

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 octobre 1967.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi d'orientation foncière et urbaine, ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Emile Aubert, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Chauty, Henri Claireaux, Maurice Coutrot, Léon David, Alfred Dehé, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Jacques Duclos, André Dulin, Emile Durieux, Jean Errecart, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Georges Marrane, Marcel Mathy, François Monsarrat, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Roger Poudonson, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Maurice Sambron, Robert Schmitt, Abel Sempé, René Toribio, Henri Tournan, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 141, 289, 321, 324, 409 et in-8° 47.

Sénat : 362 (1966-1967) et 12 (1967-1968).

Urbanisme. — Expropriation - Taxe locale d'équipement - Equipement urbain - Communes - Etablissements publics - Districts urbains - District de la région parisienne - Région parisienne - Syndicats de communes - Espaces verts - Lois de programme - Voirie - Zones à urbaniser en priorité (Z. U. P.) - Fonds national d'aménagement foncier et urbain (F. N. A. F. U.) - Permis de construire - Taxe de régularisation des valeurs foncières - Associations syndicales - Construction - Bail à construction - Remembrement urbain - Impôt sur le revenu des personnes physiques (plus-values sur les cessions de terrains) - Concession immobilière - Finances locales - Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

| | Pages. |
|---|--------|
| I. — La France et le mouvement d'urbanisation..... | 5 |
| II. — Les divers aspects de la politique d'urbanisation..... | 8 |
| III. — Analyse du projet de loi..... | 10 |
| A. — Aspects prévisionnels du développement urbain..... | 11 |
| B. — Volonté d'associer collectivités publiques et particuliers à cette politique | 14 |
| C. — Dispositions fiscales et budgétaires..... | 15 |
| IV. — Observations de la Commission..... | 17 |
| V. — Examen des articles modifiés par la Commission..... | 23 |
| VI. — Amendements | 51 |

Mesdames, Messieurs,

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le mouvement d'urbanisation et de concentration des hommes dans les villes s'est développé avec une ampleur inconnue jusqu'alors dans notre histoire. La caractéristique essentielle de ce phénomène est d'affecter toutes les régions du globe, tous les Etats, quel que soit leur régime politique ou leur degré de développement économique et social.

Si l'Europe et les Etats-Unis, qui comptent déjà plusieurs dizaines de villes ayant dépassé le million d'habitants, présentent les traits les plus accusés du phénomène d'urbanisation — notamment avec l'apparition des « megapolis » du type de celles qui s'étendent aux Etats-Unis de Boston à Washington, en Grande-Bretagne dans la région de Leeds, Bradford, Manchester et Liverpool, ou en Allemagne dans la Ruhr — un grand nombre d'autres pays leur emboîtent le pas. Comme le souligne, en effet, le Conseil Economique et Social dans une étude récente (1), les zones urbaines de Pékin et de Calcutta comptent déjà une population supérieure à celle de la région parisienne ; le grand Tokyo rassemble plus de 18 millions d'habitants, Moscou a dépassé le cap des 8 millions, l'Argentine et le Chili ont des taux d'urbanisation très supérieurs à celui de la France.

Les démographes estiment que, vers l'an 2000, un quart de la population mondiale habitera dans les villes de plus de 100.000 habitants ; cinquante ans plus tard, ce sera le cas d'un individu sur deux.

I. — LA FRANCE ET LE MOUVEMENT D'URBANISATION

Pendant longtemps, la participation de notre pays au mouvement général d'urbanisation a été relativement modérée : en 1965, la population urbaine française ne représentait encore que 63,9 % de la population totale, contre 75 % en Allemagne et 80 % en Grande-Bretagne.

(1) « La maîtrise de la croissance urbaine par la création de villes nouvelles » Avis du Conseil Economique et Social, J. O. du 1^{er} août 1967.

Depuis vingt ans toutefois, les effets cumulés d'une forte pression démographique, des migrations rurales et du développement des activités relevant des secteurs secondaires et tertiaires, ont joué un rôle important dans le relèvement du mouvement d'urbanisation ; la conjugaison de ces facteurs devrait porter le niveau de la population urbaine à 44 millions d'habitants en 1985, ce qui rapprocherait très sensiblement le taux d'urbanisation de la France de celui de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

On pense généralement que, dans vingt ans, la surface urbanisée de notre pays aura doublé et, qu'à la fin du siècle, le nombre des citadins dépassera de 30 % le nombre total actuel de nos concitoyens. L'I. N. S. E. E. prévoit que les villes de 50.000 à 100.000 habitants bénéficieront des plus forts pourcentages d'augmentation de l'urbanisation (57 %) contre 48 % dans les villes de 100.000 à 200.000 habitants et 48,5 % dans l'agglomération parisienne.

