivité territoriale, d'avoir la possibilité d'intervenir pour mieux maîtriser son développement et l'aménagement de son territoire.

Si le nombre des transactions est limité, comme vous l'avez remarqué, monsieur le rapporteur, je me demande pourquoi on réduirait les possibilités qu'offre la législation actuelle. Je vous rappelle en effet que, dans les Z. I. F. et dans les Z. A. D., la superficie actuellement concernée est de 1 200 000 hectares. Or vous proposez de revenir à 770 000 hectares.

Si j'avance ces chiffres, encore une fois, c'est pour bien montrer que, si l'on note certes un léger saut quantitatif, il n'existe pas de saut qualitatif.

Pourquoi donner aux communes de moins de 10 000 habitants la possibilité de développer ce droit de préemption dans les zones urbaines?

Si une commune, même de taille modeste — en dessous du seuil de 10 000 habitants — dispose d'un plan d'occupation des sols, c'est bien qu'elle a manifesté sa volonté d'intervention et de prévision de son aménagement. C'est en quelque sorte pour récompenser cette volonté de la commune que ce droit de préemption lui serait accordé, étant entendu, on ne l'a peut-être pas assez souligné dans ce débat, que les communes auront toujours la possibilité de réduire, voire de supprimer, le périmètre sur lequel s'exerce le droit de préemption.

Telles sont les raisons qui poussent le Gouvernement à en revenir au texte initial. Monsieur le rapporteur, vous disiez avoir la faiblesse de préférer votre texte. Pour tous les motifs que je viens d'avancer, je partage la même faiblesse, mais pour l'amendement du Gouvernement.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. J'ai écouté avec beaucoup d'attention aussi bien l'intervention de M. le rapporteur que celle de M. le ministre.

Le rapporteur pour avis de la commission des lois, qui est, bien entendu, tenu de respecter les conclusions de sa commission, a été quelque peu étonné par certains des arguments développés.

Monsieur le rapporteur, nous partageons, je crois, la même formation sur certains plans métaphysiques, et je vous rappelle qu'il y a eu pendant très longtemps une discussion théologique sur le point de savoir si un moindre mal était un bien ou non. Or, j'ai entendu qualifier le droit de préemption de « mal nécessaire ». A partir de là, on nous a expliqué que plus on développait ce mal, plus c'était un bien; il m'avait pourtant semblé que c'était surtout dans la réduction du mal que l'on voyait le bien! En conséquence, l'extension du mal, fût-elle nécessaire, ne me semble pas forcément constituer pour autant un bien.

M. le rapporteur a fait remarquer que le droit de préemption ne se mobilisait que sur l'initiative du vendeur. Certes, mais cette initiative du vendeur est prise, non pas pour se faire préempter, mais pour un tout autre motif, à savoir que le vendeur, pour une raison ou pour une autre, souhaite réorganiser son patrimoine, transférer sa propriété, réaliser des biens afin d'obtenir le numéraire nécessaire pour alimenter telle ou telle activité économique, mais, encore une fois, pas pour se faire préempter.

Par conséquent, l'intervention de la puissance publique dans des contrats privés ne peut se faire que pour des motifs graves et doit être limitée autant que possible.

En revanche, si ce genre d'opérations était trop généralisé, nous entrions dans une société dans laquelle le privé deviendrait accessoire ou secondaire et le public prioritaire.

J'ai entendu citer beaucoup de chiffres et je reconnais que l'argumentation utilisée est tout à fait fondée. Il en ressort que, dans le passé, en l'état actuel des textes, l'intervention de la préemption était très limitée. On en a déduit avec beaucoup de raison ou de sagesse que la généralisation ne pose pas d'énormes problèmes.

Dans toutes les réactions chimiques compliquées, il y a un élément qui s'appelle le catalyseur et qui est représenté par peu de poids et beaucoup d'influence. En matière de transactions foncières, la présence d'un droit de préemption très largement généralisé sera probablement de peu de poids mais son influence sera multipliée par l'étendue du domaine sur lequel il s'exercera.

On nous a expliqué que le droit de préemption était peu utilisé. Encore faut-il s'entendre. En effet, je crois avoir entendu dire que la ville de Paris avait été admonestée par la Cour des comptes au motif qu'elle avait préempté trop souvent et que sa vocation n'était pas d'être un propriétaire immobilier. Cela prouve que le droit de préemption a dû jouer un certain nombre de fois.

A propos de l'extension contenue dans le texte, les propos de M. le ministre et du rapporteur se sont rejoints sur le nombre d'hectares qui seraient concernés. Je fais tout de même remarquer que ces hectares, même si on se limite à 1 200 000 hectares, sont quand même les plus significatifs sur le marché foncier par rapport aux quelque 14 millions d'hectares sur lesquels peuvent porter les transactions et qu'en conséquence le rôle du catalyseur apparaît clairement.

Le dispositif proposé par la commission des affaires économiques ne porterait que sur 733 000 hectares, mais ce chiffre représente potentiellement 1 865 000 hectares transformables en 3 600 000, puisque ce dispositif ouvre la possibilité pour les communes de moins de 10 000 habitants de bénéficier du droit de préemption sur la totalité des zones U et des zones N. A. En conséquence, à la volonté des communes de moins de 10 000 habitants, on risque de se retrouver dans un dispositif tout à fait comparable à celui qui a été adopté par l'Assemblée nationale.

Tout cela conforte la commission des lois dans son attitude de prudence. Elle considère que la généralisation du droit de préemption au-delà de ce qui existe comporte des dangers. Elle souhaite donc que l'extension de ce droit de préemption soit limitée aux zones U et à la partie des zones N. A. qui seront l'objet d'une opération d'aménagement prise en considération, c'est-à-dire seulement à celles dans lesquelles la collectivité doit effectivement s'engager dans une opération précise, pour les communes de plus de 10 000 habitants, et aux seules zones urbaines, sur la demande de la commune, pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Bien entendu, je ne peux pas chiffrer l'étendue des superficies concernées puisque nous ne connaissons pas exactement quelles sont les parties des zones N. A. des communes de plus de 10 000 habitants actuellement comprises dans une opération d'aménagement projetée et prise en considération.

Cependant, nous avons le sentiment que généraliser l'action du catalyseur au niveau qui nous est proposé, soit par la commission des affaires économiques, soit par le Gouvernement, est passablement imprudent. C'est la raison pour laquelle la commission des lois maintient son amendement, monsieur le président.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Sans doute me suis-je mal expliqué dans ma précédente intervention. Je ne voudrais pas que la confusion, sur ce point fondamental, s'instaurât entre nous. Je ne peux pas laisser dire que la proposition de la commission tend à généraliser le droit de préemption puisque actuellement — c'est d'ailleurs le reproche que nous fait le Gouvernement — le droit de préemption couvre 1 219 000 hectares et que la proposition de la commission ramènerait ceux-ci à 773 000 hectares.

Si M. Paul Girod avait la possibilité de chiffrer ce que représente son amendement, il verrait que nous jouons sur très peu de choses. Sur les 773 000 hectares de notre proposition,

574 000, pour lesquels il est d'accord, correspondent aux zones U. Restent donc 200 000 hectares seulement. Je ne suis pas sûr qu'il soit beaucoup en dessous.

Dès lors, je ne peux pas laisser dire que nous généralisons le droit de préemption, alors que, au contraire — et c'est ce que nous reproche le Gouvernement — nous le réduisons.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. Soyez bref, monsieur le rapporteur. Théoriquement, la commission saisie pour avis n'a aucun droit de plus qu'un auteur d'amendement normal. Je fais preuve de beaucoup de mansuétude.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je vous remercie, monsieur le président.

M. le président. Ne me remerciez pas, soyez bref ! (Sourires.)

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. J'aurais entendu la commission des affaires économiques si le deuxième alinéa de son amendement ne rouvrirait pas à la volonté des communes la totalité de ce qui est prévu par le texte de l'Assemblée nationale ; on se trouve potentiellement devant 1 865 000 hectares, extensibles à 3 600 000 hectares.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Non.

M. le président. Monsieur le rapporteur, je me demande jusqu'à quel point l'amendement de la commission des lois n'est pas plus éloigné du texte de l'Assemblée nationale que le vôtre.

M. Marcel Lucotte, rapporteur. Monsieur le président, je ne sais que répondre à cette remarque. Mais, en vertu de notre règlement, je demande la priorité pour l'amendement n° 14 et pour le sous-amendement n° 180.

M. le président. C'est votre droit, de par la dernière modification intervenue dans notre règlement.

Je suis donc saisi, par la commission des affaires économiques, d'une demande de priorité pour son amendement n° 14 et pour le sous-amendement n° 180.

Quelqu'un demande-t-il la parole contre ?...

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je la demande, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je suis désolé de ce conflit relatif et amical qui s'est élevé entre deux commissions, mais la commission des lois m'a donné mission, sur ce point précis, de faire remarquer à quel point cette généralisation du droit de préemption pose des problèmes fondamentaux. Dans ces conditions, et le texte de l'amendement n° 113 étant à l'évidence plus éloigné que l'amendement n° 14 du texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, personne dans cette enceinte ne s'étonnera que la commission des lois considère qu'il y a lieu de délibérer de son amendement avant celui de la commission des affaires économiques. En conséquence, j'émet les plus extrêmes réserves...

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, je ne vous ai pas donné la parole pour exprimer des réserves !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. En conséquence, la commission des lois s'oppose à la demande de priorité pour l'amendement n° 14.

M. le président. Le Gouvernement demande-t-il la parole ?...

Je mets aux voix la demande de priorité formulée par la commission des affaires économiques pour l'amendement n° 14 et le sous-amendement n° 180.

(La priorité est ordonnée.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets donc aux voix le sous-amendement n° 180, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 14.

M. Bernard-Michel Hugo. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Bernard-Michel Hugo, pour explication de vote.

M. Bernard-Michel Hugo. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le droit de préemption est si peu utilisé, pourquoi avoir peur de l'étendre ? Les communes ne l'utilisent qu'avec prudence. M. Girod voit partout du collectivisme, même là où il n'y en a pas, si j'entend bien les chiffres de M. Lucotte !

Cela dit, et sans vouloir polémiquer, nous regrettons le rétablissement de la distinction entre les communes de plus de dix mille habitants et celles de moins de dix mille habitants supprimée par l'Assemblée nationale et nous n'apprécions pas le recul du Gouvernement. En effet, où est le souci de l'intérêt des ruraux, qu'un certain nombre d'entre nous ont exprimé ?

Les arguments des rapporteurs, surtout ceux du rapporteur de la commission des lois, ne nous ont pas convaincus ; les propositions qui nous sont faites nous paraissent très en retard par rapport à l'autonomie communale. Nous sommes résolument pour l'extension de la préemption de plein droit à toutes les zones du P.O.S., de la réalisation de tous les objectifs aux zones NA des communes de plus de dix mille habitants, et cela ne nous cause aucun vertige.

Notre amendement n'a pas été retenu. Nous voterons contre l'amendement n° 14.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 14.

M. Maurice Janetti. Le groupe socialiste vote contre.

M. le président. Je lui en donne acte.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé.

Quant aux autres amendements en discussion, ils n'ont plus d'objet.

Mes chers collègues, il nous reste à examiner 154 amendements. J'espère que, demain, nous adopterons un rythme raisonnable, qui nous permette de ne pas finir trop tard dans la nuit.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux. (Assentiment.)

— 5 —

DEPOT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de MM. Jacques Genton, Pierre Matraja, Amédée Bouquerel, Bernard Barbier, Joseph Raybaud, Jean Garcia et Marcel Daunay un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} février 1984 et le 30 septembre 1984 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 62 et distribué.

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 8 novembre 1984, à dix heures, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. [N°s 435 (1983-1984) et 51 (1984-1985). — M. Marcel Lucotte, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan ; et n° 56 (1984-1985), avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, M. Paul Girod, rapporteur.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 8 novembre 1984, à zéro heure cinquante-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Erratum

au compte rendu intégral de la séance du 31 octobre 1984.

CONVENTION D'ASSISTANCE MUTUELLE AVEC LE MEXIQUE
SUR LES FRAUDES DOUANIÈRES

Page 2947, 1^{re} colonne, 8^e ligne :

Au lieu de : « ... la recherche de la répression... »,
Lire : « ... la recherche et la répression... ».

QUESTION ORALE

REMISE A LA PRESIDENCE DU SENAT
(Application des articles 76 à 78 du Règlement.)

Mesures envisagées pour assurer un bon fonctionnement
du lycée de Gonesse.

564. — 7 novembre 1984. — Mme Marie-Claude Beaudou demande à M. le ministre de l'éducation nationale quelles mesures il envisage pour assurer un bon fonctionnement du lycée de Gonesse, dans le Val-d'Oise ; mesures immédiates et pour la rentrée 1985 portant sur les besoins en personnel, professeurs, surveillants, créations de classes, achat de matériel, restauration des bâtiments, aménagement de nouveaux locaux, des abords du lycée.

Le Numéro : 2,70 F.