

N° 383

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 13 juin 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi d'orientation pour la ville.* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. Gérard LARCHER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2009, 1556, 2060 et T.A. 481.

Sénat : 350 (1990-1991).

---

Urbanisme.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	17
<b>I. LE PHÉNOMÈNE URBAIN ET LA CRISE DES BANLIEUES</b> ....	17
<b>A. UN PHÉNOMÈNE RÉCENT</b> .....	17
<b>1. Une progression massive de la population urbaine</b> .....	17
<b>2. La poursuite du phénomène</b> .....	18
<b>B. DES CAUSES MULTIPLES</b> .....	19
<b>1. Le facteur démographique : le "Baby-boom"</b> .....	19
<b>2. L'exode rural</b> .....	19
<b>3. L'immigration massive</b> .....	20
<b>4. L'aspiration à la société de consommation</b> .....	22
<b>C. UN URBANISME DE MASSE DISCUTABLE</b> .....	23
<b>1. La reconstruction et la "crise du logement"</b> .....	23
<b>2. L'explosion des grandes banlieues : l'exode urbain</b> .....	24
<b>3. Le développement de banlieues déséquilibrées</b> .....	25
<b>II. UNE LOGIQUE DE RECONSTRUCTION TROP LONGTEMPS PRIVILÉGIÉE PAR L'ÉTAT</b> .....	27
<b>A. L'ÉMERGENCE DU DROIT DE L'URBANISME</b> .....	27
<b>1. Des débuts timides avant la seconde guerre mondiale</b> ..	27
<b>2. L'urbanisme opérationnel des "Trente glorieuses" : les         méfaits de l'urbanisme étatique</b> .....	29

	<u>Pages</u>
<b>B. LES CONSÉQUENCES DE CET URBANISME : LA LOI DES GHETTOS</b> .....	32
<b>1. Des quartiers marqués des stigmates de l'échec urbain</b> .	32
<b>2. La crise des banlieues : la formation des ghettos</b> .....	35
<b>3. La montée de la délinquance</b> .....	39
<b>4. Les exemples étrangers</b> .....	42
<b>III. LA RÉPONSE DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE APPROCHE GLOBALE, DÉCENTRALISÉE ET CONTRACTUELLE</b> .....	44
<b>A. LE PASSAGE DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL A UN URBANISME QUALITATIF</b> .....	44
<b>1. Les nouvelles orientations de l'urbanisme contemporain</b> .....	44
<b>2. La décentralisation de l'urbanisme ou la proximité retrouvée</b> .....	46
<b>3. Une politique de la ville qui ne se limite plus à l'urbanisme</b> .....	48
<b>B. LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES GLOBALES DE LA VILLE</b> .....	49
<b>1. La crise des banlieues au début des années 1980</b> .....	49
<b>2. Les procédures de réhabilitation (D.S.Q. - contrats de villes) dans un cadre décentralisé</b> .....	51
<b>3. Des actions multiples (éducation, sécurité, insertion) ...</b>	54
<b>IV. LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT : DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE URBANISTIQUE</b> .....	56
<b>A. QUELQUES APPORTS OPPORTUNS</b> .....	56
<b>1. La prise en compte de la rénovation des centres-villes dans l'aménagement urbain</b> .....	56
<b>2. L'insuffisance du logement et du logement social en particulier</b> .....	58

	<u>Pages</u>
<b>B. UN TEXTE INSUFFISANT</b> .....	59
<b>1. Une série de mesures techniques...</b> .....	59
<b>2. ...qui ne prend pas en compte l'ensemble des problèmes urbains</b> .....	60
<b>3. L'absence de prise en compte de l'importance du commerce de proximité</b> .....	62
<b>4. L'absence de nouvel engagement financier de l'Etat : un transfert de charge sans transfert de compétence pour les communes</b> .....	64
<b>C. VERS UNE RECENTRALISATION ?</b> .....	66
<b>1. Le retour de l'Etat dans les politiques d'urbanisme</b> .....	66
<b>2. Le programme local de l'habitat (P.L.H.) : instrument au service des collectivités locales ou démarche de recentralisation ?</b> .....	67
<b>3. Le rôle accru du préfet</b> .....	68
<b>4. Le rôle de l'Etat : politique du logement et solidarité nationale</b> .....	69
<b>D. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LA VILLE</b> .....	70
<b>1. On ne peut isoler la politique de la ville de la politique générale du pays</b> .....	70
<b>2. Redonner à la cité des citoyens</b> .....	71
<b>3. La nécessité d'un traitement global</b> .....	72
<b>4. La politique de la ville ne peut se substituer à l'aménagement du territoire</b> .....	75
<b>V. L'ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	76

	<u>Pages</u>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>81</b>
<b>TITRE PREMIER : PRINCIPES GÉNÉRAUX .....</b>	<b>81</b>
<i>Article premier</i> : Egalité des droits entre les habitants des villes ....	82
<i>Article additionnel après l'article premier</i> : Politique de la ville et revitalisation de l'espace rural .....	84
<i>Article 2</i> : Politiques urbaines et lutte contre la ségrégation .....	86
<i>Article 3</i> : Construction de logements sociaux .....	87
<i>Article 4</i> : Egalité des droits entre les habitants des villes .....	87
<i>Article 5</i> : Participation des habitants .....	88
<b>TITRE II : DE LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS .....</b>	<b>91</b>
<i>Article 6</i> : Modification de l'article L.110 du code de l'urbanisme ...	92
<i>Article 7</i> : Modification de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme	93
<i>Article 8</i> : Modification de l'article L.122-1 du code de l'urbanisme ..	94
<i>Article additionnel après l'article 8</i> : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France .....	94
<i>Article 9</i> : Modification de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme ..	95
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> : Modification de l'article L.123-3 du code de l'urbanisme .....	96
<i>Article 10</i> : Modification de l'article L.123-3-2 du code de l'urbanisme .....	97
<i>Article 11</i> : Modification de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme	98
<i>Article 12</i> : Modification de l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation .....	98
<i>Article additionnel après l'article 12</i> : Répartition des concours financiers de l'Etat .....	100
<i>Article 13</i> : Programme local de l'habitat .....	101

	<u>Pages</u>
<b>SECTION I : Dispositions générales</b>	<b>101</b>
● Article L.302-1 : Définition du programme local de l'habitat .....	101
● Article additionnel après l'article L.302-1 : Conventions de dépassement des plafonds de ressources pour l'attribution de logements H.L.M. ....	102
● Article L.302-2 : Elaboration du P.L.H. ....	104
● Article L.302-3 : Suivi de la réalisation du P.L.H. ....	105
● Article L.302-4 : Convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale ...	105
● Article L.302-4-1 : Possibilité pour une commune d'élaborer, seule, un P.L.H .....	106
<b>SECTION II : Dispositions particulières</b>	<b>107</b>
● Article L.302-5 : Champ d'application - Effets de l'absence de P.L.H. dans les délais prescrits .....	108
● Article L.302-6 : Obligation de réaliser des logements locatifs sociaux .....	111
● Article L.302-7 : Contribution financière .....	112
● Article L.302-7-1 : Adaptation des programmes locaux de l'habitat et des conventions existants .....	114
● Article L.302-8 : Actions foncières et acquisitions immobilières .....	114
● Article L.302-9 : Décret en Conseil d'Etat .....	116
<i>Article 13 bis (nouveau) : Abrogation .....</i>	<i>116</i>
<i>Article additionnel après l'article 13 bis : Adaptation des programmes locaux de l'habitat et des conventions existants .....</i>	<i>117</i>

	<u>Pages</u>
<i>Article 14</i> : Participation à la diversité de l'habitat .....	117
● Article L.332-17 : Définition et calcul de la participation à la diversité de l'habitat (P.D.H.) .....	118
● Article L.332-17-1 : Observatoires fonciers régionaux ....	121
● Article L.332-18 : Liste des opérations exclues du champ d'application de la P.D.H. ....	122
● Article L.332-19 : Modalités de versement .....	123
● Article L.332-20 : Déclaration et évaluation des terrains, logements et constructions .....	124
● Article L.332-21 : Perception et affectation des versements .....	125
● Article L.332-22 : Destination des biens apportés par les constructeurs en paiement de la P.D.H. ....	126
● Article L.332-23 : Aliénation et cession des biens .....	127
● Article L.332-24 : Etablissement, liquidation, recouvrement et restitution de la P.D.H. ....	128
● Article L.332-25 : Non respect des conditions d'exonération de la P.D.H. ....	128
● Article L.332-26 : Obligation de suivi et de contrôle de l'utilisation des biens et des fonds acquis, reçus ou perçus du fait de l'institution de la P.D.H. ....	128
● Article L.332-27 : Entrée en vigueur .....	129
<i>Article 15</i> : Prise en compte de la participation à la diversité de l'habitat dans le code de l'urbanisme, le code général des impôts et le code des communes .....	129
<i>Article 15 bis (nouveau)</i> : Exclusion des dispositions de la loi "MOP" des immeubles acquis par les organismes d'H.L.M. par contrat de vente d'immeuble à construire .....	130
<i>Article 15 ter (nouveau)</i> : Possibilité de dispenser de l'application de la loi "MOP" certaines opérations effectuées par les organismes H.L.M. ....	132

	<u>Pages</u>
<b>TITRE III : DU MAINTIEN DE L'HABITAT, NOTAMMENT A VOCATION SOCIALE, DANS LES QUARTIERS ANCIENS .....</b>	<b>134</b>
<i>Article 16</i> : Elaboration d'un programme de référence pour certaines actions d'aménagement .....	134
<i>Article 17</i> : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat ...	137
<i>Article 18</i> : Modification des dispositions fiscales relatives à certaines opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat .....	140
<b>TITRE IV : DE L'ÉVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES .....</b>	<b>146</b>
<i>Article 19</i> : Suppression des zones à urbaniser en priorité .....	147
<i>Article 19 bis</i> : Coordination .....	149
<i>Article additionnel après l'article 19 bis</i> : Elaboration d'un programme d'intégration à la ville .....	149
<i>Article 20</i> : Possibilité d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements situés dans les grands ensembles .....	150
<i>Article additionnel après l'article 20</i> : Exonération de l'impôt sur les revenus et sur les sociétés .....	152
<i>Article 21</i> : Information des autorités municipales par les organismes d'habitations à loyer modéré .....	153
<b>TITRE V : DE LA POLITIQUE FONCIÈRE .....</b>	<b>154</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : Etablissements publics fonciers .....</b>	<b>155</b>
<i>Article 22</i> : Création d'établissements publics fonciers .....	155
● <i>Article L.324-1</i> : Nature et compétence .....	158
● <i>Article L.324-2</i> : Modalités de création des établissements publics fonciers .....	160
● <i>Article L.324-3</i> : Administration .....	161

	<u>Pages</u>
● Article L.324-4 : <b>Admission des nouveaux membres</b> .....	161
● Article L.324-5 : <b>Conditions de retrait</b> .....	162
● Article L.324-6 : <b>Recettes des établissements publics fonciers</b> .....	163
● Article L.324-7 : <b>Régime comptable et contrôle des actes</b> .	164
● Article additionnel après l'article L.324-7 : <b>Constitution d'un syndicat mixte</b> .....	164
● Article L.324-8 : <b>Décret en Conseil d'Etat</b> .....	164
<i>Article 23</i> : <b>Taxe spéciale d'équipement</b> .....	165
<i>Article 24</i> : <b>Exonération des droits de mutation</b> .....	166
<i>Article 24 bis</i> : <b>Droit de priorité pour les communes en cas de cession d'un immeuble de l'Etat</b> .....	167
<b>CHAPITRE II : Des droits de préemption</b> .....	168
<i>Article 25</i> : <b>Extension des pouvoirs du maire en matière de délégation des droits de préemption</b> .....	168
<i>Article 26</i> : <b>Elargissement de l'objet des réserves foncières</b> .....	169
<i>Article 27</i> : <b>Obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner la moitié de la valeur du bien</b> .....	171
<i>Article 28</i> : <b>Rétablissement des périmètres provisoires de zones d'aménagement différé (ZAD)</b> .....	172
<i>Article 29</i> : <b>Extension du champ d'application des zones d'aménagement différé (ZAD)</b> .....	175

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE III : Dispositions diverses</b> .....	178
<i>Article 30</i> : Prolongation de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement immobilier locatif .....	178
<i>Article 31</i> : Organisation des transports dans la région d'Ile-de-France .....	179
<i>Article 32 (nouveau)</i> : Institutionnalisation des relations entre les autorités municipales et les organismes d'habitations à loyer modéré .....	185
<i>Article additionnel après l'article 32</i> : Commissions d'attribution de logements H.L.M. ....	187
<i>Article 33 (nouveau)</i> : Représentation des associations de locataires aux conseils d'administration des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré .....	187
<i>Article 34 (nouveau)</i> : Avis préalable du maire sur les attributions de logement social .....	188
<i>Article 35 (nouveau)</i> : Aménagement de la réglementation des lotissements .....	190
<i>Article 36 (nouveau)</i> : Affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du P.L.D. ....	191
<i>Article 37 (nouveau)</i> : Prolongation du dispositif "QUILÈS-MÉHAIGNERIE" .....	192
<i>Article 38 (nouveau)</i> : Maintien dans les lieux des syndicats et associations professionnels .....	193
<i>Article additionnel après l'article 38</i> : Prise en compte par la commission départementale d'urbanisme commercial des actions destinées à maintenir les commerces de proximité .....	194
<i>Article 39 (nouveau)</i> : Rapport d'évaluation de la présente loi .....	195
<i>Intitulé du projet de loi</i> .....	195
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	197
<b>ANNEXES</b> .....	331

*Dans leur peur, nos aïeux nous ont rassemblés trop près l'un de l'autre (...). O si je pouvais cueillir vos maisons dans ma main et comme un semeur les éparpiller dans les forêts et les prés."*

**KHALIL GIBRAN, "Le Prophète"**

Mesdames, Messieurs,

● **Eté 1981** : *Les Minguettes s'enflamment à Vénissieux et la crise des banlieues apparaît sur la scène médiatique.*

● **Printemps 1991** : *Rodéo mortel au Val-Fourré à Mantes-la-Jolie : deux morts dont un policier.*

Le rapprochement de ces deux dates montre clairement que, depuis sa première manifestation évidente, le problème des banlieues n'a pas été résolu.

Faut-il voir dans les événements récents, le paroxysme d'une crise ou, au contraire, les prémises de secousses sociales, dont nul ne peut encore imaginer l'intensité et la durée ?

La lecture des titres des récentes dépêches de l'A.F.P. peut inciter au pessimisme :

*"Les commissaires de police, inquiets de la situation dans les banlieues, réclament un plan d'urgence."*  
(17 avril 1991)

- *"Décès d'un jeune homme interpellé au cours des incidents du week-end à Mantes-la-Jolie."*(27 mai 1991)

- *"Aïssa Ihich, troisième mort des suites des incidents en banlieue parisienne."*(27 mai 1991)

- *"Le Val-Fourré : 25 000 habitants, dont 50 % d'immigrés, dans la plus grande ZUP de France."*(27 mai 1991)

- *"L'embrassement des banlieues."*(28 mai 1991)

- *"Le débat sur la ville relance les réactions sur la violence dans les banlieues."*(28 mai 1991)

- *"Incendies criminels aux Mureaux."*(29 mai 1991)

- *"La mort de Marie-Christine BAILLET : un drame soulignant la difficulté de la mission des policiers, selon le directeur général de la police nationale."*(9 juin 1991)

- *"Michel DELEBARRE : Trois propositions pour éviter un été chaud."*(9 juin 1991)

Ces trois propositions très conjoncturelles du ministre d'Etat sont opportunes. Votre rapporteur, cependant, est convaincu qu'au-delà des mesures d'urgence censées prévenir l'été chaud que redoutent le gouvernement et les élus locaux, c'est d'une véritable politique dont la ville a besoin aujourd'hui.

Cela fait dix ans que le gouvernement tente de traiter ces problèmes et, pourtant, on assiste à une constante aggravation de la situation.

Après des années d'échec des politiques sectorielles mises en oeuvre, le projet de loi qui vous est soumis persiste à n'envisager qu'un traitement limité à la pierre et au béton, alors que ce projet était présenté, initialement, comme un texte anti-ghetto. Il ne traite,

**au fond, que du cadre urbanistique : les hommes en sont les grands absents !**

**La politique de la ville, qui demande à la fois volonté, humilité et proximité, doit être globale et ambitieuse.**

**A défaut, il y aura d'autres Vénissieux, d'autres Mantes-la-Jolie...**

**Après avoir procédé à de très larges consultations, votre rapporteur a acquis la conviction que les solutions aux problèmes urbains ne peuvent résulter que d'un traitement global de l'ensemble des difficultés de la ville.**

**Traitement global qui, outre les mesures nécessaires dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, du contrôle de l'immigration, passe aussi par la restauration de l'Etat dans ses fonctions régaliennes de police et de justice.**

**A cet égard, le présent projet de loi est apparu à votre commission très en-deçà des ambitions déclarées. Il se limite, en effet, à diverses mesures d'ordre urbanistique ou foncier, là où il aurait fallu une vraie loi d'orientation.**

**Votre commission a souhaité, néanmoins, l'examiner sans a priori : toutes les mesures qui peuvent contribuer à apporter des solutions à la crise des banlieues doivent être approuvées.**

**La mixité du logement, en d'autres termes la diversification de l'habitat, constitue l'axe majeur de ce texte. Il n'est pas en soi contestable. Votre commission y souscrit.**

**Mais, la diversité sociale ne doit pas être imposée unilatéralement par l'Etat. L'adhésion et le volontarisme des communes peuvent seuls garantir la réussite de la démarche.**

**Les personnes auditionnées ont unanimement souligné que celui qui, en cas de crise, est par excellence le coordinateur local lorsque tous les autres organismes et institutions ont échoué, c'est l'élu local.**

# **EXPOSÉ GÉNÉRAL**

## **I. LE PHÉNOMÈNE URBAIN ET LA CRISE DES BANLIEUES**

### **A. UN PHÉNOMÈNE RÉCENT**

#### **1. Une progression massive de la population urbaine**

Un des phénomènes sociologiques les plus significatifs de l'époque contemporaine réside, sans doute, dans l'augmentation continue et sensible de la population urbaine.

Les experts prévoient que la population urbaine de la France atteindra 58 millions d'habitants en l'an 2000, soit 77 % de la population française totale. La population urbaine aura ainsi doublé en cinquante ans dans notre pays et, dès à présent, trois français sur quatre habitent une commune urbaine.

Cette accroissement de la population urbaine, qui s'est accélérée au tournant du siècle, s'est traduite par un agrandissement des agglomérations existantes et par l'augmentation du nombre des communes urbaines, qui a plus que doublé entre 1955 et 1975.

Le phénomène a été d'autant plus brutal que cette explosion de l'urbanisation a été en France relativement plus tardive que dans les pays occidentaux ayant un niveau de développement comparable.

L'urbanisation est donc un phénomène majeur dans la vie de notre pays depuis la seconde guerre mondiale. Les conditions dans lesquelles elle a eu lieu ont fait de la mise en place d'une politique de la ville une nécessité, puisqu'il faut tout à la fois rénover les agglomérations, prévoir et mettre en oeuvre les nouvelles expansions prévisibles, tout en corrigeant les erreurs passées.

## **2. La poursuite du phénomène**

Cette question est d'autant plus cruciale que le mouvement ne semble pas devoir se ralentir : les experts estiment en effet que, dans les pays industriels, les 4/5ème de la population seront des urbains à la fin du siècle.

Les premiers résultats du recensement de 1990 pour la France métropolitaine confirment que, loin d'assister, comme le prévoient certains démographes dans les années 1970, à une meilleure répartition de la population au profit des zones rurales redevenues attractives, on constate actuellement que les zones urbaines continuent à progresser. On assiste même à un retournement d'évolution qui voit les grandes agglomérations se développer désormais plus rapidement que les agglomérations moyennes, les grandes villes attirant à nouveau plus de population qu'elles n'en perdent.

Cependant, au sein des agglomérations, il faut distinguer le cas des centres de celui de la périphérie. En effet, la population des centres reste stable. En revanche, la croissance démographique entre 1975 et 1990 a bénéficié pour l'essentiel aux banlieues et aux communes voisines dites périurbaines. La poursuite du phénomène d'extension rapide des grandes banlieues paraît ainsi devoir se maintenir.

## **B. DES CAUSES MULTIPLES**

### **1. Le facteur démographique : le "baby-boom"**

Le rétablissement du taux de natalité après 1945, que l'on a qualifié du terme générique de "baby-boom", a contribué à alimenter l'explosion urbaine. Ces naissances plus nombreuses ont induit des besoins nouveaux concernant la taille des appartements, puis la demande de nouveaux logements, une fois ces générations arrivées à l'âge adulte.

Depuis la fin de la guerre, la France a ainsi enregistré plus de 800 000 naissances chaque année, soit un excédent de presque 200 000 par rapport à la période avant-guerre.

La politique de la famille mise en place avant et après la seconde guerre mondiale, semble avoir eu des effets au cours de la période allant de 1945 à 1965. Certes, cette dernière n'explique pas tout, et l'on peut rapprocher les taux français de ceux d'autres pays étrangers qui ont également connus, après 1945, un rétablissement de la natalité.

Toutes les catégories socio-professionnelles n'ont toutefois pas été également touchées par cette reprise de la natalité. Il semble que dans ce domaine, les différents niveaux de prestations familiales aient joué. Ainsi, même si on relève une tendance à l'uniformisation croissante entre les catégories socio-professionnelles en ce qui concerne les taux de natalité sur cette même période, à niveau égal de fécondité d'avant-guerre, l'augmentation de la taille des familles est plus forte pour les salariés et les fonctionnaires.

Cette évolution démographique a donc eu des effets plus sensibles sur la demande en logement de la classe ouvrière et des classes moyennes. Elle explique, en partie, le développement considérable des grands ensembles qu'il a fallu réaliser pour satisfaire cette demande.

### **2. L'exode rural**

La France était encore jusqu'à l'issue du second conflit mondial, un pays essentiellement rural. Le recours à l'immigration a

permis "d'amortir" le choc de la deuxième révolution industrielle, tout en consolidant la paysannerie française, dont l'exode vers les villes a pu être ainsi freiné par rapport à d'autres pays occidentaux.

Par contre, cet exode rural, qui avait débuté dès le XIXème siècle, a pris une ampleur nouvelle après 1945. Cette évolution s'explique par les progrès remarquables de la productivité agricole qui ont permis de "libérer des bras". Le transfert s'est opéré vers les zones urbaines (lieux de concentration de l'industrie), le secteur secondaire ayant besoin d'une main d'oeuvre nombreuse dans cette phase de reconstruction et de croissance économique.

Ainsi, entre 1954 et 1975, les communes rurales ont perdu 1 500 000 habitants, soit un flux supérieur à celui pourtant important d'immigrants arrivant en France au cours de la même période. Les migrations intérieures entre campagne et ville se sont donc ajoutées au fort courant d'immigration, ce dernier concernant aussi principalement les zones urbaines. La conjonction des deux phénomènes explique l'ampleur de l'expansion urbaine au cours de ces années.

Ces flux ont été sensiblement renforcés par l'arrivée en France, à la fin des années 50 et surtout en 1962, de plus d'un million de rapatriés d'Afrique du Nord -principalement d'Algérie- qu'il a fallu loger. Ainsi par exemple, le vaste ensemble résidentiel de Sarcelles a vu s'installer une communauté de rapatriés importante qui, par la suite, a contribué au dynamisme de cette ville.

### **3. L'immigration massive**

La France est de longue date un pays d'immigration. L'immigration moderne date des années 1880 et est indissociable de la politique de protectionnisme agricole mise en oeuvre par Jules MÉLINE. Cette politique a retardé de plusieurs décennies l'évolution du monde agricole et a freiné durablement l'exode rural en France. Conjuguée au malthusianisme de la société française, elle a entraîné une pénurie de main-d'oeuvre industrielle. D'où le recours à l'immigration dès la fin du XIXème siècle, d'abord concentrée dans des secteurs où la main d'oeuvre manquait, comme l'industrie lourde, et qui s'est généralisée dans les années 1910-1920 à de nombreux secteurs économiques. L'immigration moderne est donc indissociable de l'industrialisation "à la française". Elle a permis de combler les déficits démographiques en compensant le déclin des naissances.

C'est par le travail que se justifie la présence de l'étranger dans la société d'accueil. L'immigré est d'abord un producteur, un travailleur, et il est à ce titre soumis aux cycles de l'activité économique de la France. La corrélation est évidente : en période d'expansion économique, le nombre d'immigrés augmente ; il se stabilise ou régresse en phase de stagnation. Les plus fortes hausses d'embauches étrangères sont contemporaines de la généralisation du travail à la chaîne.

C'est essentiellement le patronat qui, comme il l'avait fait dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, a organisé le recrutement collectif des travailleurs immigrés, afin de suppléer à la pénurie de main d'oeuvre qui a été une constante au cours de la première phase d'expansion des "Trente glorieuses". L'Etat, en instituant l'Office national de l'immigration (ONI) en 1945, a tenté de maîtriser et de planifier les flux migratoires, mais ses ambitions de contrôle se sont très vite traduites par une politique du laisser-faire, abandonnant l'initiative aux entreprises. Dès lors, l'Etat ne contrôlait qu'a posteriori, en régularisant la situation des immigrants entrés en France sans passer par l'ONI. La population immigrée était alors en forte croissance : entre 1962 et 1968, elle a augmenté de 0,5 million de personnes, rythme jamais atteint depuis les années vingt.

A l'occasion de ces flux "records", c'est toute la composition de la population étrangère qui a été bouleversée. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, ces travailleurs étaient principalement d'origine européenne. Depuis la guerre, la part des quatre pays européens (Italie, Pologne, Espagne et Belgique) qui ont alimenté les premières vagues migratoires, ne cesse de reculer : d'abord au profit des Algériens, puis dès la fin des années 50, période de forte croissance de l'immigration, au profit d'autres ressortissants d'Afrique du Nord et des Portugais. En 1962, l'ensemble des nationalités européennes représentait encore 72 % du total. Vingt ans plus tard, ces nationalités étaient devenues minoritaires (48 %).

Ces centaines de milliers de migrants ont, bien sûr, contribué à augmenter sensiblement les besoins en logements que connaissait la France. Dans certains cas, le "1 % patronal" a servi à construire des cités ouvrières où ont été logés exclusivement des travailleurs immigrés.

Cependant, il faut souligner que ces populations n'ont pas été systématiquement les premiers occupants des grands ensembles construits dans les années 50 et 60. Ces logements neufs étaient alors plutôt destinés à des ménages français, pour lesquels ils constituaient une amélioration par rapport à leurs conditions de vie précédentes. Les immigrés, quant à eux, étaient condamnés à des formes d'habitat plus précaires.

Les années 70 ont été l'occasion d'une double évolution. D'un côté les premiers occupants des grands ensembles ont réussi, pour partie, une ascension sociale se traduisant par l'achat de pavillons individuels. De l'autre, on a assisté à l'installation durable, en France, d'immigrés ne se définissant plus par la perspective du retour, mais appelés à se stabiliser et à occuper une place dans la société française, place qu'ils ont trouvée majoritairement, en ce qui concerne le logement, dans les ZUP et autres banlieues désertées par les classes moyennes.

Ainsi, la conjonction d'effets démographiques (le "baby-boom"), de la poursuite d'un mouvement de fond de la société française (l'exode rural) et de l'accélération du phénomène migratoire externe (l'immigration) ont conduit à mettre en évidence l'existence d'un déficit important du nombre de logements en France, déficit encore accentué par des exigences nouvelles qui poussaient à la destruction d'une partie du parc existant.

#### **4. L'aspiration à la société de consommation**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France est devenue un pays essentiellement industriel. L'expansion et la modernisation accélérées de son secteur secondaire ont permis une croissance économique remarquable et quasiment unique dans l'histoire française. L'expression de l'économiste Jean Fourastié, "les Trente glorieuses", cristallise parfaitement cette période allant de la phase de reconstruction d'après-guerre aux prémices de la crise économique, au début des années 70.

Cependant, les "Trente glorieuses" ne renvoient pas à une simple croissance économique mais évoquent également une croissance plus générale, qui concerne aussi bien la population (le "baby boom") que le niveau de vie.

Cette augmentation du niveau de vie s'est traduite concrètement par le désir d'accéder à de nouveaux biens de consommation, et le désir de changer de logement pour un logement plus moderne, plus confortable, a été à cette époque une aspiration essentielle pour de nombreux Français.

S'il existait un besoin objectif (il y avait, en 1962, 3,5 millions d'appartements surpeuplés), les besoins subjectifs ne cessaient eux aussi de grandir. Toutes les études montraient, en effet, que, d'une part, les Français acceptaient de consacrer une fraction

plus importante de leur revenu au "service du logement", et que d'autre part, leurs revenus allaient s'accroître. Il était donc du devoir des pouvoirs publics de prendre les dispositions nécessaires pour la satisfaction de cette demande. Comme par ailleurs, ces derniers étaient également conscients que la construction de logements soutenait la croissance économique, toutes les conditions semblaient donc réunies pour entreprendre une politique volontariste de construction.

## C. UN URBANISME DE MASSE DISCUTABLE

### 1. La reconstruction et la "crise du logement"

Les destructions massives du second conflit mondial ont donné à la construction de nouveaux logements un caractère d'urgence, qui explique parfois la piètre qualité des réalisations. Cette réduction du parc existant, consécutive à la guerre, a alimenté la pénurie qui s'est maintenue en France jusqu'au début des années 1970.

Elle a mis en relief la vétusté et l'insuffisance du parc existant qui ont conféré à la construction massive de nouveaux logements un caractère d'impérieuse nécessité. Cette construction devient alors le crédo et l'espoir d'une époque.

De la fin de la seconde guerre mondiale à 1964, 3,5 millions de logements ont été édifiés, soit une moyenne de 180 000 par an. Dans le même temps, la Grande-Bretagne en a construit 5,1 millions et l'Allemagne Fédérale 8,1 millions. Malgré l'ampleur des réalisations, le nombre de logements en France, au début des années soixante demeurait toujours nettement inférieur aux besoins.

Les constructions massives, qui ont été réalisées pour répondre à ce déficit, ont conduit à remodeler complètement l'image de la ville au point de "*dynamiter*" le terrain urbain traditionnel. Les réalisations nouvelles ne se sont pas insérées dans le tissu urbain existant, mais se sont développées pour la plupart sous la forme de grands ensembles édifiés à la périphérie des villes.

## **2. L'explosion des grandes banlieues : l'exode urbain**

La croissance urbaine a conduit à l'éclatement des formes urbaines et à l'étalement des banlieues. Banlieues et grandes banlieues ont absorbé la quasi-totalité de ces nouveaux citadins qui n'auraient pu trouver place dans le centre des villes, déjà saturé.

Des considérations économiques expliquent, en partie, ce développement des banlieues "mangeuses d'espace".

Dans une logique de pénurie de logements, l'arbitrage s'est fait en faveur de la quantité, ce qui a conduit à rechercher les coûts les plus faibles. Il n'est pas étonnant que les terrains retenus aient été éloignés des centres, afin de réduire le prix du foncier.

Une autre explication de cette "projection" de la ville hors d'elle-même, tient sans doute à l'application de la loi (1) qui a rendu les opérations de rénovation dans les centres anciens peu rentables, en raison de la faiblesse des loyers.

Si le souci d'échapper à un phénomène de congestion des centres-villes a existé, renforcé par la nécessité de trouver des terrains à bas prix, il est certain que la législation existante n'a pas permis un développement par le centre et a fortement contribué à vider les coeurs urbains de leur population, avec un transfert vers la périphérie.

L'accroissement d'une ville peut se faire de diverses manières, soit par densification à l'intérieur des villes, soit par projection vers l'extérieur.

C'est donc le second modèle qui a largement dominé en France, au cours de la période d'expansion des "Trente glorieuses". Cette forme d'urbanisation ne s'est cependant pas répandue de façon circulaire, mais plutôt de manière confuse et désordonnée, au gré des disponibilités foncières.

Ces extensions ont été d'autant plus rapides et lointaines que l'automobile rendait les déplacements plus aisés.

La périphérie de presque toutes les grandes villes a obéi à ce rythme alterné de développement que l'on a qualifié de

---

(1) Loi du 1er Septembre 1948 modifiant et codifiant la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

développement en tâche d'huile. Dans un premier temps, les zones de nouvelle urbanisation se concentrent le long des principaux axes de communication ; puis, on construit les voies d'accès transversales qui deviennent également le lieu de l'urbanisation. Enfin, les terrains agricoles intercalaires sont, plus ou moins rapidement, conquis à leur tour par la marée envahissante des constructions urbaines.

### **3. Le développement de banlieues déséquilibrées**

Le développement actuel des ghettos et le mal de vivre dans les banlieues sont la résultante d'un quart de siècle d'une politique d'urbanisme qui a été à l'origine de la construction de ces banlieues sans fin, rapidement délabrées, et sans âme, qui hébergent aujourd'hui 17,6 millions de "*banlieusards*", contre 15,5 millions en 1975.

En effet, si devant la pression de la demande de logements, les années d'après-guerre ont vu la réalisation de constructions massives à bon marché, c'est la politique des grands ensembles qui a pris le relais de ces réalisations au rabais, quelques années plus tard. Celle-ci a démarré vers le milieu des années cinquante et s'est poursuivie jusqu'à ce que, devant l'ampleur des critiques, l'urbanisme officiel subisse une inflexion sensible avec la circulaire de M. Olivier GUICHARD de 1973, qui recommandait de diminuer la taille des zones d'habitation.

Entre 1956 et 1973, ont été édifiés presque la totalité de ces grands ensembles qui caractérisent le développement urbain de cette époque. Ils continuent à s'inscrire aujourd'hui dans le paysage et à entraîner les difficultés que l'on connaît.

En France, le logement dans les banlieues avait rarement pris la forme d'immeubles collectifs avant 1939 (malgré quelques réalisations dans la région parisienne, comme la Cité-jardin de Suresnes, en 1926, et la Cité de la Butte-Rouge à Chatenay-Malabry, en 1937) ; le logement individuel étant largement prépondérant.

Après la guerre, et surtout à partir de 1955, on s'orientait donc vers la construction d'immeubles collectifs dont les appartements pouvaient être construits plus vite et à moindre coût que les maisons individuelles. Le développement des procédés de levage, les changements dans la préparation et l'utilisation du béton, l'apparition des éléments préfabriqués incitaient au développement de gros chantiers.

En outre, l'urbanisation "pavillonnaire" avait été vivement critiquée, jugée coûteuse et peu favorable à l'implantation d'équipements collectifs.

Enfin, la crise du logement avait pris une telle ampleur dans les grandes villes, que la construction d'habitations à leur périphérie n'intéressait plus seulement la clientèle du logement social, mais des groupes de la petite et moyenne bourgeoisie, à même de payer des loyers relativement élevés pour des logements convenables.

En même temps, s'opérait une concentration des agences d'architectes qui avaient été formés à l'école d'urbanisme de LE CORBUSIER et de la mouvance de la CHARTE D'ATHÈNES, qui concevaient les "*cités du futur*" principalement sous la forme d'habitat collectif.

Cette conception "aérienne" de l'urbanisme, prenant essentiellement en compte l'harmonie de l'ensemble vu de haut, selon le modèle de Brasilia, néglige l'harmonie de l'espace vécu quotidiennement et a conduit aux dommages que l'on sait.

Il est vrai que les constructeurs de ces banlieues gigantesques et sinistres n'avaient qu'une faible latitude, avec l'obligation de respecter des normes contraignantes et des prix imposés conduisant aussi à sacrifier la qualité à la quantité.

Un habitat répétitif, sans imagination, utilisant largement des matériaux de qualité médiocre (problèmes d'isolation, de délabrement) a ainsi été édifié.

Les élus ont pu éprouver une satisfaction légitime -mais momentanée- devant les réalisations de ces cités de béton, qui devaient leur permettre de faire face aux problèmes urgents de croissance démographique. Dès lors, leur intérêt s'est davantage porté sur l'obtention des crédits que sur le suivi de leur utilisation.

Outre la dégradation rapide de ces constructions et leur aspect inhumain, c'est l'absence d'un certain nombre de fonctions essentielles à la ville, qui fait que ces banlieues sont aujourd'hui déséquilibrées. Elles se caractérisent en effet par la pauvreté de leurs propres infrastructures et équipements, qui les rendent dépendantes de la ville-centre.

Cette situation s'explique par le fait qu'une fois les logements achevés, les équipements n'ont pas été réalisés ou qu'ils ont été progressivement abandonnés ou détériorés. Ainsi, dans de nombreux grands ensembles, il ne subsiste souvent aujourd'hui que très peu de commerces, à l'intérieur des centres commerciaux

ambitieux prévus à l'origine. Les commerçants les ont quitté, souvent, souvent par lassitude des agressions fréquentes, mais aussi parce qu'on a laissé se développer des hypermarchés à proximité.

Mais ce déséquilibre a des raisons plus profondes. Il s'agit en fait bien souvent d'erreurs de conception. Si l'on tente, aujourd'hui, de pallier l'absence quasi totale d'activités économiques génératrices d'emplois à l'intérieur de ces zones, c'est parce que l'idée initiale était de construire des "*villes dortoirs*".

C'est le fameux mouvement des "migrations quotidiennes" ou "mouvements pendulaires": la population habitant dans une ville et allant travailler dans une autre qui correspond en général à la ville-centre. Ainsi, dans la région parisienne, on compte 7 millions de déplacements quotidiens par jour.

L'importance des flux de déplacements traduit, à l'évidence, les déséquilibres existant entre des banlieues insuffisamment équipées et dépourvues d'activité économique et la ville-centre qui, elle, possède toutes les fonctions classiques d'une ville.

## **II. UNE LOGIQUE DE RECONSTRUCTION TROP LONGTEMPS PRIVILEGIEE PAR L'ETAT**

### **A. L'EMERGENCE DU DROIT DE L'URBANISME**

#### **1. Des débuts timides avant la seconde guerre mondiale**

Il n'existait quasiment pas de réglementation de l'urbanisme au début de ce siècle. C'est seulement après la première guerre mondiale qu'a commencé à se constituer, progressivement, un droit de l'urbanisme. La France prend alors la mesure de son retard en matière de planification urbaine. La Suède, les Pays-Bas et surtout la Grande-Bretagne avec le "*Town Planing Act*" de 1909, avaient déjà mis en place une planification dont l'initiative était confiée aux municipalités.

C'est dans cet même esprit que le législateur français a adopté deux lois (des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924) ouvrant la

possibilité aux communes de plus de 10 000 habitants d'élaborer des projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.

Ces plans d'urbanisme, à la façon de nos plans d'occupation des sols (POS) actuels, devaient se composer de documents graphiques et d'un règlement (le "programme") prescrivant les servitudes et établissant les règles locales de construction.

A l'échelon supérieur (intercommunal) il était prévu, par un décret du 25 juillet 1935, d'établir des projets régionaux d'urbanisme pour les agglomérations composées de plusieurs communes. Ces documents étaient, en quelque sorte, les ancêtres de nos schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

Cette organisation cohérente des documents d'urbanisme ne devait malheureusement pas être suivie d'effets, pour deux raisons essentielles.

En premier lieu, l'absence d'équipes compétentes pour mener ces travaux, que ce soit au niveau de l'administration centrale ou des administrations locales, hypothéquait la mise en oeuvre de ces mesures.

D'autre part, à partir de 1929, la crise économique devait conduire les pouvoirs publics, à se détourner des préoccupations de l'aménagement urbain.

Il va rester de cet échec une idée fortement ancrée dans l'esprit de la haute administration, celle de l'incapacité technique des municipalités à prendre en charge la responsabilité des projets et règlements d'aménagement. Idée tenace puisque le projet de loi qui nous est soumis renvoie encore à cette conception.

Ainsi, l'importante loi d'urbanisme du 15 juin 1943 s'orienta notamment vers la centralisation et la codification des procédures et des règles d'urbanisme.

On retiendra, notamment, que c'est dans ce but qu'elle substitue un seul permis de construire aux diverses autorisations préalables de construction. L'un des points d'aboutissement de cette évolution administrative sera la publication, en 1954, du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ainsi, l'Etat s'est progressivement persuadé de la nécessité de réguler la croissance urbaine. Les outils mis en place s'avèreront insuffisants après le conflit de 1939-1945, alors que cette croissance va prendre une toute autre dimension.

À partir de 1945, cette insuffisance va conduire les services de l'Etat, poussés par les nécessités de la reconstruction et utilisant le nouveau cadre de la planification économique, à rationaliser et à recentraliser les procédures d'urbanisme. L'autonomie locale s'en trouvera durablement atteinte.

## **2. L'urbanisme opérationnel des "Trente glorieuses" : les méfaits de l'urbanisme étatique**

L'expérience de la croissance anarchique de la banlieue parisienne entre les deux guerres, a sans doute permis une prise de conscience des pouvoirs publics. Un ordre urbain ne pouvant naître du seul jeu des initiatives privées, il apparaissait dès lors qu'une des missions de l'Etat était d'organiser le développement des villes. La puissance publique se devait donc d'instituer des règles permettant le développement urbain, mais aussi contrôlant celui-ci pour rendre la ville habitable. C'était répondre aux vœux d'un certain nombre d'urbanistes de l'époque qui, dès 1933 à Athènes, avaient poussé un cri d'alarme : "Le chaos est entré dans la ville".

Ainsi, c'est une politique d'urbanisme active, menée par les pouvoirs publics qui a pris forme après la guerre. Avec la naissance de l'urbanisme opérationnel, l'Etat se donnait les moyens juridiques de sa politique de construction. Le régime de l'urbanisme opérationnel a été précisé par la loi-cadre sur la construction du 7 novembre 1957, et surtout par un décret du 31 décembre 1958 -fixant le statut des zones à urbaniser en priorité (ZUP), qui s'est efforcé de répondre entre 1959 et 1967, à une période d'urbanisation accélérée des villes.

Pour éviter que les villes se développent de façon anarchique, elles étaient encouragées à le faire d'une façon privilégiée et ordonnée dans des zones prioritaires, dont elles pouvaient acquérir la maîtrise foncière par expropriation. Ces zones étaient destinées à être rapidement équipées, par les villes elles-mêmes ou par des concessionnaires publics ou para-publics, puis revendues par lots constructibles aux maîtres d'oeuvre.

Le législateur avait prévu la possibilité de contraindre les promoteurs d'une certaine importance à construire dans ces zones en leur refusant le permis ailleurs.

En fait, les promoteurs du secteur privé sont largement parvenus à échapper à ce mécanisme, ce qui a fait des ZUP des zones

d'habitat social largement ségrégationnistes et très souvent des opérations financières coûteuses, car surdimensionnées, pour les collectivités.

Cette procédure a servi à réaliser la plupart des "grands ensembles" édifiés à la périphérie des villes. Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat en prévoit la disparition officielle. Si de fait la procédure a vécu, les problèmes humains qu'elle a entraînés demeurent.

Outre les ZUP, un deuxième décret du 31 décembre 1958 fixait le cadre de la rénovation du centre des villes. Une loi du 4 août 1962, dite "*loi Malraux*" est venue utilement compléter ce dispositif en permettant de préserver certains quartiers historiques.

Une fois passée l'urgence de la reconstruction, un dispositif a été mis en place dans le but de planifier le développement urbain, et d'accroître ainsi la part accordée à la prévision.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965 en est le principal exemple. Des schémas directeurs d'aménagement concernant les principales métropoles régionales seront mis en place à partir de 1966.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a affiné le mécanisme, en établissant clairement la distinction entre les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), qui ont un caractère purement prospectif, et les plans d'occupation des sols (POS) fixant le droit des sols qui, pour leur part, ont une valeur normative.

Cette même loi d'orientation foncière a institué une nouvelle procédure d'urbanisme opérationnel appelé à remplacer les ZUP : les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Ce mécanisme se caractérise par sa plus grande souplesse, et il constitue, avec l'implication de plus en plus grande des collectivités locales, une évolution sensible du droit de l'urbanisme.

La procédure de ZAC permet aux pouvoirs publics de choisir entre des ZAC réalisées en régie par la collectivité concernée elle-même, des ZAC concédées à un aménageur agissant au nom de la collectivité dans le cadre d'une concession, et des ZAC conventionnées, réalisées aux risques et profits des promoteurs. Par ailleurs, la ZAC peut déroger au POS, ce qui va pouvoir en faciliter la réalisation et la négociation.

Malgré le progrès que représente la ZAC par rapport à la ZUP, et le passage voulu d'un urbanisme de masse à un urbanisme

plus qualitatif, elle demeure encore dans la logique de l'urbanisme opérationnel.

En matière d'acquisition foncière, préalable à toute opération d'urbanisation, le mécanisme de la zone d'aménagement différé (ZAD), forme d'appropriation publique des terrains, a été mise en place par une loi du 26 juillet 1962.

Ce mécanisme a été légèrement modifié par la loi du 10 juillet 1965, qui a permis la création de pré-ZAD. Une loi du 18 juillet 1985 relative aux principes d'aménagement l'a considérablement réformé.

Dans le mécanisme antérieur à celui institué par la loi du 18 juillet 1985, une zone d'aménagement différé pouvait être créée dans toute commune qu'elle soit ou non dotée d'un plan d'occupation des sols. La décision était prise par l'Etat et pour une durée de quatorze ans.

En vertu de la loi du 18 juillet 1985, les zones d'aménagement différé ne peuvent être instituées que sur le territoire non couvert par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé.

Le présent projet de loi entend redonner aux ZAD un rôle essentiel en matière de politique foncière.

La persistance des déficits entre la demande de logements et le parc existant, au-delà de la période de reconstruction, explique que la politique d'urbanisation active menée par les pouvoirs publics n'ait été remise en cause que très tardivement en France.

Le fait que la procédure d'urbanisme opérationnel caractéristique qu'est la ZUP ne rentrerait dans le droit commun de l'urbanisme qu'à l'occasion de ce projet de loi, témoigne de la persistance de cette conception.

Si le cadre général de l'urbanisme communal mis en place depuis la loi d'orientation foncière de 1967 semble relativement complet et bien établi, il apparaît que les problèmes actuels sont plus de nature socio-économique, qualitative et culturelle que juridique.

## B. LES CONSEQUENCES DE CET URBANISME : LA LOI DES GHETTOS

### 1. Des quartiers marqués des stigmates de l'échec urbain

#### *a) Des lieux dégradés...*

Certaines études internationales <sup>(1)</sup> sur les zones urbaines en crise, tout en soulignant la généralité du phénomène dans les pays occidentaux, tendent à insister sur la diversité de leurs caractéristiques géographiques et architecturales.

Selon les pays, ces zones ne sont pas localisées au même endroit. En Angleterre ou aux Etats-Unis, elles se situent la plupart du temps au coeur des villes (Newark, Détroit). En France ou aux Pays-Bas, elles s'étendent le plus souvent à la périphérie ;

Ces endroits diffèrent aussi par leur apparence physique : quartiers anciens, cités de l'entre deux-guerres, maisons individuelles, grands ensembles ou mixage de formes urbaines, tel qu'à Fort Nieulay dans les faubourgs de Calais où se trouve regroupé pavillons, baraquements et immeubles collectifs.

Néanmoins, même s'il ne peut être question d'imputer la responsabilité du malaise urbain à une seule forme de construction, force est de constater que, dans notre pays, l'architecture uniforme et appauvrie des grands ensembles correspond, le plus fréquemment, aux zones difficiles. Bien peu de celles inscrites dans les programmes de Développement social des quartiers (D.S.Q.) connaissent un habitat différent de celui des "barres" et des "tours".

Frappés de la flétrissure d'une architecture désespérante que des hommes de l'art réputés n'hésitent pas à qualifier de "totalitaire", ces quartiers déshérités occupent, en outre, une position peu recherchée dans l'espace urbain. Ils sont, en général, construits au voisinage immédiat d'une voie ferrée, d'une route à grande circulation ou d'une zone industrielle en friche. Eloignés des

---

(1) Voir notamment : *Voyage dans dix quartiers européens en crise*. Claude Jacquier, Objectif Ville - 1991.

centres d'activités urbains, ils sont mal desservis par les transports en commun.

**Dépourvus d'équipement collectifs suffisants, laissés à l'écart de maints services publics, ils manquent également de commerce de proximité, lieux privilégiés d'animation sociale et de convivialité.**

Ces quartiers, privés des avantages de la vie citadine et en supportant tous les inconvénients, sont relégués aux derniers rangs de la hiérarchie urbaine. Les couches sociales les plus aisées les désertent.

Ainsi, la logique du développement urbain et de la mobilité sociale conduit à ce que s'y regroupent les seules populations en difficulté, qui ne peuvent se fixer dans aucune autre partie de la ville.

*b) ... où sont isolées des populations en difficulté*

#### ● **Des handicaps multiples**

Un des effets pervers les plus importants de la construction massive de logements semblables (même type de construction à faible coût, mêmes statuts d'occupation, même mode de gestion) et s'adressant à un même type de clientèle a été la constitution d'agglomérations favorisant la juxtaposition de quartiers au peuplement nettement différencié. Cette différenciation est opérée par la nature, la qualité et le coût de la construction, celui-ci résultant, en partie, du prix du terrain.

**La transcription des contrastes sociaux dans l'espace urbain s'en est ainsi trouvée accentuée. Nos formes contemporaines d'urbanisme ont substitué à une ségrégation sociale verticale sur des territoires de dimension restreinte, une ségrégation sociale horizontale jouant sur de grandes étendues. Désormais, plusieurs mondes urbains vivent en parallèle sans jamais se côtoyer.**

L'évolution de l'occupation des grands ensembles au cours des quinze dernières années a creusé les écarts et accentué le phénomène. Les classes moyennes, pour lesquelles les H.L.M. étaient au moins une étape dans les années 1960-1975, ont largement accédé aux formules d'acquisition du logement et ont ainsi laissé la place à des

couches sociales plus défavorisées. Il en est résulté une sorte de déclassement social des cités.

Les populations qu'elles abritent aujourd'hui cumulent les handicaps sociaux.

Les familles monoparentales sont légion dans les grands ensembles de nos banlieues. Aux Ulis, dans les Yvelines, des immeubles entiers ne sont peuplés que de femmes seules ayant fréquemment charge de plusieurs enfants. Elles sont contraintes de travailler à Paris, loin de leur domicile, et leurs enfants se trouvent ainsi souvent laissés à eux-mêmes en dehors des heures scolaires. C'est la rue et non le foyer familial qui devient le premier lieu de leur apprentissage de la vie.

Dans ces quartiers, le pourcentage de personnes au chômage ou vivant essentiellement des aides sociales est non seulement plus élevé que la moyenne nationale, mais aussi beaucoup plus important que celui de l'agglomération dans laquelle ils s'inscrivent. Ce lien entre zones urbaines déshéritées et l'importance du taux de chômage se retrouve, d'ailleurs, dans la plupart des pays européens (1).

Les ménages résidents sont, généralement, faiblement qualifiés avec un grand nombre d'enfants connaissant des difficultés scolaires et des problèmes de santé.

Les liens sociaux constitutifs de la société civile sont distendus, voire défaits : les structures familiales ainsi que les réseaux relationnels traditionnels sont affaiblis et les structures éducatives, laïques ou confessionnelles rarement adaptées à la situation.

### ● Le cas spécifique de l'immigration

En France, la part des immigrés dans la population des grands ensembles s'est élevée de manière substantielle dans les années 1970-1980. Du fait de leur ancienneté de résidence, et surtout de la politique de regroupement familial, ceux-ci se sont trouvés

---

(1) On dénombre 30 % de chômeurs à Fort Nieulay contre 22 % à Calais, 30 % à Nordstadt contre 17 % à Dortmund (Allemagne), 39 % à Ardoyne/Oldpark contre 20 % à Belfast (Irlande du Nord), 24 % à Korreveg contre 15 % à Groningen (Hollande), 17 % à Brossolette contre 8 % à Mulhouse, 40 % à Ferguslie Park contre 10 % à Paisley (Ecosse).

plus souvent en situation de répondre aux critères d'attribution de logements sociaux. Le nombre élevé de leurs enfants a, en effet, joué en leur faveur.

Les flux d'immigrants clandestins se sont naturellement orientés vers les lieux déjà occupés par leurs compatriotes accentuant ainsi le phénomène de regroupement ethnique et aggravant une certaine "suroccupation" des logements, elle-même source d'inconfort.

Une forte présence d'immigrés ne révèle pas nécessairement un quartier en difficulté. Les quartiers chinois de Paris ou des grandes villes américaines en sont une illustration parmi d'autres. Parfois, l'accueil d'un immigrant légal de fraîche date par une communauté de personnes du même pays d'origine peut, d'ailleurs, être un mode d'intégration efficace, si cette communauté est bien insérée dans le tissu social du pays hôte.

Ces populations immigrées cumulent, plus que d'autres, les handicaps sociaux et culturels. Leur regroupement dans les zones urbaines dégradées qui seules leur permettent de trouver un logement à la mesure de leurs moyens ou de leur situation légale contribue à leur propre isolement et à la marginalisation de ces zones.

Entre les quartiers dégradés et les populations qui y résident on constate, en effet, une sorte de synergie cumulative de l'exclusion qui compose l'essentiel de la menace qui pèse sur la cohésion du tissu social urbain.

## **2. La crise des banlieues : la formation des ghettos**

### *a) Le cercle vicieux de l'exclusion*

Les sites urbains à la dérive sont rarement composés d'immeubles de qualité. Vieillis prématurément, ces derniers requièrent un entretien ou des réhabilitations d'importance. Pourtant, comme ils sont occupés par des personnes ne pouvant supporter de substantielles augmentations de loyer, les organismes gestionnaires se trouvent généralement dans l'incapacité d'effectuer l'effort financier nécessaire. La dégradation physique des constructions tend donc à s'aggraver et renforce la propension des groupes sociaux les plus dynamiques à fuir ce type d'habitat.

Ainsi, de plus en plus, n'y demeurent que ceux qui n'ont aucune possibilité d'en sortir et aucun moyen de contribuer à leur amélioration : ressortissants du pays du Maghreb hier,

immigrants d'Afrique centrale aujourd'hui. L'imaginaire collectif frappant d'ostracisme ces populations, le rejet de leurs quartiers aux marges de la cité s'en trouve accentué.

Habiter ces territoires repoussés en marge de la cité devient, de génération en génération, la marque, la reproduction d'une situation d'exclusion. Y résider n'est pas le résultat du choix d'un domicile mais, en quelque sorte, l'acceptation résignée d'une assignation à résidence.

Rien d'étonnant, d'un certain point de vue, que dans ces "zones suburbaines" la désespérance soit un sentiment courant, notamment chez les adolescents. La consommation et le trafic de drogue y atteignent trop souvent des proportions inquiétantes et y constituent, désormais, un fléau mortel qu'il devient de plus en plus difficile d'endiguer. Pour les seuls départements de la grande couronne parisienne (Yvelines, Val-d'Oise, Essonne, Seine-et-Marne) dans lesquels s'inscrivent un nombre significatif de ces quartiers déshérités, il a été enregistré 30 morts par "overdose" en 1989 et 34 en 1990, soit une augmentation de plus de 30 % en un an.

Corrolaire effrayant de l'importance de cette toxicomanie, l'Ile-de-France est la région d'Europe la plus touchée par le SIDA. Avec 4 373 cas recensés sur un total national de 8 883, elle occupe l'une des premières places d'un triste palmarès mondial, juste derrière San Francisco, Los Angeles et New-York.

Ces lieux marginalisés deviennent également le refuge naturel des immigrants clandestins. Tout récemment, une étude publiée le 10 mai 1991 et réalisée à la demande du conseil régional d'Ile-de-France évalue leur nombre entre 217 000 et 240 000 pour cette seule région.

D'autres sources laissent d'ailleurs supposer que ces flux migratoires souterrains tendent à évoluer : les nouveaux arrivants clandestins semblent maintenant plus souvent originaires d'Afrique centrale (francophone, anglophone, lusophone) que du Maghreb.

De telles évolutions, extrêmement préoccupantes, concourent à la constitution de véritables ghettos. Une frange croissante de la population vivant dans l'illégalité, l'exclusion subie peut devenir une "exclusion souhaitée" dans la mesure où, d'une certaine manière, elle peut permettre d'échapper à l'application des lois de la République.