Les perspectives ainsi esquissées exigent un effort d'adaptation de notre appareil juridique, administratif et financier, non seulement pour rénover les structures traditionnelles de nos villes et les adapter aux conditions de la vie citadine de demain, mais encore pour créer, hors de nos cités, les nouveaux centres urbains destinés à répondre aux besoins de l'expansion démographique.

Or, cet effort d'adaptation est d'autant plus délicat à opérer qu'après un siècle d'urbanisation modérée la France a dû faire face à une brusque poussée de croissance urbaine à laquelle elle était peu préparée.

Deux séries de considérations ont dominé jusqu'alors la recherche d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation :

— la croissance accélérée et inquiétante de la région parisienne par rapport au reste du territoire (la population parisienne s'est accrue de 135.000 personnes par an entre 1954 et 1962) ;

— la menace que le déséquilibre entre la capitale et la province risque de faire peser sur le développement économique de notre pays au moment où les frontières économiques disparaissent avec la suppression définitive des barrières douanières entre les six partenaires du Marché commun.

Après une phase de tâtonnements, au cours de laquelle le dialogue Paris-Province fut exclusivement posé en termes de décentralisation, on s'aperçut que la seule politique de « freinage » appliquée au développement de la région parisienne se révélait insuffisante : limiter purement et simplement l'expansion parisienne ne suffisait pas à encourager celle des autres régions, notamment des régions périphériques de notre territoire.

Une nouvelle conception de l'expansion régionale — fondée principalement sur le développement des grandes agglomérations provinciales — fit alors son apparition : cette conception, qui fait de l'urbanisation une alliée privilégiée de notre politique d'aménagement du territoire et d'expansion régionale, s'efforce de concilier deux objectifs :

— *canaliser*, d'une part, *la croissance de la région parisienne* dans le cadre d'un schéma directeur qui trace le devenir d'une agglomération de 14 millions d'habitants en fonction de deux principes : l'extension selon certains axes préférentiels et la création de centres urbains nouveaux ;

— *développer et renforcer*, d'autre part, *l'armature urbaine* de notre pays en confiant notamment aux grandes métropoles régionales la mission de contrebalancer l'influence centralisatrice de Paris.

*
* *

La France est donc engagée depuis peu de temps dans la voie de l'urbanisation intensive. Est-elle capable de faire face à ce défi ?

Qu'il s'agisse du remodelage intérieur de nos cités, de la constitution de réserves foncières ou de la mise en place d'équipements modernes, nul ne peut nier que les villes françaises soient mal préparées à assumer la vague d'urbanisation.

Or, on estime que la cadence annuelle moyenne de construction de logements a exigé jusqu'à présent l'urbanisation de 6.000 hectares et il ne faut pas se dissimuler que les besoins ne feront que croître dans les années à venir.

II. — LES DIVERS ASPECTS DE LA POLITIQUE D'URBANISATION

La réussite de notre politique d'aménagement du territoire est donc largement conditionnée par le succès de la politique d'urbanisation telle qu'elle est esquissée dans le V^e Plan avec, notamment, le développement d'un « ensemble hiérarchisé » de centres urbains : au sommet de la hiérarchie, se trouvent les huit métropoles régionales ; puis, à un niveau intermédiaire, sont situées les villes de moindre importance, véritables traits d'union entre les capitales régionales, les bourgs et les centres ruraux importants, qui constituent le niveau de base de cette armature urbaine.

Aussi séduisante que soit cette répartition, il convient de ne pas oublier cependant que le phénomène urbain, en constante évolution, ne se laisse pas enfermer dans des catégories précises et définitives. La maîtrise du mouvement d'urbanisation se révèle d'autant plus délicate à opérer que l'évolution accélérée des villes rend souvent vaines les conclusions les mieux établies et les analyses les plus poussées.

Première notion admise en matière d'urbanisation : celle d'*agglomération*. Elle se caractérise par l'existence de liens géographiques unissant une commune-centre très organisée et très développée aux communes environnantes ; cette solidarité implique que certains problèmes d'équipement ou de fourniture de services soient résolus en commun, notamment par création d'organismes communs à l'ensemble. C'est en se fondant sur la notion d'agglomération — notion économique — qu'a été instaurée la « communauté urbaine » — institution administrative.

Mais, très rapidement, le cadre de l'agglomération s'est révélé trop étroit à l'analyse et trop imprécis pour servir de base à une politique d'urbanisation dynamique. Une nouvelle forme de développement urbain — *l'aire métropolitaine* — est alors apparue. On doit entendre par là une zone particulièrement étendue dans laquelle

coexistent plusieurs grandes villes. Depuis 1966, six organismes administratifs — les O. R. E. A. M. (Organismes Régionaux d'Etudes de l'Aménagement des Aires Métropolitaines) — ont été constitués pour assurer le développement harmonieux de ces cités polycentriques.

La région urbaine constitue un troisième échelon dans la mise en œuvre d'une urbanisation raisonnée. Le tissu urbain tend parfois à déborder les limites de l'agglomération ou celles de l'aire métropolitaine pour atteindre celles de la région et à poser de délicats problèmes à nos urbanistes. L'immense développement urbain qui entoure Paris en fournit un exemple. Il semble même que le problème de l'extension de la région parisienne ne se pose déjà plus à l'échelon de la région mais dans le cadre du bassin parisien lui-même.

*
* * *

Ainsi, qu'il s'agisse d'agglomérations, d'aires métropolitaines ou de régions urbaines, on constate que l'extension tentaculaire et accélérée des cités pose aux pouvoirs publics, aux administrateurs locaux et aux urbanistes des problèmes d'une complexité insoupçonnée, il y a quelques années encore.

Cette complexité tient non seulement à la difficulté d'analyser et d'appréhender un phénomène mouvant, mais encore de le maîtriser. En effet, sous le vocable très général d'urbanisation, trois séries d'actions coexistent :

La première concerne *le remodelage des villes existantes* en les dotant de nouvelles structures pour les adapter aux exigences de la vie moderne et aux besoins de la circulation. Chacun sait qu'il n'est jamais facile — quel que soit l'intitulé de l'opération : restructuration, rénovation, etc. — de reconstruire une ville sur elle-même. Pour en être convaincu, il suffit de se reporter aux discussions, souvent passionnées, suscitées par l'affectation des terrains laissés disponibles après la démolition des Halles centrales de Paris... Va-t-on laisser passer l'occasion, unique dans l'histoire de l'urbanisme, de réaménager en fonction de critères esthétiques et humains le centre de notre capitale ?

La seconde a trait aux *actions d'urbanisation menées à la périphérie des villes*. Il s'agit en l'occurrence de ne pas laisser l'agglomération se développer de façon anarchique — en tache d'huile,

selon une expression consacrée — mais d'orienter le phénomène le long d'axes préférentiels. Une politique de mise en réserve des terrains facilite grandement la mise en œuvre de cette forme d'urbanisation.

Il existe, enfin, une troisième forme d'urbanisation par *création de centres urbains nouveaux*. Cette question a servi de thème aux récents travaux du Conseil Economique et Social. Beaucoup de pays étrangers se sont engagés dans cette voie ; actuellement une expérience de cet ordre se déroule dans la région parisienne avec la mise en place des centres urbains prévus par le schéma directeur de cette région.

Il reste à savoir si les dispositions du projet de loi que nous examinons permettront de faire face à la triple exigence de la croissance urbaine : l'urbanisation par rénovation, l'urbanisation par extension et l'urbanisation par création ?

III. — ANALYSE DU PROJET DE LOI

Forger un instrument efficace, susceptible de résoudre les problèmes posés par la vague d'urbanisation, tel est l'objet fondamental du projet de loi soumis à notre examen.

Les nombreuses dispositions qu'il contient (planification urbaine, statut et financement des réserves foncières, réforme de l'expropriation, concession de l'usage de certains terrains urbains, association foncière urbaine, réforme du permis de construire...) s'efforcent de répondre aux *deux difficultés majeures* de toute politique d'urbanisme : organiser un développement cohérent des villes et tenter de régulariser le marché des terrains à bâtir. Les efforts entrepris ne datent pas d'aujourd'hui et il va sans dire que le texte dont nous sommes saisis tient compte, dans une large mesure, des fruits de l'expérience acquise : il suffit de rappeler l'institution des plans directeurs d'urbanisme, des plans de détail, celle des zones à urbaniser en priorité, celle des zones d'aménagement différé, pour constater que notre expérience en la matière, bien qu'insuffisante, est déjà riche. Ainsi, au 31 août 1966, 168 Z. U. P. avaient été créées ; elles représentaient une capacité d'accueil de 748.000 logements et leur superficie totale était de 23.400 hectares.

Très schématiquement analysé, l'ensemble des dispositions du projet de loi d'orientation foncière et urbaine répond à trois préoccupations :

- prévoir un développement rationnel des centres urbains ;
- associer les collectivités publiques et les particuliers à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'urbanisation ;
- assurer le financement de l'urbanisation tout en freinant, la hausse du prix des terrains.

A. — Les aspects prévisionnels du développement urbain

Envisagée sous son aspect prévisionnel, la politique d'urbanisme doit satisfaire à une double exigence : replacer le devenir de nos cités dans le cadre de plans d'urbanisation et disposer d'une réserve de terrains susceptible de répondre aux besoins de la construction de logements.

1° LA PLANIFICATION URBAINE

Selon les termes du projet de loi, l'avenir de nos centres urbains sera fixé désormais dans deux documents : les « schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme » et les « plans d'occupation des sols » ; les premiers se présentent comme de véritables traits d'union entre la politique nationale de mise en valeur du territoire et la politique d'urbanisme, puisque : « ils fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés ». En fonction des relations existant entre ces agglomérations et les régions avoisinantes — notamment les régions à vocation agricole — le schéma détermine la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation des transports, la localisation des activités et des services les plus importants.

Les schémas directeurs sont des documents administratifs à caractère essentiellement technique ; les plans d'occupation des sols (P. O. S.) se présentent, au contraire, comme des règlements générateurs de droits et d'obligations pour les particuliers : ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui

peuvent comporter l'interdiction de construire. Certaines mesures de protection sont liées soit à leur élaboration : il s'agit du sursis à statuer sur les demandes de construction ; soit à leur publication : il s'agit de l'opposabilité du plan aux administrés.

a) *Les Plans d'Occupation des Sols et les règles d'urbanisme.*

Le P. O. S. contient, en premier lieu, un certain nombre de règles d'urbanisme. Citons, à ce propos, la définition des règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ; il délimite également les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ; il précise le tracé et les caractéristiques des principales voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, etc.

b) *Les Plans d'Occupation des Sols et les droits des administrés.*

Le plan d'occupation des sols ouvre aux administrés un certain nombre de droits. Ainsi, le propriétaire d'un terrain réservé, par un plan d'occupation des sols, pour l'édification d'un ouvrage public, d'une installation d'intérêt général ou même pour un espace libre, peut exiger, notamment sous certaines conditions de délai, l'acquisition du terrain par les pouvoirs publics. De même, les collectivités publiques peuvent offrir un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé par un plan d'occupation des sols comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer. Les propriétaires peuvent recevoir également l'autorisation de construire sur une petite fraction du terrain qu'ils céderont (elle ne doit pas excéder le dixième).

c) *Le coefficient d'occupation des sols.*

Les plans d'occupation des sols déterminent par des « coefficients » les conditions d'occupation du sol. Compte tenu des principaux équipements existants ou en cours de réalisation, les coefficients d'occupation définiront, par grandes zones, le volume et la densité des constructions pouvant y être admises.

Il est prévu que, lorsque les constructions dépasseront les normes du coefficient d'occupation, ce dépassement donnera lieu à versement d'une redevance de surdensité « égale à 90 % de la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le coefficient d'occupation du sol avait été respecté ».

2° LA RÉSERVE FONCIÈRE

La « réserve foncière » se présente comme le cadre privilégié de la politique d'expansion urbaine. Selon les dispositions du projet de loi, « l'Etat, les collectivités locales, les syndicats des collectivités locales ayant compétence en matière d'urbanisme, peuvent acquérir, par tous moyens, éventuellement par voie d'expropriation, des réserves foncières destinées à répondre aux besoins de l'expansion des villes, ou de la création des cités nouvelles ».

Après l'acquisition, la collectivité assure la gestion du bien. Dans le cadre de cette gestion il est prévu que les biens ainsi acquis ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires ne conférant aux concessionnaires aucun droit de renouvellement du bail ou de maintien dans les lieux et que, lorsque les terres sont concédées pour un usage agricole, un préavis d'un an au moins doit précéder la fin de la concession.

Dans le texte initial du projet de loi, les dispositions du chapitre II ne se réfèrent qu'à la constitution de réserves foncières à la périphérie des grandes villes. L'Assemblée Nationale a décidé que l'acquisition des terrains pour être mis en réserve pourrait se faire dans le centre des villes pour la rénovation.

Désormais, les conditions d'utilisation des terrains acquis dans le cœur des agglomérations peuvent donc obéir à deux régimes juridiques différents : le premier correspond à celui de la réserve foncière tel que nous venons d'en esquisser les grandes lignes ; le second (art. 13 du projet de loi) prévoit qu'à l'intérieur de périmètres délimités par décret en Conseil d'Etat, les immeubles appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics groupant lesdites collectivités locales ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que ces collectivités publiques pourraient se consentir entre elles.

B. — La volonté d'association des collectivités publiques et des particuliers à la politique d'urbanisme.

Les dispositions traduisent le souci d'inaugurer une politique d'urbanisme concertée en y associant non seulement les collectivités publiques — notamment les collectivités locales — mais encore les particuliers et certaines professions.

1° L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES A LA DÉFINITION ET A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'URBANISATION

Dans le texte déposé par le Gouvernement, une place relativement importante était faite aux collectivités locales ; l'Assemblée Nationale a tenu à préciser et à renforcer ce rôle en adoptant *divers amendements* concernant :

— les conditions d'élaboration des plans (ceux-ci sont élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées, alors que le texte déposé par le Gouvernement ne prévoyait que leur « concours » ;

— les conditions d'approbation des plans (l'approbation du P. O. S. est subordonnée à la délibération et non plus à la consultation des communes intéressées) ;

— la procédure d'arbitrage lorsqu'une ou plusieurs communes font connaître leur opposition à l'adoption du plan ;

— la participation financière des constructeurs, lorsqu'il y a dépassement des normes fixées par le coefficient d'occupation des sols, qui est affectée aux collectivités locales.

2° L'ASSOCIATION DES PARTICULIERS ET LES ASSOCIATIONS FONCIÈRES URBAINES

Le projet de loi aménage le régime général d'associations foncières urbaines constituées entre propriétaires intéressés à la réalisation de diverses opérations : remembrement, regroupement de parcelles en vue notamment de la conclusion d'un bail à la construction, construction, entretien, gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, voirie, aire de stationnement, chauffage collectif, construction de bâtiments, conservation et mise en valeur des secteurs sauvegardés.

Il convient de souligner que, dans l'ensemble, les dispositions initialement présentées par le Gouvernement en matière d'association foncière urbaine n'ont pas fait l'objet de profondes modifications lors de leur examen par l'Assemblée Nationale.

3° L'ASSOCIATION DES PROFESSIONS A L'ÉLABORATION ET A L'APPLICATION DE LA POLITIQUE D'URBANISATION

Bien qu'affirmée à plusieurs reprises au cours des débats par le ministre de l'Équipement, l'association des organismes socio-professionnels à l'élaboration de la planification urbaine n'a pas été expressément inscrite dans le projet de loi.

Mais un effort de collaboration entre l'administration et les professionnels responsables de l'exécution d'une construction est consacré par le projet de loi à propos de la réforme du permis de construire.

Les dispositions qui concernent la réforme du permis de construire sont relativement sommaires, la matière relevant en grande partie du domaine réglementaire. Il s'agit pour l'administration de limiter le contrôle exercé lors de l'instruction de la demande de permis de construire à l'application des règles d'urbanisme : localisation, implantation, volume du bâtiment et de renforcer la responsabilité des architectes, techniciens, entrepreneurs et autres responsables de l'exécution de la construction pour l'application des règles de construction.

C. — Dispositions fiscales et budgétaires.

Le financement de la politique foncière par la voie budgétaire concerne des programmes d'acquisition pour les années 1967, 1968, 1969 et 1970. Ces programmes prévoient la construction de voies urbaines rapides (l'article 7 dispose que la participation budgétaire de l'Etat au programme quadriennal est fixée à 4.560 millions de francs), la constitution de réserves foncières proprement dites (le programme quadriennal est fixé à 400 millions de francs. — Art. 9) et le lancement de nouvelles zones d'aménagement concerté. