

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 2096, 2207 et in-8° 615.

2^e lecture : 2417, 2477 et in-8° 727.

Sénat : 1^{re} lecture : 435 (1983-1984), 51, 56 et in-8° 26 (1984-1985).

2^e lecture : 161 et 252 (1984-1985).

Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Les raisons d'être du projet de loi	4
1° Raisons idéologiques	4
2° Raisons administratives	4
3° La décentralisation	4
II. — Les dispositions essentielles du projet de loi	5
1° L'extension du droit de préemption	5
2° La nouvelle définition des terrains à bâtir	7
3° Les atteintes au libre marché foncier	8
III. — L'état actuel du texte	9
Examen des articles	10

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, revient en deuxième lecture devant le Sénat. La commission des Lois a décidé de se saisir à nouveau de ce texte pour avis car il lui paraît indispensable d'insister sur un certain nombre de points qui engagent en réalité un véritable débat de société.

En effet, et au-delà de certaines mesures techniques de coordination ou d'actualisation, ce texte apparaît comme une étape nouvelle dans la voie du renforcement de l'interventionnisme. Derrière le voile de la décentralisation prétexte, se masque le souci de l'extension des procédures de contrainte. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que le projet de loi ne contient aucune disposition financière alors qu'il entraîne des coûts nouveaux : par exemple, il institue l'obligation de tenue d'un registre pour les acquisitions réalisées par préemption : quel sera le coût de l'instauration et de la gestion de ces registres ? Plus le droit de préemption est étendu, plus le nombre des communes et des opérations concernées s'accroît : est-il normal qu'aucune compensation financière ne soit prévue, en contradiction avec les lois de décentralisation ?

D'assimilation en assimilation, d'extension limitée en extension limitée, on assiste à un processus venant rogner de façon sans cesse plus importante le droit de propriété. Certes, tout est affaire d'équilibre entre des intérêts généraux légitimes et des intérêts particuliers tout aussi légitimes. Il est à craindre que le projet fasse franchir en douceur ce point d'équilibre et permette ainsi d'atteindre, sans l'affirmer, un point de non-retour.

I. — LES RAISONS D'ÊTRE DU PROJET DE LOI

Trois séries de considérations expliquent le dépôt de ce projet de loi :

1° Raisons idéologiques.

Le projet déposé par le Gouvernement est le résidu de la volonté du Parti socialiste d'élaborer un texte concernant les « projets de quartier », lieu privilégié de la concertation entre les différents acteurs de la politique de l'urbanisme et instance d'expression de la convivialité locale... Il faut observer que pratiquement rien de ces préoccupations ne subsiste dans le projet déposé par le Gouvernement, à l'exception toutefois de la disposition (article premier du projet - art. L. 300-2 nouveau du Code de l'urbanisme) relative à la concertation obligatoire préalable à tout projet d'aménagement.

2° Raisons administratives.

Le deuxième élément justifiant le dépôt du projet de loi est la pesanteur administrative ou, plus exactement, la tendance de l'administration à accroître ses moyens d'intervention. Cette préoccupation n'est pas neuve : il a ainsi été déclaré, il y a une quinzaine d'années : « le principal ennemi de l'urbanisation est la propriété privée du sol. Il faut réaliser une collectivisation progressive du sol sans prononcer le mot ». Le processus est à l'œuvre, la tendance naturelle de l'administration à accroître ses pouvoirs se conjuguant actuellement avec les tendances naturelles de l'idéologie socialiste.

3° La décentralisation.

Le mouvement de décentralisation est le troisième élément justificatif du projet de loi. En tout état de cause, un texte était nécessaire, qui tire les conséquences dans le domaine de l'urbanisme des lois de décentralisation déjà adoptées et prévoyant un transfert des

compétences. Le principe à la base de cette opération est le suivant : les compétences ne sont transférées que si la collectivité locale prouve qu'elle s'intéresse à l'aménagement de son territoire, concrètement si elle s'est engagée dans l'élaboration d'un P.O.S. Dans la négative, les compétences restent à l'Etat.

Il est essentiel d'observer ici qu'en toute hypothèse, les autorités étatiques conserveront la maîtrise de certaines procédures. La déclaration d'utilité publique, les enquêtes parcellaires et arrêtés de cessibilité restent de la compétence de l'Etat : or ces procédures sont celles qui rendent effectives les opérations d'urbanisme.

A cette non-décentralisation s'ajoutent d'ailleurs des dispositions recentralisatrices : à la fin du projet de loi ont été insérées des dispositions sur l'attribution des logements H.L.M. dont il est difficile de voir le rapport avec le reste du texte. L'article 27 vise à renforcer le contrôle de l'Etat sur les conditions d'attribution des H.L.M.

II. — LES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI

1° L'extension du droit de préemption.

L'extension du droit de préemption est réalisé du triple point de vue géographique, matérielle et de sa finalité :

11. **L'extension géographique** résulte de l'instauration de plein droit d'un droit de préemption urbain sur « l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés ». Par rapport au droit existant, l'élargissement du droit de préemption est donc considérable, puisque l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme, relatif aux zones d'intervention foncière (Z.I.F.), en limitait l'institution de plein droit d'une part aux zones urbaines — donc à l'exclusion des zones d'urbanisation future —, d'autre part aux communes ou groupements de communes de plus de 10.000 habitants.

Il faut d'ailleurs noter que le texte initial du Gouvernement était moins ambitieux que celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture puisqu'il limitait l'exercice du droit de préemption dans les zones d'urbanisation future aux communes de plus de 10.000 habitants, les communes dotées d'une moindre population pouvant toutefois, sur simple décision du conseil municipal, l'étendre à ces zones.