*b) La citoyenneté à la dérive*

**Dans les quartiers sinistrés, la notion de citoyenneté, le sentiment d'appartenance à la collectivité nationale tend à s'estomper. L'ensemble des mécanismes d'exclusion qui viennent d'être décrits ne sont plus compensés par des systèmes d'intégration politique, qui jouaient encore il y a quelques années. Les militants qui oeuvraient en ce sens dans un passé encore récent ont renoncé ou quitté ces quartiers. La fonction tribunicienne exercée par certains partis ne s'exerce plus et les populations concernées disposent rarement de représentants pouvant exposer leurs préoccupations.**

**Selon des témoignages recueillis par votre rapporteur, une des plus sérieuses difficultés rencontrées par les autorités publiques compétentes dans ces quartiers réside dans l'absence d'interlocuteurs pouvant leur permettre d'appréhender correctement la réalité sociale sur laquelle ils doivent agir.**

**Cette désaffection à l'égard de la vie publique se traduit d'abord par le nombre extrêmement faible de personnes qui participent aux consultations électorales. Elle favorise toutes les opérations de désinformation et offre un fond de commerce politique à des organisations extrémistes ou à des "associations anti-racistes" en quête d'un regain de légitimité.**

**Des études récentes ont porté sur les cinq dernières élections (présidentielles, législatives, cantonales et municipales). Elles mettent en évidence que plus les quartiers sont en difficulté, plus le taux d'abstention est élevé. Il semble y avoir une corrélation directe, immédiate, entre dégradation, situation de marginalisation, mauvaise image de marque du quartier et taux d'abstention, aux municipales comme aux autres élections.**

**Selon l'ouvrage déjà cité de Claude Jacquier : *"Cela veut dire que les habitants de ces quartiers ne se sentent pas pris en considération comme citoyen à part entière par les pouvoirs locaux et ne croient pas au changement... Plus un quartier est dévalorisé, rejeté, moins les gens qui l'habitent considèrent qu'il y a un enjeu dans la vie politique, locale, nationale, régionale."***

**La perte de conscience civique se manifeste également par la multiplication des actes de vandalisme : prolifération des tags, bris de glaces ou d'éclairages des voies publiques, tapages qui contribuent à la dégradation des cités.**

**On constate, plus particulièrement parmi les jeunes, un rejet de la norme sociale et de toutes les institutions. Les**

détériorations des infrastructures culturelles (M.J.C.) et sportives ne sont pas rares alors même que de telles infrastructures sont déjà moins nombreuses que dans les quartiers plus favorisés. La mairie d'Aubergenville, dans les Yvelines, a même été victime d'agressions et de tentatives d'incendie criminel de la part de bandes organisées.

Les transports en commun sont la cible d'attaques parfois très dangereuses : jets de pierres contre les T.G.V. dans les quartiers Nord de Marseille ou, fréquemment, contre les bus. En région parisienne, plusieurs grèves de protestation ont déjà mobilisé les personnels de la S.N.C.F. ou de la R.A.T.P. à la suite d'agressions de conducteurs de trains ou d'autobus.

Les comportements observés paraissent d'ailleurs pouvoir quelquefois s'interpréter comme la tentation, pour des jeunes privés d'une présence paternelle ou n'ayant pas reçu une éducation leur permettant de disposer de repères moraux, de provoquer les autorités établies, de tester les limites de la permissivité ou de l'indifférence d'un système social qui, par bien des aspects, peut leur sembler les avoir oubliés et, par là même, les mépriser.

Certaines explications des agressions physiques de fonctionnaires en uniforme et symbolisant, de ce fait, l'autorité publique tendent même à mettre l'accent sur un **besoin psychologique de confrontation** visant inconsciemment à compenser l'absence de père au foyer. En s'attaquant non seulement aux forces de l'ordre mais aussi à des pompiers (Valenciennes, Montfermeil) et à des facteurs, l'adolescent des ghettos chercherait ainsi à rencontrer l'autorité qui lui a fait défaut dans son enfance.

Marginalisées par des processus de ségrégation urbaine subtils mais impitoyables, confrontées à des modes administratifs d'assistance inadaptés, une part non négligeable des jeunes générations des ghettos de nos banlieues ne peut concevoir ce qu'est le statut de citoyen et les responsabilités qu'il implique. Mal intégrés, n'ayant pas suivi une scolarité normale, sans perspectives d'avenir mobilisatrices, ces adolescents forment leur propre culture. Ils se réfugient dans des bandes, souvent ethniques, qui établissent leurs propres règles de conduite. Elles fournissent à leurs membres un réseau de solidarités, un statut et une reconnaissance sociale qu'ils n'ont pu trouver ailleurs.

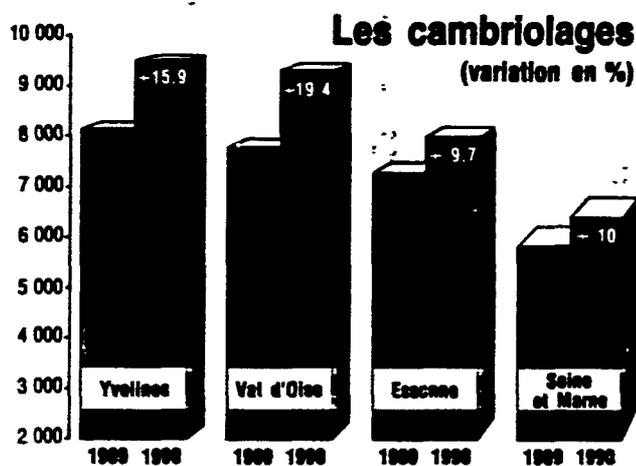
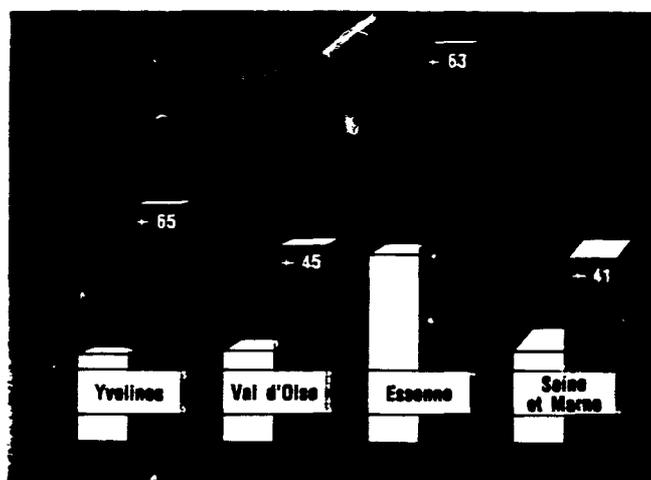
Mais, elles composent également le creuset d'où émerge la violence qui, depuis quelque temps, secoue de manière endémique les banlieues défavorisées.

### 3. La montée de la délinquance

#### a) Des évolutions alarmantes

Selon un rapport publié récemment par le syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, le total des crimes et délits constatés dans les départements de la grande couronne parisienne a augmenté de 16 % entre 1989 et 1990. La plus forte progression est enregistrée dans le Val d'Oise : +20,59 %. Viennent ensuite l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines avec respectivement 15,20 %, 15,02 % et 13,52 %.

De manière plus analytique, l'évolution des vols à main armée et des cambriolages dans ces quatre départements, au cours de cette période, peut se présenter de la manière suivante :



Source : Rapport précité

Parmi les vols à main armée, les populations sans domicile fixe, les nomades ont développé depuis 1985 une forme de criminalité propre à la grande couronne : l'arrachage de distributeurs automatiques de billets. Cette technique mobilisant d'importantes

équipes de malfaiteurs (de 7 à 12) qui n'hésitent pas à neutraliser les gendarmeries proches des lieux de leur forfait, repose sur l'emploi de moyens lourds (engins de chantiers, camions,...) et est le fait d'individus particulièrement dangereux.

*b) Le développement inquiétant de nouvelles formes de violence.*

### ● Galeries marchandes, centres commerciaux : les nouvelles arènes

Symptôme de la crise des banlieues, mis dramatiquement en évidence par l'actualité récente, les centres commerciaux des sites urbains déshérités deviennent des lieux d'affrontement. Ces nouveaux temples de la société de consommation, qui se sont graduellement substitués aux commerces de proximité, voient affluer dans leurs murs les jeunes de leur aire de chalandise, qui y sont attirés par les marchandises étalées et l'animation qui y règne.

Certains de ces jeunes n'hésitent pas, quand ils en ont l'occasion, à les voler. Pour se protéger, les commerçants sont donc fréquemment amenés à recourir aux services de vigiles qui tendent à refuser aux adolescents, ne pouvant prétendre être des clients potentiels, l'entrée dans ces centres commerciaux. Les heurts qui résultent de cette interdiction d'accès dégénèrent parfois et peuvent, ainsi que cela s'est déjà produit, provoquer des incidents très graves.

Triste illustration du malaise de nos villes, sur les agoras de certaines banlieues ce ne sont pas les idées concernant la conduite des affaires de la cité qui s'échangent mais les coups. L'espace qui y joue le rôle de la place publique tend à devenir le champ clos d'un affrontement régulier entre gardiens des richesses matérielles et jeunes exclus de la consommation.

Pourtant cette tension au quotidien n'est qu'une des formes de la montée de la violence notée par les observateurs avertis de la délinquance urbaine que sont les commissaires de police.

### ● La violence des bandes

Le rapport précité que leur syndicat majoritaire vient de publier est sur ce sujet particulièrement instructif. Il souligne que

les bandes qui se sont constituées depuis quelques années sont plus violentes que celles existant antérieurement et ont, comme aux Etats-Unis, une base ethnique. Il indique que l'année écoulée aura vu la multiplication de leurs exactions et énumère quelques-unes des plus habituelles : la "dépouille" (dans les transports en commun et à la sortie des lycées), les tags, le viol (ce crime est parfois devenu une épreuve initiatique...), le harcèlement des représentants de la loi, la razzia de commerces ou de centres commerciaux, ou la bataille rangée avec une autre bande."

La structure, le comportement et les valeurs (tags, rap, smurf, look...) de ces bandes de "zoulous", pour reprendre la terminologie policière, sont analysés avec une grande précision :

*"Ce qui frappe l'attention, c'est le passage de plus en plus fréquent du petit groupe de délinquants (3, 4, 5 membres) à la bande beaucoup plus étoffée (10, 15 éléments) quand il ne s'agit pas d'une horde sauvage (plus de 50 participants)..."*

*...Enfin dernier élément particulièrement inquiétant : l'armement collectif des bandes tend à évoluer vers les techniques de la guérilla urbaine. Des cocktails molotov sont de plus en plus souvent employés, parfois en quantité, contre les forces de l'ordre en milieu ouvert mais également, en milieu fermé, contre des super ou hypermarchés qu'il s'agit de piller (événements de la ZUP d'Argenteuil du 18.11.90) ou contre les équipements publics où se déroulent des manifestations dont l'accès est interdit à ces bandes (ex : les événements du 15.12.90 à l'ex-patinoire d'Eaubonne).*

Ce document, particulièrement alarmant, rappelle également que même si la majorité des cités défavorisées engendre des groupements moins organisés, ceux-ci sont prêts à passer à l'acte massivement lorsque l'occasion se présente (intervention de police, arrivée de nouveaux vigiles dans un supermarché...). Ainsi, "les cités où la police ne peut plus exercer normalement ses missions sont particulièrement nombreuses en région parisienne".

**Cette dérive "à l'américaine" de nos villes ne saurait être acceptée. La légalité républicaine doit pouvoir s'appliquer, sans exception, sur la totalité du territoire national.**

Il convient impérativement d'éradiquer sans délai le développement de cette délinquance débridée sous peine de la voir contaminer la majorité de la jeunesse désorientée des quartiers déshérités avec laquelle, en revanche, il s'agit de rechercher les voies de dialogue.

**Une politique répondant effectivement à l'explosion de la demande de sécurité dans les banlieues se doit d'être sélective.**

#### **4. Les exemples étrangers**

*a. Un défi pour les pays de la Communauté économique européenne.*

Les études sur les quartiers européens en crise montrent qu'au-delà de la diversité des situations, dans le reste de l'Europe tout comme en France, la ville à deux vitesses sur le modèle américain est devenue une menace réelle et, partout, préoccupe les pouvoirs publics.

Les aspects généraux du phénomène se révèlent sensiblement identiques. La maladie qui affecte les villes modernes des pays développés résulte de la concentration dans des lieux en dégradation croissante des populations les plus défavorisées installées sur les territoires urbains.

Les difficultés rencontrées y sont aussi largement imputables à la dissolution de la cellule familiale, à l'inadaptation des outils administratifs d'intégration sociale et aux difficultés économiques rencontrées par les populations résidentes.

Partout, cela se doit d'être souligné, il semble exister une corrélation étroite entre la dévalorisation d'un quartier et le renoncement de ses habitants à participer à la vie collective locale ou nationale. Aussi, dans la plupart des pays, se retrouve l'idée qu'il est insuffisant de chercher à améliorer les logements si on ne se préoccupe pas, en même temps, de donner aux hommes qui les occupent une formation, une capacité à agir, en bref, de mieux les insérer au tissu social national.

**En cela, une politique cohérente de l'immigration se révèle une composante essentielle du succès d'une politique de la ville.**

De ce point de vue également les exemples britannique et américain indiquent les orientations qu'il convient de ne pas suivre.

*b. L'illustration britannique et américaine des solutions à écarter*

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont favorisé les quartiers à dominante ethnique : quartiers jamaïcains ou indiens en Grande-Bretagne ; quartiers noirs, porto-ricains, hispaniques, asiatiques aux Etats-Unis.

Les résultats de cette politique ont, aujourd'hui, amplement démontré les dangers qui en découlent.

C'est en Grande-Bretagne qu'ont eu lieu les émeutes les plus graves au plan européen et les confrontations les plus violentes avec les forces de l'ordre. Le fonctionnement en autonomie des quartiers avec leurs propres lois et leurs propres polices a conduit à la constitution de véritables enclaves exogènes sur le sol britannique. Les services publics nationaux n'y sont plus acceptés. Les médecins, les policiers ne veulent plus s'y rendre.

Aux Etats-Unis, notamment à Los Angeles et en Californie du Sud, le traitement des problèmes par communautés et non par individus a abouti à une "ghettoïsation" des mentalités.

En dix ans, la Californie du Sud a accueilli 4 millions de nouveaux habitants (soit 400 000 personnes par an en moyenne) correspondant à une augmentation de 28 % de la population locale. Les grandes métropoles composent un "patchwork ethnique" où la plupart des peuples sont représentés et où la position majoritaire des populations de souche européenne est contestée par les minorités qui, ensemble, dans certaines villes et certains comtés, sont majoritaires.

Le système des quotas d'emplois réservés aux minorités ("affirmative action") est contesté par les minorités qui l'estiment insuffisant et par les populations de race blanche qui le juge exagéré.

Le découpage des villes en territoires communautaires distincts a atténué la conscience d'appartenance à une même nation. Elle semble avoir joué un rôle dans l'adoption en 1978 par les électeurs californiens de la proposition 13 sur la réduction des impôts car le consentement est un signe tangible de l'adhésion à l'idée nationale.

Le bilan de ces politiques de compression budgétaires et d'éclatement ethnique est inquiétant :

- déclin des infrastructures publiques communes à toute la population, insuffisance de transport public, embouteillages

monstrueux sur des autoroutes urbaines devenues d'une capacité trop restreinte ;

- fermeture d'écoles publiques pour raisons budgétaires, échec scolaire ;

- développement de la violence : 100 000 détenus séjournent en prison en Californie pour une population de 30 millions de personnes ; 800 bandes, parfois équipées d'armes de guerre, regroupant 90 000 membres et responsables de 690 morts en 1990.

En Californie, les gangs ethniques sont, en moyenne, responsables de près de 14 assassinats par semaine.

De telles évolutions soulignent l'étendue des fractures que ces politiques causent à la cohésion et à l'unité nationale et la gravité des menaces qu'elles font peser sur la sécurité des personnes.

### **III. LA REPOSE DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE APPROCHE GLOBALE, DÉCENTRALISÉE ET CONTRACTUELLE**

#### **A. LE PASSAGE DE L'URBANISME OPERATIONNEL A UN URBANISME QUALITATIF**

##### **1. Les nouvelles orientations de l'urbanisme contemporain**

A l'évidence, le cadre urbain, l'ambiance urbaine influent sur les habitants des villes. Si l'homme utilise et façonne la ville, la réciproque est également vraie.

Instruits des erreurs des architectes et urbanistes qui ont eu la charge du développement urbain au cours de la période antérieure, attentifs aux pathologies que les grands ensembles ont développées, les nouveaux intervenants ont été amenés à réagir et à élaborer de nouvelles théories.

L'urbanisme contemporain critique sévèrement les théories qui associaient implicitement la transformation de l'ordre spatial et celle des relations sociales. Ainsi la "*Cité Radieuse*" (1935)

de LE CORBUSIER qui devait "amener le bonheur pour tous", présupposait l'acceptation d'un style de vie collective dans la lignée du phalanstère des utopistes sociaux du début du XIXème siècle qui ne paraît plus de mise aujourd'hui.

La "*Cité Radieuse*" ou la "*Cité Jardin*" ont ainsi constitué le modèle aujourd'hui contesté des grands ensembles ou des cités-dortoirs. A l'échelle d'une agglomération, de tels projets conduisent au "*zoning*" rigoureux (séparation des fonctions dans l'espace), et justifient, en fin de compte, des mécanismes ségrégatifs.

La tâche de l'urbanisme est lourde après ces années d'erreur : rééquilibrer les villes va demander autant de temps qu'il en a fallu pour les défigurer.

Aujourd'hui, l'urbanisme est devenu pluridisciplinaire en intégrant progressivement les apports de la sociologie et de la géographie. Au fur et à mesure que la crise des banlieues révélait sa complexité, tous les secteurs ont été mis en cause, qu'il s'agisse de l'éducation, de la communication, de la sécurité ou de l'emploi.

Les facteurs qualitatifs de la vie urbaine sont à présent mieux pris en compte. Cette approche qualitative suppose notamment une interrogation sur la taille des logements. Ils ne peuvent être tous semblables, étant donné la multiplicité des modèles familiaux d'aujourd'hui, depuis la famille classique, jusqu'à la famille monoparentale et la solitude de plus en plus fréquente dans les villes modernes. La cellule logement doit s'adapter à ces évolutions. Il ne s'agit donc plus d'appliquer les principes sur une réalité, mais de programmer d'une manière très pragmatique une confrontation des idées et des réalités, le but étant de faciliter l'intégration au tissu social.

L'attention exclusive portée aux données quantitatives a montré, dans les années cinquante et soixante, ses limites .

Ainsi, l'urbanisme moderne, s'efforce d'intégrer l'importance accordée, à présent, aux facteurs qualitatifs de la vie urbaine.

Mais en dépit de ces adaptations, l'urbanisme n'est sans doute plus actuellement en mesure de résoudre seul les problèmes de la ville, ce qui a été pratiquement le cas au cours des années de croissance.

L'urbanisme s'est un peu effacé au profit du concept de politique de la ville, ou plus exactement il n'en constitue plus qu'un volet parmi d'autres.

## **2. La décentralisation de l'urbanisme ou la proximité retrouvée**

La décentralisation a permis, en matière d'urbanisme et de politique de la ville, de promouvoir de nouvelles méthodes et d'être plus à même de résoudre les problèmes des habitants de ces grands ensembles hérités de la période de reconstruction d'après-guerre. Elle a permis aux maires de maîtriser l'essentiel de la "chaîne de transformation" de leurs villes.

L'Etat s'est, enfin, en partie effacé. Il a laissé les élus exercer leurs responsabilités fondamentales, en leur donnant les moyens d'agir directement sur l'habitat qui est nécessairement au coeur de la politique d'une ville.

Rétrospectivement, on ne peut que noter l'échec des solutions étatiques, particulièrement flagrant dans le cas des ZUP, ces grands ensembles déshumanisés. Seule la proximité permet de redonner à l'élément humain toute son importance.

La loi du 2 mars 1982 a heureusement amené une évolution nécessaire. Elle a fixé le cadre général d'exercice de l'ensemble des libertés locales. La loi modifiée du 7 janvier 1983, quant à elle, a transféré aux communes une grande partie des compétences précédemment exercées par l'Etat, en matière d'urbanisme.

Sous l'effet de cette seconde loi, de vastes pans du code de l'urbanisme ont été remaniés. Toutefois, et dans un souci d'efficacité, le législateur n'a pas retouché aux outils de l'aménagement.

Ainsi, les plans d'occupation des sols (POS), les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et le régime des zones d'aménagement concerté (ZAC), sont restés conformes à la grande loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Seule la loi du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement, a complété l'édifice en apportant, pour la première fois, une définition de l'aménagement en termes d'objectifs (et non plus seulement de procédures) et en accentuant sa démocratisation par le jeu de la procédure de concertation associant les habitants et les associations locales à la définition des opérations d'aménagement.

Si les outils sont restés identiques, en revanche, les acteurs de l'aménagement ont totalement changé.

Désormais, c'est l'élu local qui a l'initiative et la responsabilité des procédures ; il redevient le maître d'ouvrage de sa ville et, cela, au double plan de la planification et de l'urbanisme opérationnel.

En matière de planification urbaine, le schéma directeur ou le schéma directeur de secteur est élaboré ou révisé à l'initiative des communes présentant une "*communauté d'intérêts économiques et sociaux*" (article L.122-1-1 du code de l'urbanisme) ; de même, "*le plan d'occupation des sols est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune*" (code de l'urbanisme, article L.123-3). Au plan de l'urbanisme opérationnel, l'élu local dispose d'un instrument d'intervention foncière, en délibérant sur un périmètre de droit de préemption urbain.

Il s'agit, en réalité, d'un véritable retournement de la situation. Depuis les lois de décentralisation, en matière d'aménagement urbain, l'Etat intervenant de droit commun est devenu l'intervenant d'exception.

Les équipes municipales disposent également, à présent, de la liberté du choix du mode de réalisation de leurs opérations d'aménagement. Complétant les moyens traditionnels constitués par les organismes publics d'aménagement concerté (OPAC) et les sociétés d'économie mixte (SEM), on observe, ces dernières années, un accroissement des ZAC privées, particulièrement notable en région Ile-de-France.

Le transfert des compétences de l'urbanisme aux collectivités locales ne constitue que l'un des volets de la réforme entreprise à partir de mars 1982. Mais cet aspect de la décentralisation est assurément l'un des plus importants, car l'élu local y puise désormais l'essentiel de la légitimité et des moyens d'action de sa politique urbaine.

La municipalité retrouve ainsi la possibilité de gérer pleinement son développement, c'est-à-dire d'adapter en permanence la ville aux nouvelles données de l'évolution économique, sociale et culturelle.

### **3. Une politique de la ville qui ne se limite plus à l'urbanisme**

Dépouillé d'un certain nombre de prérogatives depuis le transfert initié par les lois de décentralisation, l'Etat se réserve toutefois largement la politique du logement.

**Or, la politique de la ville ne se limite pas à l'urbanisme, la politique du logement en constitue, elle aussi, un élément essentiel. Si l'habitat est souvent la priorité des équipes municipales, les communes n'ont pas, en droit, les moyens de leurs ambitions.**

En effet, les lois de décentralisation n'ont pas apporté de nouveaux pouvoirs déterminants aux élus locaux sur cette question.

La réglementation en vigueur repose toujours sur le rattachement des demandeurs de logements à leur commune d'habitation. Si la commune se trouve ainsi, aux yeux de ses administrés, responsable du logement, elle n'en a, en fait, pas les moyens nécessaires. L'Etat, au titre de garant de la solidarité nationale, a conservé l'exclusivité de ses compétences en matière d'aides financières aux logeurs sociaux.

Les communes ne possèdent qu'un droit de réservation sur certains logements sociaux, en échange de la garantie des emprunts contractés par le constructeur, tout comme peuvent en bénéficier les "financeurs" que sont l'Etat, les départements et les collecteurs du "1 %" patronal.

Les élus locaux n'ont donc pas les moyens de faire du logement l'enjeu prioritaire de la politique du développement social, alors même qu'il est au coeur des difficultés de certains quartiers

Ce texte qui porte sur des questions d'habitat, pourrait être l'occasion de donner enfin aux acteurs locaux le moyen de contrôler la politique de l'habitat de leurs collectivités. C'est là une question essentielle, car les enjeux politiques liés au logement social apparaissent, depuis le début de la crise des banlieues avec évidence. Le programme local de l'habitat devrait être l'instrument d'une politique décentralisée de l'habitat, seule capable de mettre fin avec souplesse, aux situations de ségrégation.

**Votre commission considère que c'est par la maîtrise locale du logement que les élus pourront mettre un frein aux mécanismes de ségrégation résidentielle et assurer la meilleure**

## **insertion possible des populations qui vivent aujourd'hui sur le territoire de leur commune.**

Outre la question du logement, la décentralisation a été l'occasion de prendre enfin en compte les nombreux volets de la politique de la ville.

Le cadre de vie a été une des préoccupations essentielles des municipalités, au cours des années 70-80 et de nombreuses opérations ont été réalisées pour améliorer le quotidien, en matière de voirie, d'urbanisme et d'équipement.

Mais beaucoup reste encore à faire, à l'échelle des quartiers. La population attend autre chose du maire que la réhabilitation des pierres. Elle attend de ce dernier qu'il fasse venir des entreprises, qu'il donne une image de marque à la ville, qu'il mobilise les énergies pour son développement.

Ces premières années de décentralisation ont permis la mise en place d'une politique locale de la ville qui, enfin, a tenté un traitement global des problèmes urbains alors que jusque-là, les actions étaient essentiellement sectorielles et concernaient davantage les murs que les hommes.

Les opérations qui se sont déroulées dans le cadre du Développement social des quartiers (D.S.Q.), menées par les acteurs locaux, se sont inspirées de cette nécessité.

## **B. LA MISE EN PLACE DE POLITIQUES GLOBALES DE LA VILLE**

### **1. La crise des banlieues au début des années 1980**

Si certains grands ensembles, comme Sarcelles, se sont développés jusqu'à devenir des villes à part entière, en particulier grâce à leur intégration dans un ensemble plus large comprenant des zones d'activités et des quartiers traditionnels, il reste que cette évolution demeure exceptionnelle. Dans la plupart des cas, on a assisté, au contraire, dès le début des années soixante-dix, à une dégradation d'un nombre important de grands ensembles.

C'est la raison pour laquelle des opérations d'amélioration ont été mises en place à la fin des années 1970.

En 1977 un groupe interministériel, "Habitat et Vie sociale" (H.V.S.) a été créé dans le but d'améliorer les grands ensembles sociaux et chargé de coordonner les actions et les financements dans le cadre d'un programme prioritaire du VIIème plan. En 1980, ce groupe a été intégré dans le Fonds d'aménagement urbain qui, tout en conservant les objectifs d'Habitat et Vie sociale, a mis l'accent sur la déconcentration de l'instruction et du financement des opérations.

Au 1er juillet 1981, quarante-deux opérations H.V.S. avaient été lancées, concernant environ 64 000 logements. Ces actions ont surtout été concentrées sur l'amélioration du confort intérieur.

Le traitement des espaces extérieurs aux logements a aussi fait l'objet d'actions importantes. Mais, d'une manière générale, la création d'équipements publics ou privés, l'implantation de lieux de production générateurs d'emplois, le désenclavement de certains quartiers périphériques, qui étaient autant d'aspirations légitimes des habitants de ces quartiers, sont restés très limités.

Cette politique insuffisamment ambitieuse a atteint ses limites avec l'apparition de nouvelles poches de pauvreté et l'opposition, de plus en plus marquée, entre quartiers aisés et zones défavorisées, dans lesquelles la population cumule tous les facteurs de précarité. Parmi ces quartiers, certains étaient, sans nul doute, en passe, à la fin des années 70, de se transformer en ghettos.

Le rapport OHEIX -Contre la précarité et la pauvreté-, commandé par le gouvernement Barre et remis en février 1981, illustre bien la prise de conscience de la nécessité de promouvoir une politique nouvelle pour les quartiers en difficulté.

Sous la proposition n° 57 visant à "lancer des programmes locaux de développement social", les auteurs du rapport entendent promouvoir, dans certaines collectivités locales choisies en raison de l'importance des problèmes à résoudre, des programmes pour lesquels l'Etat mettrait à disposition, pour un certain nombre d'années, des moyens exceptionnels, tant en crédits qu'en services et personnels de diverses administrations publiques.

On a, avec cette proposition, l'annonce de ce que sera la politique menée à l'égard des quartiers en difficulté durant la décennie qui va suivre.

C'est la flambée de violence de certaines banlieues comme les "Minguettes" à Vénissieux, au cours de l'été 1981, qui a poussé le Gouvernement à réagir et à mettre en place une politique de renouveau des quartiers les plus déshérités.

Il semble donc qu'au tournant du début des années 80, la volonté de mieux articuler les évolutions économiques, sociales et urbaines dans une dynamique de décroisement des administrations classiques, soit arrivée à maturation.

De nouvelles démarches vont avoir lieu dans le cadre de la décentralisation des compétences, ce qui va permettre d'imaginer des traitements différenciés selon l'ampleur et la nature des besoins locaux.

## **2. Les procédures de réhabilitation (D.S.Q.-contrats de villes) dans un cadre décentralisé**

### *a) L'institution des programmes de Développement social des quartiers*

Avec la décentralisation, les élus locaux ont pu enfin disposer des moyens nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de leur ville.

Le projet de développement social des quartiers (D.S.Q.) a été par excellence le cadre retenu au cours des années 1980, pour mener une politique locale de la ville.

Le D.S.Q. se matérialise pour une collectivité locale sous la forme d'un contrat de plan entre l'Etat et la région, puis entre la région et la ville. Ce plan, intitulé "mieux vivre dans la ville", s'inscrivait dans le programme national de développement social et économique des quartiers (IXème plan).

Selon les clauses de ce contrat de plan, les quartiers retenus sont ceux dans lesquels résident des familles qui subissent les conditions de vie les plus difficiles et qui connaissent le plus fort niveau de dégradation physique et sociale. Ce type de contrat était donc réservé aux quartiers ne pouvant être réhabilités par les politiques ordinaires.

Il devait permettre de dégager des moyens supplémentaires pour le développement social des quartiers grâce aux subventions de l'Etat et de la région.

Ces moyens allaient servir à la fois à réaliser une amélioration des bâtiments, logements, parties communes et espaces verts, mais également à assurer une meilleure prise en compte des difficultés des habitants. L'attention était portée, de ce fait, sur les

conditions de vie de ces populations : l'emploi, la formation, la scolarité, la sécurité, le choix du logement, la santé, les rapports avec les administrations, et les loisirs.

Le projet de quartier constituait l'élément essentiel de la politique d'urbanisme mise au point par le ministère de l'urbanisme et des transports dans le cadre des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales par les lois de décentralisation. Cette approche originale en matière d'urbanisme s'inscrivait donc dans un paysage administratif nouveau, ce qui n'a pas manqué de créer quelques difficultés. Le projet de quartier avait l'ambition de mettre en oeuvre une nouvelle pratique ; il répondait à une volonté de renouveler les conditions de l'aménagement des villes.

#### *b) Une méthode originale*

Cette approche importante des problèmes urbains est en premier lieu fondée sur la volonté de "faire ensemble". C'est là, du reste, la condition sine qua non de toute bonne décentralisation. Mais cette volonté de "faire ensemble" doit être entendue dans un sens extensif puisqu'il s'agit de travailler en accord avec les populations, en suscitant la participation des habitants des quartiers, ainsi que celle des associations les représentant.

Une telle approche, fondée sur la participation et surtout sur la concertation, devait rendre possible une meilleure coordination de l'ensemble des initiatives nationales, régionales et locales, pour réduire les cloisonnements administratifs et financiers. Par exemple, en ce qui concerne les subventions, pour certaines opérations, il y a association de la région et de l'Etat ; au niveau même de l'Etat, les subventions relèvent de différents ministères comme celui de la culture ou de l'éducation nationale et non exclusivement du ministère du logement. Les subventions d'un ministère, au lieu d'être versées distinctement, viennent prendre place dans le cadre de l'enveloppe globale du développement des quartiers, si les objectifs poursuivis sont similaires. Ainsi, certains crédits de formation professionnelle rentrent dans le cadre du développement social des quartiers.

La seconde idée de ce type d'opération est de privilégier une approche globale. Réhabiliter les quartiers signifie, pour les pouvoirs publics, promouvoir une approche globale, c'est-à-dire ne plus se limiter à la seule rénovation du cadre bâti. C'est d'un véritable projet de développement social dont ces quartiers ont besoin.

Il s'agit, ainsi, de mener de front une politique du bâti, une politique sociale, une politique culturelle, une politique

d'équipements et de services publics, tout autant qu'une politique des valeurs. C'est bien l'absence de références et de valeurs qui conduit à la dégradation. En effet, se limiter au traitement des espaces et des logements, pour nécessaire qu'il soit ne suffit pas, car il s'agit d'agir sur les causes de la dégradation du quartier autant que sur la dégradation elle-même.

Il fallait donc avoir une vision plus cohérente, plus globale, de l'action en faveur de ces quartiers. Pour cela, le chef de projet (nommé par le maire) devait, avec son équipe opérationnelle, mettre au point un programme d'actions et d'investissements répondant aux objectifs prioritaires qui avaient été préalablement dégagés.

C'est là le troisième principe novateur. Au lieu de mener une action administrative classique reposant sur la notion de normes, ce qui est la démarche habituelle, il y a ici volonté de définir des objectifs, l'évaluation se faisant ensuite en fonction du degré de réalisation de ceux-ci.

L'équipe opérationnelle devait donc partir d'un constat, que la procédure définissait comme faisant suite à une phase d'étude.

Les opérations de développement social ont fonctionné comme laboratoires où se sont effectués ce qu'on pourrait appeler les premiers "*travaux pratiques*" de la décentralisation, le passage de l'urbanisme opérationnel à l'urbanisme de gestion.

Ces "*travaux pratiques*" ont été mis en oeuvre sur des lieux de crise sociale aigüe, où les méthodes classiques de traitement des problèmes avaient échoué.

Ce qui était en jeu dans nombre de quartiers, ce n'était pas la crise d'un "produit logement", qu'il s'agirait de recycler, mais bien la place faite à ces quartiers dans la ville et le sort des populations les plus démunies dans la cité.

Le recours à cette politique contractuelle par les municipalités a atteint, en 1991, un niveau relativement important, puisqu'on a compté 400 sites ayant fait l'objet d'un D.S.Q. L'Ile-de-France de son côté a conclu la majorité de ces contrats au cours de ces dernières années.

Il apparaît que, dans leur ensemble, les acteurs locaux ont prouvé que leur savoir-faire était supérieur à celui d'un acteur lointain qui ne peut appréhender à sa juste valeur la spécificité locale.

*c) Les contrats de ville*

Une nouvelle procédure a repris la démarche des D.S.Q. mais en l'étendant à l'ensemble d'une agglomération : les contrats de ville. Elle traduit bien le fait que la revalorisation des quartiers est aussi liée à un équilibre urbain de l'ensemble de l'agglomération. En effet, nombre de difficultés ne peuvent se résoudre à la seule échelle du quartier et appellent des réponses globales et coordonnées au niveau de la ville.

Les contrats de ville constituent une occasion exceptionnelle, d'une part, de rechercher une compréhension générale des difficultés d'une ville ou d'une agglomération et, d'autre part, de concevoir des réponses d'ensemble concertées, intégrant toutes les dimensions des problèmes à résoudre : sociale, culturelle, économique, sanitaire, urbanistique...

Bien qu'elle soit encore très récente (4 premiers contrats de ville ont été approuvés le 28 juillet 1990), on peut penser que cette procédure sera une nouvelle fois l'occasion, pour les municipalités, de prouver l'importance de la mise en oeuvre d'une politique de la ville à leur niveau de responsabilité.

S'il existe une limite à ces différentes procédures qui ont accompagné la décentralisation, elle réside sans doute dans l'insuffisance de la participation financière de l'Etat consacrée à la réhabilitation des quartiers en difficulté.

**3. Des actions multiples (éducation, sécurité, insertion)**

Si les opérations de D.S.Q. ont eu pour ambition tout à la fois de désenclaver l'action sociale dans les politiques de quartier, d'y intégrer une dimension culturelle, de prendre en compte les problèmes de prévention, de justice et de police, de favoriser l'insertion économique, d'assurer la liaison entre l'école et le quartier et plus généralement d'insérer les jeunes dans la ville et dans la société, d'autres politiques ont également été mises en place, renforçant l'idée de la nécessité d'un traitement global pour les banlieues.

Procèdent de cette inspiration, à un titre ou à un autre, des dispositifs tels que :

- les "*Zones d'Education Prioritaires*" (ZEP) ont été créées en 1982 et concernent quelques 350 écoles et collèges. Elles ont pour objet de développer des programmes adaptés aux enfants en difficultés scolaires. En 1986, les trois quarts des établissements des zones de D.S.Q. étaient aussi classés en ZEP ;

- les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté ;

- la commission des maires sur la sécurité créée en 1982 et qui a proposé l'organisation de structures permanentes de prévention.

On a assisté, au cours de ces dix dernières années, dans le cadre de la décentralisation, à la mise en oeuvre de nouvelles actions dans le domaine de l'insertion des jeunes en difficulté, de la prévention de la délinquance, de la lutte contre l'illettrisme, contre la pauvreté et la précarité. Ces démarches ont été ressenties comme d'autant plus nécessaires qu'elles permettent de traiter un problème défini comme "*transversal*" et échappant au découpage sectoriel habituel. Il est apparu à votre commission, sur ce point, que le décloisonnement des services administratifs de l'Etat est un facteur essentiel pour la réussite des politiques de la ville. Il semble à ce sujet que ce décloisonnement reste très en retrait de ce qu'il faudrait espérer.

Elles constituent aussi, pour l'Etat et les collectivités concernées, une incitation à s'associer dans des actions communes de solidarité. Dans un cadre fixé par l'Etat, les collectivités locales ont montré qu'elles étaient les plus à même de mettre en oeuvre localement des solutions pertinentes.

Les maires sont bien apparus comme les coordonnateurs, par excellence, du système local, parvenant à mobiliser un partenariat complexe. Il est donc tout à fait critiquable que ce projet de loi, au lieu de tirer les leçons de ces expériences et de renforcer les élus locaux dans ce rôle de coordonnateur, essentiel si on veut trouver des solutions à la crise des banlieues, cherche à réintroduire l'Etat à une place qui n'est pas la sienne.

#### **IV. LA REPOSE DU GOUVERNEMENT : DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE URBANISTIQUE**

S'il est exact que la politique de la ville du gouvernement ne se réduit pas à ce projet de loi, votre rapporteur ne peut, néanmoins, que rester perplexe devant un texte qui prétend constituer une étape importante, en se présentant comme une loi d'orientation, et qui ne fait que proposer diverses mesures d'ordre technique concernant essentiellement le bâti et le foncier.

S'il s'agit d'une véritable loi d'orientation pour la ville, elle est notoirement insuffisante. Si ce projet de loi n'ambitionne pas de traiter directement des hommes, mais seulement des procédures foncières et du droit de l'urbanisme, alors certaines de ses dispositions n'ont pas lieu d'être retenues dans un tel projet de loi, d'autres étant critiquables par certains aspects.

##### **A. QUELQUES APPORTS OPPORTUNS**

###### **1. La prise en compte de la rénovation des centres-villes dans l'aménagement urbain**

La crise de la ville, on le sait, ne se réduit pas aux problèmes des espaces périphériques urbains. Les centres traditionnels peuvent être, eux aussi, le cas échéant, confrontés aux mêmes difficultés.

On observe en effet que les vieux centres-villes non rénovés hébergent souvent une catégorie de population qui n'a pas accès aux H.L.M. Elle trouve alors refuge dans des formes d'habitat très dégradées ou précaires comme les immeubles insalubres ou les hôtels meublés.

Ainsi les phénomènes ségrégatifs ne concernent pas que les banlieues : les ghettos existent parfois également au centre de nos villes.

Le projet de loi, en prévoyant des dispositions concernant les centres urbains tient enfin compte de cet état de fait, et d'une évolution contemporaine de l'urbanisme qui fait de la rénovation des centres-villes un projet essentiel pour de nombreuses municipalités.

Le centre est le symbole de la ville, encore faut-il qu'il soit attractif, résidentiel ou tout simplement accessible.

Or, on a assisté à un dépérissement progressif des centres urbains en raison d'un mouvement de reflux, un nombre croissant d'habitants ayant quitté les centres, du fait de la vétusté et de l'inadaptation du parc de logements. L'hémorragie s'accompagne habituellement d'un vieillissement et d'une paupérisation de la population demeurant en place.

La réponse dans les années 60 a trop souvent consisté à engager d'importantes opérations de rénovation prenant la forme de destructions totales de quartiers entiers jugés insalubres. Ce type d'intervention était coûteux, socialement discutable, et trop souvent esthétiquement contestable.

Aujourd'hui la tendance est davantage orientée vers la réhabilitation de l'habitat ancien, en y introduisant un minimum d'éléments de confort.

De telles opérations, que la loi MALRAUX de 1962 a heureusement encadrées, contribuent à mettre en valeur l'importance et la richesse du patrimoine architectural de certains centres-villes. Cependant, les programmes de haut standing qui sont souvent la règle, peuvent poser le problème du maintien sur place des anciens habitants, qui, très souvent, n'ont plus les moyens d'accéder à un logement neuf dans les immeubles restaurés.

Le projet de loi prévoit un dispositif qui réservera les avantages fiscaux de la loi MALRAUX aux propriétaires d'immeubles qui, à l'issue de tels travaux, s'engageront à conventionner les loyers de leurs locataires pour neuf ans.

Si une telle mesure vise à permettre aux locataires de se réinstaller dans les logements ainsi rénovés, il faut préciser que la loi sus-mentionnée prévoyait déjà ce droit de retour. On peut se demander si l'innovation la plus importante ne réside pas dans la réduction du champ d'application d'une incitation fiscale existante.

Par ailleurs, toute disposition excessivement contraignante en matière de loyer, risque de réduire le nombre d'opérations de réhabilitation entreprises par des promoteurs privés, en leur retirant toute perspective de rentabilité.

Il faut surtout remarquer que si la rénovation en centre-ville des immeubles résidentiels est souhaitable, des mesures concernant le maintien des commerces de proximité semblent

**tout aussi nécessaire, si l'on souhaite redonner toute leur vitalité aux centres de nos villes.**

**Devant le vide juridique de la loi sur cette question essentielle pour nos villes, votre commission sera amenée à faire une proposition.**

## **2. L'insuffisance du logement et du logement social en particulier**

On observe, depuis quelques années, un renversement du poids du logement social dans l'activité de construction en France. La part du secteur social aidé (logements locatifs, accession aidée à la propriété et toutes aides à la personne confondues) a fortement baissé de 1984 à 1988, passant de 70 % à 47,4 % des logements commencés.

Le nombre de logements sociaux construits a, lui aussi, diminué : de 82 276 P.L.A. en 1985, on est passé à 60 348 en 1989.

Plus généralement, c'est la construction de toutes les formes de logements confondues qui baisse, en France. En 1991, on passera sous la barre des 300 000 logements construits, alors même qu'il s'agit d'une priorité affichée par le Gouvernement.

La politique du logement actuelle s'avère incapable de répondre à la demande des 400 000 sans-logis et des 2 millions de mal-logés recensés.

Le projet de loi, soumis à l'examen du Sénat, s'il ne répond pas à cette insuffisance de construction, introduit néanmoins un objectif souhaitable qu'un certain nombre de collectivités locales s'efforce déjà d'atteindre : la mixité du logement.

Le programme local de l'habitat (P.L.H.) doit être l'outil de cette évolution. La mixité est incontestablement susceptible de permettre d'éviter une grande partie des phénomènes ségrégatifs.

Cependant, ce projet de loi limite trop strictement la notion de logement social. Les logements sociaux ne sont pas uniquement les logements locatifs financés par les prêts locatifs aidés (P.L.A.). La politique de la ville doit aussi prendre en compte d'autres formes d'habitat qui relèvent également du logement social, comme l'accession sociale à la propriété qui permet à des ménages, dont le niveau de vie s'est accru, de rester dans leurs quartiers au lieu de devoir acheter à l'extérieur : cela concourt à la mixité et à l'équilibre

sociologique des villes en n'assignant pas à résidence dans les grands ensembles les seuls défavorisés.

Il en va de même pour les logements financés par des prêts locatifs intermédiaires (P.L.I.) qui répondent à un besoin croissant.

Le brassage des populations, qui est l'un des objectifs premiers de cette loi, serait facilité par la prise en compte de ces logements intermédiaires.

Enfin, les problèmes de logement en France ne se réduisent pas à ceux du logement social. Le marché des logements locatifs privés est essentiel pour assurer un droit au logement. On risque de créer une demande insatisfaite encore plus importante concernant le parc social du fait de l'insuffisance de logements privés. On sait le rôle reconnu du parc privé à vocation sociale.

Enfin, il ne faut pas oublier que les familles à revenu moyen, qui constituent la majorité des Français, ont de plus en plus de difficultés à accéder à la propriété ou à trouver de grands logements locatifs, en particulier dans les centres villes.

Ce projet de loi ne prévoit rien pour remédier à cette insuffisance. A l'inverse, en renchérissant le coût des programmes au travers du mécanisme du programme de diversité de l'habitat (P.D.H.), ce coût supplémentaire sera, en dernier ressort, supporté par l'acquéreur. Ce n'est pas tant le logement des riches que l'on va pénaliser ainsi, que le logement intermédiaire pour lequel le supplément marginal sera supérieur.

## **B. UN TEXTE INSUFFISANT**

### **1. Une série de mesures techniques...**

Une loi dite d'orientation devrait tracer des perspectives, définir des méthodes et dégager des moyens.

Au lieu de cela, nous nous trouvons face à un ensemble de mesures techniques centrées pour l'essentiel sur le logement et la politique foncière, qui ne prend pas en compte la globalité du phénomène urbain.

Le texte présente quelques mesures ponctuelles, s'inspirant d'ailleurs souvent d'expériences mises en place par

certaines collectivités. Il en est ainsi de la généralisation des programmes locaux de l'habitat que de nombreuses agglomérations mettent déjà en oeuvre, ou de la création d'établissements publics fonciers.

**Alors que l'urbanisme contemporain s'efforce d'intégrer l'ensemble des domaines qui concernent la ville, ce texte, paradoxalement, cherche à résoudre les problèmes de la ville par le recours quasi-exclusif au droit de l'urbanisme, comme si celui-ci était à même d'englober toutes les dimensions de la ville.**

## **2. ... qui ne prend pas en compte l'ensemble des problèmes urbains**

Ce projet de loi est, de toute évidence, insuffisant par rapport à l'ampleur des enjeux.

L'actualité immédiate montre le niveau de pourrissement que la situation a atteinte dans certains quartiers, où tout le monde semble avoir peur de tout le monde.

La France compte des dizaines de Mantes-la-Jolie, de Sartrouville ou de Vaulx-en-Velin, prêts à s'enflammer à la moindre étincelle.

De fait, ces quartiers sont de plus en plus homogènes, mais dans le mauvais sens du terme, ayant vu partir, un à un, tous les habitants qui peuvent trouver un logement ailleurs.

Les incidents de ces derniers mois montrent que quelque chose a peut-être définitivement changé. Ces bandes qui brisent les vitrines, pillent les magasins, qui s'en prennent directement aux forces de l'ordre, qui vont même jusqu'à voler des voitures pour percuter volontairement les véhicules des policiers, qu'ils désignent du nom de "Goldorak" en raison de leurs gyrophares, comme s'il s'agissait d'une sorte de jeu, ne peuvent manquer de rappeler les émeutes à caractère ethnique que connaissent certains pays anglo-saxons et qui ne semblaient pas, jusqu'à ce jour, être transposables dans notre pays.

Peut-on faire une loi d'orientation pour la ville sans tenir compte de cette situation, sans rien prévoir contre l'insécurité, alors que, en moins d'un mois et demi, quinze policiers ont été agressés ou

sont tombés dans de véritables embuscades, et que l'on sait qu'il existe certaines zones interdites à la police.

Les habitants se sentent abandonnés. Ils ont conscience d'un risque diffus car il existe une réelle délinquance locale. Les règles de comportement communément admises ne sont plus respectées. Pour mettre un terme aux phénomènes ségrégatifs, on ne peut négliger l'importance et la priorité du maintien de l'ordre public.

Les jeunes qui sont à l'origine de ces violences sont aussi les jeunes qui sont trop souvent les plus touchés par l'échec scolaire et la difficulté de trouver un emploi. Des actions de prévention sont indispensables, l'absentéisme scolaire devrait être un clignotant.

On ne peut s'empêcher de penser qu'une politique de la ville ne peut faire l'économie d'un plan d'éducation, de formation. L'éducation est en effet un facteur essentiel d'assimilation.

Toutes les enquêtes démontrent une moindre implantation des services publics et des équipements de proximité (poste, commissariat, etc) dans les quartiers en difficulté, par rapport aux autres quartiers des villes concernées.

Le présent projet de loi n'y fait pas la moindre allusion. Le Gouvernement témoigne ainsi d'une étonnante discrétion sur ses propres responsabilités dans ce domaine, alors que les populations en difficulté sont fortement consommatrices de ces services publics de proximité.

Enfin, l'équilibre des banlieues passe avant tout par un rééquilibrage entre leur fonction résidentielle et la présence d'activités économiques. Ce problème de l'emploi, qui est pourtant central si l'on veut améliorer l'environnement des grands ensembles, n'est guère traité dans ce texte.

A cet égard, le dispositif d'exonération de la taxe professionnelle suggéré est loin d'être satisfaisant. En effet, le bénéfice qu'il accorde est relativement modeste, au regard des handicaps que doit affronter une entreprise s'installant dans ces zones.

En outre, il crée une distorsion de concurrence au détriment des professionnels qui ont eu le mérite de survivre dans cet environnement et qui pourraient voir s'installer des concurrents plus puissants, aidés de surcroît par la puissance publique, et aux frais des collectivités locales.

Une vie urbaine harmonieuse repose sur l'imbrication d'habitats, de commerces et de commodités diverses (services publics, loisirs, espaces verts, ...). Si la nécessité d'assurer la présence d'activités économiques dans les quartiers défavorisés n'est pas ignorée, elle est accessoire dans ce texte. Or, la présence de commerces dans ces espaces est pourtant essentielle parce qu'ils génèrent à la fois animation, services de proximité et emploi.

### **3. L'absence de prise en compte de l'importance du commerce de proximité**

Un très grand nombre de banlieues se caractérisent aujourd'hui par l'insuffisance et le déséquilibre de leur tissu commercial.

L'appareil commercial français a connu, au cours des trente dernières années, une profonde mutation, qui s'est notamment traduite par le développement de la grande distribution. La part des grandes surfaces dans notre commerce a en effet progressé régulièrement et elle a représenté, en 1989, plus de la moitié des ventes de produits alimentaires et 33,5 % de l'ensemble des ventes au détail.

Ces grandes surfaces implantées, le plus souvent, à la périphérie des centres urbains, se sont, dans bien des cas, réalisées au détriment, non seulement de la qualité du paysage, mais aussi de l'environnement urbain et de l'équilibre de l'appareil commercial.

Ainsi que l'a souligné l'excellent rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1991, relatif au commerce et à l'artisanat, présenté par notre collègue, M. Jean-Jacques ROBERT :

*"Le commerce et l'artisanat, et le tissu de petites entreprises qu'ils représentent, sont un facteur déterminant du développement équilibré des quartiers et plus largement de la ville, par les emplois qu'ils créent, les services qu'ils rendent aux entreprises comme aux particuliers, ainsi que l'animation qu'ils suscitent".*

En effet, l'artisanat et le commerce de proximité jouent un rôle fondamental dans l'amélioration de la vie économique et sociale d'un quartier.

Or, l'explosion des implantations de grandes surfaces à la périphérie des villes a entraîné la fermeture de nombreux commerces dans les centre-villes, phénomène bien connu, mais aussi dans les

quartiers périphériques proches, évolution dont les conséquences sont désastreuses et ont été trop longtemps ignorées.

**Cette insuffisance et ce déséquilibre du tissu commercial dans nos banlieues favorisent la spirale de l'exclusion.**

La loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, a pour mérite de lutter contre la pratique des "lotissements commerciaux" et donc de limiter l'implantation anarchique de grandes surfaces. Ces mesures vont dans la bonne direction mais sont insuffisantes. Plus encore que la superficie, le choix du lieu d'implantation est essentiel au développement harmonieux de notre appareil commercial. Il apparaît nécessaire de mieux évaluer l'impact d'une décision d'implantation et le risque réel de déséquilibre local.

En outre, ce déséquilibre du tissu commercial dans nos banlieues est amplifié par le cercle vicieux qui veut que les petits commerces ou les surfaces commerciales de taille moyenne subsistants sont d'autant plus incités à quitter ces quartiers, qu'il y règne un climat d'insécurité.

En effet, premières victimes de la délinquance, les commerçants supportent des conditions de travail de plus en plus éprouvantes ainsi qu'une augmentation de leurs coûts d'exploitation.

Il faut savoir qu'au total plus de 100 000 vols à l'étalage sont dénombrés chaque jour dans les magasins, pour un montant d'environ 20 milliards de francs par an. Le coût de cette délinquance en magasin se situe (coûts de surveillance inclus) entre 2,2 et 2,7 % du chiffre d'affaires en moyenne, ce chiffre étant sans aucun doute plus élevé pour les commerces situés dans les quartiers défavorisés. Il en résulte que, en dépit du désir de ne pas détériorer davantage l'environnement urbain de certaines banlieues, certains commerçants ou exploitants de surfaces commerciales de taille moyenne décident de fermer leurs magasins.

Or, les mesures prises pour briser ce cercle infernal qui contribue au mal être de nos banlieues participent largement d'une "politique de rustine", consistant à pallier les problèmes les plus urgents, à panser les plaies les plus voyantes.

L'organisation de la vie urbaine est un véritable problème de civilisation, aux multiples facettes. L'équilibre du tissu commercial constitue l'une d'entre elles car le commerce a toujours constitué un élément structurant de la ville ; à cet égard, votre commission déplore que le projet de loi soumis à l'examen du

**Sénat ne tiennent pas compte de cette nécessité d'associer, de façon plus harmonieuse, développement du commerce et développement urbain.**

#### **4. L'absence de nouvel engagement financier de l'Etat : un transfert de charge sans transfert de compétence pour les communes**

Ce ne sont pas des mesures techniques, quelle que soit la forme sous laquelle on les présente, mais des moyens financiers beaucoup plus importants qu'il faut dégager pour répondre aux problèmes auxquels certains quartiers sont confrontés.

**Or, l'engagement insuffisant de l'Etat reste une dominante du texte.**

Dans le projet de loi qui lui avait été soumis, le Conseil économique et social avait constaté, en le regrettant, que l'Etat engageait les autres plus qu'il ne s'engageait lui-même. Après le vote de l'Assemblée nationale, ce jugement demeure fondé.

Sans doute, à l'article 2, l'Etat est-il désigné, maintenant, comme l'un des acteurs de la mixité de l'habitat et de l'amélioration des services de proximité. Sans doute aussi, à l'article 13 du projet de loi, est-il désormais prévu que l'Etat peut renouveler, au terme d'une première période de trois ans et pour une nouvelle durée de trois ans, les conventions de financement conclues à l'appui des programmes locaux de l'habitat. Enfin, le Gouvernement a décidé de proroger jusqu'en 1997 les avantages fiscaux pour l'investissement locatif privé.

En revanche, si dans la reconquête des grands ensembles, il est ajoutée la possibilité d'exonérations fiscales à consentir par les régions et les départements (article 20), aucun effort n'est prévu pour l'Etat lui-même. Il continue de s'exonérer de l'obligation de la participation à la diversité de l'habitat pour ses propres constructions (article 14) et il n'est pas partie prenante dans les nouveaux programmes de référence applicables aux grands ensembles (article 13), bien qu'il doive en être l'un des acteurs principaux.

Enfin, l'Etat ne semble prendre aucune disposition pour renforcer les financements du logement social. La quotité disponible de la participation des employeurs devrait au contraire être réduite d'un tiers (passant de 0,65 à 0,45 % des salaires) et les autorisations de programmes seraient diminuées de 10 % en 1992.

Le projet de loi prévoit que l'Etat passe avec les agglomérations de plus de 200 000 à 350 000 habitants dont la population a, en moyenne annuelle, augmenté de plus de 0,5 % entre les deux derniers recensements ou avec les agglomérations de plus de 350.000 habitants ayant élaboré un programme local de l'habitat, une convention qui inclut pour trois ans des engagements financiers (programmation de logements et action foncière).

Votre rapporteur s'interroge, ainsi que le Conseil économique et social l'a fait dans son rapport, sur la portée réelle de ce nouvel engagement pris par l'Etat.