La portée de cette innovation doit s'apprécier en fonction des considérations suivantes :

— au 1^{er} janvier 1984, 7.359 P.O.S. avaient été rendus publics ou approuvés. 8.655 communes étaient concernées, pour un total de 14 millions d'hectares. Quarante millions de Français étaient soumis à ces P.O.S. ;

— le nombre de communes ayant prescrit l'élaboration d'un P.O.S. s'accroît : il est passé de 11.824 en octobre 1982 à 13.554 en octobre 1984, soit une progression de 14,5 %. Les lois de décentralisation, liant le transfert de compétences à l'élaboration d'un P.O.S., ne peuvent qu'accroître ce phénomène ;

— sans tenir compte de cette tendance, on peut noter que le droit de préemption jouera de plein droit sur 1.900.000 hectares, d'après le système retenu par l'Assemblée nationale, alors que le total des Z.I.F. et Z.A.D. couvre actuellement 1.200.000 hectares. Ces chiffres sont calculés en l'état des choses au 1^{er} janvier 1984. La progression est donc d'environ 60 %, *ceteris paribus*. Elle sera à brève échéance beaucoup plus importante puisque le nombre de P.O.S. est condamné à s'accroître.

L'enquête réalisée en octobre 1983 par l'Association des maires de France révèle ainsi que le pourcentage de communes non encore couvertes par un P.O.S. mais envisageant de s'en doter est de :

- 51 % pour les communes de moins de 700 habitants ;
- 70 % pour les communes de 700 à 2.000 habitants ;
- 71 % pour les communes de 2.000 à 5.000 habitants ;
- 100 % pour les communes de 5.000 à 30.000 habitants.

12. L'extension matérielle se réalise par l'élargissement de la liste des biens préemptables. Désormais, que ce soit de plein droit ou après une délibération motivée du conseil municipal, tous les biens deviennent préemptables, à l'exception :

— des immeubles construits par les organismes H.L.M. ainsi que des immeubles construits par les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré de location-attribution ;

— des immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire dans les conditions prévues par les articles 1601-1 et suivants du Code civil ;

— des parts ou actions de sociétés d'attribution visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction, qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ;

— des immeubles cédés aux locataires en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier.

13. Les conditions nécessaires à l'utilisation du droit de préemption sont enfin des plus simples à remplir puisque le droit de préemption peut être utilisé pour la réalisation des actions ou opérations d'aménagement. Or, d'après l'article L. 300-1 nouveau du Code de l'urbanisme (article premier du projet de loi), « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets 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 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 ». Convenons qu'il faudrait être singulièrement maladroit pour qu'une opération ne réponde pas à ces critères !

2° La nouvelle définition des terrains à bâtir.

L'article 3 du projet de loi dispose que ne peuvent désormais être qualifiés **terrains à bâtir** que les terrains réunissant à la fois, donc de façon cumulative, le critère matériel de la desserte effective et le critère juridique de la constructibilité légale. Cette modification ne concerne que la phase de qualification, le paragraphe 2 de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, relatif aux règles d'évaluation, subsistant dans sa rédaction actuelle. La conséquence la plus immédiate de la réforme des critères de qualification ainsi opérée est cependant, par la restriction du pouvoir d'appréciation du juge de l'expropriation, de peser sur le coût des terrains acquis par voie d'expropriation ou selon une procédure se référant à celle de l'expropriation.

Il faut également préciser que désormais la desserte **d'un terrain** devra s'apprécier « au regard de **l'ensemble de la zone** », ce qui paraît tout à fait inique, d'un double point de vue : comment accepter que la qualification puisse être refusée à un terrain suffisamment desservi en ce qui le concerne mais insuffisamment au regard de la zone ? Comment accepter que la qualification actuelle d'un terrain dépende d'un événement futur et incertain ?

En réalité, l'article 3 du projet de loi renverse la perspective : on passe du principe de la constructibilité, certes limitée, au principe de l'inconstructibilité. On permet, par « l'évolution » des documents d'urbanisme qu'un terrain aujourd'hui classé inconstructible devienne demain constructible, ... après son acquisition !

3° Les atteintes au libre marché foncier.

a) *L'alignement du droit de préemption sur le droit d'expropriation.*

La tendance pernicieuse à l'alignement du droit de préemption sur le droit de l'expropriation est accrue par le projet de loi. Le bon sens voudrait pourtant que l'on distingue de façon claire les deux procédures, la préemption s'analysant en une simple substitution d'acquéreur sans altération des autres conditions du contrat projeté, la contrainte étant réservée à l'expropriation avec la garantie préalable qu'elle s'exerce dans un but d'utilité publique. Or, de façon sans cesse croissante, les choses se passent en matière de préemption « comme en matière d'expropriation », une procédure intermédiaire permettant d'imposer certaines modifications à l'aliénation projetée, tout en évitant la procédure de la déclaration d'utilité publique. Cette tendance est manifeste dans l'article L. 213-4 (art. 8 du projet de loi) qui déclare qu'à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. Ainsi la préemption autorise non seulement la substitution d'acquéreur mais également la modification du prix de vente.

b) *La disparition du foncier en tant que garantie financière.*

L'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme, dans la rédaction proposée par l'article 8 du projet de loi, dispose que « le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix ». La renonciation reste possible de sa part, même après la fixation judiciaire du prix. Or la possibilité ainsi donnée au titulaire du droit de préemption a pour conséquence, par la multiplicité des délais qu'elle entraîne (deux mois à compter de la déclaration d'intention d'aliéner ; une année pour la fixation judiciaire du prix ; deux mois de réflexion ; six mois pour le règlement du prix), de repousser à environ deux ans le paiement du prix. Si le propriétaire aliène son bien dans un but précis (besoin de trésorerie ; achat d'un nouveau bien immobilier) — et c'est l'hypothèse la plus vraisemblable — l'exercice du droit de préemption peut le placer dans une situation fort délicate, sinon catastrophique. L'incertitude, quant à la date de versement du prix, quant au montant de celui-ci, et même quant à la réalisation de la préemption, équivaut à supprimer la fonction de garantie que joue très naturellement la propriété immobilière. Elle est également de nature à faire baisser artificiellement la valeur des biens passibles de préemption.

c) *Les communes, agents fonciers ?*

L'article L. 213-11 permet d'utiliser ou d'aliéner le bien préempté au profit d'une personne privée. Cette possibilité est grave car elle permet aux titulaires du droit de préemption d'intervenir en tant qu'agents fonciers, ce qui suscite deux risques : que le titulaire s'engage inconsidérément dans des procédures de préemption, avec l'idée de compenser certaines difficultés financières par la revente de biens préemptés ; qu'il soit tenté de faire évoluer les critères de constructibilité en fonction d'intérêts ponctuels. La Commission avait attiré l'attention sur ce point en première lecture. L'article L. 213-11 ayant été adopté par les deux Assemblées, elle n'a pas jugé utile de proposer à nouveau de le modifier. Mais elle tient cependant à réaffirmer ses mises en garde.

d) *L'autorisation de division des parcelles.*

En revanche, la Commission a estimé que l'article L. 142-12 du Code de l'urbanisme (art. 11) et l'article 11 *bis* du projet de loi, en soumettant la division d'une propriété foncière à autorisation préalable, introduisaient dans notre droit une innovation à la fois inutilement contraignante et d'une constitutionnalité douteuse. Elle vous proposera la suppression de ces deux articles.

III. — L'ÉTAT ACTUEL DU TEXTE

Sur aucun des points fondamentaux qui avaient été abordés lors de la première lecture au Sénat, l'Assemblée nationale n'a tenu compte des observations formulées ou des modifications adoptées par votre Assemblée. Ni la qualification des terrains à bâtir, ni la délimitation des zones dans lesquelles le droit de préemption urbain est institué, ni les mécanismes de préemption eux-mêmes n'ont été corrigés en fonction des débats qui se sont déroulés dans notre Assemblée. Les atteintes nombreuses apportées à la liberté de contracter, base d'une société consensuelle ; l'évolution croissante vers la notion de « contrats administrés » ; la disparition de la propriété immobilière en tant que garantie financière (au moment même où l'on parle officiellement de développer le mécanisme du marché hypothécaire) n'ont soulevé aucune observation ni nourri aucune réflexion. Cette atonie est symptomatique : le droit de propriété est considéré comme un droit désuet, obstacle aux œuvres collectives. Il reste pourtant — ainsi qu'en témoignent les sociétés qui l'ont aboli — le meilleur témoin de la liberté et le meilleur ressort du progrès. Il est en outre, malgré les idéologies ambiantes, l'ambition de la très grande majorité des Français qui voient en lui le meilleur moyen de préserver leur cadre de vie, leur « écologie ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

(Art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme.
Obligation d'une concertation préalable
à toute opération d'aménagement.)

L'article L. 300-2 dispose que « le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant... les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». L'obligation est donc double : le conseil municipal doit délibérer ; les habitants, les associations locales et les « autres personnes concernées » doivent être associés. Mais quelle est la définition des « autres personnes concernées » ? S'agit-il du co-indivisaire d'un héritage non réglé depuis trois générations ? S'agit-il de l'habitant d'une commune autre que celle sur le territoire de laquelle l'opération est projetée, mais néanmoins concernée par celle-ci, dont l'attraction dépasse le cadre communal : piscine, stade... ? La question est essentielle puisque le caractère impératif de la concertation permet à toute personne concernée, mais non associée à cette concertation, d'intenter une action en nullité à l'encontre de l'opération d'aménagement, peut-être déjà réalisée. Frapper ainsi de précarité toute opération d'aménagement — et engager éventuellement les finances communales dans une opération de dédommagement — n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle le Sénat, en première lecture et sur proposition de la commission des Lois, avait décidé d'introduire dans le texte de cet article un nouvel alinéa précisant que « 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 texte initial du Gouvernement comportait d'ailleurs une disposition analogue que l'Assemblée nationale avait supprimée en première lecture. Fidèles à leurs positions, les députés ont à nouveau, en deuxième lecture, supprimé cette disposition réintroduite par le Sénat. La commission des Lois vous propose, à son tour, de la faire figurer à nouveau dans le texte du projet de loi. Il lui paraît en effet tout à fait dangereux — et en tout cas disproportionné aux intérêts en jeu — qu'une « personne concernée » mais non associée à la concertation préalable puisse ainsi remettre en cause l'ensemble d'une opération d'aménagement alors même que personne n'est capable de définir de façon précise la notion de « personne concernée ». Elle observe en outre que la phase dont il s'agit dans

l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme n'est qu'une phase de concertation et que le conseil municipal n'est nullement lié ni même tenu de prendre en considération les observations formulées lors de cette étape préparatoire. Il serait d'ailleurs éminemment paradoxal d'entourer de garanties la phase de concertation et de ne pas améliorer la phase de préemption qui soulève, elle, de véritables problèmes.

Article 3.

Qualification de terrain à bâtir.

L'article 3 du projet de loi constitue certainement l'une des dispositions les plus innovatrices du texte et l'une des plus lourdes de conséquences sur la fluidité ou la rigidité du marché foncier.

1° L'évolution de la notion de terrain à bâtir obéit à une logique de plus en plus contraignante.

a) La loi du 10 juillet 1965 qualifiait de terrain à bâtir, de façon optative, un terrain soit inclus dans un périmètre d'agglomération défini par un plan d'urbanisme, soit effectivement desservi par des voies et réseaux divers.

b) La loi du 31 décembre 1975 — qui constitue le droit en vigueur — a modifié de façon importante le mécanisme en distinguant nettement la phase de qualification — pour laquelle seul le critère matériel de la desserte effective du terrain est utilisé — de la phase d'évaluation — durant laquelle le critère des possibilités légales et effectives de construction est retenu.

c) L'article 3 du projet de loi modifie à nouveau le système proposé pour l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation en disposant que ne peuvent désormais être qualifiés terrains à bâtir que les terrains réunissant à la fois, donc de façon cumulative, le critère matériel de la desserte effective et le critère juridique de la constructibilité légale. Cette modification ne concerne que la phase de qualification, le paragraphe 2 de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, relatif aux règles d'évaluation, subsistant dans sa rédaction actuelle. La conséquence la plus immédiate de la réforme des critères de qualification ainsi opérée est cependant, par la **restriction du pouvoir d'appréciation du juge de l'expropriation** de peser sur le coût des terrains acquis par voie d'expropriation ou selon une procédure se référant à celle de l'expropriation. Ainsi, les rédacteurs du projet de loi espèrent-ils probablement diminuer le coût d'acquisition, par les collectivités titulaires du droit d'expropriation ou de préemption, des terrains qu'elles estiment nécessaires à la réalisation de leurs

opérations d'aménagement. Espérance probablement illusoire puisque la raréfaction des terrains à bâtir entraînée par le cumul des deux critères de qualification ne peut, à l'inverse, que favoriser la hausse de ces terrains, à moins bien entendu qu'une « modification adéquate » des documents d'urbanisme permette de rendre juridiquement constructibles des terrains auparavant frappés d'inconstructibilité et préemptés ou acquis comme tels.

Si la cohérence globale ainsi que l'efficacité à terme de la rédaction proposée sont douteuses, une analyse détaillée de la rédaction proposée pour le 1° de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation ne permet pas pour autant d'en conclure à une réforme somme toute acceptable.

2° Une réforme aux implications dangereuses.

a) Si l'énumération des éléments nécessaires à la réalisation du critère de la desserte effective est satisfaisante, la précision selon laquelle le réseau d'eau doit être désormais un réseau d'eau « potable » étant même la bienvenue, en revanche l'appréciation pour un terrain donné des capacités de sa desserte « au regard de l'ensemble de la zone » ne peut être retenue : comment accepter en effet que la qualification de terrain à bâtir puisse être refusée à un terrain pourvu, en ce qui le concerne, d'une desserte effective et suffisante, mais néanmoins insuffisante au regard de l'ensemble d'une zone dans laquelle une opération d'aménagement est prévue ? Celle-ci peut fort bien concerner un programme au surplus futur et éventuel : la qualification actuelle d'un terrain dépendrait ainsi d'un **événement futur et incertain**, procédé surprenant et source, à coup sûr, de nombreuses insatisfactions puisque l'expérience démontre que de tels programmes sont soit abandonnés soit réalisés de façon très partielle.

b) Le second critère, nécessaire mais non suffisant, de la constructibilité juridique n'est pas davantage satisfaisant. Il distingue, selon le principe constant du droit de la décentralisation, entre les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu et les communes démunies d'un tel document.

Dans le premier cas, le critère est satisfait dès lors que le terrain est situé dans un secteur désigné comme constructible par le P.O.S. ou le document d'urbanisme en tenant lieu. Dans le second cas, la condition est remplie si le terrain est situé « dans une partie actuellement urbanisée d'une commune » — formule retenue par l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme qui définit la « constructibilité limitée » — ou bien « 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 », article concernant les communes qui ont prescrit l'élaboration d'un P.O.S. mais n'en sont pas encore dotées.

Il faut donc conclure de cette énumération limitative que le dernier alinéa de l'article L. 111-1-2 perd, en ce qui concerne la qualification de terrain à bâtir, toute portée concrète. Cet alinéa corrige en effet le caractère rigoureux de la règle de la constructibilité limitée dans les communes non dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers, en disposant qu'une construction peut néanmoins être « autorisée, sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque le représentant de l'Etat estime que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 ».

Le caractère à son tour rigoureux du correctif ainsi apporté avait été lui-même atténué par l'interprétation explicite qui en avait été donnée lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983). Le rapport établi au nom de la commission mixte paritaire précise en effet (Sénat 1982-1983, n° 137, p. 6) que la Commission a accepté la formule « demande motivée et justifiée par l'intérêt de la commune » sous réserve de l'interprétation suivante : « le représentant de l'Etat devra se borner à vérifier la **compatibilité** entre le projet de construction et les prescriptions nationales ».

Le mécanisme proposé à l'article 3 du projet de loi en discussion déroge à la logique ainsi acceptée puisqu'il s'analyse en un passage du principe de constructibilité, limitée certes, au principe d'inconstructibilité hors des zones urbanisées des communes non dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers. Il déroge également à la logique de la décentralisation puisqu'il interdit de reconnaître comme terrain à bâtir un terrain sur lequel le conseil municipal aurait pu autoriser une construction

Il est difficilement compatible enfin avec l'autorisation de construction et d'installation de bâtiments « nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles », prévue à l'alinéa 2° de l'article L. 111-1-2 puisque ce droit de construire s'exercerait sur des terrains que la nouvelle rédaction de l'article L. 13-15 interdirait de qualifier terrain à bâtir, lors même qu'ils répondraient au critère de la desserte effective.

c) Le cumul des critères instauré par le texte de l'Assemblée nationale présente enfin **deux inconvénients majeurs** :

— d'une part, il retire le pouvoir d'appréciation au juge pour le confier à l'autorité administrative, et dans le même temps, il subs-

titue une appréciation abstraite (situation dans une zone dite « constructible ») à **une appréciation concrète** (dimensions des réseaux de desserte). Il en résulterait inévitablement une **précarité** dans les qualifications des terrains liées aux appréciations successives des autorités municipales ;

— d'autre part, cette disposition restreindrait de manière draconienne l'offre de terrains à bâtir, engendrant par là même la **hausse des prix**.

En tout état de cause, il n'est pas acceptable que le bénéficiaire éventuel de l'expropriation — la commune — puisse avoir un rôle déterminant pour définir la consistance des biens expropriables. Or, en laissant toute latitude à la municipalité d'inclure ou non un terrain dans une zone constructible du P.O.S., le texte proposé fournit à l'évidence le moyen de commettre le détournement de pouvoir.

En réalité, le texte constituerait, s'il était adopté, le moyen pour l'autorité administrative de dévaloriser artificiellement — par le biais d'une qualification discrétionnaire — un terrain avant de l'exproprier à son bénéfice, et de **priver ainsi, de façon détournée, l'administré de la juste indemnisation** à laquelle lui donne droit l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme, dont la Constitution de 1958 a reconnu la valeur constitutionnelle.

Pour cet ensemble de raisons, la commission des Lois proposait en première lecture de maintenir l'état de droit existant, sous réserve de l'amélioration apportée par la référence à la notion de réseau d'eau potable. Le Sénat avait toutefois préféré l'amendement présenté par la commission saisie au fond, identique à celui de la commission des Lois à une différence importante près : il acceptait que la desserte d'un terrain puisse être appréciée « au regard de l'ensemble de la zone ». En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a repris purement et simplement le texte qu'elle avait adopté en première lecture. La commission des Lois confirme également sa position et vous demande donc de rédiger comme suit le 1° du II de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« 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. »

Article 6.

Institution d'un droit de préemption urbain.

a) L'article 6 du projet de loi institue un droit de préemption urbain (D.P.U.), ouvert de plein droit à la commune qui pourra l'exercer sur « l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés ». Par rapport au droit existant, l'élargissement du droit de préemption est donc considérable, puisque l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme, relatif aux zones d'intervention foncière (Z.I.F.), en limitait l'institution de plein droit d'une part aux zones urbaines — donc à l'exclusion des zones d'urbanisation future —, d'autre part aux communes ou groupements de communes de plus de 10.000 habitants.

Il faut d'ailleurs noter que le texte initial du Gouvernement était moins ambitieux que celui adopté par l'Assemblée nationale en première puis en deuxième lecture puisqu'il limitait l'exercice du droit de préemption dans les zones d'urbanisation future aux communes de plus de 10.000 habitants, les communes dotées d'une moindre population pouvant toutefois, sur simple décision du conseil municipal, l'étendre à ces zones.

b) Le conseil municipal pourra cependant, sur tout ou partie des zones considérées, décider, sans que la décision ait à être motivée, de supprimer ou de rétablir ce droit. La plus grande liberté d'action lui est ainsi reconnue pour faire varier l'exercice du droit de préemption. Cette disposition est destinée à permettre l'adaptation aux conditions locales d'un droit de préemption urbain que le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme institue de façon uniforme.

c) La commission des Lois avait estimé en première lecture que cette uniformité, même affectée d'un correctif, était irréaliste et qu'il était inopportun de frapper de préemption l'intégralité des territoires soumis aux zones tant urbaines que d'urbanisation future délimitées par les P.O.S. rendus publics ou approuvés. Il lui était apparu qu'un système adapté tant aux nécessités locales qu'à celles de l'urbanisme, et cependant soucieux d'éviter toute généralisation abusive du droit de préemption, pouvait être dégagé des règles actuellement en vigueur comme de celles proposées par le projet de loi. Les principes du mécanisme proposé reposaient essentiellement sur la distinction entre les communes ou groupements de communes comprenant plus ou moins de 10.000 habitants — seuil retenu par la législation actuelle — et sur la distinction entre les zones urbaines et les zones d'urbanisation future, donc éventuelle. Les communes

de plus de 10.000 habitants bénéficieraient de plein droit d'un droit de préemption sur l'étendue des zones urbaines, ce bénéfice ne s'étendant aux zones d'urbanisation future que si une opération d'aménagement a été prise en considération par le conseil municipal et pour la partie de la zone N.A. concernée par cette opération d'aménagement : ainsi la finalité du droit de préemption était-elle garantie de façon satisfaisante. Une simple délibération du conseil municipal permettait d'ailleurs à la commune de supprimer ou rétablir ce droit dès lors que les conditions légales de son institution étaient bien entendu réunies.

Les communes de moins de 10.000 habitants n'auraient disposé en revanche, si elles l'avaient désiré, d'un droit de préemption ne s'exerçant que sur la seule étendue des zones urbaines : l'innovation, réelle par rapport à l'état de droit existant, était donc d'une portée moindre que celle réalisée par le projet de loi, mais conforme aux propositions initiales du Gouvernement. Elle dissipait le caractère inutilement contraignant et excessivement incitatif du dispositif retenu par l'Assemblée nationale.

Le Sénat, en première lecture, avait retenu la solution proposée par la commission saisie au fond : institution de plein droit du D.P.U., dans les communes de plus de 10.000 habitants, sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future qui sont délimitées par les P.O.S. rendus publics ou approuvés ; possibilité d'institution, sur décision du conseil municipal, dans les autres communes, sur tout ou partie des mêmes zones. En seconde lecture, l'Assemblée nationale a décidé d'en revenir au texte adopté par elle en première lecture. La commission des Lois vous propose un amendement identique à celui qu'elle avait proposé en première lecture et qui tend à rédiger l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme de la façon suivante :

« *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 par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé peut être décidée par délibération du conseil municipal. »

Article 7.

Détermination du prix en cas de préemption.

(A t. L. 213-4 du Code de l'urbanisme.)

L'article L. 211-8 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction actuelle, pose le principe selon lequel « le droit de préemption s'exerce au prix du marché. Si le titulaire du droit de préemption estime que le prix de la transaction est exagéré, le prix d'acquisition est, à sa demande, fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Le projet de loi fait disparaître toute référence au prix du marché et se borne à déclarer qu'« à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ». Ainsi, la préemption autorise non seulement la substitution d'acquéreur mais également la modification du prix de vente. La Commission a estimé que si la détermination judiciaire du prix était justifiée dans le cadre des procédures de délaissement, en revanche le droit de préemption devait s'exercer au prix du marché, c'est-à-dire celui indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner pour autant — et afin d'éviter toute manœuvre — que le vendeur pouvait justifier du caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur: d'acquiescer au prix mentionné : la preuve pourra en être très simplement rapportée par la fourniture de la promesse de vente.

Cette modification présente un autre avantage important : elle supprime, lorsque le caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur est prouvé, la longue série de délais de toutes sortes qui aboutissent à ce que le versement du prix en cas de préemption puisse n'intervenir qu'au bout de deux ans environ. Elle garantit donc la sécurité et la rapidité des transactions et par conséquent préserve le rôle de garantie financière que joue la propriété immobilière.

La commission des Lois vous propose donc de rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 213-4 du Code de l'urbanisme :

« *Art. L. 213-4.* — Le droit de préemption s'exerce au prix de marché tel qu'il résulte de la déclaration d'intention d'aliéner lorsque le propriétaire du bien passible de préemption justifie du

caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur. Dans le cas contraire, ainsi que dans les cas prévus aux deuxièmes alinéas de l'article L. 211-5 et de l'article L. 212-3, et à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ; ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire et notamment de l'indemnité de emploi. »

Un amendement identique doit, par souci de cohérence, être présenté pour l'article L. 142-5 du Code de l'urbanisme (art. 11 du projet de loi - droit de préemption dans le cadre des espaces naturels sensibles des départements).

Article 8.

(Art. L. 213-7 du Code de l'urbanisme.

Fixation du prix et retrait ou maintien de l'offre.)

L'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme, dans la rédaction proposée par l'article 8 du projet de loi, dispose que « le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix ». La renonciation reste possible de sa part, même après la fixation judiciaire du prix. La modification proposée par la commission des Lois à l'article L. 213-4 rend partiellement inutile cette précision mais n'en supprime cependant pas toute possibilité d'application. Or, la possibilité ainsi donnée au titulaire du droit de préemption a pour conséquence, par la multiplicité des délais qu'elle entraîne (deux mois à compter de la déclaration d'intention d'aliéner ; une année pour la fixation judiciaire du prix ; deux mois de réflexion ; six mois pour le règlement du prix) de repousser à environ deux ans le paiement du prix. Si le propriétaire aliène son bien dans un but précis (besoin de trésorerie ; achat d'un nouveau bien immobilier) — et c'est l'hypothèse la plus vraisemblable — l'exercice du droit de préemption peut le placer dans une situation fort délicate, sinon catastrophique. L'incertitude quant à la date de versement du prix, quant au montant de celui-ci, et même quant à la réalisation de la préemption, équivaut à supprimer la fonction de garantie que joue très naturellement la propriété immobilière. Elle est également de nature à faire baisser artificiellement la valeur des biens passibles de préemption.

Il paraît en tout cas inacceptable que le titulaire du droit de préemption puisse renoncer à préempter après avoir demandé la fixation judiciaire du prix. Dans cette hypothèse, le vendeur aura en effet, au bout de deux années de procédure, perdu de façon quasi certaine l'acquéreur qui avait motivé le dépôt de la déclaration d'intention d'aliéner. Le préjudice qu'il aura subi serait non seulement irréparable dans de nombreux cas, mais encore non réparé dans tous les cas.

Aucun argument ne justifie que le titulaire du droit de préemption ne justifie que le titulaire du droit de préemption bénéficie de prérogatives aussi exorbitantes sans être en quoi que ce soit engagé par les procédures auxquelles il recourt : le déséquilibre entre les pouvoirs de l'administration et les droits de l'administré atteint dans cette disposition un aspect caricatural. Nocif au plan économique et financier, inacceptable au regard de la préservation des libertés, l'article L. 213-7 ne peut être adopté dans la rédaction que lui a donnée l'Assemblée nationale.

La commission des Lois vous propose donc, lorsque le prix a été fixé judiciairement, de n'autoriser qu'au seul propriétaire dont le bien est soumis à préemption la possibilité de renoncer à la mutation. Dans le cadre de la procédure de délaissement prévue par l'article L. 211-5 du Code de l'urbanisme en revanche, l'initiative étant prise par le propriétaire du bien, le titulaire du droit de préemption doit conserver le droit de renoncer à la mutation, même après la fixation judiciaire du prix. Elle vous demande en conséquence de rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme :

« En cas de fixation judiciaire du prix et à l'exception du cas où celle-ci résulte des dispositions de l'article L. 211-5 du Code de l'urbanisme, seul le propriétaire du bien soumis à préemption peut renoncer à la mutation, pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive. Son silence dans ce délai vaut acceptation du prix fixé par le juge et transfert de propriété, à l'issue de ce délai, au profit du titulaire du droit de préemption. »

Pour être efficace, ce mécanisme postule que la phase de négociation amiable soit brève et que le titulaire du droit de préemption fasse rapidement connaître ses intentions. Par souci de cohérence, le premier alinéa de l'article L. 213-7 doit donc être également modifié de la façon suivante :

« *Art. L. 213-7.* — A défaut d'accord sur le prix dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le titulaire du droit de préemption a manifesté son intention de préempter, ce titulaire est tenu d'indiquer au propriétaire du bien s'il entend renoncer à la mutation ou saisir la juridiction compétente aux fins de fixation judiciaire du prix. Le propriétaire du bien soumis au droit de préemption peut, dans le même délai et à défaut d'accord sur le prix, retirer son offre. »

L'adoption de ces amendements entraîne, par coordination, une modification à l'article L. 213-8 du Code de l'urbanisme dont les deux derniers alinéas doivent être supprimés puisque a été supprimée la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de renoncer à la mutation après fixation judiciaire du prix.

Articles 11 et 11 bis.

Autorisation préalable à la division d'une propriété.

L'article L. 142-12 du Code de l'urbanisme, inclus dans l'article 11 du projet de loi, ainsi que l'article 11 *bis* (nouveau) de ce même projet ont pour objet de soumettre à autorisation préalable toute division volontaire d'une propriété foncière.

Le texte initial du Gouvernement, s'inspirant de la législation sur les lotissements, ne prévoyait cette autorisation qu'à l'intérieur des zones de préemption créées pour la protection des espaces naturels sensibles (art. L. 142-12 C.U.). Le Sénat, en première lecture, a sensiblement modifié la portée de cette nouvelle contrainte « puisqu'il rend l'autorisation obligatoire à l'intérieur des zones naturelles protégées délimitées par un P.O.S. ainsi qu'en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, au sens de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme, en l'absence de P.O.S. opposable... Le Sénat a ainsi entendu lutter contre le phénomène *Ju morcellement foncier* » (1).

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale est allée plus loin encore puisque, par la création de l'article 11 *bis* (nouveau), elle donne à la nécessité de l'autorisation préalable une portée générale, à la seule discrétion du conseil municipal.

Ainsi, une innovation considérable dans le droit français a-t-elle été progressivement introduite au gré des navettes, sans que sa portée réelle ait été clairement exposée. De nombreux problèmes sont posés par cette innovation :

— l'article L. 111-5-2 du Code de l'urbanisme créé par l'article 11 *bis* nouveau du projet de loi apporte-t-il une simplification aux procédures existantes ? A l'évidence, la réponse est négative : cet article introduit une contrainte et un formalisme nouveaux en soumettant à une autorisation préalable la division d'une propriété immobilière : il complique et ralentit les procédures et va ainsi à l'encontre de l'effort proclamé de simplification des formalités administratives ;

— l'article L. 111-5-2 octroie-t-il des garanties aux propriétaires immobiliers ? La réponse est également négative : la procédure est même singulièrement dénuée de protection et confère, en fait, à l'Administration un pouvoir discrétionnaire pour s'opposer à toute division de propriété foncière ;

(1) Rapport de M. Jean-Pierre Destrade, Assemblée nationale, septième législature, n° 2477, p. 23.

— l'article L. 111-5-2 s'applique-t-il aux successions ? En apparence non, puisque est soumise à autorisation préalable « toute division volontaire, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives ». Or la succession n'est pas une vente. En revanche, pour sortir d'une indivision, il peut être nécessaire de vendre une partie de la propriété : l'autorisation préalable imposée par l'article L. 111-5-2 sera alors nécessaire ;

— l'article L. 111-5-2 est-il conforme à la Constitution ? Selon cet article, en effet, la vente ou la location d'un bien sont désormais soumis à autorisation préalable. Or le Conseil constitutionnel a rappelé récemment (décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984 relative à la loi sur le contrôle des structures agricoles et le statut du fermage) que la limitation au droit de propriété ne devait pas présenter « un caractère tel qu'elle dénaturait le sens et la portée de celui-ci ». A partir du moment où le propriétaire ne dispose plus de son bien au point de ne pouvoir ni le vendre ni le louer sans autorisation préalable, le sens et la portée du droit de propriété sont singulièrement dénaturés !

Il faut également rappeler que le Conseil constitutionnel a précisé, le 18 janvier 1985, que « si le principe de la libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et ainsi puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ». L'autorisation préalable à la vente ou à la location d'un bien foncier, instituée à la seule discrétion des collectivités territoriales, n'entre-t-elle pas dans le cadre de ce considérant ?

Pour ces raisons, la commission des Lois vous propose de supprimer le texte proposé pour l'article L. 142-12 du Code de l'urbanisme ainsi que l'article 11 bis (nouveau) du projet de loi.

Article 21.

(Art. L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme.)

Les deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme sont relatifs au régime de participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Le deuxième alinéa du paragraphe 3° de cet article dispose que « pour le financement d'un même équipement public, la participation définie au 3° est exclusive des contributions mentionnées au 2°. » Or, le domaine d'application de la législation locale sur les

redevances de riverains, prévue au paragraphe 3°, est différent des participations prévues au paragraphe 2° de l'article. Par conséquent, le deuxième alinéa du paragraphe 3° est superfétatoire et, afin d'éviter toute interprétation ambiguë, mieux vaut le supprimer, ce que vous propose la Commission.

Article 27.

(Art. L. 441-2 du Code de la construction et de l'habitation : réglementation départementale de l'attribution des logements H.L.M.)

L'article 27 du projet de loi constitue un cavalier législatif puisqu'il ne concerne en aucune manière les principes d'aménagement mais les conditions d'attribution et de réservation des logements H.L.M. Le texte proposé pour l'article L. 441-2 du Code de la construction et de l'habitation est par ailleurs en contradiction absolue avec les intentions décentralisatrices mises en avant, puisqu'il vise à renforcer le contrôle de l'Etat sur les conditions d'attribution des H.L.M.

En effet, c'est désormais le représentant de l'Etat dans le département qui établit lui-même le règlement après consultation du conseil départemental de l'habitat. D'autre part, en cas d'inobservation de ces règles par un organisme, un délégué spécial du représentant de l'Etat peut se substituer à l'organisme pour une durée maximale d'un an afin de prononcer les attributions de logements.

La Commission estime que ce mouvement de recentralisation n'est ni justifié ni acceptable et qu'il convient de réécrire le texte proposé pour l'article L. 441-2 en tenant compte des deux principes suivants :

— le règlement doit être proposé par le conseil départemental de l'habitat ;

— le délégué spécial institué par le projet de loi doit être remplacé par une commission de contrôle des attributions de logement analogue à celle actuellement prévue par les articles R. 441-46 à R. 441-54 du Code de la construction et de l'habitation.

Elle vous propose donc deux amendements tendant respectivement à remplacer :

— le premier alinéa de l'article L. 441-2 C.C.H. par le texte suivant :

« *Art. L. 441-2.* — Un règlement, arrêté par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition du conseil départemental de l'habitat, précise les modalités de réservation et d'attribution des

logements, notamment au profit des personnes prioritaires. Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat communiqués au conseil départemental de l'habitat. »

— le dernier alinéa de l'article L. 441-2 par les dispositions suivantes :

« En cas d'inobservation de ces règles par un organisme, et après épuisement des voies de conciliation, le représentant de l'Etat dans le département peut, pour une durée d'un an maximum, confier à une commission la mission de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, dans le respect des règles et des conventions régulièrement signées.

« Cette commission, présidée par un magistrat en activité ou honoraire de l'ordre administratif ou judiciaire, est composée comme suit :

« — deux représentants des organismes d'habitation à loyer modéré n'appartenant ni au même organisme, ni à l'organisme visé au premier alinéa du présent article, exerçant leur activité dans le département et désignés par le comité départemental des habitations à loyer modéré ;

« — un conseiller général désigné par le président du conseil général ;

« — deux maires, élus par les maires du département, et représentant l'un, les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, l'autre, les communes non dotées d'un tel document ;

« — un représentant de l'union départementale des associations familiales, désigné par le président de cette union ;

« — un fonctionnaire désigné par le représentant de l'Etat dans le département.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de désignation des suppléants des membres de la commission et détermine les modalités de fonctionnement de celle-ci. »

Article additionnel après l'article 35.

Les dispositions législatives particulières applicables dans les trois départements de l'Est de la France permettent, depuis 1910, aux maires d'élaborer des règlements de construction qui sont assimilables par leurs effets aux plans d'occupation des sols. En effet, ces règlements aboutissent à une organisation d'ensemble de l'urbanisme comportant notamment un zonage détaillé, des règles de densité de constructions, de hauteur, de gabarit, d'alignement, de desserte, etc. C'est sur la base de ces règlements que certains maires

alsaciens-mosellans sont autorisés depuis plusieurs décennies à instruire les autorisations d'occuper le sol et à les délivrer au nom de l'Etat. Ces dispositions continuent à coexister avec le droit général de l'urbanisme.

Paradoxalement, l'application de certaines dispositions du nouveau droit de l'urbanisme aboutirait pour les communes concernées à un véritable retour en arrière puisque, en attendant l'approbation des P.O.S. en cours d'élaboration, l'instruction et la délivrance des autorisations retourneraient aux services de l'Etat. Une telle situation serait contraire aux lois réformant l'urbanisme qui n'ont voulu ce retour des compétences que pour les communes ne disposant pas d'un document d'urbanisme, ce qui n'est pas le cas de ces communes d'Alsace-Moselle qui disposent précisément des règlements municipaux des constructions.

La Commission vous propose donc un amendement ayant pour objet :

— de maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire permettre aux maires des communes concernées de continuer, comme ils le faisaient jusqu'à présent, à instruire et à délivrer, au nom de l'Etat, les autorisations d'occuper le sol, en attendant l'aboutissement des procédures d'élaboration des P.O.S., qui leur permettront alors d'instruire et de délivrer au nom de la commune ces autorisations ;

— de préciser les domaines dans lesquels les règlements des constructions produisent les mêmes effets qu'un P.O.S. publié.

Le projet de loi comporterait donc un nouvel article ainsi rédigé :

« Tant qu'elles ne disposent pas d'un P.O.S. approuvé, les communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, qui sont dotées d'un règlement des constructions pris en application de la loi locale du 7 novembre 1910, continuent, au nom de l'Etat, à instruire les autorisations d'utilisation du sol et à délivrer les certificats d'urbanisme et les permis de démolir. Dans ces communes, le règlement des constructions tient lieu de P.O.S. pour l'application des articles L. 111-1, L. 111-1-2 et L. 421-3, alinéas 3 et 4, du Code de l'urbanisme. »