S'agit-il d'un engagement nouveau à l'intérieur d'une enveloppe de crédits inchangée ? Les agglomérations susmentionnées seraient alors, de fait, favorisées au détriment du reste du territoire, ce qui ne serait pas acceptable.

Enfin, l'établissement d'un programme local de l'habitat devrait entraîner un engagement de programmation de l'Etat. En effet, les études des agglomérations tendant à connaître leurs besoins en logement verront leur utilité singulièrement diminuée si l'Etat n'en tire pas les conséquences budgétaires logiques.

Ce texte ne consacre donc pratiquement aucun nouvel engagement financier de l'Etat en matière de politique du logement, si ce n'est la disposition accessoire de l'article 37 nouveau qui prolonge les avantages fiscaux de l'investissement des particuliers dans le logement locatif.

A l'inverse, les communes, pour leur part, sont mises à contribution, puisque dans le cadre du programme local de l'habitat (P.L.H). elles devront participer aux charges du financement du logement social sans pour autant bénéficier, en retour, d'un droit de regard sur celui-ci, l'Etat s'étant réservé ce secteur de compétence à l'occasion des lois de décentralisation.

On assiste donc à une entorse très sérieuse aux principes établis par les lois de décentralisation qui ont prévu que tout transfert de charges devait s'accompagner d'un transfert de ressources et de compétences.

Mais, les atteintes aux principes et à la pratique de la décentralisation vont bien au-delà des dispositions du seul P.L.H.

## C. VERS UNE RECENTRALISATION ?

### 1. Le retour de l'Etat dans les politiques d'urbanisme

Avec ce projet de loi, on a la confirmation d'un changement de perspective par rapport au début des années 1980. Plusieurs dispositions de ce texte de loi constituent des tentatives insidieuses pour revenir sur les acquis de la décentralisation. La politique de la ville qui se met en place repose sur l'unité de commandement au niveau central. Unité de commandement en la personne d'un Ministre de la Ville qui trouve les relais traditionnels au niveau local que sont les préfets.

Cette reconcentration des actions de l'Etat risque-t-elle de porter en elle les germes d'une remise en cause des principes des lois de décentralisation ? Ce risque existe. Il est de deux ordres.

En premier lieu, la volonté de l'Etat de redonner un sens à sa mission de "*cohésion nationale*" s'accompagne d'une implication étatique d'autant plus forte que la tendance a été pendant longtemps de laisser partir à "*vau-l'eau*" les services publics.

Deuxième risque, la tentation, pour les élus locaux, de faire appel à l'Etat de façon abusive. En effet, les moyens dont ils disposent pour faire face aux situations souvent critiques des quartiers en crise sont notoirement insuffisants. C'est la raison pour laquelle ils sont souvent conduits à se tourner vers l'Etat et à en faire un régulateur unique. De plus, les émeutes de Vaulx-en-Velin ont démontré qu'une politique de réhabilitation, même lorsqu'elle est considérée comme exemplaire, ne suffit pas à prévenir les risques de révolte urbaine.

C'est dire la difficulté pour un élu local à engager seul une politique de lutte contre les problèmes de certains quartiers, lorsque les problèmes sont aussi complexes.

Ces éléments rendent-ils pour autant inévitable le "*retour de l'Etat central*" ? Cela n'est pas évident car d'autres éléments militent en faveur d'une action plus forte des collectivités locales. En effet, c'est souvent par l'initiative locale que l'on peut faciliter l'amélioration de la vie quotidienne dans ces quartiers périphériques déshérités. Mais il faut que les maires soient rapidement en situation de répondre aux projets qui sont initiés par les habitants concernés.

L'approfondissement de la décentralisation peut être à la base d'un renouveau de ces quartiers. Les élus locaux peuvent démontrer, s'ils en ont les moyens, que les communes, les départements et les régions sont des espaces de solidarité possibles.

A l'inverse, le retour de l'Etat dans les politiques d'urbanisme ne manque pas de faire penser à l'échec des ZUP, échec dont nous n'avons pas fini de subir les effets négatifs .

La technostructure de l'Etat, qui est restée dans le même moule depuis 30 ans, devraient avoir un peu plus de mémoire et de modestie, car ces quartiers -dits aujourd'hui défavorisés- ont été conçus et construits pour l'essentiel sous sa seule responsabilité.

## **2. Le programme local de l'habitat (P.L.H.) : instrument au service des collectivités locales ou démarche de recentralisation ?**

La loi oblige certaines communes à établir un programme local de l'habitat (P.L.H.).

On passe du facultatif à l'obligatoire. Il y a là une modification fondamentale des règles de partage de pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, alors que les lois de décentralisation ont établi le principe de la compétence des communes, en matière d'urbanisme.

A la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale, le nombre de ces communes est même augmenté puisque sont désormais visées, outre les agglomérations de plus de 350 000 habitants, les agglomérations comptant entre 200 000 et 350 000 habitants dès lors que leur population s'est accrue en moyenne d'au moins 0,5 % par an entre les deux derniers recensements.

L'obligation d'un concours financier direct ou indirect au logement social pour certaines communes, ou lorsque la commune débitrice de la contribution entend s'acquitter, soit par une action foncière directe, soit par l'établissement d'une participation à la diversité dans l'habitat, l'obligation de résultat (en trois ans, elle doit réaliser un nombre de logements sociaux équivalents à 1 % de ses résidences principales ou à 9 % des constructions réalisées dans les dix dernières années, y compris désormais les logements sociaux et non plus à l'exclusion de ceux-ci (article 13 du projet de loi), sont

autant de nouvelles obligations imposées aux collectivités et qui vont à l'encontre de leur principe de libre administration.

Ainsi, la loi affichant un objectif de mixité de l'habitat, l'Etat peut, en cas de carence, imposer une contribution financière aux communes, affectée à la constitution de réserves foncières ou à la construction de logements sociaux.

Il serait souhaitable que ce projet ait une conception plus respectueuse de l'autonomie des communes et leur laisse le soin de mener une politique d'urbanisation dans le respect des nouveaux principes de diversification.

### **3. Le rôle accru du préfet**

Les atteintes aux libertés des collectivités locales ne se limitent pas au programme local de l'habitat.

En effet, une des options majeures de ce projet de loi réside dans l'établissement d'un partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales.

Le projet de loi fixe des normes en matière de logement social, mais si la responsabilité et le financement de l'application de ces normes nationales sont attribués en première instance aux communes, c'est sous le contrôle étroit du préfet, qui dispose d'un très large pouvoir d'évocation, de substitution et de préemption. Concernant la préemption, la possibilité donnée à l'Etat de "zader" l'ensemble du territoire et ainsi de se substituer, le cas échéant, au droit de préemption du maire, est une dérive inquiétante.

Certes, le représentant de l'Etat ne peut pas s'opposer aux documents d'urbanisme ou avoir le dernier mot en ce qui concerne le P.L.H. Il a cependant le pouvoir de préciser, lors de l'élaboration du POS, l'objectif minimum à atteindre, ce qui constitue une atteinte aux libertés données précédemment aux communes. Pratiquement, des moyens d'intervention publics très importants seront réunis sous le contrôle de l'Etat.

Ainsi, l'Etat peut se substituer aux communes en matière d'urbanisme pour créer les conditions nécessaires à la mixité de l'habitat (action foncière, droit des sols) et leur imposer une contribution financière, affectée à la constitution de réserves foncières ou à la construction de logements sociaux. Le projet de loi prévoit que ce versement s'effectuera à des organismes désignés par

**l'Etat et non à des fonds inscrits dans les comptes de la commune, ce qui serait souhaitable.**

**On assiste donc à une évolution critiquable, avec un Etat qui va bien au-delà de son rôle traditionnel en matière d'urbanisme qui est de veiller au respect de la réglementation, pour devenir le co-gérant, avec les collectivités locales, de leurs politiques d'urbanisme et d'habitat, alors qu'il n'en assume pas davantage le financement. Il peut même se substituer à ces dernières, chaque fois que lui-même le juge nécessaire (droit de substitution de l'Etat dans le droit de préemption urbain).**

**Ce texte recentralisateur opère un renforcement des pouvoirs de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales. Il ne tient pas suffisamment compte des réalités locales. En posant le postulat que 20 % de logements locatifs sociaux sont nécessaires dans toutes les communes de grandes agglomérations, il ignore la diversité des besoins et des situations selon les localités.**

**Ainsi, la mixité sociale s'avère être un objectif fixé par l'Etat seul, mais imposé aux collectivités locales.**

#### **4. Le rôle de l'Etat : politique du logement et solidarité nationale**

**Il y a un paradoxe manifeste à voir l'Etat tenter un retour dans les politiques d'urbanisme, revenant ainsi sur dix ans de décentralisation réussie dans ce domaine, quand, de son côté, il ne fait pas lui-même face à ce qui constitue deux de ses missions essentielles : la politique du logement et la solidarité nationale.**

**Avec ce projet de loi, la constatation qui s'impose, c'est que l'Etat ne s'engage pas financièrement. Il se contente d'effectuer des transferts à partir des ressources des autres (les collectivités locales, les promoteurs privés), alors que, dans le même temps, de substantielles réductions de crédits ont été réalisées sur le budget de l'équipement et du logement pour 1991.**

**Ainsi, avec une loi anti-ghettos qui par définition touche à la question de la solidarité entre les habitants des villes, le Gouvernement n'assume plus à l'Etat son rôle de solidarité nationale, ou plus exactement il cherche à en exercer la compétence, mais en faisant une politique de solidarité avec l'argent des autres.**

Enfin, ce retour de l'Etat dans un domaine qu'il avait confié aux collectivités locales qui ont su exercer avec succès leurs responsabilités, paraît d'autant plus contestable que, par ailleurs, les fonctions régaliennes que sont la police et la justice ne sont plus toujours exercées avec l'autorité qui convient dans les quartiers en difficulté. Il faut un partage des responsabilités et l'Etat doit commencer par exercer celles qui lui sont par essence propres.

#### D. LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LA VILLE

##### 1. On ne peut isoler la politique de la ville de la politique générale du pays

Les banlieues sont en quelque sorte le lieu de convergence de tous nos problèmes économiques, sociaux, humains : le chômage dont la nouvelle progression inquiète, la déficience du système éducatif, l'insuffisance du contrôle de l'immigration et le recul de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions régaliennes (police, justice).

Le mal des banlieues n'est pas conjoncturel et lointain mais il traduit avant tout les déséquilibres de l'ensemble de la société.

On ne peut isoler la politique de la ville de la politique générale du pays. Toute politique qui s'efforce de traiter les problèmes de la ville en se concentrant sur son seul espace ou, pis encore, sur tels ou tels quartiers, ne peut apporter de solutions durables. Le vrai problème n'est pas la jeunesse désœuvrée des grands ensembles, mais le manque d'emplois et les insuffisances du système éducatif qui sont responsables de ce désœuvrement.

C'est également la perte de références comme la famille et l'autorité qui expliquent l'absence de repères d'une jeunesse qui a été davantage livrée à elle-même (famille mono-parentale avec mère travaillant la journée, absence scolaire) qu'éduquée dans le cadre de nos institutions et de nos valeurs. A cet égard, valoriser excessivement ces formes marginales de culture que sont les "tags" ou le "rap" ne servira pas à intégrer ces jeunes qui se sentent rejetés.

L'absence d'encadrement de la politique d'immigration de ces dernières années constitue une autre illustration de l'impact de la politique générale de l'ensemble du pays sur la ville.

Si aujourd'hui la ville n'est plus le creuset de l'intégration qu'elle a été, c'est sans doute parce que les flux d'immigrés n'ont pas été maîtrisés et que des phénomènes de saturation ont entraîné des attitudes ségrégatives. **C'est en se donnant les moyens de lutter contre l'immigration clandestine que l'on accueillera ceux que l'on peut intégrer dans nos villes.**

Encore une fois, une politique de la ville qui n'envisage pas de politique d'immigration est hémiplegique.

*"La politique de la ville ne peut se limiter à une sorte d'homéopathie sociale et elle ne pourra pas réussir si l'on ne parvient pas à casser les mécanismes institutionnels, économiques, urbains, qui conduisent à la ségrégation sociale ou ethnique"*, a déclaré, le 28 septembre 1990, Michel ROCARD, alors Premier ministre. On peut raisonnablement douter que ce projet de loi, élaboré par son gouvernement et repris par le gouvernement actuel, réponde à une telle ambition.

## **2. Redonner à la cité des citoyens**

La crise des banlieues n'est pas un phénomène conjoncturel. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'un problème que l'on va régler, mais plutôt de problèmes avec lesquels il va falloir s'habituer à vivre. S'il convient de mettre en place des mesures urgentes face à l'aggravation de la situation, une amélioration durable ne pourra s'opérer que par la mise en place d'une politique d'une toute autre envergure.

Les difficultés des quartiers périphériques sont en fait les symptômes de véritables problèmes de société qui dépassent la politique des quartiers. C'est la **crise du politique** qui est en jeu avec sa traduction directe dans le tissu social : l'absence de citoyenneté politique ne permet plus de résoudre réellement en termes politiques et démocratiques des problèmes qui par nature relèvent de ces domaines. **L'absence de tissu politique dans ces quartiers a favorisé ce drame de l'absence qu'est citoyenneté.**

Une étude portant sur 45 grands ensembles dont 37 quartiers D.S.Q., réalisée par le centre d'étude de la vie politique française, montre que les progrès de l'abstentionnisme, sont

nettement plus rapides dans les quartiers périphériques étudiés que dans leurs villes d'appartenance. L'exacerbation du mécontentement des populations, les difficultés de la cohabitation dans un cadre urbain dégradé, la lenteur et l'effet limité des transformations apportées aux conditions de la vie quotidienne ont certainement favorisé le rejet du système politique.

**Face à ce désengagement des affaires de la cité, le seul recours encore possible réside dans la valorisation du rôle des maires.**

Ceux-ci ont montré avec les projets de Développement social des quartiers qu'ils étaient capables, avec un bon outil, d'être les principaux acteurs du dialogue et de l'action concertée. Les maires peuvent aujourd'hui provoquer les rencontres nécessaires avant l'explosion, recréer des rapports directs entre élus et citoyens, et en ayant les moyens d'exercer pleinement leurs responsabilités, réconcilier les citoyens avec la politique, en leur montrant que même à la base, celle-ci est nécessaire. C'est dans la proximité que l'on saisit bien les mécanismes et l'importance de la démocratie.

### **3. La nécessité d'un traitement global**

La politique de la ville comporte bien des aspects. Or, après des années de politiques sectorielles, le présent projet de loi persiste dans cette voie en ne traitant que des problèmes d'urbanisme et des questions foncières, évacuant étrangement, pour une loi présentée initialement comme anti-ghettos, les habitants de ces quartiers en difficulté.

Il est temps de comprendre que la politique de la ville nécessite une approche globale. Cela se vérifie tant en termes économiques (lutte pour l'emploi) qu'en termes sociaux (amélioration de l'insertion des populations concernées) ou encore en termes de questions de société (politique culturelle et urbanisme plus humain).

La ville est un ensemble qui concerne l'éducation, la sécurité, la santé, la culture, le travail et l'urbanisme. Il suffit qu'un maillon de la chaîne soit fragilisé pour que toute la chaîne craque. Qu'a-t-on gagné aujourd'hui à Saint-Denis, si l'on apprend qu'un dossier de réhabilitation a été accepté alors que dans le même temps on supprime des postes de professeurs dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ?

**Il existe aujourd'hui une véritable question urbaine. Il y a de plus en plus d'endroits qui sont de véritables réceptacles à problèmes : chômage, précarité des situations, immigration récente, insécurité.**

**La politique de la ville doit être globale et ambitieuse.**

**La première des urgences est d'offrir un avenir aux jeunes. Les exclus de la société sont d'abord les exclus du système scolaire qui deviennent autant d'exclus de la vie professionnelle. Il faut favoriser la formation de base dans les Zones d'éducation prioritaires (ZEP) ; en effet, comme le souligne l'excellent rapport d'information de M. Jacques THYRAUD sur les problèmes posés par l'immigration en France et chargé de proposer les éléments d'une politique d'intégration, la politique des ZEP a permis à des établissements d'enseignement confrontés à des situations difficiles de disposer de moyens supplémentaires pour accomplir leur mission éducative.**

**Plutôt que de laisser un certain nombre de jeunes dans une marginalité où l'avenir paraît incertain, il faut les engager dans des filières de qualification qui les conduisent à un métier.**

**Il faut développer de manière très active l'apprentissage, les filières techniques et professionnelles, les formations alternées qui doivent accueillir une proportion croissante de chaque classe d'âge ; consentir responsabilités et souplesse de gestion aux établissements scolaires et aux chefs d'établissement, l'Etat engageant un effort accru dans les ZEP où l'enseignement doit être confié à des enseignants expérimentés et financièrement motivés. A cet égard, les mesures récemment décidées pour favoriser la carrière de ces fonctionnaires et leur assurer une rémunération plus conforme à la difficulté de leur tâche va tout à fait dans le bon sens.**

**Les améliorations passent par des enseignants plus expérimentés, donc mieux payés, par l'ajustement des emplois du temps aux capacités des élèves et par le développement de partenariats locaux, pour s'appuyer sur les acteurs de la vie professionnelle connaissant les réalités de l'entreprise et de l'emploi. Pour les quartiers en difficulté, la question de l'éducation est essentielle.**

**Avec la formation, l'emploi est au coeur de toute politique de la ville. Les difficultés des citadins, plus particulièrement des jeunes des quartiers défavorisés, trouvent leur origine dans le chômage, et surtout dans l'extrême difficulté à trouver un premier emploi puisque plus du quart des jeunes de 16 à 25 ans sont en attente**

de cet emploi. Cette situation ne peut qu'engendrer désœuvrement, désespoir et violence.

Avec 2,6 millions de chômeurs, chiffre dont tous les experts annoncent la croissance, le chômage risque, hélas, de continuer à rendre la situation très tendue dans des ensembles où les populations professionnellement peu qualifiées sont les plus exposées à ces variations conjoncturelles.

La lutte contre le chômage passe nécessairement par l'incitation à la création d'entreprises à proximité des quartiers en difficulté. De plus, l'installation de P.M.I., de P.M.E. et d'artisans auraient pour avantage, non seulement d'offrir des emplois, mais également de favoriser le développement de l'apprentissage pour les jeunes ainsi que des formations alternées pouvant ensuite déboucher sur un emploi.

L'exonération de taxe professionnelle que propose le projet du Gouvernement est insuffisant. Alléger également les impôts sur les bénéfices des entreprises pendant les premières années qui suivent leur installation serait sans doute plus incitatif.

Mais de telles installations ne sont susceptibles d'intervenir que si un minimum de sécurité est garanti, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le fait qu'un des grands groupes de distribution nationaux ait récemment menacé de se retirer des banlieues en difficulté où il s'était implanté, en raison des actes de vandalisme commis, illustre bien cette nécessité.

La sécurité collective ne sera assurée dans les quartiers difficiles que si un redéploiement des moyens de prévention et de répression s'opère rapidement.

C'est en renforçant les moyens des services de police que l'Etat pourra faire face à ses responsabilités et éviter le développement de la délinquance en milieu urbain.

Il n'est pas sain que l'Etat de droit ne s'applique pas de la même façon à l'ensemble du territoire et que certaines enclaves "hors-la-loi" existent, alors même que ces jeunes ont besoin d'éprouver des limites, de comprendre que des règles existent et que leur non-respect est sanctionnable et sanctionné. L'ordre peut et doit être maintenu en banlieue. La loi doit être assurée sur l'ensemble du territoire national, sans aucune exception.

Or, aujourd'hui on assiste à des aberrations difficilement compréhensibles. Ainsi que le révèle une étude sur *"la police face à la crise des banlieues"* effectuée par le Syndicat des commissaires de police, les Yvelines, avec 1 million d'habitants, possèdent le même

nombre de policiers que le département de la Gironde qui n'a que 571.000 habitants et une criminalité bien moindre.

L'Etat doit retrouver pleinement l'exercice de ses fonctions régaliennes et ne pas négliger le rôle de l'institution judiciaire. Le gouvernement semble avoir du mal à intégrer la dimension judiciaire de la politique de la ville.

Les champs d'investigation pour une politique de la ville sont donc nombreux, mais le projet de loi n'effleure même pas un certain nombre d'entre eux.

Ainsi, après l'examen de cette loi pour l'orientation de la ville, il restera à redéfinir la politique de la ville, comble d'un paradoxe qui, si la situation n'était pas aussi grave, ne pourrait que prêter à sourire.

#### **4. La politique de la ville ne peut se substituer à l'aménagement du territoire**

Il est nécessaire de prendre en compte le fait urbain. S'il faut avoir une politique de la ville, il est néanmoins nécessaire d'inclure dans cette politique les villes moyennes qui jouent un rôle important en zone rurale par leur fonction d'échange, de commerce, et de lieux de création d'emploi.

La ville n'a de sens que si on trouve autour d'elle un monde rural vivant. Une politique de la ville doit éviter d'entraîner la désertification des zones rurales.

Aujourd'hui, on a l'impression que la politique d'aménagement du territoire de l'Etat, sauf à les prendre en compte comme zone d'urbanisation potentielle, néglige complètement les zones rurales.

Les violences des banlieues ont braqué les projecteurs de l'actualité sur la ville. Unique préoccupation gouvernementale, elle a fait passer au second plan le problème du monde rural.

Pourtant, les difficultés de ce dernier sont tout aussi préoccupantes pour notre avenir. L'a priori qui voudrait que les villes soient le lieu exclusif de la modernité et de la civilisation n'est pas fondé. Les exemples étrangers de pays voisins comme l'Allemagne, l'Italie ou encore l'Autriche montrent clairement que l'évolution positive du monde rural conditionne le dynamisme de l'ensemble du

pays ainsi que le souligne l'excellent rapport de la mission d'information présidée par M. Jean FRANÇOIS-PONCET, chargé d'étudier les problèmes posés par l'Avenir de l'Espace rural français, qui se termine par la conclusion suivante : *"Une répartition territoriale équilibrée des hommes et des activités est une condition de la stabilité et de la cohésion du corps social, menacé dans ses valeurs essentielles par une concentration urbaine débridée"*.

L'exemple du futur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de la région Ile-de-France montre bien que l'aménagement du territoire doit porter sur l'ensemble du territoire national. En effet, ce schéma est prévu pour permettre d'accueillir près de deux millions de personnes supplémentaires dans cette région, alors que partout dans le monde on dresse le bilan critique des conurbations sans fin.

L'avenir de la France n'est pas, comme on l'a entendu proclamer sans doute intempestivement, dans les villes, pas plus qu'il n'est dans les campagnes. C'est l'ensemble de notre territoire qui porte nos espérances.

Notre pays, incontestablement, a besoin d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée.

## **V. L'ECONOMIE DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale comporte 39 articles répartis en cinq titres d'un intérêt tout à fait inégal.

Le titre premier intitulé, "Principes généraux", qui regroupe les articles 1 à 5 constitue, à l'évidence, plus une déclaration d'intention qu'un dispositif véritablement normatif. Les objectifs qui sont ainsi affichés (diversité, équilibre, vie sociale harmonieuse) ne peuvent que recueillir l'assentiment.

Votre commission vous proposera toutefois d'affirmer plus clairement l'importance de certaines fonctions vitales dans la ville, comme les transports ou le maintien des commerces. Elle vous demandera également de modifier les dispositions de l'article 5 qui, sous le couvert de favoriser la concertation, instaurent de curieux "comités d'habitants" et institue des procédures lourdes et inadaptées. Il lui apparaît en effet que le rôle essentiel du maire dans la

**construction de l'équilibre sociologique de sa commune, garante de sa cohésion sociale, doit être réaffirmé et consolidé, notamment dans l'organisation de la concertation.**

**Le titre II du projet de loi, intitulé "De la prise en compte de l'habitat dans les villes et les quartiers", rassemble les articles 6 à 15 ter.**

● **Les articles 6 à 12 visent à intégrer la notion d'habitat dans les documents d'urbanisme. Votre commission vous proposera, sous réserve de quelques précisions, de les adopter à l'exception de l'article 9 bis, inséré par l'Assemblée nationale, qui prévoit que le représentant de l'Etat doit préciser à la commune, lors de l'élaboration du POS, les objectifs minima qu'elle est tenue d'atteindre en matière de politique de l'habitat. Considérant que cette disposition est incompatible avec l'institution de programmes locaux de l'habitat et qu'elle constitue une atteinte aux principes de la décentralisation, votre commission vous demandera de supprimer cet article.**

● **L'article 13 crée les programmes locaux de l'habitat, documents d'orientation intercommunaux précisant les objectifs de la politique de répartition équilibrée de l'habitat et définissant les moyens de leur mise en oeuvre.**

**Le programme local de l'habitat (P.L.H.) est complété par une convention passée entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et l'Etat qui fixe les engagements de celui-ci. Il peut, en cas de carence de l'EPCI, être élaboré par une commune seule. L'élaboration d'un P.L.H. résulte de la libre décision des EPCI.**

**Toutefois, l'article 13 prévoit, pour certaines communes comprises dans de grandes agglomérations, des dispositions contraignantes. Les communes visées par ces dispositions particulières sont définies par la relative modestie de leur parc de logement social et par une faible proportion de bénéficiaires d'aides personnelles au logement. Les contraintes qui s'imposent à elles sont de deux ordres : l'élaboration obligatoire d'un programme local de l'habitat et l'obligation de satisfaire à l'objectif de diversité de l'habitat, soit par une contribution financière, soit par des actions foncières et des acquisitions immobilières.**

**Votre commission a approuvé la création des P.L.H. qui peuvent constituer un instrument efficace de diversification de l'habitat.**

Elle considère toutefois que **le dispositif proposé pour les grandes agglomérations mérite d'être amplement amélioré.** Elle vous proposera donc :

- de limiter son application aux agglomérations de plus de 350 000 habitants ;

- de moduler les contraintes en fonction de l'effort déjà consenti par les communes en faveur du logement social ;

- d'adopter une vision moins réductrice du logement social, en prenant compte les logements intermédiaires et l'accession à la propriété ;

- de donner la préférence à des actions volontaires des communes, en limitant l'intervention de l'Etat aux seuls cas de carence des autorités locales.

● **L'article 14 du projet de loi crée une participation à la diversité de l'habitat, contribution que les communes peuvent mettre à la charge des constructeurs afin de financer des mesures en faveur de la diversité de l'habitat. Le dispositif proposé prévoit que les constructeurs peuvent s'acquitter de cette participation, dont le taux est fixé par la commune, par paiement ou par dation de terrains ou de locaux.**

**Votre commission a accepté le principe de la création de cette contribution. Mais elle vous propose, afin d'éviter les injustices et les effets pervers que ne manqueraient pas de créer les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, plusieurs modifications de fond qui tendent à :**

- limiter la faculté d'instituer la P.D.H. aux seules communes qui se caractérisent par une insuffisance du parc social ;

- prendre en compte la diversité des situations régionales dans l'évaluation de la charge foncière pour le calcul de l'assiette de la participation ;

- élargir l'objectif de diversification de l'habitat au logement intermédiaire et à l'accession à la propriété.

**Le titre III du projet de loi, intitulé "Du maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens", comporte trois articles dont l'objet est de prévoir la mise en place de programmes de référence servant de cadre aux actions et opérations d'aménagement dans les quartiers anciens, de consacrer**

législativement les opérations programmées de l'habitat et d'assurer la vocation sociale des logements réhabilités dans le cadre d'opérations groupées de restauration immobilière.

Sur le titre III, votre commission vous proposera **plusieurs amendements visant à assurer une meilleure diversité de l'habitat et à prendre en compte le rôle essentiel des commerces dans l'animation sociale des quartiers anciens.**

Le titre IV du projet de loi, intitulé "De l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles", comprend deux dispositions importantes : d'une part, la **suppression des zones à urbaniser en priorité et leur réintégration dans le droit commun de la planification urbaine**, d'autre part, **une exonération de taxe professionnelle des entreprises qui s'installent dans les quartiers en difficulté.**

Votre commission vous proposera de renforcer les mesures d'intégration à la ville de ces quartiers par :

- l'application d'un dispositif similaire à tous les grands ensembles ;

- une exonération de l'impôt sur les sociétés ou sur les revenus. Cette dernière modification permettrait d'associer l'Etat au soutien financier des quartiers en difficulté et de partager la charge des collectivités locales.

Le titre V du projet de loi : "De la politique foncière" comprend neuf articles regroupés en deux chapitres distincts.

● Le premier chapitre (articles 22, 23, 24, 24 bis) crée des **établissements publics fonciers à caractère intercommunal**. Ces établissements ont notamment pour objectif la création de réserves foncières. Ils disposent à cette fin des recettes d'une taxe additionnelle.

Votre commission vous proposera d'adopter ces dispositions, tout en affirmant la **nécessité d'une coopération volontaire des collectivités locales**. Elle vous proposera également d'adopter l'article 24 bis qui permet à une commune de se porter acquéreur, au prix du domaine et par priorité, des immeubles que l'Etat souhaiterait aliéner.

● **Le second chapitre, relatif aux droits de préemption, a suscité de la part de votre commission de légitimes inquiétudes.**

**Les articles 25 et 26, qui facilitent l'exercice du droit de préemption, et l'article 29, qui ouvre la possibilité de créer des ZAD sur l'ensemble du territoire, témoignent d'une dérive inquiétante et constituent une atteinte aux droits de propriété et aux acquis de la décentralisation en matière d'urbanisme. Elle vous demandera donc de limiter leur portée ou de les supprimer.**

**Votre commission vous proposera en outre de rétablir l'article 27 du projet de loi, supprimé par l'Assemblée nationale, qui prévoyait une consignation obligatoire en cas d'exercice du droit de préemption.**

**Elle a enfin approuvé le rétablissement des périmètres provisoires de ZAD par l'article 28.**

**Le titre V du projet de loi, intitulé "Dispositions diverses", se caractérise par son hétérogénéité. Les articles 31 à 39 concernent, en effet, aussi bien les transports en Ile-de-France que les relations entre les maires et les organismes d'H.L.M. ou les incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif.**

**Votre commission vous proposera de retenir l'essentiel de ces dispositions en supprimant toutefois celles qui sont manifestement étrangères à l'objet du projet de loi.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER**

#### **PRINCIPES GENERAUX**

Les quatre articles composant le titre premier déterminent les objectifs de la politique de la ville poursuivis par le projet de loi. Conformément à l'intitulé de l'article premier, il s'agit en réalité de l'énoncé de quelques principes généraux, s'apparentant à une déclaration d'intention ou à une position de principes, qui, à quelques exceptions près, n'ont aucun caractère normatif.

Ces articles s'attachent notamment à proclamer un "droit à la ville" et à énoncer les règles qui devraient guider les collectivités publiques en matière de réalisation de logements sociaux ainsi que celles devant, d'une manière générale, s'appliquer aux actions en matière d'habitat, lorsqu'elles sont de nature à modifier la vie des personnes concernées.

Dans le projet de loi adopté par le Conseil des ministres, le présent titre se trouvait organisé autour de cinq articles. La commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, saisie au fond, a considéré que ce dispositif présentait plusieurs imperfections (répétitions, mentions inutiles...) et avait proposé une nouvelle présentation réduite à deux articles.

Elle n'a été que partiellement suivie. Si l'article 4 du texte initial a été supprimé, l'article 3 -quoique réduit à une seule phrase- et l'article 2 ont été maintenus.

En dépit des réserves qui viennent d'être formulées, votre commission vous proposera de poursuivre ce travail d'amélioration

formelle du titre premier. Elle vous soumettra, également, des modifications de fond, visant à supprimer des dispositions du texte qu'elle a jugé obscures, supertétatoires ou excessives, et à en préciser ou en infléchir certaines autres.

### *Article premier*

#### **Egalité des droits entre les habitants des villes**

L'Assemblée nationale a très sensiblement modifié l'article premier du projet de loi initial. A la suite, notamment des propositions de sa commission saisie au fond, le présent article rassemble tel qu'il vous est soumis -sous une forme plus concise et plus précise- des dispositions figurant antérieurement aux articles premier et 4 du texte gouvernemental.

L'article premier tente tout d'abord de définir (alinéa premier) les buts d'une politique de la ville. Celle-ci est présentée comme devant assurer à tous les habitants des zones urbaines des conditions de vie et d'habitat évitant tout phénomène de ségrégation ou tendant à faire disparaître ceux existant.

Les mesures de nature à participer à la mise en oeuvre de cette orientation sont ensuite énumérées au deuxième alinéa. Elles reposent sur le principe d'une diversification dans chaque agglomération, commune ou quartier des logements, activités et services nécessaires, d'une part, à la vie collective dans un certain nombre de domaine (scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel, récréatif), ainsi que, d'autre part, au transport et à la sécurité des biens et des personnes. Le développement de ces fonctions urbaines se voit attribuer pour mission d'assurer sur chaque territoire la coexistence des diverses catégories sociales et d'insérer chaque quartier à la ville.

Les personnes morales en charge de la politique de la ville se trouvent rappelées à chacun de ces alinéas. Il s'agit des communes et de leurs groupements, des autres collectivités territoriales, de l'Etat et de leurs établissements publics ; l'Etat -utile précision introduite à l'Assemblée nationale- et les collectivités locales devant, plus particulièrement, prendre les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par le texte.

Le troisième et dernier alinéa du présent article institue, quant à lui, un **"droit à la ville"**, défini comme la mise en oeuvre des deux premiers alinéas.

Cette notion présente un caractère juridique quelque peu incertain dont la signification et la portée se révèlent extrêmement difficiles à déterminer. Elle laisse, en effet, supposer que l'exercice d'un droit puisse se fonder sur la simple description d'une politique publique.

En outre, un tel droit est tout à faire illusoire ; comment concilier, en la matière, l'intérêt collectif présenté par un équipement urbain et l'intérêt qu'il peut avoir pour telle ou telle personne. Peut-on envisager que, dans une ville, l'occupant d'un immeuble mal desservi par le réseau de transport local puisse obliger les pouvoirs publics à créer un service de bus ou à construire une ligne de tramway pour lui assurer un meilleur respect de son **"droit à la ville"** ?

Enfin, en maintenant ce droit factice, ou introduirait une distinction entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales qui, une fois de plus, jouerait au détriment de ces dernières.

Votre commission qui dénonce la désertification de l'espace rural français ne saurait accepter la consécration juridique de ce qui constitue l'une des faiblesses majeures de l'aménagement du territoire national.

Elle vous propose donc une **nouvelle rédaction de l'article premier** supprimant ce troisième alinéa.

Le même **amendement** vise également à :

- clarifier la rédaction du texte en supprimant quelques redondances et en améliorant sa présentation ;

- distinguer plus nettement entre les objectifs de la politique de la ville et les mesures à mettre en oeuvre pour la concrétiser ;

- souligner qu'une telle politique doit non seulement éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation, mais aussi et surtout, favoriser la cohésion sociale : il ne peut, notamment, y avoir de cohabitation viable entre des populations d'origine et de culture différentes sans une véritable volonté d'assimilation ;

- préciser, enfin, qu'une politique de la ville est indissociable du maintien et du développement du commerce ainsi que des autres activités économiques de proximité.

Le phénomène de marginalisation, voire la transformation en ghettos de certains quartiers est, en effet, le plus souvent le résultat d'un éloignement plus ou moins prononcé des circuits de distribution et des centres de production. Il convient donc d'affirmer clairement la nécessité de corriger cette situation insatisfaisante, dès l'article premier.

Votre commission vous proposera, d'ailleurs, dans un article additionnel après l'article 38, de prévoir que les comités départementaux d'urbanisme commercial prennent en compte les nécessités d'une irrigation de chaque quartier par des commerces de proximité avant d'autoriser l'ouverture d'une grande surface.

En outre, le rôle que doivent jouer les transports, notamment publics, dans la réussite d'une politique cohérente de la ville, est tout à fait fondamental. Considérant que leur organisation à Paris et en région d'Ile-de-France est aujourd'hui insatisfaisante, votre commission vous proposera, à ce sujet, après l'article 31, plusieurs dispositions de nature à améliorer la situation existante.

**Votre commission vous demande d'adopter l'article premier dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

#### *Article additionnel après l'article premier*

### **Politique de la ville et revitalisation de l'espace rural**

L'obsession urbaine ne doit pas conduire à occulter la nécessité de penser l'aménagement de l'espace national d'une manière globale. Même si elles regroupent la plus grande partie de la population française (80 %), les villes n'occupent qu'une partie restreinte du territoire (à peine 20 %).

La crise des banlieues n'est qu'un élément d'un malaise beaucoup plus profond, affectant l'ensemble des équilibres géographiques et démographiques de notre pays et dont l'autre aspect est la crise multiforme que traverse le monde rural.

Les deux phénomènes ne peuvent être appréhendés séparément : par bien des points, ils sont indissociablement liés. C'est un même modèle de développement économique, c'est une même approche de l'organisation de l'espace qui a dépeuplé et dévitalisé nos

campagnes et qui a concentré des populations déracinées dans les zones urbaines.

Villages à l'abandon et banlieues en crise ont, pour partie, une même origine : une excessive opposition entre ville et campagne favorisée par une politique d'aménagement du territoire insuffisamment soucieuse des équilibres de peuplement.

Or, cet antagonisme entre monde rural et monde urbain tend à s'estomper. Dans son "Histoire de la France urbaine" (1), Georges DUBY constate en effet *"qu'entre la ville et la campagne, la fusion se précipite"*.

Le remarquable rapport de la mission d'information, constituée par le Sénat pour étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français analyse longuement cette évolution et souligne *"un assez net désenclavement des zones rurales qui accroît la mobilité des populations, la diffusion des équipements de communication (radio, télévision, téléphone) qui autorise l'émergence d'un modèle culturel unique, la substitution progressive à une économie essentiellement agricole d'activités, plus diversifiées dans l'espace rural"*. (2)

Un projet de loi dont l'ambition affichée est de reconcilier la ville avec elle-même et de lui assurer un avenir plus équilibré doit donc prendre en compte la dimension globale du problème urbain et lui assurer un traitement parallèle à celui que nécessite la revitalisation de certaines zones rurales.

Il est faux et dangereux de considérer que la vie d'un citadin s'inscrit uniquement dans l'espace urbain. Les racines paysannes et rurales de nos concitoyens sont nombreuses et profondes. Les embouteillages du dimanche soir aux portes de nos grandes métropoles sont là pour rappeler l'importance du besoin qu'ils ressentent de se ressourcer hors des villes.

Or, le projet de loi néglige totalement cet aspect essentiel du malaise urbain.

---

(1) *Seuil - 1985*

(2) *Rapport Sénat n° 249 (1990-1991)*

Votre commission estime, en conséquence, qu'il est indispensable, par un article additionnel, de rappeler dès le début de ce texte que :

- la politique de la ville n'est qu'un élément de la politique d'aménagement du territoire ;

- et qu'elle est indissociable et complémentaire d'une politique de l'espace rural dont l'objectif prioritaire doit être de lutter contre la désertification du territoire.

**Votre commission vous demande d'adopter le présent article dans la rédaction qu'elle vous propose.**

## *Article 2*

### **Politiques urbaines et lutte contre la ségrégation**

Cet article tend à préciser la portée des principes fixés à l'article premier pour ce qui concerne les politiques urbaines en matière de logement social et de rénovation des quartiers anciens ou dégradés.

Il précise que l'action foncière des communes ou de leurs groupements doit permettre la réalisation de logements sociaux et que la restauration des quartiers anciens des villes doit s'effectuer dans le respect des objectifs mentionnés à l'article premier. Il exige, en outre, que les collectivités publiques apportent un soin particulier à la réhabilitation et à la valorisation des quartiers récents dégradés.

Deux titres du projet de loi, relatifs respectivement au maintien de l'habitat dans les quartiers anciens (titre III) et à l'évolution urbaine et sociale dans les grands ensembles (titre IV) s'efforcent de traduire de façon plus normative l'énoncé de ces deux principes généraux.

Votre commission ne s'oppose pas à ce que ces dispositions figurent dans la loi malgré leur caractère essentiellement indicatif. Elle tend même à juger utile la précision apportée par l'alinéa premier, soumettant les interventions foncières des communes au respect d'un objectif en matière de logement social.

Elle estime, toutefois, souhaitable que, par cohérence, figure également à l'article 2, l'unique disposition de l'article 3 indiquant que la réalisation, de tels logements relève de l'intérêt national. Elle vous propose d'ailleurs de rappeler, par le même amendement, que l'Etat fournit, notamment par des concours financiers, les moyens de financement de cette réalisation.

**Votre commission vous demande donc d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 3*

#### **Construction de logements sociaux**

Votre commission vous ayant proposé d'insérer la mesure inscrite à cet article au début de l'article 2, elle vous demande, en conséquence, d'adopter un amendement de suppression de l'article 3.

### *Article 4*

#### **Egalité des droits entre les habitants des villes**

Les dispositions prévues à cet article par le projet de loi initial précisait les conditions dans lesquelles devait être mise en oeuvre l'égalité des droits entre les habitants des villes. Elles ont été insérées à l'article premier par l'Assemblée nationale qui a, en conséquence, voté la suppression de l'article 4.

Votre commission vous ayant proposé d'adopter, avec quelques modifications, l'article premier retenu par l'Assemblée nationale, elle vous demande, par cohérence, de maintenir la suppression de l'article 4.

## *Article 5*

### **Participation des habitants**

L'article 5 institue le principe d'une concertation avec les habitants concernés par une action en matière d'habitat.

Le projet de loi adopté par le Conseil des ministres prévoyait une obligation générale devant s'exercer dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur.

L'Assemblée nationale a estimé indispensable d'organiser les modalités de cette concertation et a adopté une nouvelle rédaction du présent article disposant que la concertation doit :

- être préalable à toute opération modifiant les conditions de vie des habitants concernés et se dérouler non seulement avec ces derniers, mais, aussi, avec leurs associations représentatives ;

- intervenir dans le cadre de "comités d'habitants" créés à l'occasion de l'une des opérations visées, dans les quartiers ou les ensembles immobiliers en cause, étant précisé que l'avis desdits comités est obligatoirement joint à toute demande de financement public et à tout dossier soumis à enquête publique.

Ces règles s'appliquent sans préjudice de celles prévues à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme relatives à la concertation dans le cadre des opérations ou actions d'aménagement foncier. Leurs conditions d'application sont déterminées, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'Etat.

Les comités d'habitants créés par ce texte sont composés des représentants des habitants et, lorsqu'il en existe au plan local, des représentants des associations siégeant au conseil national de l'habitat (C.N.H.).

Cette structure apparaît particulièrement lourde. Rappelons que plus d'une vingtaine d'associations siègent au C.N.H. ; elles représentent :

- des élus des collectivités locales (association des présidents des conseils généraux de France, association des maires de France) ;

- des consommateurs, des maîtres d'oeuvre et des entreprises du bâtiment, des gestionnaires de logements, des établissements financiers, des organismes d'allocations familiales et

le notariat (fédération des sociétés de crédit immobilier de France, union nationale interprofessionnelle du logement, fédération nationale des promoteurs constructeurs, union nationale des constructeurs de maisons individuelles, fédération nationale du bâtiment, confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, union nationale de la propriété immobilière, confédération nationale du crédit mutuel, fédération française des sociétés d'assurance...);

- des usagers (union nationale des associations familiales rurales, confédération générale du logement, confédération nationale du logement, union féminine, civique et sociale, confédération syndicale des familles, confédération syndicale du cadre de vie, confédération générale du travail, confédération générale du travail Force ouvrière, confédération française démocratique du travail, confédération française des travailleurs chrétiens, confédération française de l'encadrement C.G.C.).

Certaines des auditions que votre rapporteur a menées l'amènent, d'ailleurs, à considérer que beaucoup de ces associations d'usagers, siégeant au C.N.H., disposent d'une assez faible influence au plan local et que leur intervention risque fort de présenter un caractère artificiel.

L'action de ces comités nécessairement pléthoriques ne peut donc avoir qu'un effet dilatoire sur les procédures engagées. Aboutir à un accord tant entre les représentants d'organisations aussi disparates, qu'entre eux et les représentants des habitants sera vraisemblablement malaisé.

De plus, dans une telle enceinte, des phénomènes de surenchère sont fort à craindre entre associations rivales soucieuses de convaincre les résidents concernés de leur aptitude à les représenter.

Ces mécanismes pervers sont d'autant plus redoutables que le texte laisse une très large compétence aux comités d'habitants -la mise en peinture d'une cage d'escalier ou d'une façade peut être considérée comme une modification des conditions de vie- et qu'il ne fixe aucun délai à l'avis qu'ils doivent rendre.

Enfin, la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à la définition et la mise en oeuvre de principes d'aménagement, complétée par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, ont déjà institué des procédures de concertation dont les débats tenus à l'Assemblée nationale ont nettement rappelé

**l'importante charge de travail qu'elles imposent aux municipalités.**

On peut redouter qu'à force de multiplier les conditions auxquelles se trouve soumise l'action publique en matière d'urbanisme, on paralyse toute initiative en ce domaine. En outre, la juxtaposition des procédures et l'accumulation des obstacles légaux, ne manqueront pas de se traduire par la prolifération des contentieux, de nature à engendrer une insécurité juridique pouvant compromettre les meilleures opérations.

Votre commission ne saurait se résoudre à une telle dérive bureaucratique, paralysante et, somme toute, excessive dans la mesure où des procédures de concertation adaptées existent déjà dans notre droit.

Aussi, sans pour autant rejeter le principe d'une concertation, qui peut dans certains cas s'avérer utile, vous propose-t-elle de revenir à une rédaction proche de celle initialement présentée par le gouvernement en précisant toutefois que la procédure :

- ne joue que pour des actions d'importance,
- est engagée par le maire, le conseil municipal délibérant du bilan -présenté par le maire- de cette concertation ;
- et n'est mise en oeuvre que dans les cas où la concertation prévue par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne s'applique pas.

Elle vous soumet un amendement en ce sens et vous demande d'adopter l'article 5 dans la rédaction qu'elle vous présente.

## TITRE II

### DE LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS

Le titre II du projet de loi regroupe quatorze articles, d'importance très vraisemblable, sous l'intitulé suivant : "De la prise en compte de l'habitat dans les villes et les quartiers."

- Les articles 6 à 12 visent à intégrer la notion d'habitat dans la définition des objectifs des documents d'urbanisme (schémas directeurs, plans d'occupation des sols, plans d'aménagement de zone).

- L'article 13 crée deux dispositifs de nature différente : d'une part, il institue des programmes locaux de l'habitat, élaborés à l'initiative d'établissements publics de coopération intercommunale ou de communes, qui serviront de cadre à l'action des communes et définiront les moyens financiers apportés par les collectivités et l'Etat ; il prévoit, d'autre part, un régime particulier pour certaines agglomérations qui devront obligatoirement financer la réalisation de logements sociaux afin d'équilibrer leur habitat entre le secteur social et le secteur privé.

- L'article 14 ouvre aux communes comprises dans ces agglomérations la possibilité d'instituer une contribution, dite "participation à la diversité de l'habitat", mise à la charge des constructeurs et dont le produit sera affecté à des actions foncières et des acquisitions immobilières permettant la réalisation de logements sociaux.

- Les articles 13 bis et 15 sont des articles de coordination.

- Les articles 15 bis et 15 ter tendent à exonérer les organismes d'habitations à loyer modéré de certaines dispositions de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public.

**Votre commission vous propose un nouvel intitulé pour le titre II, qui correspond à la réalité des dispositions qu'il contient et qui visent à l'équilibre de l'habitat dans les villes et les quartiers.**

## *Article 6*

### **Modification de l'article L.110 du code de l'urbanisme**

L'article L.110 du code de l'urbanisme énonce les principes généraux de l'utilisation du territoire qui s'imposent aux règles locales de planification urbaine. De caractère très général, il précise notamment que les collectivités publiques harmonisent leurs décisions d'utilisation de l'espace afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations des zones urbaines et rurales.

Le projet de loi propose d'ajouter à cette liste d'objectifs, celui d'assurer des conditions d'habitat, d'emploi et de transports répondant à la diversité des besoins et des ressources des populations.

L'Assemblée nationale a apporté trois modifications au texte proposé par le gouvernement. Elle a précisé que les décisions d'utilisations du sol devraient prendre en compte les besoins des populations résidentes et futures afin de souligner la nécessité d'un urbanisme prospectif ; elle a, sur proposition de sa commission des Lois, rappelé que cette prise en compte doit exclure toute discrimination ; elle a, enfin, complété la liste des "prestations" à assurer aux populations par la mention des services.

Votre commission vous propose par amendement de supprimer la précision apportée par l'Assemblée nationale, concernant la discrimination, qu'elle juge superfétatoire.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

## Article 7

### **Modification de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme**

Cet article qui procède à une réécriture du premier alinéa de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme précisant les divers objectifs des documents d'urbanisme, apporte au texte en vigueur des modifications qui visent à intégrer la notion d'habitat.

Il prévoit ainsi, notamment, que les sites et paysages que ces documents doivent tendre à protéger sont autant **naturels qu'urbains** et que les besoins présents et futurs à prendre en compte sont ceux de **l'habitat** alors que le texte actuel fait référence aux seuls besoins de logement.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle, en remplaçant les termes "*limiter l'utilisation de l'espace*" par les termes "*rationaliser l'utilisation de l'espace*".

**Votre commission vous propose de revenir, sur ce point, à la rédaction en vigueur.** Elle considère, en effet, que les termes actuels du code sont une garantie d'une politique d'aménagement économe et protectrice de l'espace.

L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme établit en effet un **principe d'équilibre**. Il dispose que les documents d'urbanisme doivent d'une part limiter l'utilisation des espaces agricoles, forestiers et naturels et d'autre part prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et de terrains constructibles pour les besoins présents et futurs en matière de logement.

Remplacer le terme "limiter" par celui de "rationaliser" détruirait ce principe d'équilibre alors que la planification urbaine doit avoir pour objectif une utilisation judicieuse de l'espace qui est un bien rare et précieux.

**Elle vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.**

## *Article 8*

### **Modification de l'article L.122-1 du code de l'urbanisme**

L'article L.122-1 du code de l'urbanisme détermine le contenu des schémas directeurs et leur valeur juridique.

L'article 8 du projet de loi propose, par une nouvelle rédaction de ces dispositions, d'insérer un nouvel alinéa précisant le rôle des schémas directeurs dans la politique d'urbanisation. Les schémas directeurs devront notamment définir la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**Votre commission vous propose de l'adopter conforme.**

### *Article additionnel après l'article 8*

#### **Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France**

Les conditions de préparation du projet de schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDAURIF) ont montré clairement les limites de la procédure d'élaboration actuelle, où l'Etat tient la première place.

Le futur SDAURIF est un document d'une extrême importance qui déterminera les conditions de vie des Franciliens pour les vingt-cinq prochaines années.

A la suite des déclarations de M. Michel ROCARD, Premier ministre, soulignant qu'il était attaché "*à une participation active de la collectivité régionale*", les élus de l'Ile-de-France avaient espéré pouvoir travailler à l'avenir de leur région, en bonne intelligence avec l'Etat.

En définitive, le projet de SDAURIF se révèle être un instrument aux mains de l'Etat pour imposer sa volonté sans réelle concertation.

Votre commission vous propose donc, par cet article additionnel qu'elle vous présente, de réformer la procédure d'élaboration et d'adoption du schéma directeur de la région de l'Ile-de-France, en transférant les compétences actuelles de l'Etat à la région.

La région d'Ile-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer sont les six collectivités pour lesquelles un schéma directeur est prévu par la loi. Or, la région d'Ile-de-France est la seule à ne pas disposer de la maîtrise de son élaboration.

Considérant qu'il doit être mis fin à ce particularisme injustifié, votre commission vous demande **d'adopter cet article.**

#### *Article 9*

#### **Modification de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme**

L'article L.123-1 du code de l'urbanisme définit le contenu et la nature juridique des plans d'occupation des sols (POS).

L'article 9 du projet de loi le modifie sur quatre points :

**Le paragraphe I** propose une nouvelle rédaction du 1° définissant le contenu minimal des POS. Cette rédaction, que l'Assemblée nationale a adoptée sous réserve d'une simple amélioration rédactionnelle, vise à rendre obligatoire la prise en compte des besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport pour la délimitation des zones urbaines ou à urbaniser.

**Le paragraphe II**, complétant la liste des dispositions facultatives du POS, précise que la délimitation, par les POS, des zones de reconstruction ou de modernisation pourra s'accompagner de la fixation de la destination principale des ilôts ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter. Comme l'indique fort justement le rapport de la commission de la Production et des Échanges de l'Assemblée nationale, ce dispositif devrait *"permettre aux communes de lutter contre des changements d'affectation clandestins"* dans des quartiers anciens.

**Le paragraphe II bis a été inséré par l'Assemblée nationale, malgré les réserves du gouvernement. Il crée une nouvelle catégorie de dispositions facultatives des POS qui pourront, désormais, délimiter les zones d'implantation des magasins de commerce soumis à autorisation de la commission départementale d'urbanisme commercial en vertu des dispositions de la loi "ROYER". Votre commission considère que ce dispositif est de nature à permettre un meilleur équilibre entre le petit commerce et les grandes surfaces, notamment dans les grands ensembles et les banlieues.**

**Le paragraphe III précise que les POS "prennent en considération les dispositions des programmes locaux de l'habitat", instituant ainsi un lien souple et peu contraignant entre ces deux documents de nature différente. Il supprime, en outre, la référence aux chartes intercommunales qui s'inséraient difficilement dans la hiérarchie des documents d'urbanisme.**

**Votre commission vous demande d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de pure forme rectifiant un décompte d'alinéa.**

#### *Article 9 bis (nouveau)*

### **Modification de l'article L.123-3 du code de l'urbanisme**

**Cet article, proposé à l'Assemblée nationale par la commission de la Production et des Échanges, complète l'article L.123-3 du code de l'urbanisme, relatif à la procédure d'élaboration des POS.**

**Celui-ci précise que, lorsque l'élaboration d'un POS est prescrite, le représentant de l'Etat dans le département doit porter à la connaissance de la commune les prescriptions d'urbanisme, les servitudes d'utilité publique, les dispositions relatives à la mise en oeuvre des projets d'intérêt général ainsi que toute information qu'il juge utile.**

**La modification de ce dispositif adoptée par l'Assemblée nationale consiste à confier au Préfet, dans ce cas, le soin de "préciser les objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat".**

**Votre commission n'a pas accepté cette modification qu'elle a jugé incompatible avec le principe de la liberté des communes dans l'élaboration du POS. Le rôle du représentant de l'Etat consiste, en effet, à fournir des indications à la commune et notamment à lui indiquer les règles de droit qu'elle doit respecter, et non à guider l'élaboration du POS par des prescriptions d'objectifs.**

Elle a estimé, en outre, que la définition des objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat constituait l'essentiel de l'intérêt du programme local de l'habitat et qu'elle entraînait donc, naturellement, dans les compétences de l'autorité chargée d'élaborer ce programme.

**Elle vous demande, en conséquence, de supprimer cet article.**

#### *Article 10*

#### **Modification de l'article L.123-3-2 du code de l'urbanisme**

L'article L.123-3-2 du code de l'urbanisme traite des conditions de l'opposabilité du POS dans les communes non couvertes par un schéma directeur ou un schéma de secteur. Dans ce cas, l'opposabilité du POS ne devient effective qu'après un délai d'un mois durant lequel le Préfet peut notifier à la commune les modifications qu'il estime nécessaires.

L'opposition du représentant de l'Etat dans le département peut se fonder, notamment, sur le fait que les dispositions du POS sont de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer ou encore sur le fait qu'elles sont insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future.

L'article 10 propose d'ajouter à ces motifs l'insuffisante satisfaction des besoins en matière d'habitat.

Votre commission vous propose, par amendement, de préciser que cette insuffisance doit être manifeste, afin d'éviter les interprétations trop larges de la notion de "*satisfaction des besoins en matière d'habitat*".

**Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

### *Article 11*

#### **Modification de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme**

L'article L. 311-4 du code de l'urbanisme est relatif aux plans d'aménagement des zones d'aménagement concerté. Ces plans doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeur.

Le projet de loi prévoit, comme pour les POS à l'article 9, que ces plans d'aménagement de ZAC doivent prendre en considération les dispositions du programme local de l'habitat lorsqu'il existe et procède en conséquence à une modification de l'article L.311-4.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 12*

#### **Modification de l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation**

*L'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation définit la politique d'aide au logement comme celle qui "a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accès à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants tout en laissant subsister un effort de leur part."*

L'article L.301-1 précise en outre que les instruments de cette politique sont les aides publiques à l'investissement, l'aide personnalisée au logement et le conventionnement.

Le projet de loi, dans sa rédaction initiale proposait de compléter cette définition par un alinéa quelque peu abscons aux termes duquel cette politique devait *"tendre à créer une offre de logements qui par son importance, sa localisation et sa diversité, soit de nature à assurer la qualité de vie urbaine des habitants de l'agglomération"*.

L'Assemblée nationale a adopté, pour cet alinéa, une rédaction plus aisément compréhensible dans la mesure où elle proclame que le but ultime de la politique d'aide au logement est d'assurer *"la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation"*.

Elle a, par ailleurs, apporté une modification rédactionnelle au premier alinéa de l'article L.301-1 et supprimé la référence à l'accession à la propriété, suivant sur ce point le rapporteur de la commission de la Production et des Echanges qui estimait que *"cette mention n'avait pas lieu d'être dans un contexte destiné à garantir la mixité de l'habitat qui passe certes par l'existence de propriétaires occupants mais aussi par celle d'un parc locatif important"*. (1).

**Votre commission vous propose de revenir sur cette dernière modification qu'elle juge particulièrement inopportune au moment où l'accession sociale à la propriété connaît de graves difficultés, dues à la diminution des crédits de l'Etat qui met en péril son existence même.**

Toutefois, plutôt que de revenir à la rédaction actuelle, elle vous demande, par l'amendement qu'elle vous présente, de mentionner, au même titre que la nécessité d'un secteur d'accession à la propriété, l'importance d'un secteur locatif privé ou social, adapté aux besoins.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

(1) Rapport n° 2060 p. 70

*Article additionnel après l'article 12*

**Répartition des concours financiers de l'Etat**

L'objectif de diversité de l'habitat prôné par le projet de loi, ne pourra être réalisé que si l'Etat, par l'affectation des crédits consacrés au logement social (prêts locatifs aidés - PALULOS) favorise une répartition harmonieuse des logements sociaux.

Pour atteindre ce but, deux actions indissociables doivent être menées :

- d'une part, développer le logement social, sous toutes ses formes, là où il est insuffisant ;

- d'autre part, éviter une concentration excessive de logements sociaux dans les communes où le patrimoine social est déjà très important, afin d'éviter le renforcement des difficultés actuelles.

La diversité ne s'obtiendra pas "en sens unique" par l'implantation de logements sociaux dans les communes où ils sont absents. Elle ne sera obtenue que par un développement du parc privé dans les communes disposant d'un parc social important.

Votre commission considère que la répartition des concours financiers de l'Etat doit impérativement répondre à cette double exigence.

Elle vous propose donc, par l'article additionnel qu'elle vous présente, insérant un article L. 301-3 dans le code de la construction et de l'habitation, de prévoir que, pour une durée de cinq ans :

- les concours financiers de l'Etat pour la construction de logements sociaux neufs à usage locatif sont attribués en priorité dans les communes où le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % du nombre des résidences principales, le conseil départemental de l'habitat étant consulté sur ces attributions ;

- dans les communes où le nombre de logements sociaux représente plus de 40 % des résidences principales, la surface de

plancher des logements locatifs aidés par l'Etat ne peut excéder celle des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'elle vous le présente.

### *Article 13*

## **Programme local de l'habitat**

Cet article crée, dans le titre préliminaire ("politique d'aide au logement") du livre III (aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - aide personnalisée au logement) du code de la construction et de l'habitation, un nouveau chapitre intitulé "Programme local de l'habitat". Ce chapitre comprend deux sections, la première consacrée à des dispositions générales (articles L. 302-1 à L. 302-4-1), la seconde consacrée aux dispositions applicables à certaines agglomérations (articles L. 302-5 à L. 302-9).

### SECTION I

#### **Dispositions générales**

#### **● Article L. 302-1 : Définition du programme local de l'habitat**

Le texte proposé pour cet article précise l'autorité compétente pour établir le programme local de l'habitat (P.L.H.) et le contenu de ce programme.

Aux termes du premier alinéa, que l'Assemblée nationale n'a pas modifié, le P.L.H. est établi par un établissement public de coopération intercommunale. Comme l'indiquera ultérieurement l'article L. 302-4-1, ce n'est que dans l'hypothèse d'une carence de l'établissement public de coopération intercommunale qu'une commune pourra, seule, établir un programme local de l'habitat.

Le deuxième alinéa prévoit que le P.L.H. est établi pour une durée au moins égale à cinq ans et définit son contenu. Le P.L.H. doit préciser les objectifs et les principes (ces deux termes ont été substitués par l'Assemblée nationale à celui d'orientations qui figurait dans le projet initial) de la politique locale de l'habitat qui doit tendre, d'une part, à répondre aux besoins en logement et, d'autre part, à une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les communes et les quartiers. Le P.L.H. précise, en outre, la contribution respective de chaque commune à la réalisation des objectifs.

Le troisième alinéa énumère les éléments démographiques, économiques et sociaux ainsi que les divers documents d'urbanisme ou plans en faveur du logement que le P.L.H. doit prendre en compte.

Enfin, le quatrième alinéa précise que le P.L.H. doit indiquer les moyens d'urbanisme (politique foncière) mis en oeuvre par les collectivités pour la réalisation des objectifs qu'il fixe.

Votre commission vous présente, à cet article, deux amendements de nature rédactionnelle.

● **Article additionnel après l'article L.302-1 :  
Conventions de dépassement des plafonds de ressources pour  
l'attribution de logements H.L.M.**

L'objectif de diversification de l'habitat et de mixité des populations doit être recherché par une répartition géographique harmonieuse des logements sociaux, mais aussi par la cohabitation de catégories sociales différentes au sein des immeubles ou ensembles de logements sociaux.

Or, la population des logements sociaux tend à s'uniformiser et à se paupériser.

Une des raisons de ce phénomène est la diminution du parc locatif privé.

L'autre tient aux effets pervers de la réglementation des conventionnements de ces logements et des conditions d'attribution.

La non-revalorisation des plafonds de ressources pour l'attribution des logements H.L.M. aboutit, en effet, à réduire la part de la population susceptible d'en bénéficier.

Il y a une douzaine d'années, ces plafonds couvraient 75 % de la population française. Aujourd'hui, l'accès au logement social n'est plus ouvert qu'à 60 % des Français.

De ce fait, les équilibres sociaux de peuplement, qui reposent sur le principe de la diversification des populations logées, sont devenus plus difficiles.

Cette situation aboutit, aussi, à des injustices : certains ménages sont parfois exclus du secteur social, alors que leurs ressources ne leur permettent pas d'assurer le paiement d'un loyer dans le secteur privé, notamment en région parisienne.

**Votre commission vous propose donc, par l'article qu'elle vous demande d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation, d'autoriser, dans certaines conditions, le dépassement des plafonds de ressources nationaux, pour l'attribution de logements d'H.L.M.**

Cette faculté ne doit pas conduire pour autant les organismes d'H.L.M. à négliger leur rôle social et leurs obligations en matière d'accueil des populations les plus défavorisées.

Aussi, votre commission vous propose de l'encadrer étroitement par plusieurs dispositions :

- les dépassements des plafonds de ressources pourront s'accompagner d'une augmentation du loyer, distincte des surloyers prévus par l'article L.441-3 du code de la construction et de l'habitation ;

- les dépassements et les conditions de leur mise en oeuvre (proportion de logements concernés, nouveaux plafonds, majorations de loyer) seront fixés par une convention, annexée au programme local de l'habitat, et conclue entre les organismes bailleurs, l'EPCI (ou la commune dans le cas d'un P.L.H. communal) et l'Etat.

Le lien établi entre la convention de dépassement des plafonds de ressources et le programme local de l'habitat, assurera que la dérogation aux règles habituelles s'inscrit dans un objectif de diversification de l'habitat.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'elle vous le présente.**

● **Article L. 302-2 : Elaboration du P.L.H.**

La procédure proposée par cet article pour l'élaboration du programme local de l'habitat a été complétée et précisée par l'Assemblée nationale qui a notamment fixé les délais d'accomplissement de chaque phase.

La **préparation** du P.L.H. est de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale, à la connaissance duquel le représentant de l'Etat porte, dans un délai de trois mois, toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux de diversité et de répartition équilibrée de l'habitat.

L'Etat est associé à cette phase préparatoire par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui peut, en outre, associer les représentants locaux des groupements et associations membres du conseil national de l'habitat et toute autre personne morale.

Le projet de P.L.H., arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI, fait ensuite l'objet d'une large concertation avec le public (un mois) et les collectivités concernées (deux mois).

Le projet de P.L.H. est alors, après nouvelle délibération de l'EPCI, transmis au représentant de l'Etat qui le soumet pour avis au conseil départemental de l'habitat (deux mois).

Le dernier alinéa du texte proposé prévoit, enfin, que le représentant de l'Etat dispose de deux mois pour adresser des demandes motivées de modifications à l'EPCI, lorsqu'il estime que le projet de P.L.H. ne répond pas à l'objectif de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Après avoir délibéré de ces demandes, l'EPCI adopte le P.L.H.

Votre commission vous propose sur cet article **trois amendements** :

- le premier a pour objet de mieux définir les orientations que le représentant de l'Etat porte à la connaissance de l'EPCI ou de la commune pour l'élaboration du P.L.H. S'il apparaît justifié que le Préfet fasse part à la collectivité des objectifs qu'il souhaite voir atteint par le P.L.H., votre commission vous demande de préciser que ces objectifs ne sont pas des objectifs locaux dont la détermination relève de la compétence des collectivités.

- le deuxième amendement vise à alléger la procédure de concertation liée à l'élaboration du P.L.H. Le projet de loi, qui précise que sont associés les représentants locaux des personnes morales membres du Conseil national de l'habitat se caractérise par sa

lourdeur procédurière. Votre commission vous propose donc de prévoir que l'EPCI associe à l'élaboration du P.L.H. l'Etat ainsi que toute personne morale qu'il juge utile, ce qui assouplit le dispositif.

- le troisième amendement est relatif à la durée de la consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, sur le projet de P.L.H., qu'il étend de deux à trois mois.

● **Article L. 302-3 : Suivi de la réalisation du P.L.H.**

Cet article a été profondément modifié par l'Assemblée nationale. Aux termes du projet de loi présenté par le gouvernement, en effet, il comprenait deux dispositions distinctes. L'une faisait obligation à l'EPCI de délibérer au moins une fois par an sur l'état de réalisation du P.L.H. ; l'autre permettait au représentant de l'Etat de demander une modification du P.L.H., s'il estimait que l'évolution de la situation sociale ou démographique avait remis en cause les données initiales de son élaboration. L'EPCI était alors tenu de délibérer sur cette demande.

L'Assemblée nationale n'a pas accepté ce dispositif, contraignant et centralisateur, alors que le programme local de l'habitat est un document élaboré par une collectivité locale et à son initiative.

Elle a donc exclu toute intervention du représentant de l'Etat et prévu que l'EPCI doit délibérer au moins une fois par an, à la fois sur l'état de réalisation du P.L.H. et sur sa modification éventuelle, en fonction de l'évolution de la situation sociale ou démographique.

Votre commission vous propose, à cet article qu'elle approuve, un amendement rédactionnel.

● **Article L.302-4 : Convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale**

Le texte proposé pour cet article a été substantiellement amélioré par l'Assemblée nationale.

Il précise que lorsqu'un P.L.H. a été adopté, l'Etat conclut, pour trois ans, une convention avec l'EPCI, dans laquelle il fixe l'aide financière qu'il apportera en matière d'habitat et d'action foncière. Le projet présenté par le Gouvernement ne prévoyait, quant à lui, qu'une prévision facultative de l'aide de l'Etat.

En outre, considérant qu'une convention conclue pour trois ans était insuffisante, compte tenu de la durée des P.L.H. fixée au minimum à cinq ans (article L.302-1), l'Assemblée nationale a ouvert la possibilité de conclure une seconde convention, répondant aux mêmes caractéristiques, qui couvrira la durée restant à courir du P.L.H., sans toutefois pouvoir dépasser trois ans.

Votre commission s'est déclarée favorable aux dispositions de cet article qu'elle vous demande d'adopter sans modification.

● Article L.302-4-1 : Possibilité pour une commune d'élaborer, seule, un P.L.H.

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale, sur proposition de la commission de la Production et des Echanges.

Il autorise une commune à élaborer, seule, un programme local de l'habitat.

Cette faculté n'est ouverte, toutefois, qu'en absence de la constitution d'un EPCI ou de sa saisine pour élaborer un P.L.H. dans un délai d'un an, à compter de la publication de la présente loi.

Deux différences séparent le P.L.H. communal du P.L.H. intercommunal :

- la première, mineure, est que le P.L.H. communal doit être élaboré "*en coopération avec le représentant de l'Etat*", ce qui ne constitue pas une contrainte rédhibitoire ;

- la seconde est, au contraire, d'importance. Le P.L.H. communal ne donne pas lieu à la conclusion d'une convention avec l'Etat, telle qu'elle est définie à l'article L.302-4.

Cette restriction qui comporte des conséquences financières évidentes, ne dissuadera pas l'ensemble des communes d'élaborer leur propre P.L.H. Mais, elle constitue, sans nul doute, une incitation certaine à la conclusion de P.L.H. intercommunaux.

Votre commission s'est déclarée favorable aux dispositions de cet article.

## SECTION II

### **Dispositions particulières**

Les six articles de cette section, que le projet de loi propose d'insérer dans le code de l'urbanisme, constituent un des points centraux du dispositif. A contrario des dispositions de la section I relative au programme local de l'habitat, dont l'application est laissée à la libre appréciation des collectivités locales, ils créent, en effet, des contraintes et des obligations pour certaines communes.

Ces contraintes sont de deux ordres :

- l'élaboration d'un programme local de l'habitat devient obligatoire ;

- ces communes doivent prendre les mesures propres à permettre l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements sociaux, soit en versant une contribution particulière, soit en engageant des actions foncières.

Votre commission considère que ces dispositions, telles qu'elles figurent dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, sont attentatoires au principe de libre administration des collectivités locales.

Considérant toutefois la nécessité de favoriser la solution des problèmes que rencontrent les grandes agglomérations, elle a accepté le principe de dispositions particulières plus directives pour certaines communes. Elle vous proposera, cependant, de supprimer ou de modifier nombre des dispositions proposées, qu'elle estime totalement contraires aux principes de la décentralisation ou dont les effets économiques, y compris sur la construction de logements diversifiés, seraient désastreux.

● **Article L.302-5 : Champ d'application - Effets de l'absence de P.L.H. dans les délais prescrits**

Cet article a été profondément modifié par l'Assemblée nationale, au point que sa lecture est devenue particulièrement obscure.

Le premier alinéa définit le champ d'application du dispositif que le projet de loi initial limitait aux communes comprises dans des agglomérations de plus de 350 000 habitants. Après avoir rejeté la proposition du rapporteur de la commission de la Production et des Echanges d'étendre l'application de la présente section à l'ensemble de la région d'Ile-de-France, l'Assemblée nationale a finalement retenu une définition complexe, dont le caractère "technocratique" a été reconnu par le ministre d'Etat lui-même.

Les dispositions prévues par la section 2 seraient ainsi applicables :

- aux communes comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 350 000 habitants (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Toulon, Grenoble et Strasbourg) ;

- ainsi qu'aux communes comprises dans une agglomération de 200 000 à 350 000 habitants, dont la population a, en moyenne annuelle, augmenté de plus de 0,5 % entre les deux derniers recensements généraux de la population.

Le tableau suivant précise, selon le critère retenu par l'Assemblée nationale, les agglomérations visées par les dispositions particulières :

<b>AGGLOMÉRATIONS SOUMISES AUX DISPOSITIONS PARTICULIÈRES</b>	<b>AGGLOMÉRATIONS ÉCHAPPANT AUX DISPOSITIONS PARTICULIÈRES</b>
Grasse-Cannes-Antibes Rennes Orléans Montpellier Dijon Angers	Rouen Valenciennes Lens Saint-Etienne Nancy Tours Béthune Clermont-Ferrand Le Havre Mulhouse Reims Brest Douai

**Le deuxième alinéa (paragraphe I) a été supprimé par l'Assemblée nationale, par coordination avec l'adoption de l'article L.302-4-1 qui autorise les P.L.H. communaux. Il ouvrait, en effet, cette faculté aux seules communes comprises dans des agglomérations importantes.**

**Le troisième alinéa (paragraphe II) rend obligatoire l'élaboration d'un P.L.H. dans celles des communes, précédemment définies, qui ne rempliraient pas des conditions, jugées normales ou satisfaisantes, en matière de logement social.**

**Le projet de loi présenté par le gouvernement ne visait que les communes dans lesquelles le nombre de logements sociaux (au sens du 3° de l'article L.234-10 du code des communes) représentait moins de 20 % des résidences principales (au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts), les deux dénombrements étant appréciés au 1er janvier de l'année suivant la publication de la présente loi.**

L'Assemblée nationale a ajouté un second critère afin de prendre en compte le parc social de fait, s'inspirant sur ce point des dispositions adoptées dans la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant la dotation de solidarité urbaine.

Elle a prévu ainsi de restreindre l'application des dispositions contraignantes aux communes précédemment définies par le rapport entre les logements sociaux et les résidences principales, dans lesquelles le rapport entre le nombre des bénéficiaires des prestations d'aides personnelles au logement (A.P.L., allocations logement) et le nombre de résidences principales serait inférieur à 18 %.

Si les communes ainsi définies et répondant aux deux critères n'ont pas élaboré de P.L.H. dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, l'article L.302-5 permet au représentant de l'Etat d'exercer, par substitution, au nom de l'Etat, le droit de préemption urbain.

Cette sanction, qui s'exerce sans préjudice des dispositions relatives aux ZAD et à la modification ou la révision par l'Etat des documents d'urbanisme, est apparue nettement excessive à votre commission.

Elle vous propose, une nouvelle rédaction de ces dispositions qui répond à trois objectifs :

- d'une part, améliorer la lisibilité du texte en distinguant le champ d'application de la section 2 (article L. 302-5) de la sanction applicable en cas d'absence de P.L.H. (article L. 302-5-1).

- d'autre part, limiter géographiquement ce dispositif en revenant au projet initial du gouvernement qui ne visait que les agglomérations de plus de 350 000 habitants ;

- enfin, atténuer la brutalité de la sanction dont sont menacées les communes en cas d'absence de P.L.H. et qui consiste en l'exercice par substitution du droit de préemption urbain par le Préfet.

Elle vous demande, en conséquence, d'adopter les trois amendements qu'elle vous soumet :

- le premier, modifie l'intitulé de la section 2 pour ne mentionner que les agglomérations de plus de 350 000 habitants ;

- le deuxième, propose une nouvelle rédaction du texte de l'article L. 302-5, visant les seules agglomérations de plus de

350 000 habitants, mais maintenant les deux critères de 20 % de logements sociaux et 18 % de bénéficiaires d'allocations logement ;

- le troisième insère un nouvel article L. 302-5-1 dans le code de la construction et de l'habitation relatif aux "sanctions" pour absence de P.L.H. et apporte deux modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale : les EPCI et communes disposeraient d'un délai de deux ans, au lieu de dix-huit mois, pour élaborer leur P.L.H. ; l'exercice par substitution du droit de préemption urbain par le Préfet ne pourrait intervenir que si le titulaire de ce droit y a renoncé.

● **Article L.302-6 : Obligation de réaliser des logements locatifs sociaux**

Le texte proposé pour cet article vise, bien que les modifications votées par l'Assemblée nationale aient obscurci la clarté du projet de loi initial, les communes précédemment définies en fonction de la taille de l'agglomération, de leur patrimoine social et du nombre de bénéficiaires d'aides au logement, qu'elles aient ou non élaboré un programme local de l'habitat.

Il prévoit, qu'à compter du 1er janvier 1993, ces communes devront prendre les mesures propres à permettre l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements à usage locatifs, tels qu'ils sont définis au 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire exclusivement des logements locatifs sociaux réalisés à l'aide de PLA.

Pour ce faire, l'article L.302-6 offre aux communes une alternative : soit elles verseront une contribution financière, soit elles engageront des actions foncières.

Votre commission ne peut que constater, encore une fois, que le projet de loi s'écarte de la seule voie susceptible de favoriser la diversité de l'habitat pour s'attacher exclusivement à un objectif étroit de dissémination des logements PLA.

Elle vous propose donc sur cet article trois amendements :

- le premier vise, d'une part, à limiter l'application de cet article aux seules agglomérations de plus de 350 000 habitants par coordination, et d'autre part, à allonger d'un an le délai d'entrée en application de ces mesures ;

- le deuxième, élargit le type de logements dont la réalisation doit être favorisée par les communes aux logements dits intermédiaires, et aux logements en accession à la propriété ;

- le troisième amendement, de nature rédactionnelle, tire les conséquences de la position qu'a retenue votre commission à l'article L. 302-7, où elle vous proposera la création d'un fonds communal pour la réalisation de logements sociaux.

### ● Article L.302-7 : Contribution financière

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve de simples modifications rédactionnelles. Il fixe le montant de la contribution à laquelle sont astreintes les communes définies à l'article L.302-5, lorsqu'elles n'ont pas choisi d'engager des actions foncières et l'affectation de cette contribution.

Le premier alinéa prévoit que la contribution est égale, chaque année, à 1 % de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de la commune.

Le deuxième alinéa précise, toutefois, que la contribution ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Ce montant est celui qui est constaté dans le compte administratif afférant au pénultième exercice.

Le dernier alinéa détermine les règles de versement, d'affectation et d'utilisation de la contribution.

Celle-ci doit être versée, chaque année, avant le 1er avril, à un organisme désigné par le représentant de l'Etat.

Ces organismes, dont la nature n'est pas précisée, devront être habilités à réaliser des acquisitions foncières ou immobilières ou à construire des logements sociaux. Ils devront utiliser, à cette fin et dans un délai de trois ans, les sommes ainsi reçues.

Cet alinéa précise, enfin, que les opérations financées par la contribution des communes devront l'être sur leur territoire.

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article qui en modifie profondément le dispositif.

Le texte du projet présente, en effet, deux inconvénients majeurs :

● en premier lieu, il ne tient aucun compte des situations locales et des réalités mais applique une norme unique quels que soient les efforts réalisés par les communes. Que celles-ci disposent déjà de 9 % ou de 19 % de logements sociaux, elles seraient "taxées" avec la même sévérité.

Votre commission vous propose, au contraire, de prévoir une modulation de la contribution de la commune dont le taux diminue en fonction de l'effort réalisé.

● Le second défaut du texte du projet de loi tient en ce qu'il dessaisit totalement les communes de l'utilisation de la contribution. Il oblige, en effet, les communes à procéder au versement de la contribution à des organismes qui, de plus, sont désignés par le représentant de l'Etat. Cette disposition est apparue à votre commission en absolue contradiction avec les principes de la libre administration des collectivités locales. En outre, elle témoigne d'une défiance a priori à l'égard des collectivités locales qui pourtant ont prouvé depuis longtemps qu'elles savaient assumer leurs responsabilités et gérer leurs compétences.

Votre commission vous propose donc la création, dans les comptes de la commune, d'un fonds pour la réalisation de logements sociaux dont les règles de fonctionnement seront les suivantes :

1. Les sommes versées au fonds pour la réalisation de logements sociaux devront être, dans un délai de trois ans, au choix de la commune :

- utilisées pour la réalisation de logements sociaux ;
- utilisées pour la réalisation de logements intermédiaires ;
- utilisées pour favoriser l'accession sociale à la propriété ;
- versées à un organisme d'H.L.M. choisi par la commune.

2. Toutefois, dans l'hypothèse où la commune n'aurait pas procédé à l'une des affectations ainsi définies, l'article L. 302-7 tel que vous le présente votre commission, prévoit que le représentant de l'Etat peut affecter ces sommes à un ou plusieurs organismes qu'il désigne.

Enfin, votre commission vous demande de modifier la limite du montant de la contribution qui a été adoptée par l'Assemblée nationale et qui est fixée à 5 % du montant des dépenses de fonctionnement de la commune. Elle a, en effet, estimé que cette limite devait inclure non seulement la contribution prévue par la présente loi mais aussi les prélèvements institués par la loi du 13 mai 1991 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France.

● **Article L.302-7-1 : Adaptation des programmes locaux de l'habitat et des conventions existants**

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale, afin de prendre en compte les divers documents contractuels ou normatifs que les communes auraient déjà élaborés et qui ont un objectif similaire de celui des programmes locaux de l'habitat créés par le présent projet de loi.

Il prévoit, ainsi, que les programmes locaux de l'habitat, élaborés avant l'entrée en vigueur de la présente loi (1), les conventions "ville-habitat" et les conventions d'agglomérations en cours sont *"transformés en programmes locaux de l'habitat"* sous réserve des adaptations nécessaires apportées par les communes ou les EPCI.

Votre commission vous propose de **supprimer** cette disposition, qui n'a sa place dans la présente section, et de la **reprendre**, sous une rédaction améliorée, après l'article 13 bis.

● **Article L.302-8 : Actions foncières et acquisitions immobilières**

Le texte proposé pour cet article définit les conditions dans lesquelles les communes peuvent s'acquitter de leur obligation par des actions foncières et des acquisitions immobilières pour éviter la contribution financière prévue à l'article L.302-7.

Les communes doivent, tout d'abord, avoir élaboré un P.L.H.

---

(1) Les programmes locaux de l'habitat ont été créés en 1983.

Elles sont, en outre, contraintes de s'engager à mettre en oeuvre, dans un délai maximum de trois ans, les actions foncières et acquisitions nécessaires à la réalisation d'un certain nombre de logements locatifs sociaux.

Ce nombre est fixé à :

- 1 % du nombre de résidences principales ;
- et 9 % du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années précédant l'engagement.

Dans ces deux évaluations, il n'est pas tenu compte des logements sociaux.

Le second alinéa prévoit que lorsque la commune n'atteint pas ses objectifs au terme du délai qu'elle s'est fixée, elle est soumise, pour la durée de ce délai, à la contribution financière prévue à l'article L.302-7.

Toutefois, les dépenses qu'elle aura pu consentir pour la construction de logements sociaux seront déduites de cette contribution. Sont assimilées à ces dépenses le montant de la participation à la diversification de l'habitat (P.D.H.) que la commune aura pu percevoir.

Votre commission constate que le dispositif proposé par le projet de loi pour cet article, comme pour l'article relatif à la contribution financière de certaines communes, exclut encore toute modulation et traite de façon indifférenciée les communes quel que soit leur pourcentage de logements sociaux. L'Assemblée nationale a même accentué ce défaut majeur en refusant d'exclure les logements sociaux dans le calcul du nombre des résidences principales et de celui des logements construits depuis dix ans qui serviront à définir l'objectif minima de construction.

Par ailleurs, le délai maximum de trois ans accordé aux communes pour procéder aux acquisitions immobilières et engager des actions foncières est manifestement insuffisant compte tenu des procédures qu'il convient de respecter.

Enfin, le projet de loi limite les types de logements dont la commune doit permettre la réalisation aux seuls logements locatifs sociaux, refusant, de ce fait, toute véritable diversité de l'habitat.

Votre commission vous propose par amendement de modifier sur ces trois points le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation.

**Le dispositif qu'elle vous présente :**

- vise à permettre la réalisation de tous les types de logements sociaux, y compris les logements intermédiaires et les logements en accession à la propriété ;

- module l'objectif de réalisation de logements en fonction de l'importance du parc social de la commune et prend en compte les logements sociaux dans le calcul des objectifs à atteindre car il est juste d'appliquer des dispositions moins contraignantes aux communes qui ont déjà réalisé une partie de l'effort qui leur est demandé ;

- allonge à cinq années, c'est-à-dire à la durée minimale d'un programme local de l'habitat, le délai de réalisation de ses objectifs par la commune.

**Votre commission vous propose, enfin, un amendement de coordination avec ce dispositif au second alinéa de cet article.**

**● Article L.302-9 : Décret en Conseil d'Etat**

Le texte proposé pour cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions d'application de l'ensemble du présent chapitre (section I : "Programme local de l'habitat" et section II : "Dispositions particulières à certaines agglomérations) aux départements d'outre-mer.

**Votre commission vous demande d'adopter sans modification le texte proposé pour cet article.**

*Article 13 bis (nouveau)*

**Abrogation**

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois, vise à abroger l'article L.312-5-1 du code de la construction et de l'habitation relatif aux programmes locaux de l'habitat, institués par la loi du 2 juin 1983 donnant force de loi à la première partie du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code.

Compte tenu de l'insertion, par l'article 13, de nouvelles dispositions concernant les P.L.H. et de l'ouverture d'une faculté pour les communes d'élaborer, seules, un P.L.H., l'article L.312-5-1 devient, en effet, inutile.

Votre commission vous demande donc **d'adopter cet article sans modification.**

*Article additionnel après l'article 13 bis*

**Adaptation des programmes locaux de l'habitat et des conventions existants**

Par l'amendement qu'elle vous présente, votre commission vous propose de reprendre, après l'article 13 bis, les dispositions qu'elle a précédemment supprimées à l'article L. 307-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces dispositions, qui visent à permettre la transformation des conventions Ville habitat, des conventions d'agglomérations en cours et des programmes locaux de l'habitat déjà élaborés en vertu des règles en vigueur, méritent en effet d'être approuvées mais il n'est pas souhaitable de les faire figurer dans le code précité.

Votre commission vous demande **d'adopter cet article tel qu'elle vous le présente.**

*Article 14*

**Participation à la diversité de l'habitat**

L'article 14 du projet de loi insère dans le code de l'urbanisme une nouvelle section, comprenant onze articles, qui ouvrent la possibilité pour les communes et les EPCI de créer une contribution à la charge des constructeurs, dont ils déterminent le champ d'application et les modalités de perception et d'utilisation.

• **Article L.332-17 : Définition et calcul de la participation à la diversité de l'habitat (P.D.H.)**

Le premier alinéa du texte proposé qui définit la P.D.H. comme une "contribution à la diversité de l'offre de logements" précise l'autorité compétente pour l'instituer. La P.D.H. ne peut être créée que par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale dont le territoire est couvert par un programme local de l'habitat. Elle doit avoir pour objectif de faciliter la réalisation de logements à usage locatif au sens du 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, c'est-à-dire exclusivement les logements réalisés à l'aide de P.L.A. (prêts locatifs aidés).

Le premier alinéa du texte présenté par le gouvernement précisait, enfin, que la P.D.H. était perçue à l'occasion des opérations de construction.

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications importantes à cet alinéa.

Elle a prévu la possibilité d'une modulation géographique de la P.D.H. qui pourra être instituée sur tout ou partie du territoire concerné.

Elle a précisé que la décision instituant la P.D.H. doit être motivée.

Elle a, enfin, autorisé l'extension du champ d'application de la P.D.H. aux transformations d'usage des locaux.

Les alinéas suivants définissent l'assiette et le taux de la participation.

L'assiette est égale au produit de la valeur du terrain par mètre carré de surface hors oeuvre nette constructible par la surface hors oeuvre nette de l'opération (SHON).

Toutefois la valeur du terrain par mètre carré de SHON constructible est diminuée d'un montant forfaitaire qui est censé représenter la charge foncière compatible avec le financement des logements locatifs sociaux. Les montants forfaitaires, adoptés sans modification par l'Assemblée nationale, sont fixés respectivement à 600 francs dans les départements hors région d'Ile-de-France et à 900 francs dans les départements de la région d'Ile-de-France. Ces

montants seront actualisés tous les ans par référence à l'évolution de l'indice du coût de la construction.

La SHON constructible est, par ailleurs, définie comme celle qui résulte de l'application du coefficient d'occupation des sols (COS) au terrain concerné. En l'absence de COS, elle est égale à la superficie du terrain.

Le taux de la P.D.H. est fixé par l'autorité, commune ou E.P.C.I., qui a institué cette participation. Il ne peut cependant dépasser 15 %.

Il est, en outre, diminué lorsque les opérations de construction comprennent une proportion de logements sociaux, de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat ou de logements locatifs réalisés à l'aide de P.L.A. La réduction de taux est égale au rapport entre la surface consacrée aux logements sociaux et la SHON de l'opération.

Le dispositif proposé pour l'article L.332-17 par le projet de loi présente de nombreuses insuffisances :

- il autorise l'ensemble des communes ou EPCI ayant élaboré un programme local de l'habitat à instituer une participation à la diversité de l'habitat. Or, la P.D.H. n'a de sens que dans les communes qui présentent des insuffisances en matière de logement social. Dans ces communes, l'institution du P.D.H. aura pour effet de dissuader, toutes choses égales par ailleurs, les constructeurs privés et de permettre le financement des actions foncières et des acquisitions immobilières nécessaires à la réalisation de logements sociaux.

Au contraire, si la P.D.H. est instituée dans des communes où le pourcentage de logement sociaux est déjà supérieur à la moyenne nationale, son effet dissuasif ne fera que renforcer les difficultés de la commune à faire réaliser des logements privés ;

- comme toutes les dispositions du projet de loi, le dispositif proposé vise exclusivement à favoriser la réalisation d'une seule catégorie de logements sociaux, les logements locatifs financés par des prêts locatifs aidés ;

- les montants forfaitaires, représentatifs de charge foncière, qui viennent en diminution de l'assiette de la participation, ont été fixés arbitrairement et, insuffisamment modulés, ne reflètent pas la réalité des marchés fonciers. Les montants de 600 francs et de 900 francs, ont, notamment, été contredits par une étude dont votre rapporteur a eu connaissance (1) et qui, pour la période 1980-1987 donnait les chiffres de charge foncière suivants, actualisés au premier trimestre 1987 :

- unités urbaines de 200 000 à 2 000 000 d'habitants : 991 francs

- agglomération parisienne : 1 710 francs.

Quelle que soit la valeur des différentes estimations, il apparaît, de toute évidence, que le choix du gouvernement de ne retenir que deux références, l'une pour la région d'Ile-de-France, l'autre pour le reste du territoire national, aboutira nécessairement à des injustices ou à des rentes de situation ;

- enfin, le taux maximum retenu de la participation, soit 15 %, semble très excessif. Quelle que soit sa justification, la participation à la diversité de l'habitat a toutes les caractéristiques d'un nouvel impôt et en présente tous les risques économiques. Il renchérit le coût de la construction neuve et fait supporter le coût de la charge foncière par les ménages acquéreurs de logements. Selon les estimations dont votre rapporteur a eu connaissance, il apparaît que la P.D.H. pourrait induire une hausse des prix de la construction neuve qui s'échelonnerait entre 1 % sur des marchés fonciers détendus (prix du foncier au mètre carré inférieur à 9 000 francs) et 4 % voire plus de 7 % dans l'agglomération parisienne.

Parmi les effets pervers qui pourraient résulter de l'institution d'une P.D.H. à taux élevé, le plus grave serait, sans doute, de créer une baisse de la construction neuve privée, qui entraînerait sans nul doute des hausses spéculatives sur les logements anciens.

Votre commission, soucieuse d'assurer les conditions d'une application efficace, mais raisonnable de la P.D.H., vous propose à l'article L.332-17 plusieurs amendements qui visent à :

- limiter la possibilité d'instituer la P.D.H. aux communes dont le parc social est insuffisant en vertu des mêmes critères qui ont été déterminés à l'article 13, soit moins de 20 % de logements sociaux par rapport aux résidences principales, et moins de 18 % de

---

(1) Etude de la DAEI n° 155/1990

bénéficiaires d'allocations-logement par rapport à ces mêmes résidences principales ;

- préciser la référence aux conditions d'élaboration du programme local de l'habitat, par souci rédactionnel ;

- étendre le champ des logements dont la P.D.H. doit permettre la réalisation aux logements intermédiaires et aux logements en accession sociale à la propriété ;

- limiter le champ d'application de la P.D.H. aux seules opérations de construction en excluant les transformations d'usage. Ces dernières ne donnant pas lieu, dans tous les cas, à une demande de permis de construire, le fait générateur de la P.D.H. n'existerait pas ;

- préciser que le montant forfaitaire déductible de l'assiette de la P.D.H. correspond à un coût "foncier" et non à un coût "financier" ;

- régionaliser la fixation des montants forfaitaires en chargeant le Préfet de région de définir un montant forfaitaire régional, correspondant à la réalité du marché et après avis de l'observatoire foncier régional. Des observatoires fonciers existent déjà dans plusieurs régions françaises. Leur action est particulièrement appréciée, tant par les professionnels et les particuliers, que par les élus locaux. Leur généralisation dans l'ensemble des régions peut donc être envisagée. Votre commission vous proposera, par un article additionnel, d'en prévoir les modalités ;

- limiter à 10 % le taux maximum de la participation à la diversité de l'habitat ;

- prévoir que la diminution du taux de la P.D.H. pour les opérations de construction mixte (privé-social) est applicable non seulement à celles qui créent des logements en accession à la propriété ou des logements locatifs sociaux, mais aussi à celles qui créent des logements intermédiaires.

#### ● Article L.332-17-1 : Observatoires fonciers régionaux

Par cet article additionnel qu'elle vous demande d'insérer dans le code de l'urbanisme, votre commission vous propose de créer, dans chaque région, un observatoire foncier et de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la composition et les missions de ces

organismes qui seraient les instruments d'une politique foncière décentralisée proche des réalités locales.

**• Article L.332-18 : Liste des opérations exclues du champ d'application de la P.D.H.**

Ces opérations sont les suivantes :

a) les constructions de logements en accession à la propriété financées par les PAP (prêts aidés à l'accession à la propriété), les constructions de logements locatifs sociaux financés à l'aide de PLA et les constructions de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret, c'est-à-dire les logements intermédiaires.

b) les constructions réalisées à l'occasion d'une action ou d'une opération d'aménagement lorsque le programme global de construction comprend une surface de logements locatifs réalisés à l'aide de P.L.A. et lorsque la part de ces logements dans la surface totale construite est au moins égale au taux de la P.D.H. Cette disposition résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par M. Michel GIRAUD. La rédaction retenue vise, désormais, l'ensemble des opérations et actions d'aménagement définies à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme alors que le projet initial du gouvernement ne mentionnait que les zones d'aménagement concertées, les lotissements et les constructions réalisées par une association foncière urbaine.

c) les opérations de construction de maisons individuelles dont la surface hors oeuvre nette est inférieure ou égale à 170 m<sup>2</sup>.

L'exclusion du champ de la P.D.H. de ces constructions avait été repoussée par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission de la Production et des Échanges. Elle a été finalement rétablie en deuxième délibération à la demande du gouvernement.

d) les constructions édifiées par ou pour le compte de l'État, des collectivités locales et de leurs groupements ou par des établissements publics administratifs lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et qu'elles ne sont pas productives de revenus. L'Assemblée nationale a étendu cette catégorie aux constructions réalisées dans le cadre de concessions ou de mandats donnés par les organismes ci-dessus mentionnés, excluant ainsi, notamment, les constructions réalisées sur concession ou mandats par les sociétés d'économie mixte (SEM) du champ d'application de la P.D.H.

e) les constructions édifiées par les organismes sans but lucratif et exerçant leur activité en matière sanitaire ou sociale.

**Votre commission vous demande d'adopter sans modification le texte proposé pour cet article.**

**● Article L.332-19 : Modalités de versement**

Le texte proposé détermine les modalités par lesquelles les constructeurs se libèrent de la P.D.H. Deux possibilités leur sont ouvertes : le paiement, ou la dation. Celle-ci peut concerner :

- une partie du terrain d'implantation de la construction, permettant de construire des logements locatifs sociaux. Dans ce cas les droits de construire applicables à l'opération de construction sont augmentés en proportion de la superficie des terrains cédés, sans entraîner de conséquences sur les droits de construire applicables à ces derniers, par dérogation à l'article L.111-5 du code de l'urbanisme ;

- un terrain constructible sur le territoire de la commune permettant la construction de logements locatifs sociaux ;

- des logements vacants sur le territoire de la commune qui peuvent être utilisés en tant que logements locatifs sociaux, dans des conditions de confort fixés par décret, si nécessaire après travaux.

Le dernier alinéa du texte proposé tend à inciter les constructeurs à choisir la dation plutôt que le versement. Il prévoit, en effet, que la dation a un caractère libératoire si la valeur des terrains est au moins égale à 70 % du montant de la contribution financière que le constructeur aurait du verser au titre de la P.D.H.

L'incitation en faveur de la dation a été renforcée par l'Assemblée nationale, le gouvernement proposant initialement un taux de 80 %.

Votre commission vous présente, à cet article, quatre amendements :

Trois de ces amendements visent à étendre l'objet de la dation à l'ensemble du secteur du logement social incluant les logements intermédiaires et l'accession à la propriété aidée par l'Etat.

Le quatrième amendement autorise les constructeurs à proposer en dation des locaux et non de limiter cette faculté aux seuls logements. Compte tenu des possibilités architecturales de transformation de locaux (anciens ateliers, bâtiments divers) en logements, il est apparu à votre commission que la rédaction retenue par l'Assemblée nationale était trop restrictive. Votre commission vous propose, en outre, de supprimer le renvoi à un décret fixant les normes d'habitabilité et de confort pris après avis de la commission nationale de concertation, considérant que cette disposition conduirait à trop de formalisme. Il convient, sur ce point, de rappeler que les biens cédés font l'objet d'une évaluation contradictoire et que celle-ci tiendra compte de leur état et des éventuels travaux à réaliser.

● **Article L.332-20 : Déclaration et évaluation des terrains, logements et constructions**

Le texte proposé précise les modalités de la déclaration et de l'évaluation de la construction servant de base à l'application de la P.D.H.

Ces deux opérations sont réalisées à l'occasion du dépôt de la demande de permis de construire.

La constructeur doit alors déclarer la valeur du terrain d'implantation de la construction projetée ou celle du terrain qu'il envisage d'apporter en règlement de la P.D.H., ainsi la situation, la superficie et les caractéristiques de ce dernier ou des logements qu'il entend céder.

La valeur des terrains est appréciée à la date du dépôt de la demande de permis de construire.

Le dispositif prévoit, en outre, que lorsque le constructeur estime être exclu du champ d'application de la P.D.H., soit parce que la construction envisagée ne comprend que des logements sociaux (PAP, PLA et logements intermédiaires au sens du a) de l'article L.332-18), soit parce qu'il entre dans le cadre d'une action ou d'une opération d'aménagement dont le programme de construction comporte une part de logements locatifs sociaux (dans les conditions prévues au b) de l'article L.332-18), il doit fournir les pièces justifiant du respect de l'objectif de diversité de l'habitat.

Le projet de loi initial ne prévoyait qu'une procédure assez sommaire en cas de contestation de la valeur déclarée par le demandeur du permis de construire.

L'Assemblée nationale a adopté un dispositif plus équilibré qui précise que le directeur des services fiscaux est consulté sur la valeur déclarée par le constructeur, son avis, donné dans le délai d'un mois, constituant l'évaluation administrative.

Si celle-ci est différente de la valeur déclarée, elle doit être notifiée au constructeur avec l'avis du directeur des services fiscaux.

A défaut d'accord du demandeur sur l'évaluation administrative, la valeur du terrain ou du local est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Afin de ne pas retarder excessivement les opérations de construction, le dernier alinéa prévoit que la contestation des valeurs des terrains et logements est sans effet sur la délivrance du permis de construire.

Votre commission vous présente, à cet article, un amendement qui, par coordination avec l'amendement présenté à l'article L.332-19, vise à remplacer le mot "logement" par le mot "local".

#### ● Article L.332-21 : Perception et affectation des versements

Le texte proposé détermine les règles de perception et d'affectation du produit financier de la P.D.H.

Il prévoit que la contribution financière est perçue par la personne publique (commune ou EPCI) qui a institué la participation à la diversité de l'habitat.

Le produit doit en être affecté, dans un délai de deux ans, à l'acquisition de terrains ou de locaux destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux, sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. L'Assemblée nationale a prévu que la P.D.H. pourrait, en outre, être affectée à l'acquisition de logements.

Ces acquisitions peuvent être réalisées soit par la commune ou l'EPCI, soit par un établissement public d'aménagement, un établissement public foncier (dont la création est autorisée par la présente loi), un organisme d'H.L.M. ou une société d'économie mixte locale de construction ou d'aménagement, cette dernière faculté ayant été ajoutée par l'Assemblée nationale.

Le second alinéa du texte proposé précise que la réalisation de logements locatifs sociaux sur les terrains ou dans les

locaux acquis doit intervenir dans un délai de cinq ans à compter du versement de la contribution financière des constructeurs.

Votre commission vous présente, à cet article, deux amendements de coordination tendant à élargir la notion de logement social et un amendement portant à trois ans le délai au terme duquel le produit de la P.D.H. doit être affecté, par analogie avec le délai de l'affectation de la contribution des communes prévu à l'article 13 (art. L.307-2 du code de la construction et de l'habitation).

**• Article L.332-22 : destination des biens apportés par les constructeurs en paiement de la P.D.H.**

Le texte proposé prévoit que la dation s'effectue au profit de la personne publique qui a institué la P.D.H. (commune ou EPCI).

Toutefois, cette dernière peut déroger à la règle générale un désignant un attributaire sous réserve de l'accord de celui-ci.

La liste des personnes ayant qualité à devenir attributaire comprenait, dans le projet de loi présenté par le gouvernement : les organismes d'H.L.M., les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers. L'Assemblée nationale a ajouté à cette énumération les offices publics d'aménagement et de construction et les SEM locales dans le cadre de conventions spécifiques de réserves foncières, catégorie juridique qu'il est, semble-t-il, difficile de déterminer précisément.

Mais elle a, sans doute involontairement, limité aux seuls offices publics d'H.L.M. les organismes d'H.L.M. susceptibles d'être attributaire d'un terrain ou d'un logement et exclu, par conséquent, les sociétés anonymes d'H.L.M.

Le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L.332-22 prévoit, enfin, que le maire ou le président de l'EPCI peut mettre à disposition ou donner par bail à construction à une personne morale de droit privé ces terrains et logements. Cette faculté est cependant limitée par deux conditions : la personne ainsi désignée doit avoir vocation à réaliser des logements locatifs sociaux et la mise à disposition ou le bail doivent avoir pour objectif la réalisation de logements locatifs sociaux.

Enfin, le dernier alinéa fixe un délai maximal de cinq ans, à compter de la dation, pour la réalisation effective des logements locatifs sociaux.

Votre commission vous présente, à cet article, cinq amendements, dont l'objet est :

- d'élargir la définition des logements sociaux ;
- de permettre la dation de locaux ;
- d'autoriser l'ensemble des organismes d'H.L.M. à devenir attributaire des terrains et des locaux ;
- de préciser la catégorie des sociétés d'économie mixte locales qui est susceptible de devenir attributaire de ces biens en visant les SEM locales de construction ou d'aménagement.

● **Article L.332-23 : Aliénation et cession des biens**

Le texte proposé, tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale, règle le sort des biens, acquis grâce à la contribution financière ou reçus par dation qui n'auraient pas reçu l'affectation prévue aux articles précédents. Ces biens peuvent alors être transférés gratuitement à un autre organisme public d'H.L.M., une société d'économie mixte locale dans le cadre de conventions spécifiques de mesures foncières ou un autre établissement public foncier. Ce transfert est décidé par le juge de l'expropriation saisi par le Préfet.

Ce dispositif, particulièrement surprenant par sa confusion (le projet de loi ne précise nullement l'affectation des biens) et par sa brutalité (la décision de transfert est prise sans même consulter la personne publique qui a institué la P.D.H.) est sans rapport avec le texte initial du projet de loi qui fixait les règles d'aliénation et de cession des biens reçus en paiement de la P.D.H. Dans sa version première, l'article L.332-23 prévoyait, en effet, que les biens acquis ou reçus ne pouvaient être aliénés qu'en vue de l'acquisition d'autres terrains ayant la même destination, à savoir la réalisation de logements locatifs sociaux et sous réserve de l'accord du représentant de l'Etat. La procédure de transfert, que l'Assemblée nationale a maintenu seule, s'appliquait alors plus logiquement au cas où cette condition mise à l'aliénation n'était pas respectée.

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article, qui rétablit la possibilité d'aliéner les biens acquis ou cédés en l'enserrant, toutefois, dans des limites précises. Elle a estimé, en effet, que ce dispositif favoriserait une gestion efficace des biens.

● **Article L.332-24 : Etablissement, liquidation, recouvrement et restitution de la P.D.H.**

Le texte proposé n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale. Il prévoit que les modalités d'établissement, de liquidation, de recouvrement et de restitution de la P.D.H., lorsqu'elle est payée sous forme de contribution financière, sont les mêmes que celles qui existent en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Il précise aussi que le montant de la P.D.H. est déduit du versement pour dépassement du COS.

Votre commission vous propose à cet article un amendement rédactionnel.

● **Article L.332-25 : Non respect des conditions d'exonération de la P.D.H.**

Le texte proposé pour cet article précise les effets du non-respect dans les constructions réalisées des conditions qui avaient permis l'exclusion du champ d'application de la P.D.H. Si l'administration constate que ces conditions, mentionnées à l'article L.332-18 n'ont pas été respectées, le constructeur devient redevable de la P.D.H. à compter de la date de la constatation.

Votre commission vous demande d'adopter sans modification le texte proposé pour cet article.

● **Article L.332-26 : Obligation de suivi et de contrôle de l'utilisation des biens et des fonds acquis, reçus ou perçus du fait de l'institution de la P.D.H.**

Les affectataires directs (commune ou EPCI) ou indirects doivent tenir à jour un registre des terrains et des locaux. En outre, les affectataires indirects sont contraints à rendre compte, chaque année, aux personnes morales (commune ou EPCI) ayant institué la P.D.H., de l'utilisation des fonds et des biens dont ils sont responsables de l'affectation.

Votre commission vous propose à cet article un amendement de coordination visant à permettre à d'autres

personnes morales que les établissements publics (SEM locales, sociétés d'H.L.M.) de devenir affectataires des biens.

● **Article L.332-27 : Entrée en vigueur**

Le texte proposé pour cet article qui fixe les délais de l'entrée en application de la P.D.H., a été précisé par l'Assemblée nationale.

Il prévoit que la P.D.H. s'applique aux opérations de construction dont les demandes de permis de construire ont été déposées six mois après l'institution de la participation.

Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les conditions d'application de la P.D.H. dans ces départements d'outre-mer. L'Assemblée nationale a, sur ce point, prévu que ce décret pourrait notamment prendre en compte les logements évolutifs sociaux.

Votre commission vous propose, à cet article, un amendement rédactionnel.

*Article 15*

**Prise en compte de la participation à la diversité de l'habitat dans le code de l'urbanisme, le code général des impôts et le code des communes**

Cet article, de coordination, modifie des articles du code de l'urbanisme, du code général des impôts et du code des communes, afin de prendre en compte la création de la P.D.H.

Le **paragraphe I** insère la mention de la P.D.H. dans l'article L.332-6 du code de l'urbanisme relatif aux taxes, contributions et obligations qui peuvent être exigées des bénéficiaires d'autorisations de construire.

Le **paragraphe II** insère la même mention dans l'article L.332-12 du même code relatif aux contributions pouvant être mises à la charge des lotisseurs, des personnes aménageant un terrain

destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir ou des associations foncières urbaines.

**Le paragraphe III** ajoute la P.D.H. à la liste des contributions constituant fiscalement un élément du prix de revient du terrain sur lequel est édifiée une construction et modifie, en ce sens, le paragraphe I de l'article 302 septies B du code général des impôts.

**Le paragraphe IV**, ajouté par l'Assemblée nationale, modifie l'article L.253-2 du code des communes pour compléter la liste des recettes des communautés urbaines par la mention de la P.D.H.

Votre commission vous demande **d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 15 bis (nouveau)*

**Exclusion des dispositions de la loi "MOP" des immeubles acquis par les organismes d'H.L.M. par contrat de vente d'immeuble à construire**

Sur proposition de sa commission saisie au fond, l'Assemblée nationale a introduit deux articles additionnels après l'article 15, dont l'objet est de faciliter l'activité des organismes H.L.M. afin de *"permettre une plus grande insertion de l'habitat social dans l'ensemble des constructions"*.

Les deux articles 15 bis et 15 ter modifient ainsi l'article premier de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée, dite loi "MOP" afin de permettre aux organismes d'H.L.M. d'être exonérés, pour certaines opérations, de l'application des dispositions de cette loi.

En effet, le champ d'application de la loi MOP résulte d'un double critère : la qualité du maître d'ouvrage et la nature des ouvrages concernés.

Les maîtres d'ouvrages, auxquels s'applique cette loi, sont principalement des maîtres d'ouvrage publics (l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de villes nouvelles, leurs groupements ainsi que certains syndicats mixtes). Peuvent aussi être

soumis à cette loi des maîtres d'ouvrage privés comme les organismes de sécurité sociale privés ou les organismes privés d'H.L.M.

Le second critère est celui de la nature des ouvrages. La MOP s'applique aux ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure et aux équipements industriels destinés à leur exploitation. Par dérogation, certains ouvrages entrant dans cette catégorie ne sont pas soumis aux dispositions de cette loi.

L'objet des deux articles nouveaux est précisément de compléter la liste des opérations dérogatoires pour permettre aux organismes H.L.M. qui, de droit, entrent dans la catégorie des maîtres d'ouvrage soumis à la MOP que ce soit au titre d'établissements publics des collectivités territoriales (2° de l'article premier) ou de celui d'organismes privés d'H.L.M. mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (4° de l'article premier), d'échapper, pour certaines de leurs opérations, à l'application de cette loi.

L'article 15 bis nouveau tend à compléter l'article premier de la loi précitée pour exclure du champ d'application des dispositions de la MOP les ouvrages de bâtiment acquis par un contrat de vente d'immeuble à construire (articles 1601-1, 1601-2 et 1601-3 du code civil) par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du code de la construction, c'est-à-dire les organismes d'H.L.M.

La vente d'immeubles à construire est régie par les articles 1601-1 à 1604-4 du code civil, repris dans les articles L. 261-1 à L. 261-4 du code de la construction et de l'habitat.

Le principe de la vente d'immeuble à construire est fixée par l'article 1601-1 du code civil ; les différents types de vente, susceptibles d'être effectués dans ce cadre, sont définies aux articles 1601-2 (vente à terme) et 1601-3 (vente en l'état futur d'achèvement).

Les ventes d'immeubles à construire font l'objet d'une réglementation particulière, du fait de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 et du décret n° 67-1166 du 22 décembre 1967, dont les dispositions codifiées dans le code de la construction et de l'habitation assurent d'importantes protections à l'acquéreur : le vendeur s'engage sur un descriptif et des plans précis, sur un délai de livraison et sur un prix et fournit une garantie d'achèvement et une garantie des vices de caractère décennal, couverte par des assurances obligatoires.

Si les principes posés par la loi MOP se conçoivent aisément dans le cadre d'un contrat de maîtrise d'oeuvre ou une délégation de maîtrise d'ouvrage, il n'y a pas de raison d'instituer les

mêmes règles de protection dans la vente en l'état futur d'achèvement ou la vente à terme.

Votre rapporteur s'interroge, cependant, sur la portée réelle de la notification apportée dans la mesure où ce type de contrat rend déjà, lui semble-t-il, pratiquement inopérants les dispositions de la loi MOP. Il note, en outre, que l'assouplissement apporté ne concerne que les organismes d'H.L.M.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 15 ter (nouveau)*

**Possibilité pour le préfet de dispenser de l'application de la loi "MOP" certaines opérations effectuées par les organismes d'H.L.M.**

Adopté dans les mêmes conditions que l'article précédent, cet article complète, lui aussi, l'article premier de la loi MOP précitée.

Il permet au préfet de dispenser de tout ou partie de la loi "MOP" les ouvrages édifiés par les organismes mentionnés à l'article précité L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque ces ouvrages sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques.

Selon les auteurs de l'amendement, il s'agit de permettre aux organismes H.L.M. de participer à des opérations "mixtes" les associant à des promoteurs privés. De telles opérations contribuent d'ailleurs à l'objectif affiché par le présent projet de loi de favoriser la mixité de l'habitat.

Concrètement, il serait ainsi possible de soumettre à un même régime juridique les opérations de construction réalisées, qu'elles s'effectuent d'un projet d'un organisme d'H.L.M. ou d'un promoteur privé. Or jusqu'ici il n'était possible aux organismes d'H.L.M. de déléguer leur maîtrise d'oeuvre qu'à un autre organisme H.L.M. ou à une personne publique. La modification peut donc s'avérer pratiquement opportune.

On notera que c'est au représentant de l'Etat qu'il appartiendra d'accorder ou non cette dérogation, dont il déterminera,

par ailleurs, le champ d'étendue puisqu'il indiquera de quelles dispositions de la loi sera dispensé l'organisme H.L.M.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article conforme.**

### TITRE III

## DU MAINTIEN DE L'HABITAT, NOTAMMENT À VOCATION SOCIALE, DANS LES QUARTIERS ANCIENS

Le titre troisième rassemble trois articles susceptibles de concerner, à des titres divers, l'habitation dans les quartiers anciens :

- l'article 16, relatif à l'élaboration de "programmes de référence" pour les opérations d'amélioration et de réhabilitation (article L.300-5 nouveau du code de l'urbanisme) ;

- l'article 17, qui donne aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat une consécration législative (article L. 303-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation) ;

- l'article 18, modifiant les dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière ou d'amélioration de l'habitat.

Le présent titre encourt les mêmes critiques que l'ensemble du projet de loi. A n'en considérer que l'intitulé, il semble que l'un des aspects essentiels soit appréhendé. Le contenu, malheureusement, reste très en deça des objectifs affichés. Concrètement, sous couvert de moralisation et de maintien de la diversité de l'habitat, il conduit à créer deux procédures nouvelles, aux effets pratiques aléatoires, et à remettre en cause pour partie un avantage fiscal.

#### *Article 16*

### **Elaboration d'un programme de référence pour certaines actions d'aménagement**

Cet article crée, avant le titre I du livre troisième du code de l'urbanisme, un article L.300-5 qui prévoit l'élaboration d'un "programme de référence" destiné à servir de cadre à certaines actions ou opérations d'aménagement. Ces actions ou opérations

doivent concerner, notamment, la mise en valeur des quartiers anciens, la protection du patrimoine historique et architectural et des sites urbains, la lutte contre l'insalubrité et l'amélioration du confort des logements.

On notera, qu'ainsi définies, les actions ou opérations peuvent, pour certaines d'entre elles, notamment l'amélioration du confort des logements, concerner des quartiers récents dégradés, alors que le titre dans lequel s'insère cet article concerne expressément les quartiers anciens.

Il aurait convenu, sur ce point, soit d'aligner la rédaction de cet article sur les intentions définies dans l'exposé des motifs, soit d'en modifier l'intitulé.

Il semble que soient, implicitement, visées les procédures spécifiques suivantes, susceptibles d'être mises en oeuvre à des titres divers dans les quartiers anciens :

- la restauration immobilière, notamment celle effectués dans les secteurs sauvegardés ;

- les opérations conduits dans le cadre de la loi "MALRAUX" du 4 août 1962, destinées à assurer la sauvegarde des quartiers présentant un intérêt historique ou esthétique ;

- les opérations de résorption de l'habitat insalubre, qu'il s'agisse de sa destruction systématique ou de sa remise en état ;

- les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

L'objet de cet article, selon l'exposé des motifs du projet de loi, tend à ce que les actions ou opérations d'aménagement, conduites à ces différents titres, s'inscrivent dans un souci de cohérence, dans un programme de référence.

Ce programme de référence sera élaboré par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les agglomérations où la mise en oeuvre de telles procédures d'amélioration ou de réhabilitation sera rendue nécessaire par l'état de l'habitat existant.

Le deuxième alinéa précise que le programme devra tenir compte des objectifs et principes de diversité de l'habitat fixés par la présente loi.

Le troisième alinéa prévoit, qu'avant son approbation, le projet de programme de référence sera soumis, le cas échéant, à l'avis

de l'architecte des bâtiments de France et mis à la disposition du public pendant un mois.

Le dernier alinéa précise que le programme est joint au dossier des actions ou opérations d'aménagement concernées, lorsque ces dernières doivent faire l'objet soit d'une enquête publique, soit être soumises à la procédure de concertation prévue à l'article L.300-2. Cet article organise, en effet, une procédure de concertation préalable qui associe, pendant toute la durée d'élaboration du projet "les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées" dans différentes hypothèses, notamment celle ou une opération d'aménagement "modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune".

• Sur cet article, l'Assemblée nationale a apporté deux amendements :

- le premier, au premier alinéa du texte proposé pour l'article L.300-5, précise que l'établissement public de coopération intercommunal susceptible d'élaborer un tel programme de référence doit être compétent en matière d'urbanisme ou d'habitat ;

- le second complète le troisième alinéa de l'article L.300-5 en prévoyant qu'avant son approbation, le projet de programme de référence doit être soumis pour avis au conseil départemental de l'habitat.

• Il apparaît à votre commission douteux qu'il faille, par voie législative, imposer aux autorités compétentes la mise en place d'un programme de référence, qu'à l'évidence, dans le souci de coordonner les actions menées au titre de la réhabilitation dans les quartiers anciens, elles auront nécessairement élaboré.

Par ailleurs, comme il l'a été dit, il est contestable d'insérer cet article dans les articles préliminaires du code de l'urbanisme consacrés aux principes généraux de l'aménagement foncier.

En outre, votre commission considère que la portée de cet article est incertaine.

Apparemment, à l'exception de la prise en compte des objectifs de la présente loi et de la soumission de ce type de programme à la consultation de la population, il n'est pas apporté de modification aux mécanismes déjà susceptibles d'être mis en oeuvre. On notera qu'une fois de plus, l'Etat évite de s'engager financièrement.

En dépit des réserves qu'elle formule sur l'utilité de cet article, votre commission n'a pas décidé de vous en demander la suppression.

Les amendements qu'elle vous demande d'adopter s'efforcent d'améliorer la cohérence de cet article :

- en supprimant au premier alinéa, les mots "en matière d'urbanisme et d'habitat" ;

- en apportant une amélioration rédactionnelle au quatrième alinéa.

Votre commission vous demande d'adopter cet article, tel qu'amendé.

### *Article 17*

#### **Opérations programmées d'amélioration de l'habitat**

Cet article crée, dans le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, un chapitre III, "opérations programmées d'amélioration de l'habitat", composé d'un article unique.

Cet article L.303-1 donne une consécration législative à la procédure des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) , jusqu'ici définie par simple circulaire. Il donne ainsi un fondement et un contenu législatif à ce type d'opération, en en réaffirmant la vocation sociale.

Selon les termes de la circulaire du ministère de l'équipement n° 80-89 du 10 juillet 1980 modifiée par la circulaire du ministère de l'urbanisme n° 82-01 du 7 janvier 1982 relative aux OPAH, ces opérations "sont définies comme un ensemble d'interventions s'inscrivant dans un programme général d'amélioration d'immeubles ou de logements".

Une telle opération se justifie *"lorsque l'évolution générée par le libre jeu du marché risque de déboucher sur des situations aux conséquences sociales inacceptables, ou lorsqu'aucun mouvement spontané ne vient remédier à la dégradation physique du patrimoine*

*bâti, risquant d'accuser ainsi une processus de paupérisation et de ségrégation sociale".*

Elle peut être mise en oeuvre, d'autre part, lorsqu'il faut "traiter, dans un tissu diversifié, les bâtiments ou îlots de grande qualité architecturale ou les logements insalubres susceptibles d'être améliorés".

Une OPAH se déroule dans le cadre d'une convention, d'une durée en principe de trois ans, passée entre une collectivité locale (commune ou groupement de communes ayant la capacité juridique de contracter), l'Etat et l'ANAH.

La convention doit constituer une charte d'action explicitant la politique d'aménagement et les diverses mesures qui seront mises en oeuvre, de nature à inciter propriétaires et locataires à engager les travaux de restauration de leurs immeubles.

La collectivité locale doit s'engager à prendre les mesures nécessaires pour assurer le succès de l'opération, en établissant les programmes d'action pour le quartier à réhabiliter et se donner les moyens de leur mise en oeuvre. L'Agence prend, de son côté, des mesures particulières en faveur de l'opération.

Dans le cadre de la réhabilitation urbaine, les OPAH prennent en compte l'ensemble des conditions de l'habitat : espaces publics, services collectifs, transports, environnement social, architecture, commerce et artisanat, de manière à permettre la "réanimation" de la vie sociale.

Là aussi, il apparaît à votre rapporteur insatisfaisant d'insérer cet article qui concerne certes les quartiers anciens, mais aussi les quartiers dégradés, dans un titre spécifiquement consacré aux quartiers anciens.

Le premier alinéa indique que ces opérations ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti et qu'elles doivent tendre "à améliorer l'offre de logement ainsi qu'à maintenir les services de voisinage". Elles doivent respecter les objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et le cas échéant du programme local de l'habitat. Il y est en outre indiqué, de façon quelque peu obscure, qu'elles sont mises en oeuvre "dans le respect des équilibres sociaux" et de "la sauvegarde des droits des occupants".

Elles donnent lieu à une convention passée entre l'Etat, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et la commune ou l'établissement public intercommunal compétent.

Cette convention précise :

- le périmètre de l'opération ;
- le montant total des aides susceptibles d'être accordées par l'ANAH, l'Etat, la commune, l'établissement public ou d'autres personnes publiques ;
- les actions d'accompagnement prévues par la commune ou l'établissement public ;
- les actions destinées à assurer "le respect de la diversité de la population" et à favoriser le maintien sur place des occupants.

Les deux derniers alinéas prévoient la mise à disposition du public pendant un mois du projet de convention avant sa signature, puis, après sa signature et pendant sa durée de validité, la possibilité de le consulter en mairie.

• L'Assemblée nationale a apporté sur cet article un certain nombre de modifications :

- elle a précisé que l'objet des OPAH était d'améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs :

- s'agissant des aides, elle a étendu la liste des personnes susceptibles de les accorder aux personnes privées, puis complété l'énumération des actions concernées en ajoutant à l'amélioration de l'habitat, "la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social, les baux à réhabilitation et l'accompagnement social".

- elle a prévu que la convention devait préciser, non seulement les actions d'accompagnement prévues, mais aussi celles d'amélioration du cadre de vie et, enfin, qu'il s'agissait non pas de favoriser le maintien sur place des occupants mais de maintenir le caractère social de l'occupation des logements locatifs.

• Votre commission vous propose d'adopter sur cet article :

- un amendement supprimant l'ajout de l'Assemblée nationale qui tendait à préciser que l'amélioration de l'offre de logements concernait particulièrement les logements locatifs, ce qui paraît superflu et d'un effet d'affichage discutable dans la mesure où les actions entreprises dans ce cadre les concernent tout particulièrement, mais que les propriétaires occupants peuvent être aussi concernés ;

- un **amendement** précisant que les aides susceptibles d'être accordées concerneront non seulement l'accompagnement social, mais l'ensemble des actions d'accompagnement prévues dans la convention ;

- un **amendement** précisant que la convention devra également prévoir les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie conduites par l'Etat ;

- un **amendement** précisant que la convention devra fixer les actions tendant à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;

- un **amendement** précisant que la convention devra aussi prévoir les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

### *Article 18*

#### **Modification des dispositions fiscales relatives à certaines opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat**

Cet article modifie sur trois points les dispositions fiscales applicables à certaines opérations immobilières :

- le premier paragraphe concerne le régime de déductibilité fiscale des déficits fonciers réalisés dans le cadre de la loi "MALRAUX" ;

- le deuxième paragraphe est relatif au régime des travaux de démolition réalisés à l'occasion du même type d'opérations ;

- le dernier paragraphe clarifie le traitement fiscal des subventions et indemnités servant à financer des charges déductibles.

● **Premier paragraphe : imputation des déficits fonciers provenant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière (article 156 du C.G.I.).**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 156 du code général des impôts relatif à la détermination du revenu imposable organise un régime dérogatoire pour l'imputation des déficits fonciers résultant de certains travaux. Alors que la règle est que les déficits fonciers s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des cinq années suivantes (ou les 9 années, s'il s'agit d'immeubles soumis au statut du fermage). Il est prévu que les déficits fonciers puissent être reportés successivement sur le revenu global jusqu'à la cinquième année :

- pour les propriétaires ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière, faite en application des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme ;

- pour les nus-propriétaires effectuant des travaux en application de l'article 605 du code civil

- pour les propriétaires de monuments classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel.

Le présent article ne modifie pas le régime applicable à ces deux dernières catégories, mais, en revanche, encadre beaucoup plus strictement le régime applicable aux opérations groupées de restauration immobilière.

Désormais, le régime d'imputation dérogatoire ne sera applicable que si les propriétaires s'engagent à louer nu à usage de résidence principale des locataires, pendant une durée de neuf ans.

Cette location devra prendre effet dans les douze mois qui suivent l'achèvement des travaux de restauration. Elle devra, en outre, respecter les conditions prévues par une convention qui sera passée, pour une durée minimale de neuf ans, entre le propriétaire et l'Etat. Cette convention fixera, en particulier, les montants maximaux du loyer et des ressources du locataire, qui ne pourront être supérieurs à des plafonds fixés par décret.

Le propriétaire souhaitant bénéficier de déductions fiscales est désormais soumis à quatre conditions cumulatives :

- la déduction n'est plus ouverte qu'aux seuls propriétaires de locaux d'habitation. Sont donc expressément exclus du bénéfice de la déduction les travaux ayant porté sur des locaux commerciaux. Il

semble sur ce point que l'interprétation de l'administration fiscale avait déjà exclu du régime de déduction ce type de travaux, combinant les dispositions des articles 31 et 156 du code général des impôts ;

- ces locaux doivent être loués nus, comme résidence principale et pour une durée de neuf ans ;

- la location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent l'achèvement des travaux ;

- la location doit respecter les conditions d'une convention passée entre l'État et les propriétaires pour une durée de neuf ans ;

- le loyer et les ressources du locataire devront être inférieurs à des montants maximaux fixés par décret.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre d'État a indiqué que ces plafonds seront fixés à deux fois les montants retenus pour le P.L.A. et feront l'objet d'une réactualisation chaque année.

En cas de non respect de l'engagement pris par le propriétaire ou des conditions de location, le montant des déficits indûment imputés viendra majorer le revenu global de l'année. Ces déficits seront considérés comme constitutifs d'une insuffisance de déclaration pour l'application de l'article 1733 du code général des impôts, c'est-à-dire qu'ils ne feront pas l'objet des intérêts de retard et de la majoration si les déficits n'excèdent pas le dixième de la base d'imposition.

● Il apparaît à votre commission que sous couvert de moralisation et de favoriser la diversité de l'habitat, on instaure en réalité un système administratif difficilement gérable et dont le seul effet pratique paraît être de limiter le régime de déductions fiscales, qui pourtant ont fait la preuve de leur intérêt pour la réhabilitation de notre patrimoine.

En outre, un certain nombre de problèmes, d'ailleurs soulevés lors des débats à l'Assemblée nationale, ne manquent pas de se poser :

- en cas de changement dans les revenus de locataire en cours de bail ;

- avec l'obligation de réintégrer dans les lieux, après réhabilitation, le précédent occupant, dont le bail n'est que suspendu pendant la durée des travaux. On peut imaginer, ainsi qu'un occupant s'avère finalement dépasser le plafond de revenus prévu et

que le propriétaire, contraint de poursuivre le bail, ne puisse bénéficier de l'exonération fiscale attendue.

Enfin, votre rapporteur redoute qu'un tel dispositif aboutisse à remettre en cause les objectifs de réhabilitation du patrimoine de centre ville justifiant ce dispositif fiscal dérogatoire dans la mesure où l'on cherche désormais à lui faire jouer un rôle qui n'est pas à l'origine le sien.

Votre commission a finalement considéré pouvoir maintenir ce paragraphe en l'amendant pour y apporter les modifications qu'elle a jugées nécessaires.

Elle vous demande d'adopter un **amendement** tendant à permettre, dans un souci de diversification, des activités et d'animation de centres villes aux propriétaires d'immeubles dont au plus 25 % de la superficie de la superficie n'est pas à usage d'habitation de bénéficier de la déduction fiscale.

Dans sa rédaction actuelle, cet article pourrait avoir des effets pervers. Quand l'immeuble comportera des locaux commerciaux, ce qui sera le cas le plus fréquent, ne serait-ce que pour les rez de chaussée, la rénovation deviendra le plus souvent impossible. Les propriétaires de ces locaux, exclus par l'article 18 du bénéfice de la loi MALRAUX, n'accepteront évidemment pas de donner leur accord à la copropriété pour engager des dépenses importantes alors qu'ils seront privés de la contrepartie fiscale.

La rédaction retenue par l'amendement permet, en outre, de traiter le cas des parties communes.

Dans un souci de diversification de l'habitat, conforme à celui affiché par le projet de loi, elle vous propose d'adopter un deuxième **amendement** tendant à soumettre à la convention prévue la moitié au moins des superficies louées à des fins d'habitation, au lieu de leur totalité.

Elle vous propose enfin de retenir un **amendement** tendant à ne soumettre que les nouveaux baux conclus aux plafonds fixés par la convention et à préciser que le montant des loyers et des ressources du locataire ne pourront être supérieurs du double des plafonds fixés pour les prêts aidés par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

● **Deuxième paragraphe : régime fiscal des dépenses liées aux travaux de démolition dans le cadre des opérations de restauration immobilière (article 31 du code général des impôts).**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 31 du code général des impôts, qui fixe la liste des charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net, ne permet pas de déduction spécifique pour des travaux de démolition, entrepris dans le cadre d'opération de restauration immobilière, qui ne peuvent être assimilés à des dépenses d'amélioration au sens du b) du 1er). Ces travaux sont donc pris en compte, forfaitairement au titre de la déduction de 8 % prévue au e) du 1er).

Le présent article modifie le régime applicable en permettant la déductibilité des travaux de démolition, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement, lorsque, de façon cumulative :

- ces travaux sont prévus par les plans de sauvegarde et de mise en valeur et imposés par l'autorité qui délivre le permis de construire ;

- ces travaux sont réalisés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière ;

- les conditions de location du 3° du 1°) de l'article 156 du code général des impôts sont remplies.

Votre commission vous propose, d'adopter un amendement supprimant cette condition par coordination avec les modifications apportées au paragraphe précédent.

● **Troisième paragraphe : traitement fiscal des subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles (article 29 du C.G.I.)**

Dans sa rédaction actuelle, cet article définit le revenu brut des immeubles comme le montant des recettes brutes perçues par le propriétaire, augmenté du montant des dépenses lui incombant et mises à la charge du locataire et minoré de celui des dépenses qu'il supporte pour le compte du locataire.

Traditionnellement, tant l'administration fiscale que la jurisprudence considéraient qu'entraient dans la catégorie des

**recettes les subventions et indemnités, lorsqu'elles étaient destinées à financer des dépenses déductibles.**

**Or, par deux décisions en date du 30 mai 1988, le Conseil d'Etat a jugé que les subventions de l'ANAH et les indemnités d'assurances ne devraient pas être considérées comme des recettes. Logiquement, l'administration a alors décidé d'imputer ces subventions et indemnités sur les dépenses déductibles.**

**L'objet de cet article est de revenir au régime antérieur : les dépenses déductibles ne sont pas minorées des subventions et indemnités reçues ; en revanche, ces subventions et indemnités sont intégrées dans le revenu brut, avec, notamment, pour effet d'augmenter la base de calcul de la déduction forfaitaire.**

**Votre commission vous propose d'adopter ce paragraphe sans modifications.**

**● Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.**

## **TITRE IV**

### **DE L'EVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES**

Le titre IV, relatif aux grands ensembles, rassemble trois articles :

- l'article 19 procède à la réécriture de l'article L.213-11 du code de l'urbanisme et prévoit la suppression de plein droit des ZUP ;

- l'article 19 bis, introduit par l'Assemblée nationale, complète, par coordination, l'article L.123-12 du code de l'urbanisme ;

- l'article 20 modifie l'article 1466A du code général des impôts afin de permettre d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements s'installant dans les grands ensembles ;

- l'article 21, supprimé par l'Assemblée nationale pour être réintroduit au titre IV, était relatif à l'obligation des offices d'habitation à loyer modéré de rendre compte au conseil municipal de leurs politiques.

Là aussi, derrière un titre ambitieux, les articles proposés paraissent tous en deça des nécessités. C'est d'ailleurs le sentiment exprimé dans le rapport du Conseil économique et social qui regrettait que ce titre ne comporte qu'une "modification nécessaire mais purement technique" des règles d'urbanisme applicables aux grands ensembles et "l'ouverture à une générosité fiscale modeste des communes". Le conseil en concluait qu'il était douteux que cela puisse "changer demain l'allure ou l'esprit des grands ensembles et moins encore y apporter l'espérance que le projet de loi a fait naître".

## *Article 19*

### **Suppression des zones à urbaniser en priorité**

● Cet article procède à la réécriture de l'article L.213-11, dont il reprend l'essentiel des dispositions, afin de prévoir la suppression de **plein droit** des ZUP.

Jusqu'ici, cet article ne prévoyait la disparition des ZUP que dans le cas où une disposition expresse les supprimait ou en constatait l'achèvement. C'est ainsi, alors que la dernière ZUP. créée l'a été en 1969, qu'il existe aujourd'hui encore de nombreuses ZUP, en raison de leur inachèvement ou de leur absence de suppression.

Le premier alinéa de cet article prévoit la suppression de plein droit, dans un délai de trois mois, des ZUP, sans que les relations contractuelles éventuelles entre les collectivités publiques concédantes et les concessionnaires soient remises en cause.

Le deuxième alinéa organise l'incorporation au POS des dispositions d'urbanisme figurant dans les cahiers des charges de concession ou de cession qui ont été approuvés. Cette incorporation s'effectue, par arrêté du maire, dès l'achèvement de la ZUP ou sa suppression. Cet alinéa reprend ainsi les dispositions du premier alinéa de l'article L.123-11 dans sa rédaction en vigueur.

Le troisième alinéa reprend l'essentiel des dispositions du second alinéa de l'actuel article L.123-11 : lorsque le POS n'a pas été prescrit ou n'est pas opposable, les dispositions d'urbanisme peuvent être modifiées par le représentant de l'État, après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

● A l'initiative de sa commission de la production et des échanges, l'Assemblée nationale a complété le dispositif proposé en prévoyant, sur le modèle de ce qui est envisagé, au moins pour la dénomination, pour les quartiers anciens, l'élaboration d'un programme de référence.

Selon son rapporteur, ce programme est destiné à servir de cadre aux actions et opérations d'aménagement, afin d'intégrer les quartiers excentrés des "anciennes ZUP" dans la ville. En outre, ces quartiers feront obligatoirement l'objet d'un POS.

A cette fin, l'Assemblée nationale a modifié le texte proposé en prévoyant que les dispositions d'urbanisme figurant dans les cahiers des charges restent applicables pendant une période transitoire d'un an (deuxième alinéa), pendant laquelle devra être élaboré un programme de référence (troisième alinéa), s'inspirant de celui mis en place à l'article 16 pour les quartiers anciens. Ce programme est élaboré par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent, dans les conditions définies à l'article L.300-2 (régime de la "concertation"). Il doit servir de cadre aux actions et opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 et doit viser à assurer l'insertion de ce quartier dans l'agglomération, le développement des services et activités, l'amélioration et la diversification de l'habitat.

Enfin, dans ce délai d'un an, l'autorité élaborera pour ce quartier, un POS qui prendra en considération le programme de référence.

● Votre commission vous proposera de retenir le principe de la mise en place dans chaque ZUP d'un programme d'intégration à la ville. Sur ce point, l'apport de l'Assemblée nationale, dans ses grandes lignes, mérite d'être retenu. Il répondait, d'ailleurs, aux préoccupations exprimées dans le rapport du conseil économique et social.

Il lui paraît cependant souhaitable d'éviter toute confusion entre le programme de référence destiné, selon l'exposé des motifs du projet de loi, aux seuls quartiers anciens et le programme d'intégration à la ville, introduit à cet article. En outre, il convient que l'Etat s'implique dans l'élaboration de ce type de programme. A l'évidence, les actions qui lui incombent en matière d'éducation, de sécurité, de services collectifs, conditionnent largement la réussite de l'intégration recherchée. Enfin, les bailleurs sociaux qui ont en la matière un rôle important à jouer, doivent y être associés.

● Votre commission vous propose d'adopter un amendement tendant à remplacer le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 123-11 par deux alinéas tendant à prévoir que :

- le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent élabore, en concertation avec l'Etat et les bailleurs sociaux, un programme d'intégration à la ville.

- ce programme, élaboré dans les conditions prévues à l'article L. 300-2, sert de cadre aux actions et opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, visant notamment à

**assurer l'insertion de ce quartier dans l'agglomération, l'adaptation et le développement des services et des activités, l'amélioration du cadre de vie et la diversification de l'habitat.**

**Votre commission vous demande d'adopter l'article ainsi amendé.**

### *Article 19 bis*

#### **Coordination**

Introduit à l'initiative du gouvernement, cet article vise à prendre en compte les modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte du gouvernement. L'Assemblée nationale ayant modifié la rédaction du deuxième alinéa, auquel renvoie dans sa rédaction en vigueur, le second alinéa de l'article L.123-12, il est nécessaire de reprendre expressément à cet article la rédaction à laquelle il était simplement renvoyé. Cette disposition, de pure coordination, n'apporte aucune modification au droit existant.

**Votre commission vous demande de l'adopter conforme.**

### *Article additionnel après l'article 19 bis*

#### **Elaboration d'un programme d'intégration à la ville**

L'objet de cet article additionnel est de prévoir la mise en place d'un programme d'intégration à la ville dans les quartiers dans lesquels sont situés de grands ensembles sans pour autant être constitués en ZUP. Les dispositions de ce programme devront être pris en considération lors de la modification ou la révision du POS.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

## *Article 20*

### **Possibilité d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements situés dans les grands ensembles**

● Cet article, insérant un article 1466 A nouveau dans le code général des impôts, complète la série des articles (1449 à 1466) qui prévoient les exonérations de taxe professionnelle susceptibles d'être accordées.

Il ouvre la possibilité aux communes et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre d'exonérer de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements, et en définit les modalités.

Cette faculté est ouverte "dans des parties" du territoire des communes ou de leurs groupements "caractérisées par la présence de grands ensembles et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi".

Il appartient, sur ces territoires, aux communes ou groupements de délimiter les périmètres dans lesquels l'exonération pourra être accordée. Cette délibération s'effectue dans les conditions de l'article 1639 A bis du code général des impôts, c'est-à-dire prise avant le 1er juillet pour être applicable l'année suivante et notifiée 15 jours, au plus tard, après la date limite prévue.

La délibération fixe le taux d'exonération et sa durée, qui ne peut avoir pour effet de reporter l'application des taux de droit de commun de plus de cinq ans. Le bénéfice de l'exonération de la taxe professionnelle a pour effet d'entraîner l'exonération de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

Peuvent être exonérées les créations ou extensions d'établissement dans la limite d'un plafond de base nette imposable fixé, en 1992, à un million de francs, actualisé chaque année, et à condition que l'établissement bénéficiaire emploie moins de 150 salariés. L'extension d'établissement s'entend de l'augmentation nette des bases d'une année sur l'autre, compte tenu de l'évolution de l'indice des prix.

Enfin, au cas où l'entreprise bénéficiaire remplirait les conditions lui permettant de bénéficier d'une exonération de taxe professionnelle à un autre titre, il lui est imposé d'opter de manière irrévocable pour le régime qu'elle souhaite se voir appliquer. Ne

peuvent donc être cumulées, avec les dispositions du premier article, les exonérations susceptibles d'être accordées :

- aux entreprises de spectacle ou les établissements de spectacle cinématographique (article 1464 A) ;

- aux entreprises nouvelles pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté (article 1464 B) ;

- aux médecins s'installant dans une commune de moins de 2.000 habitants (article 1464 D) ;

- aux entreprises procédant à la décentralisation, la création, l'extension, la reconversion d'activité ou la reprise d'établissement dans les zones définies par l'autorité compétente, où l'aménagement du territoire le rend utile (article 1465).

En outre, il est précisé que deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément.

● En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par sa commission saisie au fond et ayant recueilli l'aval du ministre, tendant à permettre aux départements et régions d'accorder cette exonération.

En outre, contre l'avis du gouvernement, l'Assemblée nationale a, dans un premier temps, adopté l'amendement présenté par la commission de la production prévoyant la compensation à hauteur de la moitié des pertes de recettes résultant de l'exonération par une attribution compensatrice du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

A l'issue des travaux de l'Assemblée, le gouvernement a demandé et obtenu, dans le cadre de la procédure du vote bloqué la suppression de cet alinéa.

● Votre commission considère que l'incitation fiscale créée par cet article pourra contribuer à la nécessaire diversification des activités dans les quartiers comportant des grands ensembles. Votre rapporteur relève que c'est d'ailleurs le seul article de ce projet de loi qui reste quasi-exclusivement centré sur l'habitat qui donne un contenu effectif aux objectifs affichés de diversification des activités.

Le bénéfice accordé reste, cependant, relativement modeste. Si, à l'initiative de l'Assemblée nationale, il sera possible aux départements et régions d'exonérer, elles aussi, de la taxe professionnelle, dans les mêmes conditions, les entreprises qui s'installeraient ou se développeraient dans les zones concernées, on

relèvera que l'Etat, lui, ne consent à aucune perte de recettes. A cet effet, votre commission proposera, dans un article additionnel de faire bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés ou sur les revenus, les entreprises bénéficiant de l'exonération de la taxe professionnelle.

On peut, en outre, s'interroger sur le caractère incitatif du dispositif tel qu'il est prévu, compte tenu des handicaps que représentent l'insécurité, la faible solvabilité des résidents, l'insuffisante formation professionnelle. De plus, le régime fiscal différent qui sera fait aux entreprises selon qu'elles sont déjà installées dans ces zones difficiles ou qu'elles s'y installent pourrait générer des effets pervers.

Sous réserve des observations que pourra formuler la commission des finances, saisie pour avis, votre commission des affaires économiques vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### *Article additionnel après l'article 20*

#### **Exonération de l'impôt sur les revenus et sur les sociétés**

L'objet de cet article additionnel, comme il l'a été exposé à l'article précédent, est d'exonérer de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu les entreprises que les collectivités locales, en application de l'article 20 aurait décidé d'exonérer de la taxe professionnelle.

Votre commission nous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.

### *Article 21*

#### **Information des autorités municipales par les organismes d'habitation à loyer modéré**

L'Assemblée nationale a supprimé cet article pour le réintroduire dans le titre VI. L'article 32 (nouveau) en reprend, ainsi, l'essentiel des dispositions dont votre commission vous proposera ultérieurement de retenir l'esprit.

Dans sa rédaction initiale, cet article vise à renforcer les relations existant entre les autorités municipales et les organismes d'H.L.M. Il incombe à ces organismes d'informer, chaque année, le conseil municipal de chaque commune sur le territoire de laquelle ils possèdent plus de 100 logements de la politique générale qu'ils conduisent, notamment, en matière d'entretien, de travaux de réhabilitation et d'aménagement, d'attribution de logements et de loyers.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit, en outre, que le maire d'une commune sur laquelle sont implantés des logements à usage locatif est entendu, à sa demande, par le conseil d'administration de l'organisme d'H.L.M.

Rappelons qu'aux termes de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation, le maire de la commune d'implantation de logements H.L.M. est déjà obligatoirement informé de toutes les attributions de ces logements.

Votre commission vous demande de confirmer la suppression de cet article.

## **TITRE V**

### **DE LA POLITIQUE FONCIÈRE**

**Ce titre rassemble trois chapitres consacrés respectivement aux établissements publics fonciers, aux droits de préemption et à la fiscalité.**

**Le chapitre premier, relatif aux établissements publics fonciers comprend trois articles créant, d'une part, ces établissements (article 22) et la taxe instituée à leur profit (article 23) et les exonérant, d'autre part, des droits de mutation (article 24).**

**Le chapitre II traite des droits de préemption et comprend quatre articles :**

**- l'article 25, relatif à l'extension des pouvoirs du maire en matière de délégation des droits de préemption ;**

**- l'article 26, qui élargit l'objet des réserves foncières ;**

**- l'article 28, rétablissant les "pré-ZAD" ;**

**- l'article 29, qui étend le champ d'application des ZAD.**

**L'Assemblée nationale a supprimé l'article 27, précisant l'obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner la moitié de la valeur du bien.**

**Le chapitre III, composé d'un article unique (article 30) relatif à la prolongation du dispositif "QUILÈS-MÉHAIGNERIE", a été supprimé au titre V pour être, logiquement, reclassé au titre VI.**

## **CHAPITRE PREMIER**

### **Etablissements publics fonciers**

**Ce chapitre crée une catégorie nouvelle d'établissements publics : les établissements publics fonciers, conçus comme de nouveaux opérateurs mis au service des communes et destinés à "porter" un portefeuille de réserves foncières. Il s'agit en réalité de leur permettre d'éviter l'appropriation de la plus-value dans les zones où la pression foncière est forte.**

**Ce chapitre, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, comprend désormais quatre articles :**

**- l'article 22 qui crée cette nouvelle catégorie juridique (articles L. 324-1 à L. 324-6 du code de l'urbanisme) ;**

**- l'article 23 qui permet à ces établissements d'instaurer une taxe spéciale (article 1607 bis du C.G.I.) ;**

**- l'article 24 qui exonère ces établissements du paiement des droits de mutation (article 1042 du C.G.I.) ;**

**- l'article 24 bis, introduit par l'Assemblée nationale, qui crée, en faveur des communes, un droit de priorité en cas de cession d'immeubles de l'Etat et des entreprises et établissements publics.**

#### *Article 22*

#### **Création d'établissements publics fonciers**

**● L'objet de cet article est de créer un nouveau type d'établissements publics. Ces établissements, créés par les communes ou leurs groupements auront, selon l'exposé des motifs du projet de loi, pour vocation de "porter à moyen et long terme le portefeuille de réserves foncières de ces collectivités".**

Ils devront être créés "sur une aire géographique suffisamment large, en particulier dans les zones urbaines soumises à une forte pression foncière".

Cet article crée 8 articles nouveaux au titre II du livre III du code de l'urbanisme, rassemblés au sein d'un chapitre spécifique :

- l'article L.324-1 définit les établissements et leurs missions ;

- l'article L.324-2 définit les conditions de leur création ;

- l'article L.324-3 fixe leurs modalités d'administration ;

- l'article L.324-4 prévoit les conditions dans lesquelles d'autres collectivités ou établissements peuvent demander à faire partie d'établissements déjà créés ;

- l'article L.324-5 organise le régime de retrait des membres ;

- l'article L.324-6 détermine leurs recettes ;

- l'article L.324-7 précise le régime comptable de ces établissements ;

- l'article L.324-8 renvoie à un dernier en Conseil d'Etat les conditions d'application des précédents articles.

La création de cette nouvelle catégorie d'opérateurs fonciers laisse votre rapporteur dubitatif.

L'intention des auteurs du projet de loi paraît être de lever les obstacles tant juridiques qu'économiques qui ont, jusqu'ici, rendu malaisée la mise en place d'une politique foncière à long terme.

Aujourd'hui, en application de l'article L.221-1 du code de l'urbanisme, l'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements, les syndicats mixtes et les établissements publics d'aménagement peuvent acquérir, au besoin par expropriation, des immeubles pour constituer des réserves foncières. Ces réserves doivent être constituées en vue d'une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1. C'est à dire une opération qui a pour objet de *"mettre en oeuvre 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 sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels"*. Le champ d'application paraît donc particulièrement large.

Il a été cependant réduit sous l'effet, d'une part de la rédaction restrictive de l'article L. 221 qui ne prévoit que les opérations d'aménagement et exclut les actions d'aménagement, pourtant visées à l'article L.300-1 et, d'autre part, d'une interprétation jurisprudentielle restrictive.

Sur le premier point, l'article 26 du projet de loi lève cet obstacle en introduisant les actions d'aménagement à l'article L.271-1 ainsi qu'à l'article L.210-1 relatif au droit de préemption urbain.

Par ailleurs, la jurisprudence a précisément encadré les possibilités de constituer des réserves foncières qui doivent permettre, à terme, la réalisation d'une opération d'aménagement. A l'occasion du contrôle du droit de préemption, la Haute Juridiction a ainsi, à de nombreuses reprises, annulé les décisions de préemption ne faisant pas apparaître qu'à la date de l'acte, il ait existé ou au moins été envisagé, ne serait-ce qu'à titre prévisionnel, l'exécution d'une opération d'aménagement.

En outre, l'insuffisance de moyens financiers a réduit de telles possibilités de maîtrise du marché foncier. L'Etat, depuis 1985, n'apporte plus d'aides directes à la constitution des réserves foncières. Les crédits accordés depuis la fin des années 60 aux collectivités locales mettant en oeuvre des programmes d'aides foncières sont désormais intégrés dans la dotation globale d'équipement.

Le dispositif proposé encourt de nombreuses critiques.

Dans la mesure où sera désormais possible la constitution de réserves foncières destinées à des actions d'aménagement, l'un des obstacles se trouvera désormais supprimé.

Le problème de l'insuffisance des ressources n'est réglé que par le biais de la création d'une taxe locale additionnelle, sans que l'Etat, de son côté, apporte un financement complémentaire, alors même que, dans le texte initial, l'établissement avait la possibilité de constituer des réserves pour le compte de l'Etat.

Enfin, la nature et l'organisation de ces établissements paraissent quelque peu confuses. Il semble à bien des égards qu'il n'ait pas été clairement tranché entre, d'une part, un régime s'inspirant de celui des communautés urbaines, des communautés de communes -telles que proposées dans le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la république- ou des établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, celui de la coopération librement consentie.

Ce hiatus entre l'affirmation du principe coopératif sur la base du volontariat et celui du rôle de la puissance publique pour délimiter le périmètre et créer l'établissement s'est encore trouvé élargi lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Le préfet désormais se contente de créer l'établissement, et non plus d'en autoriser la création, mais il en délimite éventuellement le périmètre, à la demande d'un conseil municipal. Une commune pourra donc obliger une commune voisine à délibérer sur le projet de création de l'établissement et, par le biais des conditions de majorité, à entrer et à contribuer à son financement, même si elle ne le souhaite pas.

Votre commission considère que ce type d'établissement peut constituer, pour les communes, un instrument utile. A la condition que la coopération susceptible de prendre place dans ce cadre s'effectue sur la base du volontariat. Les amendements qu'elle vous proposera d'adopter tendent ainsi à permettre aux communes qui le souhaiteraient de constituer ce type d'établissement, dont elles garderaient totalement la maîtrise.

● **Article L.324-1 du code de l'urbanisme : Nature et compétence**

Cet article détermine la nature juridique et définit les compétences de cette nouvelle catégorie d'"organismes d'exécution" de l'aménagement foncier.

Comme les établissements publics d'aménagement, les établissements publics fonciers sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Leur mission est de réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières, notamment en vue de la constitution de réserves foncières, en prévision des actions ou des opérations d'aménagement prévues par l'article L.300-1, c'est-à-dire celles qui *"ont pour objet de mettre en oeuvre 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 sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels"*.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, ces établissements réalisent ces missions pour leur propre compte ou celui de l'Etat ou de leurs membres.

Le second alinéa leur confère la possibilité d'exercer les droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme et d'agir par voie d'expropriation.

L'Assemblée nationale a apporté sur cet article un certain nombre de modifications qui tendent, toutes, à encadrer plus étroitement les missions reconnues aux établissements publics fonciers.

Sur la proposition du rapporteur de la commission saisie au fond, elle a décidé que les actions susceptibles d'être entreprises par les E.P.F. ne pouvaient l'être que pour le compte de leur membres ou de l'Etat, en supprimant la possibilité d'agir pour leur propre compte.

Sur la proposition de M. Michel GIRAUD, avec l'avis favorable de la commission et contre celui du gouvernement, elle a souhaité que les acquisitions foncières et immobilières s'effectuent uniquement en vue de la constitution de réserves foncières, en supprimant l'adverbe "notamment". Lors des débats, il a été sur ce point clairement indiqué, tant par la commission que par le gouvernement, que la fonction unique des établissements publics fonciers sera de constituer des réserves foncières et qu'en aucun cas, ils ne pourront faire d'aménagement.

Sur proposition de son rapporteur, elle a précisé que ces établissements ne pourront mettre en oeuvre les droits de préemption que par délégation des titulaires de ces droits.

Enfin, elle a introduit un troisième alinéa, disposant qu'aucune opération de l'établissement public foncier ne peut être réalisée sans l'avis du maire de la commune concernée.

Votre commission vous propose de retenir et de compléter les améliorations apportées par l'Assemblée. L'amendement qu'elle vous propose d'adopter tend à prévoir qu'aucune opération ne peut être réalisée sous l'avis conforme du maire de la commune concernée.

● **Article L.324-2 : Modalités de création des établissements publics fonciers**

Les modalités de création des établissements publics fonciers sont très largement inspirées de celles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

Ces établissements sont autorisés par le représentant de l'Etat, au vu des délibérations concordantes des collectivités ou établissements publics intéressés. Les règles traditionnelles "deux-tiers-moitié" ou "moitié-deux-tiers" s'appliquent : les deux tiers des conseils municipaux ou des organes délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, représentant au moins la moitié des populations intéressées ou bien la moitié des conseils municipaux ou des organes délibérants de ces établissements publics représentant au moins les deux tiers de la population des communes intéressées doivent en prendre l'initiative.

Le deuxième alinéa précise le régime applicable lorsque les communes intéressées sont regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'action foncière. Dans ce cas, c'est de cet établissement public que doit émaner la délibération. Cependant, pour la détermination des règles de majorité, il est tenu compte du nombre des communes ainsi regroupées et de leur population totale.

Le troisième alinéa prévoit que les délibérations portent sur le périmètre, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition du conseil d'administration de l'établissement. Ces différents éléments figurent d'ailleurs (dernier alinéa) dans la décision d'autorisation de l'établissement.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications principales sur cet article.

Elle a adopté un amendement de sa commission saisie au fond tendant à ce que le représentant de l'Etat se contente de créer l'établissement public et non plus d'en autoriser la création ;

Sur proposition de sa commission saisie pour avis, elle a complété le texte proposé en y insérant un alinéa nouveau tendant à ce que le représentant de l'Etat fixe la liste des communes ou établissements publics de coopération intéressés, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux demandant la création d'un établissement public foncier.

Dans le souci de garantir le caractère librement consenti de l'association des communes dans ce type d'établissement, votre commission vous propose de d'adopter un amendement qui procède à la réécriture des trois premiers alinéas et supprime toute règle de majorité : l'établissement ne sera créé qu'au vu des délibérations concordantes des communes ou établissements publics de coopération intercommunale intéressés et sans qu'il puisse être demandé au préfet la définition d'un périmètre.

#### ● Article L.324-3 : Administration

Le premier alinéa dispose que l'établissement public foncier est administré par un directeur et un conseil d'administration. Le second alinéa décrit la composition du conseil d'administration qui, pour les deux-tiers des sièges, est composé de représentants des membres de l'établissement et, le cas échéant, des personnalités qualifiées dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement que peut désigner le collège des représentants des membres.

Enfin, il est prévu que lorsque le nombre des collectivités intéressées interdira la représentation au conseil d'administration de l'ensemble des communes ou établissements publics de coopération intercommunale, celles ou ceux qui ne seraient pas membres du conseil d'administration peuvent former une assemblée spéciale afin de désigner des représentants au conseil d'administration.

L'Assemblée nationale a modifié la composition du conseil d'administration en prévoyant que les trois-quarts au moins et non plus les deux tiers des sièges sont réservés aux représentants des membres de l'établissement et qu'un quart au plus est accordé aux personnes qualifiées dont les compétences ont été étendues au cadre de vie.

Votre commission vous propose de retenir ces apports et d'adopter deux amendements tendant à prévoir que l'établissement est administré par son conseil d'administration et que celui-ci élit le président et désigne son directeur.

#### ● Article L.324-4 : Admission des nouveaux membres

Le premier alinéa pose le principe de la possibilité pour des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des personnes morales de droit public de demander à faire partie d'un établissement public foncier déjà constitué. Cette demande fait l'objet d'un double examen : le conseil

d'administration rend un avis, puis la demande est soumise aux membres de l'établissement qui doivent faire connaître leur opposition éventuelle dans un délai de quarante jours.

C'est l'autorité compétente pour la création -le représentant de l'Etat- qui décide de l'admission du demandeur. L'admission est impossible si plus d'un tiers des membres de l'établissement s'y opposent.

Sur l'article L.324-4, l'Assemblée nationale n'a apporté que deux modifications de nature rédactionnelle.

La situation retenue est quelque peu étonnante puisque la nature juridique des différentes personnes susceptibles de faire partie de l'établissement public foncier ne sera pas la même lors de la création que lors de l'admission de nouveaux membres.

L'article L.324-1 prévoit que ne peuvent constituer un établissement public foncier que deux catégories, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, qui représentent à la fois un territoire et une population, alors que le texte proposé pour l'article L.324-3 ouvre la possibilité d'être admis dans l'établissement à d'autres collectivités -communes, départements ou régions-, d'autres établissements publics de coopération intercommunale et à toutes les personnes morales de droit public qui, soit ne comportent pas nécessairement une population, soit n'ont pas de territoire géographique.

Votre commission vous propose, dans l'amendement qu'elle vous soumet, de limiter l'admission de nouveaux membres aux demandeurs appartenant aux mêmes catégories que les membres fondateurs. Il lui paraît que les collectivités départementales ou régionales, ainsi que les personnes morales de droit public devront pouvoir s'associer à l'établissement public foncier mais alors dans le cadre d'un syndicat mixte.

#### ● Article L.324-5 : Conditions de retrait

Cet article organise les modalités du retrait de l'établissement, calquées sur celles de l'admission.

Le premier alinéa pose le principe de la possibilité pour un membre de demander à cesser d'appartenir à l'établissement : ce retrait est possible avec le consentement du conseil d'administration, qui fixe les conditions dans lesquelles le retrait est opéré.

Cette délibération est notifiée aux membres de l'établissement qui disposent de quarante jour pour faire connaître leur avis. La décision de retrait ne peut intervenir si plus d'un tiers des membres s'y opposent.

L'Assemblée nationale a apporté une modification tendant à préciser que, comme pour l'admission de nouveau membre, la décision incombe à l'autorité compétente pour créer l'établissement public.

**Votre commission ne vous proposera pas, sur ce point, d'apporter de modification à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.**

**● Article L.324-6 : Recettes des établissements publics fonciers**

Cet article prévoit, de façon non limitative, les ressources dont pourront bénéficier les établissements publics fonciers.

Outre les dons et legs, il s'agit du produit des impôts et contributions créés par le présent projet de loi, à savoir :

- le produit de la taxe spéciale d'équipement levée en application de l'article 1607 bis du code général des impôts, créé à l'article 23 du présent projet de loi ;

- le produit de la participation à la diversité de l'habitat, créé à l'article 14 du projet de loi ;

- de la contribution financière des communes dans le cadre du programme local de l'habitat, créée à l'article 13 du projet de loi.

A côté de ces recettes énumérées au présent article, l'établissement public foncier pourra disposer des ressources provenant de la revente et des revenus des biens qu'il aura en portefeuille et de celles qui lui sont ouvertes en vertu de son statut d'autonomie financière, notamment le produit des emprunts contractés.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**Votre commission ne vous proposera pas d'amendement au texte proposé pour l'article L.324-6 du code de l'urbanisme.**

● **Article L.324-7 : Régime comptable et contrôle des actes**

Le premier alinéa, par dérogation aux règles de droit commun applicable aux collectivités locales dont les comptables sont des comptables directs du trésor, prévoit que le comptable de l'établissement public foncier est un comptable spécial, placé sous l'autorité du directeur de l'établissement, nommé par le représentant de l'Etat sur proposition du conseil d'administration de l'établissement et après avis du trésorier payeur général.

En revanche, le contrôle de légalité prévu par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions s'applique aux actes et délibérations de l'établissement.

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification au texte proposé pour l'article L.324-7 du code de l'urbanisme.

**Votre commission vous proposera d'en adopter la rédaction telle qu'elle vous est soumise.**

● **Article additionnel après l'article L.324-7 : Constitution d'un syndicat mixte**

L'objet de ce paragraphe, comme il vient de l'être exposé, est de permettre l'association à l'établissement public foncier dans le cadre d'un syndicat mixte de collectivités ou établissements qui, soit ne souhaitent pas en être membres à part entière, soit n'en ont pas, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article L. 324-4, la possibilité. Tel est l'objet de l'amendement que vous soumet votre commission.

● **Article L.324-8 : Décret en Conseil d'Etat**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application du chapitre relatif aux établissements publics fonciers que le présent article insère dans le code de l'urbanisme. Ce décret devra notamment prévoir les modalités de désignation du président et du directeur et leurs pouvoirs, ainsi que les pouvoirs du conseil d'administration.

L'Assemblée nationale a supprimé la dernière phrase de cet article, précisant que ce décret prévoit notamment les modalités de désignation du président et du directeur ainsi que les pouvoirs de ces derniers et du conseil d'administration.

**Votre commission vous proposera de retenir le texte proposé dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.**

**Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'amendé.**

### *Article 23*

#### **Taxe spéciale d'équipement**

● Cet article insère un article 1607 bis dans le code général des impôts créant, au profit des établissements publics fonciers, une taxe spéciale d'équipement destinée à leur permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières conformes à leur objet.

Le conseil d'administration de l'établissement arrête le montant de cette taxe chaque année, dans les limites du maximum, fixé pour chaque établissement, par la loi de finances.

Le montant est ensuite réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur le bâti et le non bâti, à la taxe professionnelle et à la taxe d'habitation dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement. Cette répartition s'effectue entre les différentes taxes proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procuré l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans la zone de compétence de l'établissement.

Les cotisations sont établies et recouvrées, les réclamations présentées et jugées comme en matière de contributions indirectes.

Enfin, les conditions d'application de l'article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

● L'Assemblée nationale a profondément modifié l'économie de cet article en transformant, contre l'avis du gouvernement, la taxe spéciale d'équipement en impôt de quotité et non de répartition comme le prévoyait le projet de loi.

Dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, le conseil d'administration arrête donc chaque année le taux de cette taxe, dans la limite du plafond fixé par la loi de finances, qui s'appliquera aux bases des taxes foncières sur le bâti et le non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

● Si votre commission comprend le souci manifesté par les députés de voir apparaître clairement l'augmentation des taux de contribution lors du vote par le conseil d'administration, il reste qu'un tel système aura pour effet d'appliquer un taux identique, sans prise en compte du taux communal et de la répartition du poids respectif des différentes taxes de la fiscalité communale.

Sous réserve des observations que pourra formuler votre commission des Finances, saisie pour avis, votre commission des Affaires économiques et du Plan a adopté cet article.

#### *Article 24*

### **Exonération des droits de mutation**

● Le premier paragraphe complète l'article 1042 du code général des impôts en introduisant les établissements publics fonciers dans la liste des bénéficiaires de cette exonération. Comme pour les collectivités locales et leurs établissements publics, les acquisitions immobilières des établissements publics fonciers faites à l'amiable et à titre onéreux ne donneront lieu à aucune perception au profit du Trésor. Elles devront donc être exonérées du droit de timbre de dimension, du droit départemental d'enregistrement et de la taxe sur la publicité foncière.

Le second paragraphe, par dérogation à l'article 2 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, précise que la perte de recette résultant pour les collectivités locales à raison de cette exonération ne donnera pas lieu à compensation.

● L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

● Sous réserve des observations que pourra formuler votre commission des Finances, saisie pour avis, votre commission des affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 24 bis*

### **Droit de priorité pour les communes en cas de cession d'un immeuble de l'Etat**

● Introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative de sa commission saisie pour avis, cet article crée, au profit des communes, un droit de priorité sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat à des entreprises ou établissements publics définis par décret. Sur ce dernier point, le ministre s'est engagé à fournir, dans les plus brefs délais, un projet de décret.

Ce droit de priorité vise à permettre aux communes de disposer de terrains ou d'immeubles pour la réalisation d'équipement publics ou de logements à caractère locatif faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat.

Le second alinéa fixe les règles applicables pour l'exercice de ce droit : les personnes publiques propriétaires des immeubles susceptibles de faire l'objet de cette priorité doivent notifier à la commune leur intention de céder leur immeuble et en indiquer le prix de vente, tel qu'estimé par le directeur des services fiscaux. A compter de cette notification, la commune dispose d'un délai de deux mois pour exercer son droit de priorité ; à défaut, l'aliénation s'effectue dans les conditions de droit commun.

Comme l'exposait le rapporteur pour avis lors des débats, l'objet d'une telle disposition est de faire en sorte que l'Etat contribue, lui aussi, à l'extension de l'offre foncière, en offrant la possibilité à la commune, pendant une période limitée, de se porter acquéreur au prix du domaine des immeubles que l'Etat envisagerait d'aliéner.

● Votre commission vous demande d'adopter cet article conforme.

## **CHAPITRE II**

### **Des droits de préemption**

**Ce chapitre du projet de loi comprend cinq articles qui modifient les conditions d'exercice et de délégation des droits de préemption (articles 25, 26 et 27), les périmètres provisoires des ZAD (article 28) et l'extension du champ d'application des ZAD (article 29).**

#### *Article 25*

#### **Extension des pouvoirs du maire en matière de délégation des droits de préemption**

**Cet article modifie l'article L. 122-20 du code des communes relatif aux pouvoirs exercés par le maire sur délégation du conseil municipal, en ce qui concerne les droits de préemption.**

**Il ajoute au dispositif en vigueur la possibilité pour le maire de déléguer l'exercice de ces droits.**

**Plusieurs limites encadrent toutefois cette faculté :**

**- les conditions de délégation sont fixées par le conseil municipal ;**

**- la commune doit être titulaire des droits de préemption et non délégataire de ces droits ;**

**- la délégation ne peut pas être permanente mais elle est accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien.**

**L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement de nature rédactionnelle.**

**Votre commission vous demande de l'adopter sans modification.**

## **Article 26**

### **Elargissement de l'objet des réserves foncières**

**L'article L. 221-1 du code de l'urbanisme autorise l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements à constituer des réserves foncières en procédant à l'acquisition de terrains, soit par voie d'expropriation, en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, soit par voie de préemption, conformément aux dispositions de l'article L. 210-1.**

**Toutefois, dans l'un et l'autre cas, l'utilisation de ces instruments de politique foncière doit être justifiée par la réalisation future d'une opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.**

**De ce fait, une réserve foncière ne peut être créée que pour permettre la réalisation d'une opération d'aménagement qui ait pour objet :**

- la mise en oeuvre d'une politique locale de l'habitat ;**
- l'organisation du maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;**
- de favoriser le développement des loisirs et du tourisme ;**
- la réalisation des équipements collectifs ;**
- la lutte contre l'insalubrité ;**
- la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non-bâti et des espaces naturels.**

**Le projet de loi, dans sa rédaction initiale, proposait simplement de modifier les articles L. 210-1 et L. 221-1 du code de l'urbanisme afin d'autoriser la création de réserves foncières pour des actions d'aménagement et non seulement des opérations d'aménagement.**

**Mais l'article 26 du projet de loi a été assez confusément amendé par l'Assemblée nationale.**

**Les paragraphes I et I bis de cet article concernent l'utilisation des droits de préemption en vue de constituer des réserves foncières et modifient l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme.**

Le paragraphe I autorise, en combinaison avec la modification apportée par le paragraphe II, l'utilisation des droits de préemption en vue de permettre la réalisation à long terme d'opérations mais aussi d'actions d'aménagement.

Le paragraphe I bis, inséré au cours du débat par l'Assemblée nationale, qui semble avoir pour objet de limiter le champ d'application du droit de préemption urbain, n'apporte en définitive aucune modification au droit existant.

**Les paragraphes II et III modifient l'article L. 221-1 relatif aux réserves foncières et visent, par ce biais, l'utilisation des procédures d'expropriation.**

Le paragraphe II l'étend aux actions d'aménagement et précise que la réalisation des actions et des opérations pourra intervenir à long terme.

Le paragraphe III, enfin, par coordination, permet aux établissements publics fonciers, créés par l'article 22 du projet de loi, de constituer des réserves foncières.

**Votre commission n'est pas favorable à une libéralisation excessive de l'exercice du droit de préemption, dont elle estime qu'il doit rester une procédure exceptionnelle limitée dans son objet et motivée par de véritables projets d'aménagement.**

Elle vous propose donc, par trois amendements, de revenir, sous réserve du maintien du paragraphe II, inséré par coordination par l'Assemblée nationale, au texte présenté par le gouvernement qui ne comportait que des modifications mineures et bienvenues au droit en vigueur.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 27*

## **Obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner la moitié de la valeur du bien**

L'article 27 du projet de loi insérait deux articles nouveaux (L.213-4-1 et L.213-4-2) dans le chapitre du code de l'urbanisme consacré aux droits de préemption.

Le texte proposé pour l'article L.213-4-1 obligeait le titulaire du droit de préemption à consigner une somme égale à la moitié de l'évaluation du bien par les services fiscaux en cas de saisine de la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Le texte proposé pour l'article L.213-4-2 prévoyait les conditions de la libération des fonds ; celle-ci ne pouvant intervenir qu'après renonciation du titulaire à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption ou après le transfert de propriété.

Conformément aux propositions de sa commission de la Production et des Échanges, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 27, estimant qu'il créait une nouvelle limite à l'exercice du droit de préemption et que l'obligation de consigner des sommes importantes constituait une contrainte excessive notamment pour les petites communes.

Votre commission vous demande de rétablir les dispositions supprimées par l'Assemblée nationale. Elle estime, en effet, que l'obligation de consignation est une garantie d'une bonne utilisation des droits de préemption et de l'efficacité des projets d'aménagement qui doivent la fonder.

Considérant toutefois que l'importance du montant de la somme à consigner pourrait parfois constituer un obstacle injustifié, elle vous propose de fixer ce montant à un quart de l'évaluation faite par le directeur des services fiscaux.

Elle vous demande de rétablir cet article dans la rédaction qu'elle vous présente.

## **Article 28**

### **Rétablissement des périmètres provisoires de zones d'aménagement différé (ZAD)**

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement a largement modifié le régime des ZAD dans le sens d'une plus grande simplicité. Elle a notamment supprimé, pour les ZAD créées postérieurement à son entrée en vigueur, la faculté d'établir un périmètre provisoire. Votre commission avait, alors, approuvé cette réforme, estimant que la création de périmètres provisoires, procédure complexe, présentait peu d'utilité.

Le gouvernement propose, aujourd'hui, par l'article 28 du projet de loi, leur rétablissement.

Le paragraphe I de cet article insère, à cette fin, deux nouveaux articles (L.212-2-1 et L.212-2-2) dans le code de l'urbanisme, le premier définissant la procédure de création des périmètres provisoires et leur régime juridique, le second précisant le sort des biens immobiliers qui ont été préemptés lorsqu'est publié l'acte de création de la ZAD.

● Le texte proposé pour l'article L.212-2-1 s'inspire pour une large part des dispositions qui existaient antérieurement à 1985.

Le premier alinéa donne compétence au représentant de l'Etat dans le département pour délimiter, par arrêté, le périmètre provisoire de la ZAD soit lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale, soit lorsqu'il a lui-même sollicité l'avis de la commune ou d'un EPCI sur une telle création.

Le deuxième alinéa ouvre à l'Etat un droit de préemption dans le périmètre provisoire, qu'il pourra exercer de la date de la publication de l'arrêté préfectoral à la date de la publication de l'acte de création de la ZAD. Ce droit de préemption se substitue alors au droit de préemption urbain, ouvert à la commune qui l'a institué, dans les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS rendu public ou approuvé.

Le troisième alinéa, inséré par l'Assemblée nationale, précise que l'arrêté préfectoral de création de pré-ZAD peut désigner un autre titulaire du droit de préemption que l'Etat.

Le quatrième alinéa rend caduc l'arrêté préfectoral de création de pré-ZAD lorsque, dans les deux ans de la publication de celui-ci, l'acte de création de la ZAD n'est pas publié.

Le cinquième alinéa, modifié par l'Assemblée nationale pour rectifier une référence, est relatif à la durée de validité du droit de préemption institué par l'arrêté créant la pré-ZAD. La durée d'ouverture du droit de préemption dans les ZAD est fixée par les textes en vigueur (article L.212-2 du code de l'urbanisme) à 14 ans. Afin d'éviter que la création d'une pré-ZAD aboutisse, en définitive, à l'allonger de deux ans, cet alinéa prévoit que la durée d'exercice du droit de préemption dans la pré-ZAD s'imputera sur celle du droit de préemption dans la ZAD.

● Le texte proposé pour l'article L.212-2-2 précise les conséquences, sur le régime juridique des biens acquis par décision de préemption, de la création de la ZAD lorsque ces biens n'ont pas été utilisés aux fins d'intérêt général prévues à l'article L.210-1 du code de l'urbanisme (1).

Dans ce cas, les biens seront :

- s'ils sont compris dans le périmètre définitif, cédés au titulaire du droit de préemption ;

- s'ils ne sont pas compris dans ce périmètre, rétrocédés à leurs anciens propriétaires ou ayants cause dans un délai d'un an, suivant les modalités applicables à la revente des biens préemptés depuis moins de dix ans fixées à l'article L. 231-11 du code de l'urbanisme.

L'Assemblée nationale a fort justement prévu que les mêmes règles de rétrocession sont applicables lorsque l'arrêté préfectoral de création de pré-ZAD devient caduc faute de création de ZAD.

Par coordination avec ces dispositions, le paragraphe II de l'article 28 insère dans l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme relatif à la durée du droit de préemption dans les ZAD, la mention des règles particulières de décompte de cette durée dans le cas de création d'une pré-ZAD.

---

(1) Rappelons que ces fins d'intérêt général sont la réalisation des actions ou opérations d'aménagement suivantes : mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat ; organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ; favoriser le développement du loisir et du tourisme ; réaliser des équipements collectifs ; lutter contre l'insalubrité ; sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti, à l'exception des espaces naturels ; constituer des réserves foncières.

Répondant au même souci de cohérence, le **paragraphe III** étend l'application des règles de l'article L. 212-3 relatif au droit de délaissement de son bien par le propriétaire aux périmètres provisoires des ZAD.

Le **paragraphe IV** modifie l'article L. 213-5 du code de l'urbanisme relatif à la date de référence pour l'évaluation du prix d'acquisition du bien, afin de tenir compte du rétablissement des pré-ZAD.

Si le bien est situé dans un périmètre provisoire, la date de référence est fixée à un an avant la publication de l'arrêté délimitant ce périmètre.

Il en est de même lorsque l'acte de création de la ZAD est publié dans le délai de validité du périmètre provisoire, soit deux ans, même si le bien, inclu dans la ZAD, n'était pas situé dans le périmètre provisoire.

Le **paragraphe V** complète, par coordination, l'intitulé du chapitre "zones d'aménagement différé" du code de l'urbanisme, par la mention des périmètres provisoires. Le **paragraphe VI**, enfin, opère la même modification à l'intitulé du chapitre "Dispositions communes au droit de préemption urbain et aux zones d'aménagement différé".

Votre commission approuve le rétablissement des pré-ZAD. Il est apparu, en effet, que le délai (de plus d'une année parfois) qui sépare la proposition de création d'une ZAD de sa création effective est particulièrement propice à des opérations de spéculation foncière à l'encontre desquelles l'Etat, comme les collectivités locales se retrouvent désarmés.

Votre commission vous demande donc **d'approuver le dispositif** proposé par l'article 28, sous réserve d'un **amendement** qu'elle vous présente, réduisant à dix-huit mois le délai maximum autorisé entre la création d'une pré-ZAD et la création de la ZAD.

### *Article 29*

#### **Extension du champ d'application des zones d'aménagement différé (ZAD)**

Les zones d'aménagement différé, aux termes de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, ne pouvaient être créées que dans les communes dépourvues d'un POS rendu public ou approuvé.

Cette loi avait, en effet, pour les autres communes, remplacé la procédure des ZAD et des ZIF (zones d'intervention foncière) par l'institution du droit de préemption urbain (DPU).

Cette distinction tend aujourd'hui à se réduire.

Ainsi, la loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles a autorisé la création des ZAD dans des communes dotées d'un POS rendu public ou approuvé (article L. 212-1 du code de l'urbanisme).

Ces ZAD ne peuvent toutefois être créées qu'en dehors des zones urbaines et des zones d'urbanisation futures délimitées par le POS où seul peut être institué un droit de préemption urbain.

En outre, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 212-1, les parties du territoire national dans lesquelles de telles ZAD peuvent être créées sont précisées par décret en Conseil d'Etat après avis de chaque région concernée.

**Considérant que cette extension reste insuffisante et soumise à des conditions de procédure trop lourdes, le gouvernement propose aujourd'hui plusieurs modifications fondamentales au dispositif de création de ZAD dont la principale consiste à autoriser la création de ZAD ou de pré-ZAD dans toutes les communes dotées d'un POS rendu public ou approuvé.**

Le paragraphe I, modifiant l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, interdit, en conséquence, aux communes dotées d'un tel POS, d'instituer un D.P.U. sur des zones urbaines et d'urbanisation future ou des parties de leur territoire couvertes par un plan

d'aménagement de zone ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur, lorsqu'une ZAD ou une pré-ZAD a été créée.

La logique veut, en effet, que le droit de préemption urbain ne coexiste pas avec le droit de préemption des ZAD.

Le paragraphe II bouleverse les dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme en supprimant l'interdiction de créer des ZAD dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future délimitées par un POS rendu public ou approuvé.

Le paragraphe III complète le même article en précisant que les zones urbaines ou d'urbanisation future comprises dans une pré-ZAD ou une ZAD ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces zones.

Le paragraphe IV supprime, au même article, le troisième alinéa qui renvoyait à un décret en Conseil d'Etat pris après avis des régions concernées, la délimitation des parties du territoire national où des ZAD pouvaient être créées dans les communes dotées d'un POS rendu public ou approuvé.

Le paragraphe V qui abroge l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme, supprime la faculté pour l'autorité administrative de demander à la commune d'instituer ou de déléguer le D.P.U. à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national ou lorsqu'elle a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics et la faculté pour l'Etat, en cas de refus de la commune, d'instituer le D.P.U. par décret en Conseil d'Etat.

Ce dispositif est devenu, il est vrai, inutile du fait de la généralisation des ZAD.

Le paragraphe VI, qui propose une nouvelle rédaction de l'article L. 231-17 du code de l'urbanisme, supprime les dispositions qui précisaient les modalités de substitution du droit de préemption urbain au droit de préemption dans les ZAD, lorsqu'une commune rend public un plan d'occupation des sols pendant la durée de validité d'une ZAD.

Dans la mesure où le projet de loi autorise la création de ZAD dans les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS rendu public ou approuvé, ces dispositions sont, en effet, devenues inutiles. Elles sont remplacées par deux alinéas qui précisent la procédure applicable lorsqu'une pré-ZAD ou une ZAD sont créées alors qu'une déclaration d'aliéner a été faite à la commune pour un bien soumis au droit de préemption urbain, et que le délai de réponse de deux mois accordé au titulaire du droit de préemption n'est pas écoulé.

Dans cette hypothèse, la déclaration d'aliéner doit être transmise par le maire au représentant de l'Etat dans le département qui l'instruira suivant la procédure applicable aux ZAD.

Le second alinéa du texte proposé permet, en tout état de cause, au préfet, de disposer d'un délai de deux mois de réflexion, du fait du report du début du délai au jour de la publication de l'arrêté créant une ZAD ou une pré ZAD.

Le paragraphe VII, enfin, abroge l'article L.213-17-1 du code de l'urbanisme qui ne constituait qu'une mesure complémentaire de l'article L.213-17 abrogé précédemment par le paragraphe VI.

**Votre commission vous demande de rejeter l'ensemble de cet article, dont les dispositions sont arbitraires et attentatoires aux principes de la décentralisation.**

**Par ces dispositions, en effet, le projet de loi s'engage directement dans la voie d'une étatisation des sols.**

Il supprime tout dispositif de contrôle dans la création des ZAD, aussi bien administratif (décret en Conseil d'Etat définissant les territoires susceptibles d'être "zadés") que politique (avis du Conseil régional).

Il étend, sans conditions, à l'ensemble du territoire la possibilité de création de ZAD sans même tenir compte des documents d'urbanisme communaux existant. Les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités locales, et particulièrement aux communes, une compétence générale d'urbanisme. C'est une réalité que semble rejeter le gouvernement en supprimant de ce fait tout intérêt pour une commune à élaborer des documents d'urbanisme et en autorisant l'Etat à s'approprier l'usage des sols.

### **CHAPITRE III**

#### **Dispositions diverses**

Le dernier chapitre du projet de loi regroupe neuf articles extrêmement disparates. Insérés pour la presque totalité par l'Assemblée nationale en première lecture, ils concernent en effet :

- le versement transport dans la région d'Ile-de-France ;
- les incitations fiscales à l'investissement immobilier locatif ;
- les relations entre le maire et les bailleurs sociaux dans la politique d'attribution des logements H.L.M. ;
- la représentation des locataires dans les sociétés anonymes d'H.L.M. ;
- l'affectation du produit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ;
- les lotissements ;
- le maintien dans les lieux de certains locataires ;
- l'information du Parlement sur l'application de la présente loi.

#### *Article 30*

#### **Prolongation de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement immobilier locatif**

Le chapitre III qui ne comportait qu'un unique article a été supprimé par l'Assemblée nationale. Il en est de même de l'article 30 dont les dispositions ont été réintroduites à l'article 37

(nouveau) dans le titre VI du projet de loi, désormais intitulé "Dispositions diverses".

Votre commission, ayant souhaité conserver la présentation du texte telle qu'elle résulte des travaux de l'Assemblée, vous demande de confirmer ces suppressions.

### *Article 31*

#### **Organisation des transports dans la région d'Ile-de-France**

Le texte adopté à l'Assemblée nationale prévoit une augmentation des plafonds des taux du versement de transport en région parisienne.

Dans cette région, le versement de transport a été institué par la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 relative à l'assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne. Cette loi disposait que les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés à Paris et dans les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) étaient assujetties à un versement assis sur la masse salariale, dans la limite du plafond fixé par le régime général en matière de cotisation de sécurité sociale.

La loi n° 75-580 du 5 juillet 1975 a étendu le versement de transport à tous les employeurs de plus de neuf salariés exerçant leur activité dans la "région des transports parisiens" laquelle, correspondant à la zone de compétence du Syndicat des transports parisiens (S.T.P.), comprenait à l'époque, en plus des départements de la petite couronne, une partie des départements de la grande couronne (Essonne, Yvelines, Val d'Oise et Seine-et-Marne).

Les modalités de recouvrement du versement de transport sont les mêmes que celles des cotisations de sécurité sociale. Les contributions des employeurs sont collectées par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et diverses autres caisses (administrations civiles et militaires, S.N.C.F., R.A.T.P., mutualité sociale agricole). En région parisienne, les sommes encaissées sont reversées au S.T.P. qui assure la gestion.

Le taux du versement exprimé en pourcentage des salaires payés dans la limite du plafond fixé par le régime général en matière de cotisation de sécurité sociale a sensiblement évolué depuis 1971.

Le taux plafond fixé par la loi à 2 % en 1971 a, ensuite, été modulé selon les départements. Il est actuellement établi par l'article L.263-4 du code des communes à :

- 2,2 % p. 100 à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

- 1,8 % p. 100 dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;

- 1,5 % p. 100 dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise et la Seine-et-Marne.

Le taux appliqué, qui est précisé par décret dans les limites ci-dessus définies, est aujourd'hui, quant à lui, passé de 1,7 % en 1971, à 2,2 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, 1,8 % dans les départements de la petite couronne et 1,2 % dans les départements de la grande couronne.

Cette répartition est essentiellement fondée sur le critère de l'utilisation des transports collectifs dans la région et de l'intérêt qui en résulte pour les entreprises concernées.

Par ailleurs, pour fixer un ordre de grandeur des effets des taux appliqués, il convient de rappeler que 0,1 point du versement de transport rapporte :

- 215 millions de francs à Paris et dans les Hauts-de-Seine ;

- 75 millions de francs en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne ;

- 100 millions de francs en grande couronne.

Lorsqu'il a été décidé d'étendre la région des transports parisiens aux limites de l'Île-de-France (mesure rendue effective par le décret n° 91-57 du 16 janvier 1991 portant délimitation de la région des transports parisiens) et d'offrir ainsi le bénéfice de la carte orange à l'ensemble de la population résidente, il avait été prévu que seraient prises des mesures destinées à financer cette extension. Son coût avait été évalué à 370 millions de francs par an, laissant apparaître, en cas de maintien des taux appliqués, un déficit de 230 millions de francs pour le S.T.P. ; le seul jeu de l'accroissement de l'aire de perception

n'entraînant qu'un supplément de recettes de l'ordre de 140 millions de francs.

La solution initialement retenue par le gouvernement consistait à dé plafonner l'assiette du versement de transport et à réduire les taux d'application, afin de favoriser les embauches des entreprises de main d'oeuvre. Cette solution a été mise en oeuvre par voie d'amendement lors de la discussion, à l'automne 1990, de la loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Mais, cet amendement a été déclaré contraire à la constitution par le Conseil constitutionnel car dépourvu de tout lien avec le texte.

Le présent article tend donc à remédier aux inéluctables difficultés de financement du S.T.P. en relevant le taux plafond du versement de transport dans la zone centrale (Paris et le département des Hauts-de-Seine), en laissant inchangé celui applicable à la petite et à la grande couronne.

Le projet de loi adopté en Conseil des ministres prévoyait cette augmentation du taux plafond en zone centrale et son maintien pour la petite couronne, mais abaissait de 0,3 point celui de la grande couronne. L'Assemblée nationale a rétabli l'actuel taux maximum du versement de transport (1,5 %) dans les départements de la grande couronne.

Votre commission ne conteste nullement qu'il soit nécessaire de permettre au Syndicat des transports parisiens d'assurer les missions qui lui incombent.

Cependant, elle constate que les dispositions législatives en vigueur lui permettrait, d'ores et déjà, de faire face aux nouvelles dépenses qu'il aura à financer en application du décret d'extension de janvier 1991 précité.

Elle estime, en outre, que la solution consistant à augmenter systématiquement les charges des entreprises d'Ile-de-France pour assurer le fonctionnement d'un système de transport qui, certes leur profite, mais est également utile aux usagers qui l'empruntent, ne saurait être indéfiniment retenue. Elle comporte des effets pervers qui ne doivent plus être acceptés.

En effet, actuellement, l'utilisateur n'acquiesce environ qu'un tiers du coût des titres de transport vendus par la R.A.T.P. Le solde est financé par les employeurs, ainsi que par les départements d'Ile-de-France, la ville de Paris et, surtout, par l'Etat.

Cette situation excessive, et manifestement insatisfaisante, s'explique par le fait que le prix du ticket de métro est intégré dans l'indice INSEE du coût de la vie.

Aussi, le gouvernement refuse régulièrement toute augmentation supérieure au taux d'inflation, alors que seule une contribution plus adéquate de l'utilisateur pourrait assurer sainement un financement plus équilibré des transports franciliens.

Votre commission ne saurait donc, au nom d'une politique de l'indice, accepter une mesure qui, à terme, risque encore d'augmenter sensiblement l'ensemble des charges sociales et fiscales des entreprises de la région d'Ile-de-France, qui emploient beaucoup de main d'oeuvre et contribuent, ainsi, à la lutte contre le chômage.

**Elle vous propose, en conséquence, de ne pas retenir ce dispositif et de revenir, ainsi, aux règles en vigueur.**

**Elle vous soumet, en revanche, une nouvelle rédaction de cet article visant à permettre une représentation de la région d'Ile-de-France dans le conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens (S.T.P.) et d'élargir les compétences de cet organisme, de manière à assurer une meilleure organisation des transports franciliens.**

En effet, l'article 6 de la loi n° 76-396 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France dispose qu'après avoir recueilli l'avis des conseils généraux, cette région *"définit la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en oeuvre"*.

Parallèlement, l'article 4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) prévoit que *"l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique globale des transports sont assurés conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés"*.

Le paragraphe II de l'article 7 de cette même loi précise que *"l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements, organisent les transports publics réguliers de personnes"*.

Enfin, l'article 46 de la LOTI indique que les dispositions de l'article 7 précité, celles du chapitre IV (relatif aux institutions) du titre premier (dispositions générales applicables aux différents modes de transports) et celles des chapitres II (1) et III (2) du titre II (dispositions particulières aux différents modes de transports) de cette

même LOTI doivent être adaptées à la région d'Ile-de-France, par des dispositions législatives spéciales.

Or, alors que la région d'Ile-de-France assure une part des dépenses d'investissements qui tend à devenir supérieure à celle de l'Etat, ces dispositions législatives prévoyant qu'elle doit jouer un rôle majeur dans le domaine des transports sont restées lettre morte.

Elle n'est en effet nullement représentée au conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens (S.T.P.) qui en vertu du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1953 relative à l'organisation des transports parisiens :

- est chargé de l'organisation des transports en commun sur ce territoire ;

- y fixe les relations à desservir ;

- désigne les exploitants ;

- définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitations et les tarifs à appliquer.

Cet irrespect surprenant de dispositions législatives pourtant fort claires pouvait, à défaut de se justifier, tout au moins s'expliquer, il y a encore quelques mois, par le fait que la totalité des départements composant la région d'Ile-de-France n'était pas encore compris dans la région des transports parisiens. En effet, les départements de la grande couronne n'étaient pas entièrement inscrits dans la région des transports parisiens.

Le décret n° 76-239 du 11 avril 1975 (rectifié au Journal Officiel du 11 novembre 1975) n'y incluait que 118 communes de l'Essonne, 112 communes des Yvelines, 113 communes du Val d'Oise et 74 communes de Seine-et-Marne.

Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le décret n° 91-57 du 16 janvier 1991 portant délimitation de la région des transports parisiens a étendu cette région à la totalité à la région d'Ile-de-France.

Par ailleurs, l'argument selon lequel la région d'Ile-de-France ne pourrait être membre du S.T.P. car elle ne participe pas

---

(1) Chapitre II : Des transports urbains de personnes

(2) Chapitre III : Du transport routier non urbain de personnes

actuellement aux charges d'exploitation des services de transport ressortant de la compétence de cet organisme ne saurait être retenu.

Certes, l'article premier de l'ordonnance de 1959 précitée dispose que *"les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport compris dans la région des transports parisiens sont réparties entre les membres du syndicat"*. Cependant, il est possible de considérer, d'une part, que les bonifications d'intérêts et le différé d'amortissement qu'elles consent sur les investissements subventionnables s'assimilent à une participation à des charges et que, d'autre part, la répartition de ces charges étant fixée par décret (alinéa 4 de l'article premier de l'ordonnance de 1959), rien n'interdit une évolution réglementaire en ce domaine dès lors que les obligations financières ainsi mises à la charge de la région se trouveraient compensées.

En définitive, aucun argument ne permet aujourd'hui de légitimer l'absence de la région d'Ile-de-France du syndicat des transports parisiens.

Votre commission vous soumet donc **un amendement**, dont le paragraphe I modifiant l'alinéa premier de l'article premier de l'ordonnance de 1959 précitée, prévoit expressément la participation de la région à ce syndicat.

Le même amendement étend également, en son paragraphe I, les compétences du syndicat des transports parisiens et le charge de veiller, dans sa zone de compétence, à la cohérence entre le développement des transports en commun et la politique générale de la circulation.

Pour assurer la nécessaire unité de la politique régionale de déplacement, il est en effet indispensable que l'autorité organisatrice compétente puisse développer une vision intermodale des problèmes de transports. Nul ne peut contester qu'en ce domaine, et tout particulièrement en région parisienne, tous les modes de transport doivent contribuer à la meilleure organisation possible de la circulation des personnes.

Ainsi, en vertu de cette nouvelle attribution, le syndicat pourrait réaliser ou coordonner toutes les études nécessaires et engager, en concertation avec ses partenaires, des actions d'observation et d'évaluation relatives aux différentes formes de déplacement ce qui, trop souvent, fait défaut aujourd'hui.

Enfin, le paragraphe II de l'amendement que vous soumet votre commission prévoit que, dans les trois ans suivant la publication de la loi, un rapport au Parlement présente :

- le bilan de l'application des mesures édictées au paragraphe I;

- et les difficultés, notamment juridiques et financières, posées par la coordination et la régulation des transports dans la région Ile-de-France.

Sur ce dernier point, il convient, par exemple, de souligner que la compétence territoriale, que la loi confère aux autorités de police, ne prend pas en compte la complexité des réseaux -une même ligne pouvant traverser plusieurs zones de compétence- et que les règles en vigueur peuvent parfois perturber la poursuite des contrevenants.

Ce rapport permettra, ainsi, au Parlement d'être, dans deux ans, informé des problèmes subsistant dans l'organisation des transports franciliens et sa réflexion sur les solutions à y apporter s'en trouvera utilement enrichie.

**Votre commission vous demande, en conséquence, d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

#### *Article 32 (nouveau)*

### **Institutionnalisation des relations entre les autorités municipales et les organismes d'habitations à loyer modéré**

Cet article, qui insère un nouvel article L.411-3 dans le code de la construction et de l'habitation, réintroduit dans le titre VI "Dispositions diverses" le dispositif de l'article 21 du projet de loi précédemment supprimé qui prévoyait, d'une part, une obligation d'information des conseils municipaux, par les organismes d'H.L.M. possédant plus de 100 logements sur le territoire de la commune, sur la politique générale de ces organismes et notamment l'entretien, la réhabilitation, le loyer et l'attribution des logements et d'autre part, que le maire de toute commune sur laquelle sont implantés des logements locatifs sociaux est entendu à sa demande par le conseil d'administration de l'organisme d'H.L.M.

Deux modifications ont été apportées à cet article par l'Assemblée nationale.

- L'obligation d'information a été étendue aux sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant du 1% patronal.

- L'obligation d'information a été renforcée en ce qui concerne les demandes et les attributions de logements.

Une obligation d'information mensuelle du maire sur les attributions de logements effectuées par les organismes d'H.L.M. a ainsi été instituée dans toutes les communes disposant de logements locatifs sociaux.

Elle s'ajoute à une obligation d'information annuelle, par les organismes d'H.L.M. et les SCI tels que définis précédemment, sur les demandes de logement en attente.

Votre commission vous propose de modifier et de compléter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

La nouvelle rédaction qu'elle vous présente de cet article vise, tout d'abord, à insérer plus rationnellement ces dispositions dans le code de la construction et de l'habitation où figurent déjà des règles précises concernant l'information des maires (art. L.441-1). Elle prévoit, aussi, que l'information du conseil municipal portera sur la politique générale d'attribution des logements.

Afin d'éviter des lourdeurs bureaucratiques inutiles, votre commission vous propose de porter à une échéance semestrielle l'information du maire sur les attributions de logement.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article prévoit que le maire participe, avec voix délibérative, aux commissions d'attribution des logements, dont l'existence est prévue par le règlement pour les offices d'H.L.M. et que votre commission vous demande d'étendre aux sociétés d'H.L.M.

Les dispositions ainsi définies, à l'exception de la présence du maire dans les commissions d'attribution de logements, sont applicables aux sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds du 1 % et dans les SEM locales d'aménagement et de construction, lorsqu'elles possèdent ou gèrent des logements H.L.M.

Votre commission vous demande **d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous présente.**

*Article additionnel après l'article 32*

**Commissions d'attribution de logements H.L.M.**

Votre commission vous propose, par cet article additionnel, d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation, un nouvel article L.441-1-1 étendant aux sociétés d'habitations à loyer modéré l'obligation de créer des commissions d'attribution des logements. Sur le modèle des commissions qui existent dans les offices d'H.L.M., les commissions d'attribution seront, dans ces sociétés, composées de six membres, dont un Président élu, à voix prépondérante.

Les maires des communes d'implantation des logements attribués participeront avec voix délibérative aux délibérations de ces commissions.

Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'elle vous le présente.

*Article 33 (nouveau)*

**Représentation des associations de locataires  
aux conseils d'administration  
des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré**

L'article 33, qui insère un nouvel article L.422-2 dans le code de la construction et de l'habitation, a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de la commission de la Production et des Échanges.

Constatant que la participation des associations de locataires au conseil d'administration était assurée dans les offices publics d'H.L.M. et afin de favoriser la concertation, l'article 33 prévoit d'étendre cette règle de représentation aux sociétés anonymes d'H.L.M.

A cet effet, il déroge aux dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relatives au conseil d'administration des sociétés commerciales

en prévoyant que le nombre des membres du conseil d'administration, limité par ladite loi à 12 membres peut être porté à 14.

Les représentants des locataires disposeront des mêmes droits et seront soumis aux mêmes obligations que les autres membres du conseil, à l'exception des règles concernant l'obligation pour chaque administrateur d'être propriétaire d'actions de la société.

Le dernier alinéa de l'article renvoie à un décret en conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions d'application de ces dispositions et notamment les conditions de désignation des représentants des locataires.

Votre commission s'est étonnée des circonstances de l'insertion de ce dispositif concernant la représentation des locataires dans les sociétés anonymes d'H.L.M. par l'Assemblée nationale. Il semblerait, en effet, que ces sociétés avaient engagé une concertation avec les associations de locataires, dont il était sans doute préférable d'attendre la conclusion.

Par ailleurs, les sociétés d'H.L.M. ayant par nature un fonctionnement différent de celui des offices, votre commission considère qu'il serait souhaitable de leur ouvrir le choix d'un autre mode d'organisation, plus adapté à la représentation des locataires. Aussi, vous propose-t-elle d'ajouter au texte de l'article 33 un dispositif permettant aux sociétés d'H.L.M. (sociétés anonymes et sociétés de crédit immobilier) de modifier leurs statuts pour créer, à la place d'un conseil d'administration, un directoire et un conseil de surveillance.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 34 (nouveau)*

#### **Avis préalable du maire sur les attributions de logement social**

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du groupe communiste. Il complète l'article L.441-2 du code de la construction et de l'habitation par deux alinéas qui soumettent toute attribution de logement social sur le territoire d'une commune à l'avis préalable du maire lorsque celui-ci en fait la demande.

L'article L.441-2 du code de la construction et de l'habitation a été profondément modifié par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement qui a été créé les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) qui fixent les objectifs en termes d'accueil des populations défavorisées, définissent les moyens à mettre en oeuvre et sont conclus entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes d'HLM.

Le second alinéa proposé par l'article 34 pour compléter l'article L.441-2 fait référence à l'hypothèse selon laquelle un POPS aurait été conclu. Dans ce cas, l'organisme bailleur doit faire connaître au maire ses motivations s'il n'a pas suivi son avis.

Telles qu'elles ont été adoptées, les dispositions de l'article 34 présentent selon votre commission, un double inconvénient :

-le texte proposé ne tient pas compte de la seconde modification apportée par la loi de 1990. Celle-ci prévoyait que si un P.O.P.S. n'était pas conclu dans un délai de six mois après que le représentant de l'Etat dans le département l'avait demandé, celui-ci pouvait désigner aux organismes d'H.L.M des personnes prioritaires qu'ils étaient tenus de loger, ces désignations s'imputant sur les droits à réservation du représentant de l'Etat dans le département. Cette procédure est, à l'évidence, peu compatible, du fait de sa nature même, avec l'institution d'un avis préalable du maire qui devrait être exclu dans cette hypothèse ;

- il institue, d'autre part, un contrôle préalable du maire sur des attributions individualisées de logement et impose la motivation de l'avis qui sera donné. Les dispositions pourraient donner lieu à des "dérapages", tout à fait contraires aux objectifs de diversité et de mixité prônés par le projet de loi. En outre, leur application effective placerait les maires dans une situation particulièrement ambiguë car tout avis défavorable, dans la mesure où il viserait une personne physique identifiée, pourrait être facilement assimilé à une discrimination condamnable pénalement.

Votre commission vous propose donc **une nouvelle rédaction de cet article** qui, tout en reconnaissant au maire un rôle éminent dans la détermination des équilibres souhaitables entre les diverses catégories de la population, évite tout risque d'abus ou d'arbitraire.

Il prévoit, en effet, que le maire d'une commune, dans laquelle sont implantés des logements locatifs sociaux, peut conclure avec les organismes d'H.L.M. une convention sur les objectifs de la politique d'attribution des logements. Les organismes sont alors tenus de lui rendre compte de l'application de la convention.

Lorsqu'un organisme ne respecte pas la convention signée, le maire peut alors saisir le Préfet d'une demande d'application du troisième alinéa de l'article L.441-2 qui précise que le représentant de l'Etat peut, pour une durée d'un an, désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logement au nom et pour le compte de l'organisme lorsque celui-ci n'observe pas les règles d'attribution.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous présente.**

### *Article 35 (nouveau)*

#### **Aménagement de la réglementation des lotissements**

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de la commission de la Production et des Échanges. Il complète l'article L. 315-3 du code de l'urbanisme qui permet aux propriétaires, sous des conditions précises de majorité, de faire modifier les documents relatifs à un lotissement et notamment le cahier des charges.

Cette disposition qui avait abrogé la règle jurisprudentielle d'intangibilité des lotissements dont la rigidité avait été dénoncée, permet, aujourd'hui, des modifications étendues dont la seule limite est la compatibilité avec les règles d'urbanisme.

Elle a ainsi créé une situation d'incertitude pour les lotisseurs qu'il convient de limiter, au moins dans le temps.

L'article 35 propose, en conséquence, que jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, les modifications ne puissent être prononcées qu'en l'absence d'opposition du bénéficiaire de l'autorisation de lotir si celui-ci possède au moins un lot constructible.

**Votre commission vous propose de l'adopter sans modification.**

*Article 36 (nouveau)*

**Affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du P.L.D.**

Cet article a été proposé à l'Assemblée nationale par la commission de Production et des Échanges.

Il vise à rendre obligatoire l'affectation du produit du versement pour dépassement du plafond légal de densité et pour dépassement de COS à la réalisation des objectifs de la participation à la diversité de l'habitat tels qu'ils sont définis à l'article 14 du projet de loi (art. L. 332-21 du code de l'urbanisme). Cette obligation s'impose à toute personne, commune ou établissement public de coopération intercommunale, qui perçoit ces versements.

Il convient de rappeler, à cet égard, que les deux versements ont représenté, en 1989, près d'1,4 milliard de francs et que depuis la loi n° 82-1123 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983, toute affectation prédéterminée de ces versements a été supprimée.

Votre commission considère que le dispositif, adopté par l'Assemblée nationale, est par trop restrictif. Elle estime, toutefois, opportun de réserver les produits des deux versements visés à des actions en matière d'habitat, d'urbanisme et de cadre de vie.

Aussi, vous propose-t-elle, par amendement, de rétablir, sous réserve de quelques modifications mineures, le texte applicable avant la réforme entrée en vigueur en 1983.

Elle vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous présente.

*Article 37 (nouveau)*

**Prolongation du dispositif "QUILÈS-MÉHAIGNERIE"**

Cet article réintroduit, en les élargissant, les dispositions fiscales incitatives pour l'investissement locatif, prévues à l'article 30 précédemment supprimé .

Le projet de loi présenté par le gouvernement prévoyait de prolonger la réduction d'impôt prévue à l'article 199 decies A du code général des impôts (dispositif QUILÈS-MÉHAIGNERIE) dans des limites étroites.

Alors que la loi de Finances pour 1990 a reconduit jusqu'au 31 décembre 1992 cette disposition, le gouvernement proposait, en effet, de l'appliquer, quelle que soit la date de leur achèvement, aux constructions et acquisitions qui rempliraient les deux conditions suivantes :

- la construction devait avoir fait l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier avant le 1er octobre 1992 ;

- les fondations devaient être achevées avant le 31 décembre 1992.

Au cours de la discussion générale à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Équipement, M. Paul QUILÈS, avait annoncé l'intention du gouvernement de renforcer sensiblement cette incitation en remplaçant le dispositif initial du projet de loi par une prolongation de cinq ans de la réduction fiscale "QUILÈS-MÉHAIGNERIE".

C'est cette prolongation que prévoit l'article 37 adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement.

Il convient de rappeler que cette incitation fiscale est consentie aux personnes qui investissent dans l'acquisition la construction ou la reconstruction de logements neufs, destinés à la location à usage de résidence principale pendant une durée de six ans et à celles qui souscrivent des parts de sociétés civiles de placement immobilier (S.C.P.I.) et de sociétés immobilières d'investissement (S.I.I.).

L'article 199 de la loi A du code général des impôts limite le montant maximal de l'investissement ouvrant droit à réduction à 300 000 francs pour une personne seule et à 600 000 francs pour un couple marié. Le taux de réduction est égal à 10 % du prix de revient du logement plafonné.

Votre commission se félicite de cette prolongation du dispositif d'incitation à l'investissement locatif qu'elle estime de nature à réactiver un marché de la construction particulièrement vulnérable.

Elle vous demande donc d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 38 (nouveau)*

### **Maintien dans les lieux des syndicats et associations professionnels**

Cet article a été ajouté au projet de loi par l'Assemblée nationale sur proposition du groupe socialiste. Il tend à rendre de nouveau applicable aux syndicats et associations professionnels le droit au maintien dans les lieux de la loi de 1948.

L'article 8 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 qui accordait le droit au maintien dans les lieux aux personnes morales exerçant une activité désintéressée, notamment les syndicats professionnels a, en effet, été abrogé sur ce point par la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 dite loi MÉHAIGNERIE.

De ce fait, il semblerait que certains syndicats éprouvent des difficultés importantes résultant d'une situation locative précaire.

Le dispositif proposé par l'article 38 est identique à celui qui avait déjà été adopté par le Parlement en décembre 1990 à l'occasion du vote du projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales (article 42), mais déclaré contraire à la Constitution pour des motifs tenant à son absence de lien avec le texte du projet de loi (Conseil constitutionnel décision n° 90-287 du 16 janvier 1991)

Comme le notait fort justement notre collègue Claude HURIET, rapporteur de la commission des Affaires sociales, sur ledit projet de loi, cette mesure appelle les plus vives critiques.

En effet, la disposition proposée ne consiste pas seulement à revenir aux termes de l'article 8 de la loi de 1948, mais vise à rendre nul et sans effet tout congé délivré aux syndicats et associations professionnels antérieurement à la date de publication de la loi en cours d'examen, à moins qu'il ait donné lieu à une décision d'expulsion devenue définitive.

Notre collègue considérait donc que *"d'une part, cette disposition a une portée rétroactive, assez inhabituelle dans le domaine des relations entre personnes privées, d'autre part, elle peut s'analyser comme une ingérence du pouvoir législatif dans le domaine judiciaire qui, en tout état de cause, n'est ni souhaitable ni opportune"*.

Six mois après, ces arguments ont gardé toute leur pertinence.

Votre commission vous propose, en conséquence, de supprimer cet article.

#### *Article additionnel après l'article 38*

### **Prise en compte par la commission départementale d'urbanisme commercial des actions destinées à maintenir les commerces de proximité**

Comme il l'a été précédemment exposé, l'objet de cet article est de faire prendre en compte, par la CDUC, les actions destinées à assurer le maintien de l'implantation de commerces de proximité, prévues, soit dans le cadre d'un programme de référence, en application de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, soit dans celui des programmes locaux d'intégration à la ville (articles L. 123-11 et L. 123-13 du code de l'urbanisme).

Il est, en effet, apparu indispensable à votre commission que les efforts nécessaires pour implanter ou maintenir les services, équipements artisanaux ou commerciaux, dont on connaît le rôle dans la structuration des quartiers anciens, comme des quartiers récents en difficulté, soient pris en compte lorsque la CDUC est amenée à se

**prononcer sur une autorisation de création ou d'agrandissement d'un établissement commercial susceptible d'affecter la zone concernée.**

**Tel est l'objet de cet article additionnel que votre commission vous demande d'adopter dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

### *Article 39 (nouveau)*

#### **Rapport d'évaluation de la présente loi**

**Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale malgré l'opposition du rapporteur de la commission de la production et des échanges, prévoit que le gouvernement présentera au Parlement un rapport d'évaluation de la présente loi, dans un délai de quatre ans à compter de sa publication.**

**Ce rapport sera soumis au Conseil économique et social et devra faire ressortir le bilan économique et social des mesures prises dans le cadre de la loi, les difficultés rencontrées et les adaptations souhaitables.**

**Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

#### *Intitulé du projet de loi*

**Le projet de loi, présenté par le gouvernement, se présente comme une "loi d'orientation pour la ville". Or, l'analyse que votre commission a tenté de ce qu'il est convenu d'appeler le "malaise des banlieues" et l'examen des dispositions que propose le projet de loi, ont démontré qu'il existait entre le remède et le mal une inadaptation certaine.**

**Ce ne sont pas quelques mesures d'urbanisme d'importance inégale qui permettront de traiter les vraies causes de la crise que nous traversons.**

**M. Michel DELEBARRE, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, entendu par votre commission, a reconnu que ce projet ne constituait qu'un premier volet d'une politique qui doit être globale.**

**Votre commission est convaincue du danger d'un décalage trop criant entre un affichage ambitieux et des réalisations modestes. Il ferait naître une déception immense chez les habitants des quartiers en difficulté et ceux qui s'efforcent d'y porter remède.**

**Elle vous propose donc d'adopter un intitulé du projet de loi plus conforme au contenu même de ses dispositions.**

\*

\* \*

**Sous réserve des observations qu'elle a formulées et des amendements qu'elle a présentés, la commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter le présent projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<b>Projet de loi d'orientation pour la ville</b>	<b>Projet de loi d'orientation pour la ville</b>	<b>Projet de loi relatif à la maîtrise foncière urbaine et à la diversification de l'habitat</b>
	<b>TITRE PREMIER</b>	<b>TITRE PREMIER</b>	<b>TITRE PREMIER</b>
	<b>PRINCIPES GÉNÉRAUX</b>	<b>PRINCIPES GÉNÉRAUX</b>	<b>PRINCIPES GÉNÉRAUX</b>
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	Les communes, les groupements de communes, les autres collectivités territoriales, l'Etat, et leurs établissements publics, assurent à tous les habitants des villes, des conditions d'habitat et de vie tendant à une égalité des droits en matière de logement, d'emploi, de services et de cadre de vie.	Les communes et leurs groupements, les autres collectivités territoriales, l'Etat et leurs établissements publics, assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat évitant tout phénomène de ségrégation ou tendant à faire disparaître ceux qui existent.	Les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs ...  ... d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

A ces fins, les collectivités publiques doivent prendre toutes mesures tendant à diversifier, dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types d'habitat et d'activités, de sorte que puisse se réaliser sur leur territoire la coexistence des diverses catégories sociales et se développer toutes les fonctions urbaines.

A cette fin, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types de logement, d'activités, de services nécessaires à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel, récréatif ainsi qu'au transport et à la sécurité des biens et des personnes. *Le développement de ces fonctions urbaines doit assurer sur chaque territoire la coexistence des diverses catégories sociales et insérer chaque quartier à la ville, notamment par les transports publics.*

La mise en oeuvre des deux alinéas précédents constitue le droit à la ville.

A ces fins, l'Etat et ...

... logements, d'équipements et de services nécessaires :

- au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ;

- à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ;

- aux transports, notamment publics ;

- à la sécurité des biens et des personnes.

*Alinéa supprimé*

*Art. additionnel après  
l'art. premier*

*La politique de la ville est un élément de la politique d'aménagement du territoire. Elle est indissociable et complémentaire de la politique de l'espace rural qui doit, en priorité, lutter contre la désertification du territoire national.*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	<p>Les communes ou leurs groupements doivent, par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux.</p>	Alinéa sans modification	<p><i>La réalisation de logements sociaux est d'intérêt national ; l'Etat fournit, notamment par des concours financiers, les moyens de financement de cette réalisation.</i></p>
	<p>Les collectivités publiques doivent veiller à ce que les restaurations nécessaires des quartiers anciens des villes ne méconnaissent pas les objectifs mentionnés à l'article premier.</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
	<p>Elles apportent un soin particulier, avec le concours des organismes gestionnaires des logements, à la réhabilitation et à la valorisation des quartiers récents dégradés, ainsi qu'à la création ou au développement des relations entre ces quartiers et le reste de la ville.</p>	Elles ...	Alinéa sans modification
		... logements et de l'Etat, à la réhabilitation ...	
		... ville.	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p data-bbox="501 495 580 527">Art. 3.</p> <p data-bbox="368 559 716 938">La réalisation des objectifs définis à l'article premier implique l'existence d'une solidarité financière entre les communes. Elle passe également par la mise en oeuvre du droit au logement affirmé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990. En conséquence, la réalisation de logements sociaux relève de l'intérêt national.</p>	<p data-bbox="877 495 955 527">Art. 3.</p> <p data-bbox="792 846 1029 938">La réalisation ... ... national.</p>	<p data-bbox="1255 495 1334 527">Art. 3.</p> <p data-bbox="1233 559 1356 587"><i>Supprimé</i></p>
	<p data-bbox="501 1027 580 1059">Art. 4.</p> <p data-bbox="368 1091 716 1374">L'égalité des droits entre les habitants des villes implique des conditions de logement, de transports et de services assurant dans les différents quartiers les moyens d'une vie urbaine satisfaisante dans un environnement de qualité.</p> <p data-bbox="368 1432 716 1683">Elle suppose la présence dans les quartiers des services nécessaires à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ainsi qu'à la sécurité des personnes et des biens.</p>	<p data-bbox="877 1027 955 1059">Art. 4.</p> <p data-bbox="854 1091 977 1119">Supprimé</p>	<p data-bbox="1255 1027 1334 1059">Art. 4.</p> <p data-bbox="1151 1091 1442 1119">Suppression maintenue</p>
	<p data-bbox="368 1740 716 1864">Les collectivités publiques ont le devoir d'y concourir selon leurs compétences propres.</p>		

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Art. 5.**

Toute opération intéressant les conditions de vie des habitants d'un quartier ou d'un ensemble de quartiers donne lieu dans les conditions prévues par les lois et règlements, à une concertation avec les habitants.

**Art. 5.**

Toute action en matière d'habitat, modifiant les conditions de vie des habitants donne lieu avant décision à une concertation avec ceux-ci et leurs associations représentatives. Dans les quartiers ou les ensembles immobiliers au sein desquels une action ou une opération est menée, il est créé un comité d'habitants qui sera associé à toutes les procédures et dont l'avis sera obligatoirement joint à toute demande de financement public ainsi qu'à tout dossier soumis à enquête publique.

**Art. 5.**

*Lors de toute action en matière d'habitat qui, par son ampleur ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants, le maire organise une concertation préalable avec les personnes concernées. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.*

Ce comité associera aux représentants de la population concernée les représentants locaux des associations siégeant au Conseil national de l'habitat.

Alinéa supprimé

Les dispositions de cet article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

*Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas lorsqu'une procédure de concertation est engagée en application de l'article L. 300-2. du code de l'urbanisme.*

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article.

Alinéa supprimé

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code de l'urbanisme</p> <p>.....</p>	<p>TITRE II</p> <p>DE LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS</p>	<p>TITRE II</p> <p>DE LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS</p>	<p>TITRE II</p> <p>DE L'EQUILIBRE DE L'HABITAT DANS LES VILLES ET LES QUARTIERS</p>
<p>Art. L. 110. - Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économique, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 6.</p> <p>A l'article L.110 du code de l'urbanisme, après les mots : "Afin d'aménager le cadre de vie", ajouter les mots : "d'assurer à l'ensemble de la population des conditions d'habitat, d'emploi et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources".</p>	<p>Art. 6.</p> <p>A l'article...</p> <p>... cadre de vie", sont insérés les mots : "d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports ... ... ses ressources".</p>	<p>Art. 6.</p> <p>A l'article...</p> <p>... cadre de vie", sont insérés les mots : "d'assurer aux populations ... ... ses ressources".</p>
	<p>Art. 7.</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Art. L. 121-10.</b> - Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement.</p>	<p>"Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat".</p>	<p>"Les...</p> <p>...part, de rationaliser l'utilisation...</p> <p>... d'habitat".</p>	<p>"Les...</p> <p>...part, de <i>limiter</i> l'utilisation...</p> <p>... d'habitat".</p>
<p>Les dispositions du présent article valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 du présent code.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 8.</p> <p>L'article L.122-1 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Art. 8.</p> <p>L'article L.122-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 8.</p> <p>Sans modification</p>

**Texte en vigueur**

**Art. L. 122-1.-** Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels. Ils prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques.

Les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'Etat ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics, notamment ceux qui résultent de chartes intercommunales. Ils les orientent et les harmonisent pour l'organisation de l'espace.

Ils déterminent la destination générale des sols, et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation.

**Texte du projet de loi**

**"Art. L.122-1.-** Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques.

"Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**"Art. L.122-1.-** Sans modification

**Propositions de la  
Commission**

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

"Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, ils fixent les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Ils définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport.

"Les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'Etat ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils orientent et harmonisent pour l'organisation de l'espace les programmes et les prévisions mentionnés ci-dessus.

Pour leur exécution, ils peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.

"Pour leur exécution, ils peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.

Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions.

"Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions".

.....

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p><b>Art. L. 123-1.</b> - Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Art. 9.</b></p> <p>L'article L.123-1 du code de l'urbanisme est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>I.- Le 1° du deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;"><b>Art. 9.</b></p> <p>L'article L.123-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>I.- Le 1° du deuxième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;"><i>Art. additionnel après l'art. 8</i></p> <p><i>Les deux premiers alinéas de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :</i></p> <p><i>"Le schéma directeur portant sur l'ensemble de la région d'Ile-de-France est élaboré par le conseil régional de la région d'Ile-de-France, en association avec l'Etat et les conseils généraux des départements concernés.</i></p> <p><i>"Il est adopté par le conseil régional après avis du comité économique et social. Il est ensuite approuvé par décret en Conseil d'Etat."</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Art. 9.</b></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>I - Le 1° est ainsi rédigé :</p>

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>A cette fin, ils doivent :</p>	<p>"1° Délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de déplacements des populations actuelles et futures. La délimitation de ces zones prend en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipement spéciaux importants et déterminer des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;</p>	<p>"1° Délimiter...</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>2° définir, en fonction des situations locales, les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature.</p>	<p>Les plans d'occupation des sols déterminent l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées".</p>	<p>...services et de transport des populations ...</p>	
<p>Ils peuvent en outre :</p>		<p>... exercées.</p>	
<p>3° déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>4° fixer pour chaque zone ou partie de zone, en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation et de la nature des constructions à édifier, un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent, éventuellement pour chaque nature de construction, la densité de construction qui y est admise ;</p>	<p>II.- Le 5° est complété par le membre de phrase suivant :</p>	<p>II.- Le 5° est complété par les mots :</p>	<p>II - Sans modification</p>
<p>5° délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants pourra, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 4° ci-dessus ;</p>	<p>"et fixer la destination principale des ilôts ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;"</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	
<p>6° préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les pistes cyclables et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements qui peuvent y être prévus ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>7° délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique ;</p> <p>8° fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;</p> <p>9° localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements éventuels qui les desservent ;</p> <p>10° délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée.</p>			
		<p>II bis. (nouveau) - Après le 10°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II bis. - Sans modification</p>

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

Les règles mentionnées aux 2° et 3° ci-dessus peuvent prévoir des normes de construction différentes de celles qui résultent de l'application du coefficient d'occupation du sol, soit en raison des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs.

Les règles et servitudes définies par un plan d'occupation des sols ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.

"11° délimiter les zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire ou la réalisation est soumis à autorisation préalable de la commission départementale d'urbanisme commercial par l'article L.451-5 du présent code."

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L.111-1-1 et les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, s'ils existent, et respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants. Ils prennent en considération les orientations définies par les chartes intercommunales.</p> <p>.....</p> <p><b>Art. L.123-3. -</b></p> <p>.....</p> <p>Au vu de la décision prescrivant l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, le représentant de l'Etat porte à la connaissance de la commune ou de l'établissement public compétent les prescriptions, servitudes et dispositions mentionnées au dernier alinéa de l'article L.123-1, et lui communique toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan.</p> <p>.....</p>	<p>III.- La dernière phrase du dernier alinéa est remplacée par la phrase suivante :</p> <p>"Ils prennent en considération les dispositions des programmes locaux de l'habitat lorsqu'ils existent."</p>	<p>III.- La dernière phrase du dernier alinéa est ainsi rédigée :</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p>III.- Sans modification</p>
		<p>Art. 9 bis (nouveau)</p>	<p>Art.9 bis</p>
		<p>Dans le quatrième alinéa de l'article L.123-3 du code de l'urbanisme, après les mots : "de l'article L.123-1", sont insérés les mots : ", précise les objectifs minima à atteindre en matière de politique locale de l'habitat".</p>	<p><i>Supprimé</i></p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Art. 10.**

**Art. 10.**

**Art. 10.**

**Art. L.123-3-2.** - Dans les communes non couvertes par un schéma directeur ou un schéma de secteur approuvé, l'acte rendant public le plan d'occupation des sols ou l'acte approuvant le plan d'occupation des sols ou sa modification devient exécutoire dans le délai d'un mois suivant sa transmission au représentant de l'Etat, sauf si, dans ce délai, celui-ci a notifié à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter à ce plan, lorsque certaines de ses dispositions sont illégales, de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, insuffisantes pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future, ou ont fait apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines.

Les dispositions du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou sa modification sont inopposables aux tiers tant que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas apporté les modifications demandées.

Au premier alinéa de l'article L.123-3-2 du code de l'urbanisme, il est ajouté après les mots : "schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, insuffisantes" le membre de phrase : "pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou".

Dans le premier alinéa ...  
...urbanisme, après les mots : "schéma de ...  
... insuffisantes", sont insérés les mots : "pour satisfaire ...  
... d'habitat ou".

Dans le premier alinéa de l'article L.123-3-2 du code de l'urbanisme, après les mots : "schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement," le mot : "insuffisantes" est remplacé par les mots : "manifestement insuffisantes pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou".

.....

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p><b>Art. L.311-4.</b> - Il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur, s'il en existe un. Le plan d'aménagement de zone comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L.123-1 et L.130-1. Le projet de plan d'aménagement de zone est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone.</p>	<p><b>Art. 11.</b></p> <p>Le premier alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme est rédigé comme suit :</p>	<p><b>Art. 11.</b></p> <p>Le premier ...</p> <p>... est ainsi rédigé :</p>	<p><b>Art. 11.</b></p> <p>Sans modification</p>
<p>Sont associés à cette élaboration l'Etat et la commune et, à leur demande, et dans les formes que la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone détermine, la région et le département ; l'autorité compétente pour créer la zone d'aménagement concerté peut demander que soit recueilli l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme.</p>	<p>"Il est établi, dans chaque zone d'aménagement concerté, un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur, s'il en existe un. Ce plan prend en considération les dispositions du programme local de l'habitat lorsqu'il existe. Il comporte tout ou partie des éléments énumérés aux articles L.123-1 et L.130-1. Il est élaboré par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Le représentant de l'Etat porte à la connaissance de la personne publique qui a pris l'initiative de la création, les prescriptions, servitudes et dispositions mentionnées au dernier alinéa de l'article L.123-1 et lui communique toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan d'aménagement de zone.

Le plan d'aménagement de zone est soumis à enquête publique par le maire lorsque la commune est compétente pour créer la zone et par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'il a cette compétence. Le plan d'aménagement de zone est ensuite approuvé par l'autorité compétente pour créer la zone, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent lorsque l'Etat est compétent pour créer la zone. Lorsque le dossier du plan d'aménagement de zone soumis à l'enquête comprend les pièces requises par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'enquête prévue ci-dessus vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à l'aménagement de la zone.

**Texte en vigueur**

---

Lorsque la commune est dotée d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, l'autorité compétente peut, par dérogation aux dispositions des deuxième et troisième alinéas du présent article, soumettre directement à enquête publique un projet de plan d'aménagement de zone, à condition que ce projet ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols, ne concerne pas les espaces boisés classés et ne comporte pas de graves risques de nuisances.

Le plan d'aménagement de zone approuvé est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, installations ou constructions affectant l'utilisation du sol.

Lorsque l'acte de création de la zone décide de maintenir en vigueur les dispositions du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ce document tient lieu de plan d'aménagement de la zone.

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Après mise en demeure non suivie d'effet dans les six mois de la personne qui a élaboré le plan d'aménagement de zone et de l'autorité compétente pour approuver ledit plan, le représentant de l'Etat dans le département peut élaborer et approuver, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et enquête publique, la modification du plan d'aménagement de zone afin que celui-ci soit compatible avec les prescriptions nouvelles prises en application de l'article L.111-1-1 ou avec les orientations d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur approuvé ou arrêté postérieurement à l'approbation du plan, ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants, et correspondant aux définitions prises en application de l'article L.121-12.

.....

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Code de la construction  
et de l'habitation**

**Art. 12.**

**Art. 12.**

**Art. 12.**

Il est ajouté à l'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation un alinéa ainsi rédigé :

L'article L.301-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

Alinéa sans modification

**Art. L.301-1.** - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accèsion à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants tout en laissant subsister un effort de leur part.

I.- Dans le premier alinéa, après les mots : "satisfaction des besoins", le mot : "de" est remplacé par le mot : "en".

I - *Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :* "La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins en logement, tant en locatif qu'en accèsion à la propriété, de promouvoir ...

Son efficacité est assurée notamment par les aides publiques à l'investissement prévues aux titres Ier et II, chapitres II et III, du présent livre, l'aide personnalisée instituée au titre V, chapitre Ier, et les conventions définies au chapitre III du même titre.

II.- Dans le même premier alinéa, les mots : "et, en particulier, de faciliter l'accèsion à la propriété" sont supprimés.

*Alinéa supprimé*

III. - Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

II. - *Cet article ...*

"Cette politique doit tendre à créer une offre de logements qui par son importance, sa localisation et sa diversité, soit de nature à assurer la qualité de vie urbaine des habitants de l'agglomération."

"Cette politique doit tendre à favoriser une offre... ..importance, son insertion urbaine et sa diversité... ..assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation."

... d'habitation."

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Art. L.301-2.** - En dehors de l'aide personnalisée au logement résultant du titre IV du présent livre, des aides publiques à l'investissement subsistent pour la construction et l'amélioration de logements.

*Art. additionnel après  
l'art. 12*

*Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, après l'article L. 301-3, un article L. 301-3-1 ainsi rédigé :*

*"Art. L. 301-3-1. - Afin de favoriser la diversité de l'habitat, les concours financiers de l'Etat à la construction de logements neufs à usage locatif au sens de l'article L. 351-2 sont attribués en priorité dans les communes où le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes représente moins de 20 % des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts.*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

*"Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux, au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes, représente plus de 40 % des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs bénéficiant au cours de l'année d'un concours financier de l'Etat ne peut excéder la surface de plancher des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.*

*"Le conseil départemental de l'habitat est consulté sur les attributions prévues au premier alinéa.*

*"Les dispositions du présent article sont applicables durant cinq ans à compter de la publication de la loi n° ..... du ..... relative à la maîtrise foncière urbaine et à la diversification de l'habitat."*

**Art. 13.**

Il est créé au titre préliminaire du livre troisième du code de la construction et de l'habitation un chapitre II intitulé "Programme local de l'habitat", ainsi rédigé :

**Art. 13.**

Il est créé dans le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre II ainsi rédigé :

**Art. 13.**

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<i>"Chapitre II</i>	<i>"Chapitre II</i>	<i>"Chapitre II</i>
	<i>"Programme local de l'habitat</i>	<i>"Programme local de l'habitat</i>	<i>"Programme local de l'habitat</i>
	<i>"Section 1</i>	<i>"Section 1</i>	<i>"Section 1</i>
	<i>"Dispositions générales</i>	<i>"Dispositions générales</i>	<i>"Dispositions générales</i>
	<i>"Art. L. 302-1. - Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour tout ou partie d'une agglomération ou pour un ensemble de communes qui entendent par leur coopération répondre à des objectifs communs en matière d'habitat.</i>	<i>"Art. L. 302-1. - Alinéa sans modification</i>	<i>"Art. L. 302-1. - Le programme ...</i>
	<i>"Il définit, pour une durée qu'il fixe et qui ne saurait être inférieure à cinq ans, les orientations d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, et prévoyant la façon dont chaque commune contribue à la réalisation de ces objectifs.</i>	<i>"Le programme local de l'habitat définit, pour une durée au moins égale à cinq ans, les objectifs et les principes d'une politique ...</i>	<i>"Le programme ...</i>
		<i>... logements. Il prévoit la façon ...</i>	<i>... communes qui poursuivent des objectifs ... d'habitat.</i>
		<i>... objectifs.</i>	<i>... logements.</i>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Ces orientations tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports et des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur, lorsqu'il existe, ainsi que des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

"Il indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en oeuvre par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés.

"Ces objectifs et ces principes tiennent...

...directeur  
ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi...

... défavorisées et du protocole d'occupation du patrimoine social des communes, quand ils existent.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

*"Art. L. 302-1-1.(nouveau) - Afin de favoriser la diversité de l'occupation du parc locatif social, le programme de l'habitat peut autoriser, sous réserve, le cas échéant, d'une majoration de loyer, les organismes bailleurs à attribuer des logements à des personnes dont les revenus sont supérieurs aux plafonds de ressources nationaux fixés par décret.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Art. L.302-2.- Le représentant de l'Etat porte à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale toutes informations utiles ainsi que, le cas échéant, les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée.

"Art. L.302-2.- Le...  
...porte dans  
un délai de trois mois, à la  
connaissance...

...utiles ainsi  
que les objectifs locaux à ...

... con-  
cernée.

*"A cet effet, le programme local de l'habitat est complété par une convention conclue entre les organismes bailleurs, l'établissement public de coopération intercommunale et le représentant de l'Etat. Cette convention précise la proportion de logements qui pourront être ainsi attribués, les plafonds de ressources applicables et les éventuelles majorations de loyer.*

*"Les dispositions de l'article L. 441-3 ne sont pas applicables si des majorations de loyer ont été établies en application des premier et deuxième alinéas.*

*"Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article."*

"Art. L.302-2.- Le...

...utiles ainsi  
que les objectifs à prendre ...

... con-  
cernée.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"L'Etat est associé à l'élaboration du programme local de l'habitat. L'établissement public de coopération intercommunale peut également associer à cette élaboration les personnes morales qu'il juge utile.

"Le projet de programme local de l'habitat, arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, est mis à la disposition du public pendant un mois et transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis.

"Au vu de ces avis, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère à nouveau sur le projet et le transmet au représentant de l'Etat. Celui-ci le soumet pour avis au Conseil départemental de l'habitat.

"L'établissement public de coopération intercommunale associe à l'élaboration du programme local de l'habitat l'Etat, *les représentants locaux des personnes morales membres du Conseil national de l'habitat ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile.*"

Alinéa sans modification

"Au vu ...

... avis, dans un délai de deux mois, au Conseil départemental de l'habitat.

"L'établissement ...

... l'Etat et toute autre personne morale qu'il juge utile, *en raison de sa compétence ou de son activité.*"

"Le projet ...

... délai de trois mois ...  
... avis.

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Le représentant de l'Etat, s'il estime que le programme local de l'habitat ne répond pas à l'objectif de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, adresse des demandes motivées de modifications à l'établissement public de coopération intercommunale, qui en délibère. Cet établissement public adopte ensuite le programme local de l'habitat.

"Art. L.302-3.- L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat.

"Si l'évolution de la situation sociale ou démographique remet en cause les données en fonction desquelles le programme local de l'habitat avait été élaboré, le représentant de l'Etat peut inviter l'établissement public de coopération intercommunale à entreprendre la modification du programme local de l'habitat. L'établissement public de coopération intercommunale est tenu de délibérer sur cette demande.

"Le représentant ...  
... que le projet  
de programme ...

... adresse, dans un  
délai d'un mois, des de-  
mandes ...

... de l'habitat.

"Art. L.302-3.- L'éta-  
blissement...

...l'habitat et sur sa modifi-  
cation éventuelle en fonc-  
tion de l'évolution de la si-  
tuation sociale ou démogra-  
phique.

Alinéa supprimé

Alinéa sans modification

"Art. L.302-3.- L'éta-  
blissement...

...l'habitat et son adaptation  
à l'évolution de ...

... démogra-  
phique.

Suppression maintenue

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**"Art. L.302-4.- Après l'adoption d'un programme local de l'habitat, une convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale peut prévoir l'aide financière que, dans la limite des dotations ouvertes par les lois de finances, l'Etat apportera en matière d'habitat et d'action foncière. Cette convention est conclue pour une période de trois ans.**

**"Art. L.302-4.- Après...**

**"Art. L.302-4. - Sans modification**

**...intercommunale fixe l'aide financière...**

**... trois ans. A l'issue de cette période, une nouvelle convention, d'une durée maximale de trois ans, peut être conclue dans les mêmes conditions, pour la durée restant à courir du programme local de l'habitat.**

**"Art. L.302-4-1. - Si dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi n° du d'orientation pour la ville, un établissement public de coopération intercommunale n'a pas été constitué ou saisi pour élaborer un programme local de l'habitat, une commune peut, en coopération avec le représentant de l'Etat, élaborer seule un tel programme dans les conditions définies aux articles L.302-1 à L.302-3.**

**"Art. L.302-4-1. - Sans modification**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p style="text-align: center;"><i>"Section 2</i></p> <p><i>"Dispositions particulières aux agglomérations de plus de 350.000 habitants</i></p> <p><i>"Art. L.302-5.- Les dispositions du présent article s'appliquent aux communes comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 350.000 habitants.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>"Section 2</i></p> <p><i>"Dispositions particulières à certaines agglomérations</i></p> <p><i>"Art. L.302-5.- Les...</i></p> <p><i>... habitants ainsi que dans une agglomération de 200.000 à 350.000 habitants dont la population a, en moyenne annuelle, augmenté de plus de 0,5 % entre les deux derniers recensements généraux de la population.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>"Section 2</i></p> <p><i>"Dispositions particulières aux agglomérations de plus de 350.000 habitants</i></p> <p><i>"Art. L.302-5.- Les dispositions de la présente section s'appliquent ...</i></p> <p><i>... habitants, dans lesquelles le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts et dans lesquelles le rapport entre le nombre des bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-2 et L.831-1 du code de la sécurité sociale et le nombre de résidences principales au sens défini ci-dessus est inférieur à 18 %.</i></p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Code des communes**

.....

**Art. L.234-10.** - Il est institué une dotation de compensation destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. Cette dotation est répartie entre l'ensemble des communes :

1° Pour 20 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune ;

I - Si, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° ..... du ....., un établissement public de coopération intercommunale n'a pas été constitué ou saisi pour élaborer un programme local de l'habitat, ou si dans un délai d'un an à compter de la même date, un tel programme n'a pas été élaboré, une commune peut, après accord du représentant de l'Etat, élaborer seule un tel programme. Cette élaboration est alors régie par les dispositions des articles L.302-2 à L.302-4.

I - Supprimé

I - Suppression maintenue

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>2° Pour 20 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;</p>	<p>II - Si, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi n°..... du ....., une commune, dans laquelle le nombre de logements sociaux au sens du 3° de l'article L.234-10 du code des communes représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts, ne dispose pas d'un programme local de l'habitat, le représentant de l'Etat peut, pour répondre aux fins poursuivies par cette loi et dans les cas et selon les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, exercer par substitution, au nom de l'Etat, le droit de préemption urbain prévu par les articles L.211-1 et suivants du code de l'urbanisme. Cette possibilité lui est ouverte sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones d'aménagement différé et à la modification ou à la révision par l'Etat des documents d'urbanisme.</p>	<p>II - Si, ...</p> <p>... n° ..... du ..... précitée, une commune ...</p> <p>... impôts et dans laquelle le rapport entre le nombre des bénéficiaires des prestations prévues aux articles L.351-1 du code de la construction et de l'habitation, L.542-2 et L.831-1 du code de la sécurité sociale et le nombre de résidences principales au sens défini ci-dessus est inférieur à 18 % n'est pas couverte par un programme local ...</p> <p>... par cette loi selon les conditions ...</p> <p>... d'urbanisme.</p>	<p>"Art. L. 302-5-1 (nouveau). - Si, dans un délai de deux ans à compter...</p> <p>... commune, visée à l'article L. 302-5, n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, le représentant de l'Etat peut, pour des motifs conformes aux objectifs définis au titre premier de ladite loi, exercer par substitution, au nom de l'Etat, le droit de préemption urbain prévu par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette faculté lui est ouverte lorsque le titulaire du droit de préemption y a renoncé en application du quatrième alinéa de l'article L. 211-5, du troisième alinéa de l'article L. 213-2 et de l'article L. 213-7 du code de l'urbanisme, sans préjudice des dispositions dudit code relatives aux zones d'aménagement différé et à la modification ou à la révision par l'Etat des documents d'urbanisme.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

(Voir article 14 du projet de loi)

"Art. L.302-6.- A compter du 1er janvier 1993, les communes mentionnées au II de l'article L.302-5 et comprises dans une agglomération de plus de 350.000 habitants sont tenues de prendre, dans les limites de leurs compétences et dans le cadre des dispositions du présent chapitre, les mesures propres à permettre l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements à usage locatif au sens du 3° de l'article L.351-2 du présent code.

"Ces communes peuvent s'acquitter de l'obligation prévue au présent article soit en versant la contribution prévue à l'article L.302-7, soit en engageant, dans les conditions fixées à l'article L.302-8 des actions foncières adaptées à cette fin.

"Art. L.302-7.- La contribution mentionnée à l'article précédent est égale, chaque année, à 1 % de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de la commune.

"Art. L.302-6.- A compter...

... habitants ainsi que les communes comprises dans les agglomérations de 200.000 à 350.000 habitants visées à l'article L.302-5 sont tenues de ...

... l'article L.351-2.

"Ces communes s'acquittent de...

... fin.

"Art. L.302-7.- Alinéa sans modification

"Art. L.302-6.- A compter du 1er janvier 1994, les communes visées à l'article L.302-5 sont tenues de prendre ...

... de logements locatifs sociaux, de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret et de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat.

"Ces communes ...

... soit en procédant au prélèvement prévu à l'article ...

... fin.

"Art. L.302-7.- Il est créé, dans les écritures comptables de la commune, un fonds pour la réalisation de logements sociaux.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"La contribution ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

"Les communes sont tenues de procéder au versement de cette contribution avant le 1er avril à un ou plusieurs organismes désignés par le représentant de l'Etat et habilités à réaliser des réserves foncières ou à construire des logements sociaux. Les sommes devront être consacrées à cette fin sur le territoire de la commune concernée, dans un délai de trois années ; les sommes non utilisées sont versées à un autre de ces organismes.

Alinéa sans modification

"Les communes...

...avril de chaque année à un ou ...

...à réaliser des acquisitions foncières et immobilières ou à construire ...

...trois années après leur versement.

*"Ce fonds est abondé chaque année par un prélèvement sur les ressources de la commune. Ce prélèvement est égal à une fraction de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de la commune, à l'exception des logements sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes*

*"Cette fraction est définie conformément au tableau suivant :*

*(Voir le tableau figurant en fin de comparatif)*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"Toutefois, le cumul de ce prélèvement avec ceux institués par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes, ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.*

*"Les sommes inscrites dans le fonds visé au premier alinéa doivent être utilisées par la commune, dans un délai de trois ans, pour la réalisation de logements sociaux, de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret et de logements en accession à la propriété aidés par l'Etat, ou versées à un organisme d'habitations à loyer modéré choisi par la commune.*

*"A défaut, elles sont affectées à un ou plusieurs organismes désignés par le représentant de l'Etat et habilités à réaliser des acquisitions immobilières ou à construire des logements sociaux."*

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

*"Art. L.302-7-1. (nouveau) - Dans un souci de cohérence, les conventions "ville-habitat" et les conventions d'agglomérations en cours, ainsi que les programmes locaux de l'habitat, élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi, n° ..... du ..... précitée pourront être transformés en programmes locaux de l'habitat dans les conditions prévues aux articles L.302-1, L.302-2 ou, le cas échéant, L.302-6.*

**L'établissement public de coopération intercommunale ou la commune procèdent aux adaptations, éventuellement nécessaires, de la convention ou du programme en cours.**

*"Art. L.302-7-1. - Supprimé*



**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

*(Voir le tableau figurant  
en fin de comparatif)*

"Pour l'appréciation du nombre des résidences principales et des logements construits, il n'est pas tenu compte des logements sociaux au sens du 3° de l'article L.234-10 du code des communes.

2. L'abattement facultatif à la base, que le conseil municipal peut instituer, est égal à 5,10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune.

3. Sans préjudice de l'application de l'abattement prévu au 2., le conseil municipal peut accorder un abattement à la base de 5,10 ou 15 % aux contribuables qui n'ont pas été passibles de l'impôt sur le revenu l'année précédant celle de l'imposition et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la moyenne communale. Ce pourcentage est augmenté de 10 points par personne à charge.

4. La valeur locative moyenne est déterminée en divisant le total des valeurs locatives d'habitation de la commune, abstraction faite des locaux exceptionnels, par le nombre des locaux correspondants.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

5. A compter de 1981, sauf décision contraire des conseils municipaux, les abattements supérieurs au niveau maximum de droit commun sont ramenés à ce niveau par parts égales sur cinq ans.

.....

"Au cas où la commune n'a pas atteint ces objectifs au terme de la période considérée, elle est soumise pour cette période à la contribution prévue à l'article L.302-7. Sont toutefois déduites de cette contribution les dépenses, y compris celles financées par le produit de la participation à la diversité de l'habitat prévues aux articles L.332-17 et suivants du code de l'urbanisme, engagées par la commune au cours des trois années pour l'acquisition de terrains ou de locaux destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux sur son territoire. Est assimilé à ces dépenses le montant de la participation à la diversité de l'habitat qu'auraient acquittée les constructeurs qui ont opté pour la possibilité de dation prévue à l'article L.332-19 du code précité et les constructeurs qui ont été exonérés totalement ou partiellement de cette participation en application du dernier alinéa de l'article L.332-17 du même code.

Alinéa sans modification

"Au cas ...

...des cinq années ...

... code.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

*"Art. L.302-9.- Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre, notamment celles nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer".*

*"Art. L.302-9.- Sans modification*

*"Art. L.302-9.- Sans modification*

**Art. 13 bis (nouveau)**

**Art. 13 bis**

**L'article L. 312-5-1 du code de la construction et de l'habitation est abrogé.**

**Sans modification**

***Art. additionnel après  
l'article 13 bis***

***"Les conventions ville-habitat et les conventions d'agglomérations en cours, ainsi que les programmes locaux de l'habitat, élaborés avant l'entrée en vigueur de la loi n° ... du ... relative à la maîtrise foncière urbaine et à la diversification de l'habitat, peuvent être transformés en programmes locaux de l'habitat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.***

***"L'établissement public de coopération intercommunale ou la commune procède aux adaptations nécessaires de la convention ou du programme en cours."***

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<b>Code de la construction et de l'habitation</b>	<b>Art. 14.</b>	<b>Art. 14.</b>	<b>Art. 14.</b>
.....	Il est créé au chapitre II du titre III du Livre III du code de l'urbanisme une section 4 ainsi rédigée :	Il est créé dans le chapitre ...  ... rédigée :	<b>Alinéa sans modification</b>



Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>2° Les logements à usage locatif financés dans les conditions prévues aux titres Ier et II, chapitres Ier et IV, section I du présent livre et au livre IV du présent code dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;</p>	<p>"L'assiette de la participation est constituée par le produit de la valeur du terrain par mètre carré de surface hors oeuvre nette constructible, diminuée d'un montant forfaitaire correspondant à un coût financier compatible avec le financement des logements à usage locatif social, par la surface hors oeuvre nette de l'opération.</p>	Alinéa sans modification	<p>"L'assiette ...</p> <p>... à un coût financier compatible ...</p> <p>... l'opération.</p>
<p>3° Les logements à usage locatif construits, améliorés, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets ; l'octroi de ces aides est subordonné à l'engagement pris par les bailleurs de respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;</p>	<p>"Pour l'application de l'alinéa précédent :</p> <p>"a) la surface hors oeuvre nette constructible est celle qui résulte de l'application du coefficient d'occupation des sols au terrain concerné ; en l'absence de coefficient d'occupation des sols, elle est égale à la superficie du terrain ;</p>	Alinéa sans modification  "a) sans modification	Alinéa sans modification  "a) sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>4° Les logements à usage locatif construits ou améliorés après le 4 janvier 1977 dans des conditions fixées par décrets et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions régies par le chapitre III du présent titre ; celles-ci doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets ;</p>	<p>"b) le montant forfaitaire est fixé à 600 F par mètre carré dans les départements autres que ceux de la région Ile-de-France. Il est porté à 900 F dans les départements de la région Ile-de-France. Il est actualisé au 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.</p>	<p>"b) le montant ... ... 600 F dans les départements ...</p> <p>... économiques.</p>	<p>"b) le montant forfaitaire est fixé dans chaque région par le représentant de l'Etat après avis de l'observatoire foncier régional. Il est révisé au 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution constatée du prix du foncier.</p>
<p>5° Les logements-foyers qui peuvent être assimilés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, aux logements mentionnés aux 2 et 3 ci-dessus ;</p>	<p>"Le taux de la participation, qui ne peut excéder 15 %, est fixé par la délibération qui l'a institué.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>"Le taux ... excéder 10 %, ... ... institué.</p>
<p>6° Les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, lorsque ces logements ont été construits, améliorés ou acquis et améliorés au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret.</p>	<p>"Pour les opérations de construction comprenant une surface de logement en accession à la propriété aidée par l'Etat et de logements à usage locatif mentionnés à l'article L.351-2, 1° et 3° du code de la construction et de l'habitation et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, le taux est diminué du rapport entre cette surface et la superficie hors oeuvre nette de l'opération.</p>	<p>"Pour les ...</p> <p>... par l'Etat mentionnées au 1° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, et de logements à usage locatif mentionnés au 3° de l'article L. 351-2 du même code et faisant l'objet ...</p> <p>... l'opération.</p>	<p>"Pour les ...</p> <p>... et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, ainsi que pour les opérations de construction de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret, le taux est ...</p> <p>... l'opération.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"Art. L.332-17-1. (nouveau) - Il est créé, dans chaque région, un observatoire foncier. La composition et les missions de ces observatoires sont fixées par décret en Conseil d'Etat.*

"Art. L.332-18.- Ne sont pas soumises à la participation :

"a) les constructions de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat et de logements à usage locatif, mentionnés aux 1° et 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les constructions de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ;

"b) les constructions réalisées dans une zone d'aménagement concerté, dans un lotissement ou par une association foncière urbaine, lorsque l'aménageur aura justifié auprès de l'autorité compétente, dans le programme de construction, d'une surface de logements à usage locatif mentionnés au 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation et dont le rapport avec la superficie totale de l'opération est au moins égal au taux de la participation à la diversité de l'habitat ;

"Art. L.332-18.- Alinéa sans modification

"a) les constructions ...

... mentionnées respectivement aux 1° et 3° ...

... décret ;

"b) les constructions réalisées à l'occasion d'une action ou opération d'aménagement telles que définies à l'article L. 300-1 du présent code, lorsque le programme global de construction comprend une surface de logements ...

... l'habitation et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat et lorsque la part de ces logements dans la surface totale construite est au moins égale au taux...  
... l'habitat ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"c) les opérations de construction de maisons individuelles dont la surface hors oeuvre nette ne dépasse pas 170 m<sup>2</sup> ;

"c) sans modification

"d) les constructions édifiées par et pour le compte de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements ou par des établissements publics administratifs, lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et qu'elles ne sont pas productives de revenus ;

"d) les constructions édifiées par ou pour le compte ...

... administratifs ou dans le cadre de concessions ou de mandats donnés par ces organismes, lorsqu'elles sont ...  
... revenus ;

"e) les constructions édifiées par des organismes sans but lucratif et exerçant leur activité en matière sanitaire ou sociale.

"e) sans modification

**Code de l'urbanisme**

.....  
**Art. L. 111-5.** - Il ne peut plus être construit sur toute partie détachée d'un terrain dont la totalité des droits de construire, compte tenu notamment du coefficient d'occupation du sol en vigueur, a été précédemment utilisée.

**"Art. L.332-19.** - Les constructeurs assujettis à la participation à la diversité de l'habitat peuvent s'en libérer soit par paiement de celle-ci, soit par la dation :

**"Art.L.332-19.** - Les...

...habitat s'en libèrent par paiement ou par dation ;

**"Art.L.332-19.** - Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Lorsqu'une partie est détachée d'un terrain dont les droits de construire n'ont été que partiellement utilisés, il ne peut y être construit que dans la limite des droits qui n'ont pas été utilisés avant la division.</p> <p>.....</p>	<p>"a) soit d'une partie du terrain d'implantation de l'opération faisant l'objet de la demande, permettant la construction de logements locatifs sociaux ; la superficie des terrains cédés est prise en compte pour le calcul des possibilités de construire ; par dérogation aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L.111-5, celles-ci ne s'appliquent pas à la partie cédée ;</p>	<p>"a) soit...</p> <p>... ; par dérogation les dispositions ...</p> <p>...L.111-5 du présent code ne s'appliquent pas à la partie cédée.</p>	<p>"a) soit...</p> <p>... locatifs sociaux, de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ou de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat ; la superficie ...</p> <p>... cédée.</p>
	<p>"b) soit de terrains constructibles sur le territoire de la commune, permettant la construction de logements locatifs sociaux ;</p>	<p>"b) soit d'un terrain constructible sur le ...</p>	<p>"b) soit d'un ...</p> <p>... sociaux de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ou de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat ;</p>
	<p>"c) soit de locaux vacants existant sur le territoire de la commune pouvant être affectés à des logements locatifs sociaux dans des conditions d'habitabilité normale.</p>	<p>"c) soit de logements vacants ...</p> <p>... pouvant être utilisés, si nécessaire après travaux en tant que logements locatifs sociaux dans des conditions de confort et d'habitabilité fixées par décret après avis de la Commission nationale de concertation.</p>	<p>"c) soit de locaux vacants ...</p> <p>... sociaux ou loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ou cédés comme logement en accession à la propriété aidée par l'Etat ;</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>"La dation des terrains ou des locaux a un caractère libératoire si leur valeur est au moins égale à 80 % du montant qui aurait été celui de la participation si cette dernière avait été acquittée sous forme de contribution financière.</p>	<p>"La dation ...  ... égale à 70 % du montant ...  ... financière.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>"Art. L.332-20.- La valeur du terrain d'implantation de l'opération de construction ou celle du terrain ou du local qu'il est envisagé d'apporter en règlement de la participation à la diversité de l'habitat est déclarée par le demandeur du permis de construire lors du dépôt de la demande, laquelle précise, en outre, la situation, la superficie et les caractéristiques du terrain ou du local cédé. Dans les cas prévus aux a) et b) de l'article L.332-18, le demandeur fournit les pièces justifiant le respect de l'objectif de diversité de l'habitat par l'opération.</p>	<p>"Art. L.332-20. - La valeur ...  ... terrain ou du logement qu'il est...  ... ou du logement cédé. Dans les...  ... l'opération.</p>	<p>"Art. L.332-20. - La valeur ...  ... terrain ou du local qu'il est ...  ... ou du local cédé. Dans les...  ... l'opération.</p>
	<p>"En l'absence de déclaration ou des pièces prévues à l'alinéa précédent, le dossier de permis de construire est considéré comme incomplet et ne peut être instruit.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>"Les valeurs mentionnées au premier alinéa sont appréciées à la date du dépôt de la demande de permis de construire.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
		<p>"Le directeur des services fiscaux est consulté par le service chargé de l'instruction de la demande de permis de construire en vue d'émettre un avis sur la valeur déclarée par le demandeur du permis de construire.</p>	Alinéa sans modification
		<p>"L'avis du directeur des services fiscaux, donné dans le délai d'un mois, constitue l'évaluation administrative.</p>	Alinéa sans modification
	<p>"La personne publique qui a institué la participation à la diversité de l'habitat peut contester la valeur déclarée. Dans ce cas, elle doit notifier par écrit au constructeur la valeur qu'elle estime devoir être retenue. En cas de désaccord, la valeur du terrain est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente.</p>	<p>"Si cette évaluation administrative est différente de la valeur déclarée par l'intéressé, la personne publique qui a institué la participation à la diversité de l'habitat doit la notifier par écrit au constructeur. La notification est assortie de l'avis du directeur des services fiscaux.</p>	Alinéa sans modification
		<p>"A défaut d'accord du pétitionnaire sur l'évaluation qui lui a été notifiée, la valeur du terrain ou du local est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente.</p>	Alinéa sans modification
	<p>"L'existence d'un désaccord sur les valeurs mentionnées au premier alinéa est sans incidence sur la délivrance du permis de construire.</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<b>Code de la construction et de l'habitation</b> .....	<p><i>"Art. L.332-21. - La contribution financière versée en règlement de la participation à la diversité de l'habitat est perçue par la personne publique qui l'a instituée. Son produit est affecté, dans un délai maximal de deux ans, à l'acquisition de terrains ou de locaux destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, soit directement par le bénéficiaire de la participation à la diversité de l'habitat, soit par un établissement public créé en application des articles L.321-1 ou L.324-1, soit par un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation.</i></p>	<p><i>"Art. L.332-21. - La contribution...</i></p> <p>... terrains, de locaux ou de logements destinés à ...</p> <p>...l'habitation, soit par une société d'économie mixte locale de construction ou d'aménagement.</p>	<p><i>"Art. L.332-21. - La contribution...</i></p> <p>... maxi- mal de <i>trois ans</i> ...</p> <p>... des- tinés à la réalisation <i>des catégories</i> de logements <i>définies au premier alinéa de l'article L. 332-17</i> sur le territoire ...</p>
<p><b>Art. L.411-2. - Les organismes d'habitation à loyer modéré comprennent :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- les offices publics d'aménagement et de construction :</li><li>- les offices publics d'habitations à loyer modéré ;</li><li>- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;</li><li>- les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré ;</li><li>- les sociétés anonymes de crédit immobilier ;</li><li>- les fondations d'habitations à loyer modéré.</li></ul> <p>.....</p>	<p><b>"La réalisation de logements locatifs sociaux sur les terrains ou dans les locaux ci-dessus mentionnés doit intervenir dans un délai de cinq ans à compter du versement de la participa-</b></p> <p><b>tion.</b></p>	<p><b>Alinéa sans modification</b></p>	<p><b>"La réalisation des logements visés au premier alinéa sur les terrains ...</b></p> <p>... participa- tion.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Art. L.332-22. - La dation de terrains ou de locaux faite en application de l'article L.332-19 s'effectue au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui a institué la participation.

"Toutefois, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut désigner, comme attributaire d'un terrain ou local et sous réserve de l'accord de celui-ci, un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation ou un établissement public créé en application des articles L.321-1 et suivants ou L.324-1 et suivants, lorsqu'il existe.

"Le maire ou le président de l'établissement public peut également céder gratuitement ou donner par bail à construction les terrains ou les locaux reçus à une personne morale de droit privé y ayant vocation, en vue d'y réaliser des logements locatifs sociaux.

"La réalisation effective des logements *locatifs sociaux* doit intervenir dans un délai maximal de cinq ans à compter de la dation.

"Art. L.332-22. - La dation de terrains ou de logements faite en ...

... participation.

"Toutefois,...

...comme attributaire et sous réserve...

... celui-ci, un office public d'aménagement et de construction, un office public d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte locale dans le cadre de conventions spécifiques de réserves foncières ou un établissement public ...

... existe.

"Le maire ...

... également mettre à disposition ou donner ...

... terrains ou les logements reçus à ...

...droit privé ayant vocation à réaliser des ...

... sociaux en vue de la réalisation de tels logements.

Alinéa sans modification

"Art. L.332-22. - La dation de terrains ou de locaux faite en ...

... participation.

"Toutefois,...

... construction, un organisme d'habitations à loyer modéré, ...

... locale de construction et d'aménagement ou un établissement public ...

... existe.

"Le maire ...

... réaliser des logements *définis au premier alinéa de l'article L. 332-17* en vue de la réalisation de tels logements.

"La réalisation effective des logements doit intervenir ...

... dation.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Art. L.332-23. - Les biens acquis ou cédés en application des articles L.332-21 et L.332-22 ne peuvent être aliénés si ce n'est en vue de l'acquisition d'autres terrains ayant la même destination et sous réserve de l'accord du représentant de l'Etat.

"Les biens mentionnés à l'alinéa précédent qui n'auraient pas reçu l'affectation prévue par ces dispositions peuvent être transférés gratuitement par le juge de l'expropriation, saisi par le représentant de l'Etat dans le département, à un autre organisme public d'habitations à loyer modéré ou un autre établissement public foncier.

"Art. L.332-24.- Les modalités d'établissement, de liquidation, de recouvrement et de restitution de la participation, lorsqu'elle est payée sous forme de contribution financière, ainsi que les sanctions, privilèges, sûretés et garanties y afférant, sont ceux prévus en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité par les articles L.333-1 à L.333-16.

"Art.L.332-23. - Alinéa supprimé

"Les biens acquis ou cédés en application des articles L.332-21 et L. 332-22 qui n'auraient pas ...

... modéré ou une société d'économie mixte locale dans le cadre de conventions spécifiques de mesures foncières ou un autre établissement public foncier.

"Art. L.332-24. - Sans modification

"Art. L.332-23. - Les biens acquis ou cédés en application des articles L.332-21 et L.332-22 ne peuvent être aliénés si ce n'est en vue de l'acquisition d'autres terrains ayant la même destination et sous réserve de l'accord du représentant de l'Etat.

"Les biens qui n'auraient pas été affectés à la réalisation de logements prévue par les dispositions de l'alinéa précédent, peuvent être transférés gratuitement, par le juge de l'expropriation, saisi par le représentant de l'Etat, à un autre organisme d'habitations à loyer modéré, une autre société d'économie mixte locale de construction et d'aménagement ou à un autre établissement public foncier.

"Art. L.332-24.- Les modalités ...

... est  
verbaée sous forme ...

...L.333-16.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Le montant de la participation à la diversité de l'habitat est déduit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, lorsque l'une ou l'autre de ces contributions est due.

"Art. L.332-25. - Dans les cas prévus à l'article L. 332-18, la constatation par l'administration que les constructions réalisées ne correspondent pas aux conditions ayant justifié l'exonération de la participation rend le constructeur redevable de celle-ci à compter de la date de cette constatation.

"Art. L.332-26. - Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les organismes d'habitation à loyer modéré et les établissements publics affectataires tiennent à jour un registre des terrains ou locaux mentionnés à l'article L.332-22.

Alinéa sans modification

"Art. L.332-25. - Sans modification

"Art. L.332-25. - Sans modification

"Art. L.332-26. - Sans modification

"Art. L.332-26. - Les communes, ...

... modéré et les personnes morales attributaires tiennent à jour ...

... L.332-22.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Les organismes d'habitations à loyer modéré et les établissements publics affectataires rendent compte chaque année de l'utilisation des fonds ou des biens aux communes concernées ou à l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport est tenu à la disposition du public.

"*Art. L.332-27.*- La participation à la diversité de l'habitat est applicable aux demandes de permis de construire déposées postérieurement à l'entrée en vigueur de ladite participation dans la commune.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente section, notamment celles nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer."

Alinéa sans modification

"*Art. L.332-27.*- La participation...

... déposées six mois après l'entrée ...

... commune.

Alinéa sans modification

"*Art. L.332-27.*- La participation à la diversité de l'habitat est applicable aux opérations de construction dont les demandes de permis de construire sont déposées six mois après la publication de la délibération qui l'a instituée.

Alinéa sans modification

Il peut notamment préciser les conditions dans lesquelles les logements évolutifs sociaux en accession à la propriété peuvent être assimilés, pour l'application de la présente section dans les départements d'outre-mer, à des logements locatifs."

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Code de l'urbanisme**

**Art. 15.**

**Art. 15.**

**Art. 15.**

.....  
**Art. L.332-6.** - Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes :

**I -** Après le 3° de l'article L.332-6 du code de l'urbanisme, il est ajouté un 4° ainsi rédigé :

**I -** Après le ...  
..., il est inséré un 4° ainsi rédigé :

**Sans modification**

**1°** Le versement de la taxe locale d'équipement prévue à l'article 1585 A du Code général des impôts ou de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L.332-9 ;

**2°** Le versement des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 332-6-1. Toutefois ces contributions telles qu'elles sont définies aux 2° et 3° dudit article ne peuvent porter sur les équipements publics donnant lieu à la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L.332-9 ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

3° La réalisation des équipements propres mentionnés à l'article L.332-15.

"4° la participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L.332-17."

Alinéa sans modification

Les taxes ou contributions qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions du présent article sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût des prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement des taxes ou contributions ou de l'obtention des prestations indûment exigées. Les sommes à rembourser portent intérêt au taux légal.

.....

II - Après le d) de l'article L.332-12 du code de l'urbanisme, il est ajouté un e) ainsi rédigé :

II - Après le ...  
..., il est inséré un e) ainsi rédigé :

**Art. L. 332-12.** - Les dispositions des articles L.332-6 et L.332-7 sont applicables dans les conditions suivantes aux lotisseurs ainsi qu'aux personnes aménageant des terrains destinés à l'accueil d'habitation légères de loisir et aux associations foncières urbaines de remembrement autorisées ou constituées d'office.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Peuvent être mis à la charge du lotisseur, de la personne aménageant un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir ou de l'association foncière urbaine par l'autorisation de lotir, par l'autorisation d'aménager, ou par l'acte administratif approuvant le plan de remembrement :

a) Le versement pour dépassement du plafond légal de densité dans les conditions prévues à l'article L.333-9-1 ;

b) La participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols dans les conditions prévues à l'article L.332-1 ;

c) La participation spécifique pour équipements publics exceptionnels dans les conditions prévues à l'article L.332-8 ;

d) Une participation forfaitaire représentative de la taxe locale d'équipement ou de la participation prévue à l'article L.332-9 et des contributions énumérées aux c et d du 1°, aux a, b, d et e du 2° et au 3° de l'article L.332-6-1.

"e) la participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L.332-17".

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Il ne peut être perçu sur les constructeurs aucune des contributions ou participations qui ont été mises à la charge du lotisseur, de la personne ayant aménagé le terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir, ou de l'association foncière urbaine de remembrement.

III - La liste des contributions mentionnées au I de l'article 302 septièm B II du code général des impôts est complétée par les mots suivants :

III - La liste...  
...septièm B  
du code...  
... complétée par les  
mots :

**Code général des impôts**

Art. 302 septièm B.- I. Constituant, du point de vue fiscal, un élément du prix de revient du terrain sur lequel est édifiée la construction :

La redevance payée, à raison d'une construction donnée, dans le cadre des articles L.520-1 à L.520-9 du code de l'urbanisme ;

La participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation du sol prévue à l'article L.332-1 du code de l'urbanisme ;

Conformément à l'article L.333-12 du code de l'urbanisme, le versement résultant du dépassement du plafond légal de densité prévu à l'article L.112-2 du même code.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"La participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L.332-17 du code de l'urbanisme".

Alinéa sans modification

IV (nouveau) - Après le 16° de l'article L.253-2 du code des communes, il est inséré un 17° ainsi rédigé :

"17° La participation à la diversité de l'habitat prévue à l'article L.332-17 du code de l'urbanisme. "

**Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée**

**Art. 1er.** - Les dispositions de la présente loi sont applicables à la réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure ainsi qu'aux équipements industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage sont :

1° L'Etat et ses établissements publics ;

2° Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics d'aménagement de ville nouvelle créés en application de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme, leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes visés à l'article L.166-1 du code des communes ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

3° Les organismes privés mentionnés à l'article L.64 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations ;

4° Les organismes privés d'habitation à loyer modéré, mentionnés à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés.

Toutefois, les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables :

- aux ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation. Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories d'ouvrages mentionnés au présent alinéa ;

- aux ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté ou d'un lotissement au sens du titre premier du livre III du code de l'urbanisme.

Art. 15 bis (nouveau).

L'article premier de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Art. 15 bis.

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

" - aux ouvrages de bâtiment acquis par les organismes énumérés à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation par un contrat de vente d'immeuble à construire prévu par les articles 1601-1, 1601-2 et 1601-3 du code civil ."

Art. 15 ter (nouveau).

L'article premier de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Lorsqu'ils sont destinés à s'intégrer à des constructions relevant d'autres régimes juridiques, les ouvrages édifiés par les organismes énumérés à l'article L.411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être dispensés de tout ou partie de l'application de la présente loi. Cette dispense est accordée par décision du représentant de l'Etat dans le département."

Art. 15 ter.

Sans modification

TITRE III

DU MAINTIEN DE  
L'HABITAT,  
NOTAMMENT À  
VOCATION SOCIALE,  
DANS LES QUARTIERS  
ANCIENS

TITRE III

DU MAINTIEN DE  
L'HABITAT,  
NOTAMMENT À  
VOCATION SOCIALE,  
DANS LES QUARTIERS  
ANCIENS

TITRE III

DU MAINTIEN DE  
L'HABITAT,  
NOTAMMENT À  
VOCATION SOCIALE,  
DANS LES QUARTIERS  
ANCIENS

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Code de l'urbanisme	Art. 16.	Art. 16.	Art. 16.
<p>.....</p> <p><b>Art. L.300-1.</b> - Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre 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 sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.</p>	<p>Il est ajouté au livre III du code de l'urbanisme un article L.300-5 ainsi rédigé :</p> <p><i>"Art. L.300-5.- Dans les agglomérations où l'état de l'habitat existant nécessite la mise en oeuvre de procédures d'amélioration et de réhabilitation, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme élabore un programme de référence destiné à servir de cadre aux actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L.300-1, visant notamment à la mise en valeur des quartiers anciens, à la protection du patrimoine historique et architectural et des sites urbains, à la lutte contre l'insalubrité et à l'amélioration du confort des logements.</i></p>	<p>Il est inséré, dans le livre ...</p> <p>... ainsi rédigé :</p> <p><i>"Art. L.300-5.- Dans ...</i></p> <p>...compétent en matière d'urbanisme ou en matière d'habitat élabore un ...</p> <p>... des logements.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p><i>"Art. L.300-5.- Dans ...</i></p> <p>... compétent élabore un ...</p> <p>... des logements.</p>
<p>L'aménagement au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.</p>	<p><i>"Ce programme tient compte des objectifs et principes de diversité de l'habitat fixés par la loi n°..... du .....</i></p> <p><i>"Avant son approbation, le projet de programme de référence est soumis, le cas échéant, à l'avis de l'architecte des bâtiments de France, puis mis à la disposition du public pendant un mois.</i></p>	<p><i>"Ce programme ...</i></p> <p>... loi n°..... du .....d'orientation pour la ville.</p> <p><i>"Avant ...</i></p> <p>... un mois et soumis pour avis au conseil départemental de l'habitat.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p><i>"Avant ...</i></p> <p>... soumis pour avis au conseil départemental de l'habitat et, le cas échéant, à l'architecte des bâtiments de France, puis mis à la disposition du public pendant un mois.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Il est joint au dossier des actions ou opérations mentionnées au premier alinéa lorsqu'elles sont soumises à la concertation prévue à l'article L.300-2 ou à une enquête publique."

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

**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, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute modification ou révision 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 ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

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. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

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.

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.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

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.- 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.

**Art. 17**

Il est créé au titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre III intitulé "Opérations programmées d'amélioration de l'habitat" ainsi rédigé :

**Art. 17.**

Il est créé ...

... chapitre III  
ainsi rédigé :

**Art. 17**

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p style="text-align: center;"><i>Chapitre III</i></p> <p><i>"Opérations programmées d'amélioration de l'habitat</i></p> <p><i>"Art. L.303-1.- Des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elles sont mises en oeuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat. Ces opérations donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et l'Etat.</i></p> <p><i>"Cette convention précise :</i></p> <p><i>"a) le périmètre de l'opération ;</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Chapitre III</i></p> <p><i>"Opérations programmées d'amélioration de l'habitat</i></p> <p><i>"Art. L.303-1.- Les opérations...</i></p> <p><i>... l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à ...</i></p> <p><i>... et l'Etat.</i></p> <p><i>Alinéa sans modification</i></p> <p><i>"a) sans modification</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Chapitre III</i></p> <p><i>"Opérations programmées d'amélioration de l'habitat</i></p> <p><i>"Art. L.303-1.- Les opérations...</i></p> <p><i>... l'offre de logements, ainsi qu'à ...</i></p> <p><i>... et l'Etat.</i></p> <p><i>Alinéa sans modification</i></p> <p><i>"a) sans modification</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"b) le montant total des aides susceptibles d'être accordées pour l'amélioration de l'habitat par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, l'Etat et, le cas échéant, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ou d'autres personnes publiques ;

"c) les actions d'accompagnement prévues par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ;

"d) les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers et à favoriser le maintien sur place des occupants.

"Avant sa signature, le projet de convention est mis à disposition du public pendant un mois.

"b) le montant ...  
... d'être accordées par l'Agence nationale ...

... personnes publiques ou privées, pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social, les baux à réhabilitation et l'accompagnement social ;

"c) les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par la commune ...  
...intercommunale ;

"d) les actions ...

...favoriser et à maintenir le caractère social de l'occupation des logements *locatifs*.

Alinéa sans modification

"b) le montant ...

... baux à réhabilitation et *les actions d'accompagnement prévues ;*

"c) les actions ...

... prévues par *l'Etat*, la commune ...  
...intercommunale ;

"d) les actions ...

... dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le *maintien sur place des occupants ;*

"e) *les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.*

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<b>Code général des impôts</b>	<p>"Après sa signature, la convention peut être consultée en mairie pendant sa durée de validité."</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
<p>.....</p> <p>Art. 156.- L'impôt sur le revenu est établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal. Ce revenu net est déterminé eu égard aux propriétés et aux capitaux que possèdent les membres du foyer fiscal désignés aux 1 et 3 de l'article 6, aux professions qu'ils exercent, aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères dont ils jouissent ainsi qu'aux bénéfices de toutes opérations lucratives auxquelles ils se livrent, sous déduction :</p>	<p>Art. 18.</p> <p>I.- Au 3° du I de l'article 156 du code général des impôts, supprimer les mots :</p>	<p>Art. 18.</p> <p>I.- 1° Au 3° du ...</p> <p>... des impôts, les mots : "propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux" sont supprimés ;</p>	<p>Art. 18</p> <p>I.- Alinéa sans modification</p>
<p>I. Du déficit constaté pour une année dans une catégorie de revenus ; si le revenu global n'est pas suffisant pour que l'imputation puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté successivement sur le revenu global des années suivantes jusqu'à la cinquième année inclusive-ment.</p>			
<p>Toutefois, n'est pas autorisée l'imputation :</p>			

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

1° Des déficits provenant d'exploitations agricoles lorsque le total des revenus nets d'autres sources excède 100.000 F ; ces déficits peuvent cependant être admis en déduction des bénéfices de même nature des années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement ;

2° Des déficits provenant d'activités non commerciales au sens de l'article 92, autres que ceux qui proviennent de l'exercice d'une profession libérale ou des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants ; ces déficits peuvent cependant être imputés sur les bénéfices tirés d'activités semblables durant la même année ou les cinq années suivantes ;

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

3° Des déficits fonciers, lesquels s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des cinq années suivantes ou, s'il s'agit d'immeubles donnés à bail conformément au statut du fermage, sur ceux des neuf années suivantes ; cette disposition n'est pas applicable aux propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux nus-propriétaires effectuant des travaux en application de l'article 605 du code civil, et aux propriétaires de monuments classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ;

"propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux";

Alinéa supprimé  
(cf. alinéa précédent)

Suppression maintenue

et ajouter les alinéas suivants à la fin du 3° :

2° Le même 3° est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Cette disposition n'est pas non plus applicable aux déficits fonciers provenant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme, par des propriétaires de locaux d'habitation que ces propriétaires prennent l'engagement de louer nus à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans.

"La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration et respecter les conditions prévues par une convention entre l'Etat et le propriétaire pour une durée minimaie de neuf ans. La convention fixe notamment les montants maximaux du loyer et des ressources du locataire, qui ne peuvent être supérieurs à des plafonds fixés par décret.

"Cette disposition...

...propriétaires de locaux d'habitation que ces propriétaires prennent l'engagement de louer nus à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans .

Alinéa sans modification

"Cette disposition...

...propriétaires d'immeubles à usage d'habitation pour les trois-quarts au moins de leur superficie dont les propriétaires s'engagent à louer nus à usage de résidence principale du locataire les locaux affectés à l'habitation pendant une durée de neuf ans. La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration.

"La moitié au moins de la superficie des locaux loués à usage d'habitation doit être louée dans les conditions prévues ...

... neuf ans.  
Pour les nouveaux baux conclus, la convention fixe notamment les montants maximaux de loyer et des ressources, à l'entrée dans les lieux, du locataire, qui ne peuvent être supérieurs au double des plafonds fixés pour les prêts aidés par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

<b>Texte en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
	<p>"Le revenu global de l'année au cours de laquelle l'engagement ou les conditions de la location ne sont pas respectés est majoré du montant des déficits indûment imputés. Ces déficits constituent une insuffisance de déclaration pour l'application de l'article 1733."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. 31.- I. Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent :</p>	<p>II - Ajouter au b) du 1° de l'article 31 du code général des impôts la phrase suivante :</p>	<p>II - Le b) du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts est complété par les mots :</p>	<p>II - Alinéa sans modification</p>
<p>1° Pour les propriétés urbaines :</p>			
<p>a. Les dépenses de réparation et d'entretien, les frais de gérance et de rémunération des gardes et concierges, effectivement supportés par le propriétaire ;</p>			
<p>b. Les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ;</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>b bis. Les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux professionnels et commerciaux destinées à faciliter l'accueil des handicapés, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ;</p>	<p>"Les travaux de démolition prévus par les plans de sauvegarde et de mise en valeur, imposés par l'autorité qui délivre le permis de construire et réalisés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière lorsque la location remplit les conditions mentionnées au 3° bis du I de l'article 156, à l'exclusion des frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ;"</p>	<p>"Les travaux...  ...au 3° du I de l'article 156...  ... d'agrandissement ;"</p>	<p>"Les travaux...  ... restauration immobilière, à l'exclusion des frais ...  ... d'agrandissement ;"</p>
<p>c. Les impositions, autres que celles incombant normalement à l'occupant, perçues, à raison desdites propriétés, au profit des collectivités locales, de certains établissements publics ou d'organismes divers ;</p>			
<p>d. Les intérêts de dettes contractées pour la conservation, l'acquisition, la construction, la réparation ou l'amélioration des propriétés ;</p>			

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

e. Une déduction forfaitaire fixée à 10 % des revenus bruts et représentant les frais de gestion, l'assurance et l'amortissement.

Le taux de cette déduction est porté à 35 % pour les revenus des dix premières années de location des logements ouvrant droit à la réduction visée au II de l'article 199 *nonies* à la condition que ces logements soient loués à titre de résidence principale pendant les six années qui suivent celle de leur achèvement ou de leur acquisition si elle est postérieure. En cas de non-respect de l'engagement ou de cession du logement, le supplément de déduction pratiqué à ce titre fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de la cession.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Ce taux est accordé dans les mêmes conditions pour les revenus fonciers perçus par les contribuables qui, pour la gestion de leur patrimoine personnel, souscrivent entre le 1er juin 1986 et le 31 décembre 1989 à la constitution des sociétés civiles régies par la loi n° 70-1300 du 31 décembre 1970 fixant le régime applicable aux sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne ou aux augmentations de capital de telles sociétés constituées durant la même période, lorsque le produit de cette souscription est exclusivement destiné à financer la construction ou l'acquisition d'immeubles locatifs neufs situés en France et affectés pour les trois quarts au moins de leur superficie à usage d'habitation principale du locataire.

Le taux de 35 % mentionné au deuxième alinéa, est ramené à 25 % pour les investissements qui ouvrent droit à la réduction d'impôt dans les conditions mentionnées au I de l'article 199 *decies* A.

.....

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. 29.- Sous réserve des dispositions des articles 33 <i>ter</i> et 33 <i>quater</i>, le revenu brut des immeubles ou parties d'immeubles donnés en location, est constitué par le montant des recettes brutes perçues par le propriétaire, augmenté du montant des dépenses incombant normalement à ce dernier et mises par les conventions à la charge des locataires et diminué du montant des dépenses supportées par le propriétaire pour le compte des locataires.</p>	<p>III- Au premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts, ajouter la phrase suivante :</p>	<p>III- Le premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>III - Sans modification</p>
<p>Dans les recettes brutes de la propriété sont comprises notamment celles qui proviennent de la location du droit d'affichage ou du droit de chasse, de la concession du droit d'exploitation des carrières, de redevances tréfoncières ou autres redevances analogues ayant leur origine dans le droit de propriété ou d'usufruit.</p> <p>.....</p>	<p>"Les subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles sont comprises dans le revenu brut."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Propositions de la Commission —
<b>Code de l'urbanisme</b>	<b>TITRE IV</b>  <b>DE L'ÉVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES</b>	<b>TITRE IV</b>  <b>DE L'ÉVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES</b>	<b>TITRE IV</b>  <b>DE L'ÉVOLUTION URBAINE ET SOCIALE DES GRANDS ENSEMBLES</b>
.....	<b>Art. 19.</b>  L'article L.123-11 du code de l'urbanisme est rem- placé par les dispositions suivantes :	<b>Art. 19.</b>  L'article... ...l'urbanisme est ainsi rédigé :	<b>Art. 19.</b>  Alinéa sans modification
<b>Art. L. 123-11.</b> - Les dis- positions destinées à assu- rer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans une zone à urbaniser en priorité qui sont incluses dans les cahiers des charges de concession et dans les ca- hiers des charges de cession de terrains approuvés doi- vent être incorporées au plan d'occupation des sols, s'il en existe un, par la déci- sion qui supprime la zone à urbaniser en priorité ou en constate l'achèvement. Le régime juridique des plans d'occupation des sols est ap- plicable aux dispositions ainsi incorporées.	<b>"Art. L.123-11.</b> - Les zones à urbaniser en priori- té sont supprimées de plein droit à compter du premier jour du troisième mois qui suit la publication de la loi n°..... du ..... L'abrogation ne porte pas atteinte aux relations contractuelles éventuelles entre les collectivités publi- ques concédantes et les concessionnaires.	<b>"Art. L.123-11.</b> - Les zones ...  ... loi n°..... du ..... d'orientation pour la ville. L'abrogation ...  ...concessionnaires.	<b>"Art. L.123-11.</b> - Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Les dispositions d'urbanisme incluses dans les cahiers des charges de concession et dans les cahiers des charges de cession de terrains approuvés sont incorporées au plan d'occupation des sols, s'il en existe un, par la décision qui en constate l'achèvement ou dès la suppression de la zone à urbaniser en priorité, par arrêté du maire.

"Les dispositions...

Alinéa sans modification

...terrains approuvés restent applicables pendant le délai d'un an à compter de la publication de la loi précitée.

"Dans le délai d'un an mentionné à l'alinéa précédent, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent élabore pour le quartier considéré un programme de référence, destiné à servir de cadre aux actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 et dans les conditions définies à l'article L.300-2, visant notamment à assurer l'insertion de ce quartier dans l'agglomération, le développement des services et activités, l'amélioration et la diversification de l'habitat.

"Dans le délai ...

... élabore, en concertation avec l'Etat et les bailleurs sociaux, un programme d'intégration à la ville.

"Ce programme, élaboré dans les conditions prévues à l'article L. 300-2, sert de cadre aux actions et opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1, visant notamment à assurer l'insertion de ce quartier dans l'agglomération, l'adaptation et le développement des services et des activités, l'amélioration du cadre de vie et la diversification de l'habitat.

"Dans ce même délai d'un an, l'autorité compétente élabore pour ce même quartier, dans les conditions prévues aux articles L.123-1 et suivants, un plan d'occupation des sols qui prend en considération le programme de référence."

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Lorsque l'établissement d'un plan d'occupation des sols n'a pas été prescrit ou si le plan d'occupation des sols n'est pas rendu public ou approuvé au moment de la suppression ou de l'achèvement d'une zone à urbaniser en priorité, les dispositions des cahiers des charges destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone peuvent être modifiées par décision de l'autorité administrative. Cette décision est prise après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

.....

"Lorsque l'établissement d'un plan d'occupation des sols n'a pas été prescrit ou si le plan d'occupation des sols n'est pas opposable au moment de la suppression ou de l'achèvement d'une zone à urbaniser en priorité, les dispositions d'urbanisme des cahiers des charges peuvent être modifiées par décision du représentant de l'Etat dans le département. Cette décision est prise après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent."

Alinéa supprimé

Suppression maintenue

**Art.19 bis (nouveau)**

**Art.19 bis**

Après les mots : "peuvent être modifiées", la fin du dernier alinéa de l'article L. 123-12 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

**Sans modification**

"par décision de l'autorité administrative. Cette décision est prise après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*Art. additionnel après  
l'art.19 bis*

*Le chapitre III du titre II  
du livre premier du code de  
l'urbanisme est complété par  
un article L. 123-13 ainsi  
rédigé :*

*"Art. L. 123-13. - Les  
dispositions des troisième et  
quatrième alinéas de  
l'article L. 123-11 s'ap-  
pliquent dans les quartiers  
d'urbanisation récente en  
difficulté ou dans lesquels  
sont situés des grands en-  
sembles et qui ne font pas  
partie d'une zone à urbani-  
ser en priorité.*

*"Le programme d'inté-  
gration à la ville élaboré en  
application de l'alinéa précé-  
dent est pris en considéra-  
tion lorsque le plan de  
l'occupation des sols est mo-  
difié ou révisé."*

Art. 20.

Il est inséré au code gé-  
néral des impôts un article  
1466 A ainsi rédigé :

Art. 20.

Alinéa sans modification

Art. 20.

Sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Art. 1466-A.- I - Les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent, dans des parties de leur territoire caractérisées par la présence de grands ensembles et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi, délimiter, par délibération prise dans les conditions de l'article 1639 A bis, des périmètres à l'intérieur desquels sont exonérées de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement, dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 1992 à un million de francs et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence définie à l'article 1467 A. La délibération fixe le taux d'exonération ainsi que sa durée ; elle ne peut avoir pour effet de reporter de plus de 5 ans l'application du régime d'imposition de droit commun. Elle porte sur la totalité de la part revenant à chaque collectivité ou groupement. Seuls les établissements employant moins de 150 salariés peuvent bénéficier de cette mesure.

"Les délibérations des conseils municipaux s'appliquent à la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

"Art. 1466-A.- I - Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"II - Pour bénéficier de l'exonération, les contribuables déclarent, chaque année, dans les conditions prévues à l'article 1477, les éléments entrant dans le champ d'application de l'exonération.

Lorsqu'un établissement remplit les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations prévues aux articles 1464 A, 1464 B, 1464 D ou 1465 et de celles prévue au I du présent article, le contribuable doit opter pour l'un ou l'autre de ces régimes. L'option est irrévocable.

"Pour l'application du I :

"a) deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément ;

"b) l'extension d'établissement s'entend de l'augmentation nette des bases par rapport à celles de l'année précédente multipliées par la variation des prix à la consommation constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence définie à l'article 1467 A."

"II - Sans modification

"III - Les départements et les régions peuvent exonérer de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement dans les conditions définies aux I et II."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*Art. additionnel après  
l'art. 20*

*I - Après l'article 44 septies du code général des impôts, il est inséré un article 44 octies ainsi rédigé : "Art. 44 octies. - Les entreprises soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats, qui bénéficient de l'exonération de la taxe professionnelle en application de l'article 1466 A au titre de leur création, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices industriels et commerciaux qu'elles réalisent."*

*II - Les pertes de recettes résultant de l'application du paragraphe I sont compensées à due concurrence par le relèvement des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

Art. 21.

Il est inséré au code de la construction et de l'habitation un article L.411-3 ainsi rédigé :

Art. 21.

Supprimé

Art. 21.

Suppression conforme

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

*"Art. L.411-3.- Les organismes d'habitations à loyer modéré informent chaque année le conseil municipal de chaque commune sur le territoire de laquelle ils possèdent plus de 100 logements, de la politique générale qu'ils poursuivent en ce qui concerne notamment l'entretien, les travaux de réhabilitation ou d'aménagement, l'attribution et le loyer de ces logements.*

*"Le maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont implantés des logements à usage locatif est entendu à sa demande par le conseil d'administration de l'organisme d'habitations à loyer modéré."*

**TITRE V**

**DE LA POLITIQUE  
FONCIÈRE**

**Chapitre premier**

**Etablissements publics  
fonciers**

**Art. 22.**

**Il est créé au Titre II du livre III du code de l'urbanisme un chapitre 4 intitulé "Etablissements publics fonciers" ainsi rédigé :**

**TITRE V**

**DE LA POLITIQUE  
FONCIÈRE**

**Chapitre premier**

**Etablissements publics  
fonciers**

**Art. 22.**

**Il est créé au Titre II du livre III du code de l'urbanisme un chapitre 4 ainsi rédigé :**

**TITRE V**

**DE LA POLITIQUE  
FONCIÈRE**

**Chapitre premier**

**Etablissements publics  
fonciers**

**Art. 22.**

**Alinéa sans modification**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p align="center"><b>"Chapitre 4</b></p> <p align="center"><b>"Etablissements publics fonciers</b></p>	<p align="center"><b>"Chapitre 4</b></p> <p align="center"><b>"Etablissements publics fonciers</b></p>	<p align="center"><b>"Chapitre 4</b></p> <p align="center"><b>"Etablissements publics fonciers</b></p>
	<p>"Art. L. 324-1.- Les établissements publics fonciers créés en application du présent chapitre sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial à vocation unique, compétents pour réaliser pour leur compte ou pour le compte de leurs membres ou de l'Etat, toutes acquisitions foncières et immobilières, notamment en vue de la constitution de réserves foncières, en prévision des actions ou opérations d'aménagement prévues par l'article L.300-1 du présent code.</p>	<p>"Art. L.324-1.- Les établissements...</p> <p align="right">...pour réaliser pour le compte de leurs...</p> <p align="right">...immobilières</p> <p>en vue ...</p> <p>... code.</p>	<p>"Art. L.324-1.- Alinéa sans modification</p>
	<p>"A cette fin, ils peuvent exercer les droits de préemption définis par le présent code dans les cas et conditions qu'il prévoit, et agir par voie d'expropriation.</p>	<p>"A cette fin, ils peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de...</p> <p align="right">... d'expropriation.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>"Aucune opération de l'établissement public foncier ne peut être réalisée sans l'avis du maire de la commune concernée.</p>	<p>"Aucune ...</p> <p>... l'avis conforme du maire de la commune concernée.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

*"Art. L.324-2.- La création de l'établissement public foncier est autorisée par le représentant de l'Etat, au vu des délibérations concordantes émanant des deux tiers des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, représentant au moins la moitié de la population des communes intéressées ou la moitié des conseils municipaux ou organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale représentant au moins les deux tiers de la population des communes intéressées.*

*"Lorsque des communes sont regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière foncière, la délibération émane de cet établissement. Pour l'application de la règle de majorité, il est tenu compte du nombre et de la population totale des communes regroupées au sein de cet établissement.*

*"Art. L.324-2.- L'établissement public foncier est créé par le représentant de l'Etat, au vu ...*

*... intéressées.*

*Alinéa sans modification*

*"Art. L.324-2.- L'établissement public foncier ...*

*...émanant des conseils municipaux...*

*... intercommunale. Lorsque des communes sont regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière foncière, la délibération émane de cet établissement.*

*Alinéa supprimé  
(cf. ci-dessus)*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
		<p>"Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux ou d'un ou plusieurs organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière foncière demandant la création d'un établissement public foncier, le représentant de l'Etat fixe la liste des communes ou établissements publics de coopération intercommunale intéressés.</p>	<i>Alinéa supprimé</i>
	<p>"Les délibérations portent sur le périmètre, les modalités de fonctionnement, la durée, le siège et la composition du conseil d'administration de l'établissement public foncier.</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
	<p>"La décision d'autorisation comporte les éléments mentionnés à l'alinéa précédent.</p>	<p>"La décision de création comporte... ... précédent.</p>	Alinéa sans modification
	<p>"Art. L.324-3.- L'établissement public foncier est administré par un conseil d'administration et un directeur.</p>	<p>"Art. L.324-3.- Alinéa sans modification</p>	<p>"Art. L.324-3.- L'établissement... ... d'administration.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Le conseil d'administration est composé, pour les deux tiers au moins des sièges, de représentants des membres de l'établissement et, le cas échéant, de personnes qualifiées dans le domaine de l'habitat et de l'aménagement désignées par le collège des représentants des membres de l'établissement public. Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale qui ne pourraient être membres du conseil d'administration en raison du nombre des collectivités intéressées peuvent former une assemblée spéciale qui désigne des représentants au conseil d'administration.

*"Art. L. 324-4.- D'autres collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et personnes morales de droit public, peuvent demander à faire partie de l'établissement public foncier après sa constitution.*

"Leur demande est soumise pour avis au conseil d'administration de l'établissement puis aux membres de celui-ci, qui disposent d'un délai de quarante jours pour faire connaître leur éventuelle opposition.

"Le conseil...

... les trois-quarts au moins ...

... échéant, pour un quart au plus des sièges, de personnes qualifiées dans le domaine de l'habitat, de l'aménagement ou du cadre de vie, désignées ...

... d'administration.

*"Art. L. 324-4.- Alinéa sans modification*

"Leur...

... l'établissement public puis aux ...

... opposition.

Alinéa sans modification

*"Le conseil d'administration élit le président de l'établissement public foncier et désigne son directeur.*

*"Art. L. 324-4.- D'autres communes ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent demander ...*

... constitution.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>"La décision d'admission est prise par l'autorité compétente pour autoriser la création. Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des membres de l'établissement public foncier ont fait connaître leur opposition.</p>	<p>"La décision... ... compétente pour créer l'établissement public. Elle ne...  ... opposition.</p>	Alinéa sans modification
	<p>"Art. L. 324-5.- Un membre de l'établissement public foncier peut s'en retirer avec le consentement du conseil d'administration, qui fixe les conditions auxquelles s'opère le retrait.</p>	<p>"Art. L. 324-5.- Alinéa sans modification</p>	"Art. L. 324-5.- Sans modification
	<p>"La délibération du conseil d'administration est notifiée aux membres de l'établissement public foncier qui disposent d'un délai de quarante jours pour faire connaître leur avis. La décision de retrait ne peut intervenir si plus d'un tiers des membres s'opposent au retrait</p>	<p>"La délibération...  ...avis. La décision de retrait est prise par l'autorité compétente pour créer l'établissement public. Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des membres de l'établissement public s'opposent au retrait.</p>	
	<p>"Art. L.324-6.- Les recettes du budget de l'établissement public foncier comprennent notamment :</p>	<p>"Art. L.324-6.- Sans modification</p>	"Art. L.324-6.- Sans modification
	<p>"1° le produit des impôts directs mentionnés à l'article 1607 bis du code général des impôts ;</p>		

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"2° la participation prévue aux articles L.332-17 et suivants du présent code et la contribution prévue à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation ;

"3° le produit des dons et legs.

"*Art. L.324-7.*- Par dérogation aux dispositions des articles 14, 54 et 82 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le comptable de l'établissement public foncier est un comptable spécial nommé par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition du conseil d'administration, après avis du trésorier payeur général. Il est placé sous l'autorité administrative du directeur de l'établissement public.

"Les actes et délibérations de l'établissement public foncier sont soumis au contrôle de légalité prévu par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

"*Art. L.324-7.*- Par dérogation ...

... du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le comptable ...

... public.

"Les actes ...

... 1982 précitée.

"*Art. L.324-7.*- Sans modification

"*Art. L. 324-7-1. (nouveau)* - Un syndicat mixte peut être constitué entre un établissement public foncier et des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des personnes morales de droit public."

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>"Art. L. 324-8.- Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent chapitre. Il précise notamment les modalités de désignation du président et du directeur ainsi que les pouvoirs du conseil d'administration, du président et du directeur."</p>	<p>"Art. L. 324-8.- Un décret ... chapitre.</p>	<p>"Art. L. 324-8.- Sans modification</p>
Code général des impôts	Art. 23.	Art. 23.	Art. 23.
.....	<p>Il est créé un article 1607 bis au code général des impôts ainsi rédigé :</p>	<p>Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1607 bis ainsi rédigé :</p>	Sans modification
	<p>"Art. 1607 bis.- Il est institué, au profit des établissements publics fonciers mentionnés aux articles L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme, une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.</p>	<p>"Art. 1607 bis.- Alinéa sans modification</p>	
	<p>"Le montant de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi de finances.</p>	<p>"Le taux de cette ... d'un maximum fixé par la loi de finances.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Art. 1636 B octies. ..... II. Les produits des taxes spéciales d'équipement perçues au profit de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine et de l'établissement public de la métropole lorraine sont répartis entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de ces établissements. .....	"Ce montant est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B octies, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.  "Les cotisations sont établies et recouvrées, les réclamations sont présentées et jugées comme en matière de contributions directes.  "Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat."	"L'assiette de cette taxe est constituée par les bases des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public. Les logements locatifs sociaux et les locataires de ces logements en sont exonétés.  Alinéa sans modification  Alinéa sans modification	
Art. 1042.- I. Sous réserve des dispositions du 7° de l'article 257, les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les communes ou syndicats de communes, les départements, les régions et par les établissements publics communaux, départementaux ou régionaux ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.	Art. 24.  I - Au I de l'article 1042 du code général des impôts, après les mots : "syndicats de communes" sont ajoutés les mots : "les établissements publics fonciers créés en application des articles L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme."	Art. 24.  I - Au I ...  ... communes," sont insérés les ...  ... l'urbanisme,".	Art. 24.  Sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Il en est de même des acquisitions de fonds de commerce réalisées par les collectivités ou établissements publics mentionnés ci-dessus dans le cadre des articles 5, 48 et 66 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, sous réserve que la délibération de l'autorité compétente pour décider l'opération fasse référence aux dispositions législatives en cause et soit annexée à l'acte.

II. Les acquisitions d'actions réalisées par les communes, les départements, les régions et leurs groupements dans le cadre de l'article premier de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 sur les sociétés d'économie mixte locales ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sous réserve que la décision de l'assemblée délibérante compétente pour décider de l'opération fasse référence à la disposition législative en cause et soit annexée à l'acte.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Loi n° 86-29 du 9 janvier  
1986  
portant dispositions  
diverses  
relatives aux collectivités  
locales

II - Pour l'application du  
présent article, les disposi-  
tions de l'article 2 de la loi  
n° 86-29 du 9 janvier 1986  
portant diverses disposi-  
tions relatives aux collecti-  
vités locales ne sont pas ap-  
plicables.

II - Pour ...  
  
... portant dispositions  
diverses relatives ...  
  
... ap-  
plicables.

.....  
  
Art. 2. L'article 95 de la  
loi n° 83-8 du 7 janvier 1983  
précitée est complété par les  
alinéas suivants :

"Les pertes de produit  
fiscal résultant, le cas  
échéant, pour les départe-  
ments ou les régions, de la  
modification, postérieurement  
à la date de transfert  
des impôts et du fait de  
l'Etat, de l'assiette ou des  
taux de ces impôts, sont  
compensées intégralement,  
collectivité par collectivité,  
soit par des attributions de  
dotation de décentralisation,  
soit par des diminutions  
des ajustements  
prévus au troisième alinéa  
ci-dessus.

"Le montant de la perte  
de produit fiscal à compen-  
ser, pour chaque collectivité  
concernée, est constaté dans  
les mêmes conditions que  
les accroissements et dimi-  
nutions de charges visés au  
dernier alinéa de l'article  
94."

.....

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Art. 24 bis (nouveau).

Art. 24 bis.

Afin de leur permettre de disposer de terrains ou d'immeubles pour la réalisation d'équipements publics ou de logements à usage locatif au sens du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat, il est créé en faveur des communes un droit de priorité sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, à des entreprises publiques et à des établissements publics définis par décret.

Sans modification

Les personnes publiques énumérées à l'alinéa précédent sont tenues de notifier à la commune leur intention d'aliéner leurs immeubles et d'indiquer le prix de mise en vente, tel qu'il est estimé par le directeur des services fiscaux. Si la commune n'exerce pas son droit de priorité dans un délai de deux mois à compter de cette notification, l'aliénation est effectuée dans les conditions de droit commun.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Code des communes	Chapitre 2	Chapitre II	Chapitre II
Des droits de préemption	Des droits de préemption	Des droits de préemption	Des droits de préemption
Art. 25.	Art. 25.	Art. 25.	Art. 25.
<b>Art. L.122-20.</b> - Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat :	Le 15° de l'article L.122-20 du code des communes est ainsi rédigé :	Alinéa sans modification	Sans modification
1. D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;			
2. De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;			
3. De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

4. De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être réglementairement passés de gré à gré en raison de leur montant, lorsque les crédits sont prévus au budget ;

5. De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6. De passer les contrats d'assurance ;

7. De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8. De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9. D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

10. De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 30.000 F ;

11. De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>12. De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;</p>			
<p>13. De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;</p>			
<p>14. De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;</p>			
<p>15. D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire, directement ou par substitution, ou délégataire ;</p>	<p>"15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, et, lorsque la commune en est titulaire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L.213-3 de ce même code, le cas échéant, dans les conditions que fixe le conseil municipal."</p>	<p>"15° D'exercer...</p> <p>...de ce même code dans les conditions... ... municipal."</p>	

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

16. D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal.

**Code de l'urbanisme**

**Art. 26.**

**Art. 26.**

**Art. 26.**

**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 répondant aux objets définis à l'article L.300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites opérations.

I - Au premier alinéa de l'article L.210-1 du code de l'urbanisme, les mots : "*en vue de permettre la réalisation desdites opérations*" sont remplacés par les mots : "*en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.*"

I - Au premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, les mots : "*la réalisation desdites opérations*" sont remplacés par les mots "*desdites actions ou opérations d'aménagement.*"

... mots : "*au sens de l'article L. 221-1.*"

I - A la fin du premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, les mots "*la réalisation desdites opérations*" sont remplacés par les mots "*desdites actions ou opérations d'aménagement.*"

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

I bis (nouveau) - Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L.210-1 du code de l'urbanisme, un alinéa ainsi rédigé :

I bis - *Supprimé*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L.221-1. - L'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes et les établissements publics d'aménagement visés à l'article L.321-1 sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1.</p> <p>.....</p>	<p>II - A l'article L.221-1 du code de l'urbanisme, les mots : "la réalisation d'une opération d'aménagement..." sont remplacés par les mots : "la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement..."</p>	<p>"Toutefois, le droit de préemption urbain prévu par les articles L. 211-1 et suivants ne peut être exercé pour constituer des réserves foncières qu'en vue de la réalisation des actions ou opérations mentionnées à l'alinéa précédent."</p> <p>II - A l'article ...</p> <p>... "la réalisation à long terme , d'actions ou d'opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1."</p>	<p>II - A l'article ...</p> <p>... "la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement."</p>
		<p>III (nouveau) - A l'article L.221-1 du code de l'urbanisme, les mots : "d'aménagement visés à l'article L.321-1" sont remplacés par les mots : "mentionnés aux articles L.321-1 et L. 324-1."</p>	<p>III - Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Art. L.213-4.</b> - A 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 réemploi.</p>	<p><b>Art. 27.</b></p> <p>Après l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme, sont insérés les articles L. 213-4-1 et L. 213-4-2 ainsi rédigés :</p>	<p><b>Art. 27.</b></p> <p>Supprimé</p>	<p><b>Art. 27.</b></p> <p>Après l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme, sont insérés <i>deux</i> articles L. 213-4-1 et L. 213-4-2 ainsi rédigés :</p>
<p>Le prix est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. Toutefois, dans ce cas :</p>			
<p>a) La date de référence prévue à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est soit la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien, soit, en l'absence d'un tel document, un an avant la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé ;</p>			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

b) Les améliorations, les transformations ou les changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à la date mentionnée au a) ci-dessus ne sont pas présumés revêtir un caractère spéculatif ;

c) A défaut de transactions amiables constituant des références suffisantes pour l'évaluation du bien dans la même zone, il pourra être tenu compte des mutations et accords amiables intervenus pour des biens de même qualification situés dans des zones comparables.

Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation est appelée à fixer le prix d'un bien dont l'aliénation est envisagée sous forme de vente avec constitution de rente viagère, elle respecte les conditions de paiement proposées par le vendeur mais peut réviser le montant de cette rente et du capital éventuel.

.....

*"Art. L. 213-4-1. - Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation a été saisie dans les cas prévus aux articles L. 211-5, L. 211-6, L. 212-3 et L. 213-4, le titulaire doit consigner une somme égale à la moitié de l'évaluation du bien faite par le directeur des services fiscaux.*

*"Art. L. 213-4-1. - Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation a été saisie dans les cas prévus aux articles L. 211-5, L. 211-6, L. 212-3 et L. 213-4, le titulaire doit consigner une somme égale au quart de l'évaluation faite par le directeur des services fiscaux.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"La consignation s'opère au seul vu de l'acte par lequel la juridiction a été saisie et de l'évaluation du directeur des services fiscaux.

"A défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation à la juridiction et au propriétaire dans le délai de trois mois à compter de la saisine de cette juridiction, le titulaire est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption.

"Art. L. 213-4-2. - La libération des fonds consignés en application de l'article L. 213-4-1 ne peut être effectuée que lorsque le titulaire a déclaré renoncer à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption ou qu'après le transfert de propriété".

Art. 28.

I - Après l'article L. 212.2 du code de l'urbanisme, sont insérés les articles L. 212-2-1 et L. 212-2-2 ainsi rédigés :

*"La consignation s'opère au seul vu de l'acte par lequel la juridiction a été saisie et de l'évaluation du directeur des services fiscaux.*

*"A défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation à la juridiction et au propriétaire dans le délai de trois mois à compter de la saisine de cette juridiction, le titulaire est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption.*

*"Art. L. 213-4-2. - La libération des fonds consignés en application de l'article L. 213-4-1 ne peut être effectuée que lorsque le titulaire a renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption ou après le transfert de propriété".*

Art. 28.

I - Alinéa sans modification

Art. 28.  
I - Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Art. L. 212-2. - Dans les zones d'aménagement différé, un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de quatorze ans à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une concession d'aménagement. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

.....

"Art. L. 212-2-1. - Lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de zone d'aménagement différé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou qu'il lui demande son avis sur un tel projet, le représentant de l'Etat dans le département peut prendre un arrêté délimitant le périmètre provisoire de la zone.

"Art. L.212-2-1. - Alinéa sans modification

"Art. L.212-2-1. - Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>"A compter de la publication de cet arrêté et jusqu'à la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, un droit de préemption est ouvert à l'Etat dans le périmètre provisoire. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires.</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
		<p>L'arrêté délimitant le périmètre provisoire peut désigner un autre titulaire du droit de préemption.</p>	Alinéa sans modification
	<p>"Si l'acte créant la zone d'aménagement différé n'est pas publié à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire, cet arrêté devient caduc.</p>	Alinéa sans modification	<p>"Si l'acte ...  ... délai de <i>dix-huit mois</i> à compter ...  ... caduc.</p>
	<p>"Par dérogation à l'article L. 212-1, la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé se substitue à celle de l'acte créant la zone d'aménagement différé pour le calcul du délai de quatorze ans pendant lequel le droit de préemption peut être exercé.</p>	<p>"Par dérogation à l'article L. 212-2, la date...</p> <p>... exercé.</p>	Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Art. L. 212-2-2. - Lors de la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, les biens immobiliers acquis par l'Etat qui n'auront pas été utilisés à l'une des fins définies à l'article L. 210-1 seront, s'ils sont compris dans le périmètre définitif, cédés au titulaire du droit de préemption et s'ils ne sont pas compris dans ce périmètre, rétrocédés à leurs anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel dans le délai d'un an à compter de la publication de l'acte créant la zone. Dans ce dernier cas, les dispositions des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 213-11 sont applicables".

"Art. L. 212-2-2. - Lors de ...

... acquis par décision de préemption qui n'auront ...

... applicables.

"Les dispositions relatives à la rétrocession des biens prévues à l'alinéa précédent sont également applicables lorsque l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc dans les conditions prévues à l'article L. 212-2-1."

"Art. L. 212-2-2. - Sans modification

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

**Art. L. 213-11.** - Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1. L'utilisation ou l'aliénation d'un bien au profit d'une personne privée autre qu'une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 ou qu'une société d'habitations à loyer modéré doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption.

Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de dix ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément aux règles mentionnées par l'article L. 213-4.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

A défaut d'acceptation dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition.

Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions visées aux alinéas précédents, le titulaire du droit de préemption doit également proposer l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien.

Le titulaire du droit de préemption n'est tenu de respecter cette procédure que lorsque le nom de l'acquéreur était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2.

.....

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 212-2. - Dans les zones d'aménagement différé, un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de quatorze ans à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit à une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et bénéficiant d'une concession d'aménagement.</p>	<p>II - A l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme, les mots : "sous réserve de ce qui est dit à l'article L. 212-2-2" sont insérés après les mots : "la publication de l'acte qui crée la zone".</p>	<p>II - A l'article ... ... l'article L. 212-2-1" sont... ... zone".</p>	<p>II - Sans modification</p>
<p>L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.</p> <p>.....</p>	<p>III - Au premier alinéa de l'article L. 212-3 du code de l'urbanisme, les mots : "ou délimitant son périmètre provisoire" sont insérés après les mots : "à la date de publication de l'acte instituant la zone d'aménagement différé".</p>	<p>III - Sans modification</p>	<p>III - Sans modification</p>
<p>A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation selon les règles mentionnées à l'article L. 213-4.</p>			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

En cas d'acquisition, le titulaire du droit de préemption devra régler le prix au plus tard six mois après sa décision d'acquiescer le bien au prix demandé ou six mois après la décision définitive de la juridiction.

En cas de refus ou à défaut de réponse du titulaire du droit de préemption dans les deux mois, le bien visé cesse d'être soumis au droit de préemption.

En l'absence de paiement ou, s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai prévu au troisième alinéa, le bien est rétrocédé à l'ancien propriétaire ou à ses ayants cause universels ou à titre universel qui en reprennent la libre disposition, sur demande de ceux-ci. Dans le cas où le transfert de propriété n'a pas été constaté par un acte notarié ou authentique en la forme administrative, la rétrocession s'opère par acte sous seing privé. Le bien visé cesse alors d'être soumis au droit de préemption.

Les dispositions des articles L. 213-11 et L. 213-12 ne sont pas applicables à un bien acquis dans les conditions définies par le présent article.

.....

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

IV - Le a) de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

IV - Alinéa sans modification

IV - Sans modification

**Art. L. 213-4.** - A 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 réemploi.

Le prix est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. Toutefois, dans ce cas :

a) La date de référence prévue à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est soit la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien, soit, en l'absence d'un tel document, un an avant la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé ;

"a) La date de référence prévue à l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien.

"En l'absence d'un tel document, cette date de référence est :

"a) Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

**Texte en vigueur**

---

**Texte du projet de loi**

---

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

---

**Propositions de la  
Commission**

---

" - lorsque le bien est situé dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé, un an avant la publication de l'acte délimitant ce périmètre ;

" - un an avant la publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé, lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;

" - lorsque le bien est situé dans une zone d'aménagement différé, un an avant la publication de l'acte créant cette zone. Toutefois, lorsque l'acte créant cette zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire tel qu'il est fixé par l'article L. 212-2-1, la date de référence est un an avant la publication de l'acte délimitant ce périmètre."

" - un an avant la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé."

b) Les améliorations, les transformations ou les changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à la date mentionnée au a) ci-dessus ne sont pas présumés revêtir un caractère spéculatif ;

c) A défaut de transactions amiables constituant des références suffisantes pour l'évaluation du bien dans la même zone, il pourra être tenu compte des mutations et accords amiables intervenus pour des biens de même qualification situés dans des zones comparables.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation est appelée à fixer le prix d'un bien dont l'aliénation est envisagée sous forme de vente avec constitution de rente viagère, elle respecte les conditions de paiement proposées par le vendeur mais peut réviser le montant de cette rente et du capital éventuel.

.....

V - L'intitulé du chapitre II du titre premier du livre II du code de l'urbanisme devient : "Zones d'aménagement différé et périmètres provisoires".

V - Sans modification

V - Sans modification

VI - L'intitulé du chapitre III du titre premier du livre II du code de l'urbanisme devient : "Dispositions communes au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires".

VI - Sans modification

VI - Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Art. L. 211-1.</b> - Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan ainsi que sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan d'aménagement de zone approuvé en application de l'article L. 311-4 ou par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1.</p>	<p><b>Art. 29.</b></p> <p>I - A la fin du premier alinéa de l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, sont ajoutés les mots " , lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires."</p>	<p><b>Art. 29.</b></p> <p>I - A la fin ...</p> <p>insérés les ...</p> <p>...sont</p> <p>... territoires".</p>	<p><b>Art. 29.</b></p> <p><i>Supprimé</i></p>
<p>Ce droit de préemption est ouvert 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.</p>			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une zone d'aménagement concerté créée, la commune peut exclure du champ d'application du droit de préemption urbain la vente des lots issus dudit lotissement ou les cessions de terrains par la personne chargée de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté. Dans ce cas la délibération du conseil municipal est valable pour une durée de cinq ans à compter du jour où la délibération est exécutoire.

.....

**Art. L. 212-1. - Des zones d'aménagement différencié peuvent être créées, en dehors des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, par décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ayant les compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2.**

**II - Au premier alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme, les mots "en dehors des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé" sont supprimés.**

**III - Le premier alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme est complété par la phrase suivante :**

**II - Au premier ...  
... les mots "en  
dehors ...**

**... approuvé," sont  
supprimés.**

**III - Le premier ...  
... par une phrase ainsi  
rédigée :**

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

"Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires."

Alinéa sans modification

En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public compétent, la zone d'aménagement différé ne peut être créée que par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat précise, après avis de chaque région concernée, les parties du territoire national dans lesquelles des zones d'aménagement différé peuvent être créées dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé. Cet avis est réputé donné s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois.

.....

IV - Le troisième alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme est abrogé.

IV - Sans modification

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Art. L. 211-3. - A** l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national ou lorsqu'elle a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics, l'autorité administrative peut demander au conseil municipal d'ins-tituer ou, le cas échéant, de rétablir le droit de préemption urbain et de le déléguer à l'une des personnes mentionnées à l'article L. 213-3. En cas de refus ou de silence de la commune pendant deux mois, le droit de préemption urbain peut être, en tant que de besoin, institué ou rétabli et délégué par décret en Conseil d'Etat.

**V - L'article L. 211-3 du code de l'urbanisme est abrogé.**

**V - Sans modification**

Ce décret en Conseil d'Etat peut, en outre, prévoir que le droit de préemption s'applique aux aliénations et aux cessions mentionnées à l'article L. 211-4.

**VI - L'article L. 213-17 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :**

**VI - L'article ...  
... est  
ainsi rédigé :**

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

**Art. L. 213-17.-** Lorsqu'une zone d'aménagement différé a été créée en application de l'article L. 212-1 avant publication d'un plan d'occupation des sols et que, ultérieurement, pendant la durée de validité de cette zone, un plan d'occupation des sols est rendu public :

a) Les parties de zone d'aménagement différé situées dans une zone urbaine ou d'urbanisation future de ce plan sont de plein droit soumises au droit de préemption urbain institué par l'article L. 211-1. Dans ce cas, les biens énumérés à l'article L. 211-4 sont soumis au droit de préemption sans qu'il soit besoin d'une délibération spéciale du conseil municipal. Lorsque le titulaire du droit de préemption n'était pas la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le droit de préemption urbain est délégué de plein droit à ce titulaire, sauf délibération contraire du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ;

**"Art. L. 213-17. -** Si un périmètre de zone d'aménagement différé ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé est créé avant l'expiration du délai de deux mois prévu au troisième alinéa de l'article L. 213-2, la déclaration d'intention d'aliéner doit être transmise par le maire au représentant de l'Etat qui l'instruit conformément aux dispositions des articles L. 212-1 et suivants.

**"Dans ce cas, le délai visé au premier alinéa du présent article court à compter de la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé ou le périmètre provisoire de zone d'aménagement différé."**

**"Art. L. 213-17. -** Si un ...  
... de l'Etat dans le département qui l'instruit...  
... suivants.

**Alinéa sans modification**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>b) Les parties de la zone d'aménagement différé situées hors des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par le plan d'occupation des sols demeurent soumises aux dispositions des articles L. 212-1 et suivants.</p>	<p>VII - L'article L. 213-17-1 du code de l'urbanisme est abrogé.</p>	<p>VII - Sans modification</p>	
<p>Art. L. 213-17-1. - Les dispositions du a de l'article L. 213-17 s'appliquent en cas d'approbation, de modification ou de révision du plan d'occupation des sols ayant pour effet, postérieurement à la création d'une zone d'aménagement différé, d'étendre le périmètre des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par le plan d'occupation des sols.</p>			
<p>.....</p>			
	<p>Chapitre 3 De la fiscalité</p>	<p>Division et intitulé supprimés</p>	<p>Suppression maintenue</p>
	<p>Art. 30</p>	<p>Art. 30</p>	<p>Art. 30</p>
<p>Code général des impôts</p>	<p>Au I de l'article 199 <i>decies</i> A du code général des impôts, l'alinéa suivant est ajouté :</p>	<p>Supprimé</p>	<p>Suppression maintenue</p>
<p>.....</p>			
<p>Art. 199 <i>decies</i> A. - I. Les dispositions du I de l'article 199 nonies et du I de l'article 199 <i>decies</i> sont prorogées jusqu'au 31 décembre 1992 dans les conditions suivantes :</p>			

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

**Propositions de la  
Commission**

Pour les acquisitions, constructions et souscriptions réalisées à compter du 1er janvier 1990, la limite de 200 000 F est portée à 300 000 F et celle de 400 000 F est portée à 600 000 F. Le taux est porté à 10 %. La durée de l'engagement de location du logement ou de conservation des titres par le contribuable est réduite à six années. Toutefois, la réduction d'impôt est répartie sur deux années. Elle est appliquée à la première année à raison de la moitié des limites précitées, à la seconde année, à raison du solde.

Ces dispositions s'appliquent également aux logements que les contribuables ont fait construire ou acquis en l'état futur d'achèvement à compter du 20 septembre 1989, qui ne sont pas achevés au 31 décembre 1989 et ne remplissent pas les deux conditions mentionnées au 1° et 2° du I de l'article 199 *nonies*.

"La réduction s'applique aux acquisitions et constructions de logements qui, quelle que soit la date de leur achèvement, remplissent les deux conditions suivantes :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"1° la construction doit avoir fait l'objet, avant le 1er octobre 1992, de la déclaration d'ouverture de chantier prévue à l'article R. 421-40 du code de l'urbanisme. Ce document, accompagné d'une pièce attestant de sa réception par la mairie, doit être joint à la déclaration des revenus de l'année au titre de laquelle le bénéfice de la réduction est demandé.

"2°) les fondations doivent être achevées avant le 31 décembre 1992."

II. Les contribuables ne peuvent bénéficier, au titre d'une même année, à la fois de la réduction d'impôt mentionnée au quatrième alinéa du I de l'article 199 *nonies* et de celle qui est prévue au I. Ils ont le choix de l'une d'entre elles.

TITRE VI  
DU VERSEMENT  
TRANSPORT DANS LA  
REGION  
ILE -DE -FRANCE

Art. 31.

L'article L. 263-4 du code des communes est ainsi rédigé :

Code des communes

TITRE VI

DISPOSITIONS  
DIVERSES

Art. 31.

Alinéa sans modification

TITRE VI

DISPOSITIONS  
DIVERSES

Art. 31.

*I. Le premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne est ainsi rédigé :*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 263-4. - Le taux de versement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article précédent est fixé par décret dans les limites :</p>	<p>"Art. L. 263-4. - Le taux de versement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article précédent est fixé par décret dans les limites :</p>	Alinéa sans modification	<p><i>Il est constitué entre l'Etat, la région d'Ile-de-France, la ville de Paris, les départements de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-et-Marne, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, un syndicat doté de la personnalité morale, chargé d'organiser les transports en commun de voyageurs et de veiller à la cohérence entre le développement de ces modes de transports et la politique générale de la circulation dans la région dite "Région des Transports Parisiens", telle qu'elle est définie par décret.</i></p>
<p>- de 2,2 p. 100 à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;</p>	<p>"- de 2,4 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;</p>	Alinéa sans modification	<p><i>II - Dans un délai de trois ans suivant la date de publication de la présente loi, le gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'application des mesures nouvelles résultant des dispositions du I.</i></p>
<p>- de 1,8 p. 100 dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;</p>	<p>"- de 1,8 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;</p>	Alinéa sans modification	<p><i>Ce rapport devra également présenter les difficultés, notamment juridiques et financières, posées par la coordination et la régulation des transports en région d'Ile-de-France.</i></p>
<p>- de 1,5 p. 100 dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne.</p>	<p>"- de 1,2 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne".</p>	<p>"- de 1,5 % dans ... ... Seine-et-Marne".</p>	Alinéa supprimé

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

Art. 32 (nouveau)

Art. 32

Il est inséré après l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation un article L. 411-3 ainsi rédigé :

*Le dernier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :*

*"Art. L. 411-3. - Les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction informent chaque année le conseil municipal de chaque commune sur le territoire de laquelle ils possèdent plus de 100 logements de la politique générale qu'ils poursuivent en ce qui concerne notamment l'entretien, les travaux de réhabilitation ou d'aménagement, le loyer de ces logements et les demandes en attente.*

*"Les organismes d'habitations à loyer modéré informent chaque année le conseil municipal des communes sur le territoire desquelles ils possèdent plus de 100 logements, de la politique générale qu'ils poursuivent en ce qui concerne notamment l'entretien, les travaux de réhabilitation ou d'aménagement, le loyer et la politique d'attribution de ces logements et les demandes en attente.*

*"Le maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont implantés des logements à usage locatif est entendu à sa demande par le conseil d'administration de l'organisme d'habitations à loyer modéré.*

*"Le maire ...*

*"Il est informé, mensuellement, des attributions de logements effectués par cet organisme."*

*... d'administration des organismes d'habitations à loyer modéré. Il est informé deux fois par an des attributions de logements effectuées par ces organismes.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"Il participe aux délibérations de la commission d'attribution des logements visée à l'article L. 441-1-2.*

*"Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas sont applicables aux sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction et aux sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction.*

*Art. additionnel après  
l'art. 32*

*Après l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, est inséré un article L. 441-1-1 ainsi rédigé :*

*"Art. L. 441-1-1. - Il est créé, dans chaque société d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer, sous réserve des dispositions de l'article L.441-2-1, les logements locatifs appartenant ou gérés par cette société.*

*"La commission d'attribution est composée de six membres qui élisent en leur sein un président qui dispose d'une voix prépondérante.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"Le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, participe aux délibérations".*

Art. 33 (nouveau)

Art. 33

*Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :*

*I. Après l'article L. 422-5 est inséré un article L. 422-5-1 ainsi rédigé :*

*"Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré et les sociétés anonymes de crédit immobilier sont administrées par des conseils d'administration ou par des directoires et conseils de surveillance."*

*II. Dans l'article L. 422-6, après les mots "conseil d'administration", sont insérés les mots "du directoire ou du conseil de surveillance".*

*III. Dans l'article L. 422-7, après les mots "conseil d'administration", sont insérés les mots "ou du directoire et du conseil de surveillance".*

*IV. L'article L. 422-8 est ainsi modifié :*

*A. Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"Dans les cas prévus à l'article L. 422-7, le ministre chargé du logement peut se borner à suspendre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance et le directoire, ou ce dernier seulement, par arrêté motivé, et nommer un administrateur provisoire auquel est transféré, de plein droit, l'ensemble des pouvoirs du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et du directoire pour la continuation des opérations en cours.*

*B. Au deuxième alinéa, après les mots "conseil d'administration", sont insérés les mots "ou d'un nouveau conseil de surveillance".*

*C. Au troisième alinéa, après les mots "conseil d'administration", sont insérés les mots "ou du conseil de surveillance".*

*D. Au quatrième alinéa, après les mots "suspendre à nouveau le conseil d'administration", sont ajoutés les mots "ou le conseil de surveillance" et après les mots "la désignation d'un nouveau conseil d'administration", sont insérés les mots "ou d'un nouveau conseil de surveillance".*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

Après l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation, est inséré un article L. 422-2-1 ainsi rédigé :

*"Art. L. 422-2.1 - Les conseils d'administration des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré comprennent des représentants des locataires. A cet effet, le nombre des membres du conseil d'administration peut être porté à 14, par dérogation à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.*

*"Les représentants des locataires au conseil d'administration ont les mêmes droits et obligations que les autres membres du conseil, et sont soumis à toutes les dispositions applicables à ces derniers, à l'exception de celles prévues aux articles 95 à 97 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée.*

Après l'article L. 422-2 est inséré un article L. 422-2-1 ainsi rédigé :

*"Art. L. 422-2.1 - Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré conviennent,,avec leurs locataires, des modalités de leur association à leur gestion.*

*"A défaut d'un tel accord dans un délai d'un an à compter de la date de publication de la loi n° ... du ... relative à la maîtrise foncière urbaine et à la diversification de l'habitat, les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré comprennent des représentants des locataires. A cet effet, le nombre des membres du conseil d'administration peut être porté à 14, par dérogation à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.*

*"Les représentants ...  
... d'administration ou au conseil de surveillance ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres membres du conseil et ...*

*... précitée.*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article."

Alinéa sans modification

Art. 34 (nouveau)

Art. 34

L'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

*Après l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation, est inséré un article L. 441-1-2 ainsi rédigé :*

"Le maire peut, à sa demande, donner un avis préalable et motivé sur toute attribution de logement social sur le territoire de la commune.

*"Art. L. 441-1-2. - Le maire d'une commune sur laquelle sont implantés des logements sociaux peut conclure avec les organismes d'habitations à loyer modéré qui gèrent ou à qui appartiennent ces logements, une convention sur les objectifs de politique d'attribution de logements sociaux et sur les priorités qu'il souhaite voir mises en oeuvre.*

"Là où un protocole d'occupation du patrimoine social a été conclu, dans le cas où l'organisme bailleur ne suit pas l'avis du maire, il lui en fait connaître les motivations."

*"Les organismes rendent compte, suivant des modalités définies par décret, de l'application de ces orientations et de ces priorités.*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
		<p>Art. 35 (nouveau)</p> <p>L'article L. 315-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>"Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée à l'alinéa précédent ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du bénéficiaire de l'autorisation de lotir tant que celui-ci possède au moins un lot constructible."</p>	<p><i>"S'il estime qu'un organisme d'habitations à loyer modéré ne respecte pas la convention visée au premier alinéa, le maire peut saisir le représentant de l'Etat dans les départements et demander l'application des dispositions prévues au troisième alinéa de l'article L. 441-2."</i></p> <p>Art. 35</p> <p>Sans modification</p>
		<p>Art. 36 (nouveau)</p> <p>L'article L. 333-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 36</p> <p>L'article ...</p> <p>... complété par cinq alinéas ainsi rédigés :</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Le produit des versements perçu par la commune ou, le cas échéant, par l'établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière d'urbanisme, est affecté à la réalisation des objectifs de la participation à la diversité de l'habitat définis à l'article L. 332-21 du présent code."

"Le produit ...

... intercommunale *compétent* en matière d'urbanisme, est affecté au *financement* :

"a) de la constitution d'espaces verts publics ;

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

"c) des dépenses faites ou des subventions attribuées pour la restauration d'édifices classés ou inscrits ainsi que pour la réhabilitation d'immeubles anciens compris dans un secteur sauvegardé, dans un périmètre de restauration immobilière ou dans un site classé ou inscrit ;

"d) de la construction d'immeubles d'habitations à usage locatif par les offices publics et les sociétés d'habitations à loyer modéré."

Art. 37 (nouveau)

Art. 37

Dans le premier alinéa du I de l'article 199 decies A du code général des impôts, les mots : "31 décembre 1992" sont remplacés par les mots : "31 décembre 1997".

Sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

Code de l'urbanisme

.....

**Art. L. 421-1.** - Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations, doit, au préalable, obtenir un permis de construire sous réserve des dispositions des articles L. 422-1 à L. 422-5. Cette obligation s'impose aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des régions, des départements et des communes comme aux personnes privées.

Sous réserve des dispositions des articles L. 422-1 à L. 422-5, le même permis est exigé pour les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires."

.....

Art. 38 (nouveau)

Art. 38

L'article 8 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement est ainsi rédigé :

Supprimé

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

"Art. 8. - Le maintien dans les lieux est applicable aux syndicats et associations professionnels s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 4.

"Tout congé délivré aux syndicats et associations professionnels antérieurement à la date de publication de la loi n° ..... du ..... d'orientation pour la ville est nul et sans effet à moins qu'il ait donné lieu à une décision d'expulsion devenue définitive.

"Seuls peuvent se prévaloir des dispositions du présent article les syndicats et associations professionnels qui, à la date du 23 décembre 1986, bénéficiaient des dispositions du présent chapitre. Les dispositions de l'article 28 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif ne leur sont pas opposables."

*Art. additionnel après  
l'art. 38*

*L'article 28 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture

Propositions de la  
Commission

*"En outre, lorsque l'opération envisagée concerne une agglomération dans laquelle sont mises en oeuvre les procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 123-11 ou L. 123-1 du code de l'urbanisme, la commission prend en compte les actions destinées à y assurer le maintien ou l'implantation de commerces de proximité".*

Art. 39 (nouveau)

Art. 39

"Avant l'expiration d'un délai de quatre ans à compter de sa publication, la présente loi fera l'objet d'un rapport d'évaluation par le Gouvernement au Parlement, après avis du Conseil Economique et social.

Sans modification

"Le rapport d'évaluation fera ressortir le bilan économique et social des mesures décidées dans le cadre de la loi, les difficultés rencontrées pour la mise en oeuvre et les adaptations souhaitables."

**Article 13**

*(art.L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation)*

<b>Pourcentage de logements sociaux au sens du 3° de l'article L.234-10 du code des communes</b>	<b>Fraction prélevée de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties</b>
<b>inférieur à 7%</b>	<b>1%</b>
<b>de 7% à 15%</b>	<b>0,75%</b>
<b>de 15% à 18%</b>	<b>0,50%</b>
<b>de 18% à 20%</b>	<b>0,25%</b>

**Article 13**

*(article L.302-8 du code de la construction et de l'habitation)*

<b>Pourcentage de logements sociaux au sens du 3° de l'article L.234-10 du code des communes</b>	<b>Pourcentage de logements dont la réalisation doit être permise par rapport au nombre de résidences principales</b>	<b>Pourcentage de logements dont la réalisation doit être permise par rapport au nombre de logements construits au cours des dix années précédant l'engagement</b>
<b>inférieur à 7%</b>	<b>1%</b>	<b>9%</b>
<b>de 7 à 15%</b>	<b>0,75%</b>	<b>6,75%</b>
<b>de 15 à 18%</b>	<b>0,50%</b>	<b>4,50%</b>
<b>de 18 à 20%</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,25%</b>

## **ANNEXE I**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**

- **Conseil national du patronat français (C.N.P.F.)**
- **Association des maires de grandes villes de France**
- **Union nationale des Fédérations d'organismes d'H.L.M.**
- **Fédération nationale du Bâtiment**
- **M. Marcel LAIR, Rapporteur du Conseil économique et social sur le projet de loi d'orientation pour la ville**
- **M. Roland CASTRO**
- **M. LACAZE, Directeur général de l'ANAH**
- **M. Yves DAUGE, Délégué interministériel à la ville**
- **M. André ANTOLINI, Président de la Fédération nationale des Promoteurs Constructeurs**
- **M. DAVENAS, Procureur de la République près le Tribunal de grande instance d'Evry**
- **M. Bertrand REYMOND-GUYAMIER, secrétaire général adjoint du Syndicat national des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale**

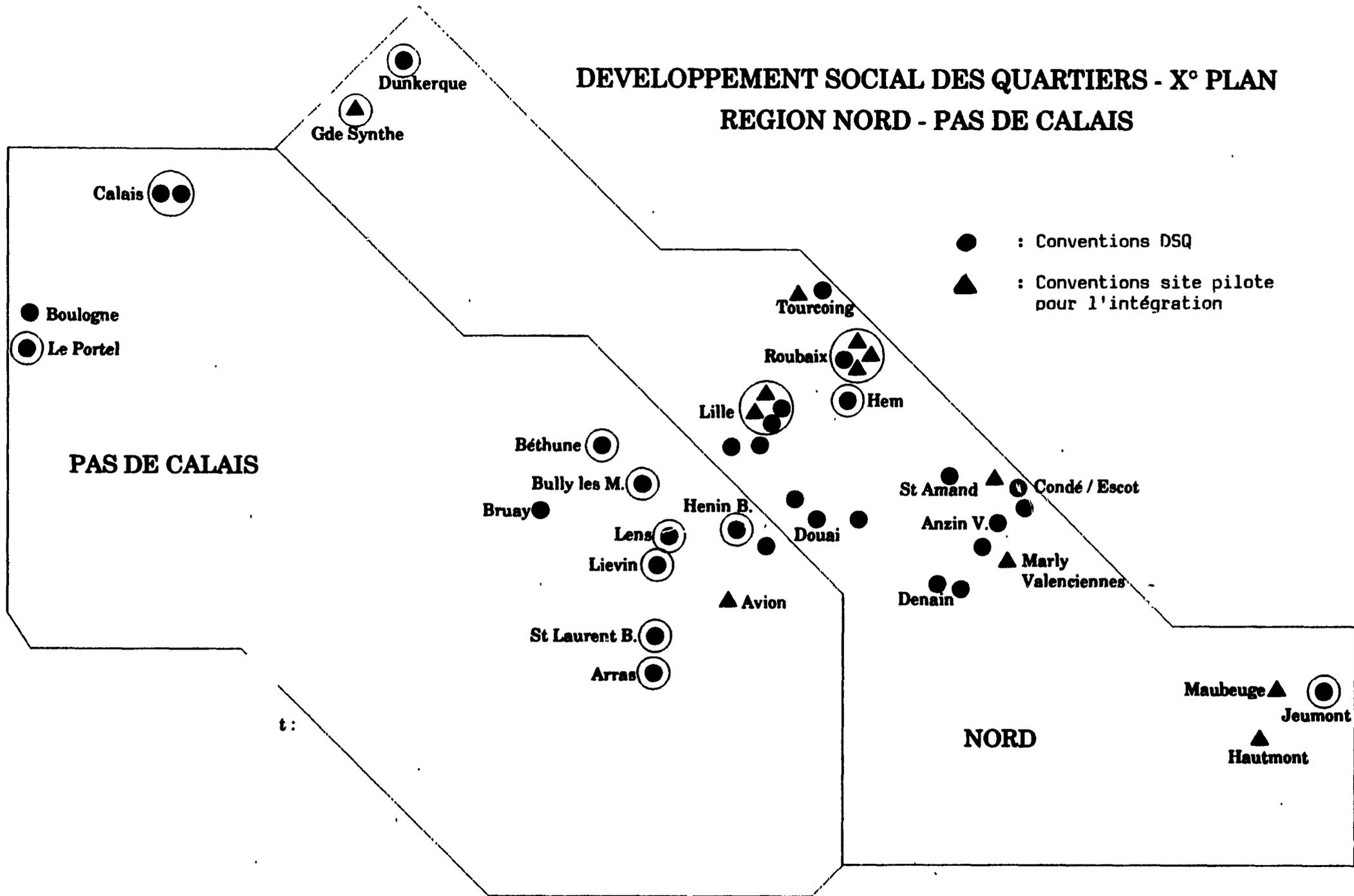
## **ANNEXE II**

### **CARTES DES CONTRATS DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS ET DES CONTRATS DE VILLES**



# DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS - X° PLAN

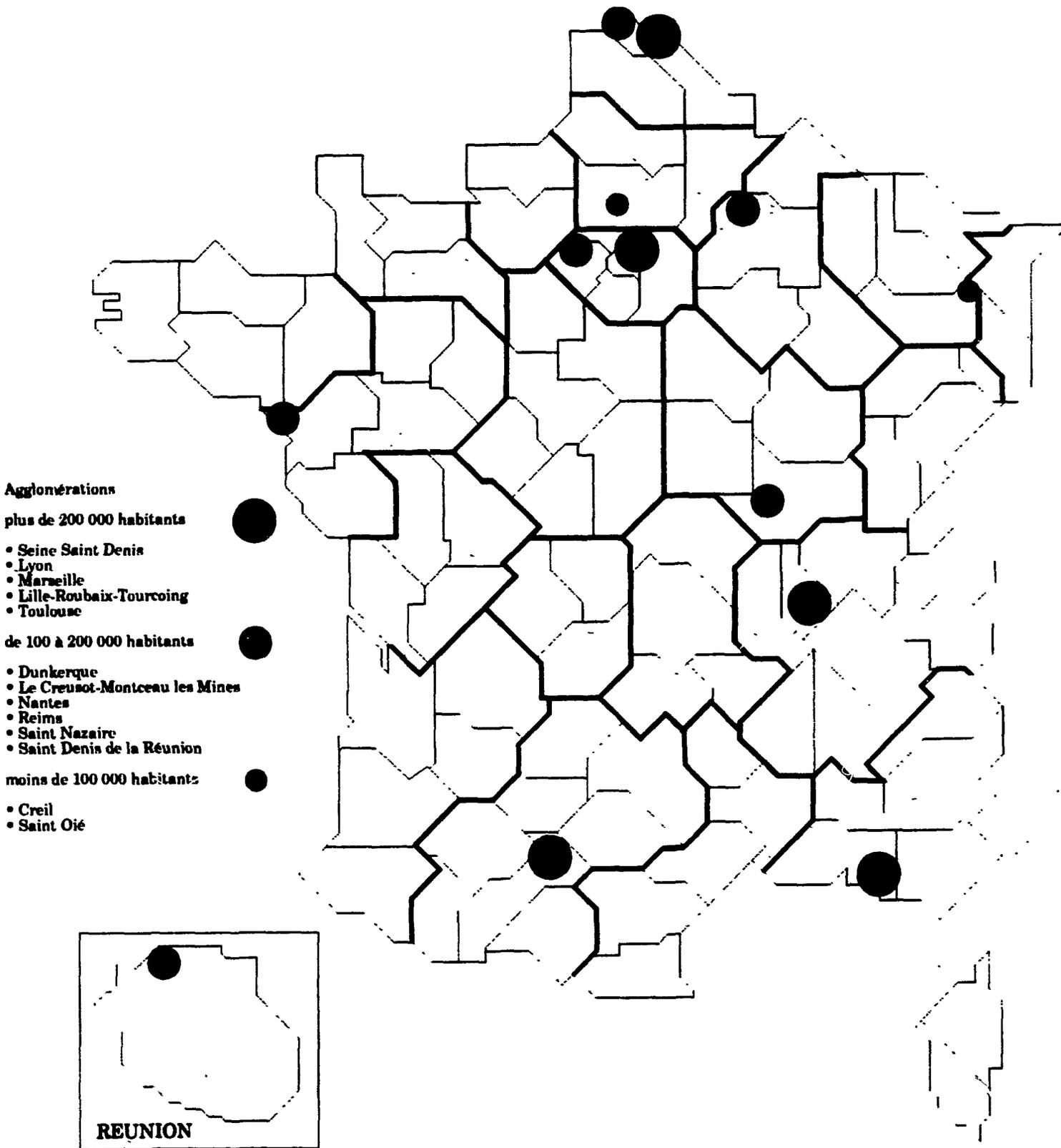
## REGION NORD - PAS DE CALAIS



Source : Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.



# CONTRATS DE VILLES



Source : Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.

### III. – TABLE DES SIGLES

<b>ANAH</b> .....	<b>Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat</b>
<b>A.P.L.</b> .....	<b>Aide personnalisée au logement</b>
<b>COS</b> .....	<b>Coefficient d'occupation des sols</b>
<b>D.P.U.</b> .....	<b>Droit de préemption urbain</b>
<b>D.S.Q.</b> .....	<b>Développement social des quartiers</b>
<b>EPCI</b> .....	<b>Etablissement public de coopération intercommunale</b>
<b>E.P.F.</b> .....	<b>Etablissement public foncier</b>
<b>H.L.M.</b> .....	<b>Habitations à loyer modéré</b>
<b>H.V.S.</b> .....	<b>Habitat et vie sociale</b>
<b>OPAC</b> .....	<b>Organisme public d'aménagement concerté</b>
<b>OPAH</b> .....	<b>Opérations programmées d'amélioration de l'habitat</b>
<b>MOP</b> .....	<b>Maîtrise d'ouvrage public</b>
<b>PAP</b> .....	<b>Prêts aidés par l'Etat en vue de l'accession à la propriété</b>
<b>PALULOS</b> .....	<b>Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale</b>
<b>PLI</b> .....	<b>Prêt locatif intermédiaire</b>
<b>P.D.H.</b> .....	<b>Participation à la diversité de l'habitat</b>
<b>PLA</b> .....	<b>Prêts locatifs aidés</b>

<b>P.L.D.</b> .....	<b>Plafond légal de densité</b>
<b>P.L.H.</b> .....	<b>Programme local de l'habitat</b>
<b>PLI</b> .....	<b>Prêt locatif intermédiaire</b>
<b>POPS</b> .....	<b>Protocole d'occupation du patrimoine social</b>
<b>POS</b> .....	<b>Plan d'occupation des sols</b>
<b>S.C.I.</b> .....	<b>Société civile immobilière</b>
<b>S.C.P.I.</b> .....	<b>Société civile de placement immobilier</b>
<b>SDAU</b> .....	<b>Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme</b>
<b>SDAURIF</b> .....	<b>Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France</b>
<b>SEM</b> .....	<b>Société d'économie mixte</b>
<b>SHON</b> .....	<b>Surface hors oeuvre nette</b>
<b>S.C.I.I.</b> .....	<b>Société civile immobilière d'investissement</b>
<b>ZAC</b> .....	<b>Zone d'aménagement concerté</b>
<b>ZAD</b> .....	<b>Zone d'aménagement différé</b>
<b>ZEP</b> .....	<b>Zone d'éducation prioritaire</b>
<b>ZIF</b> .....	<b>Zone d'intervention foncière</b>
<b>ZUP</b> .....	<b>Zone à urbaniser en priorité</b>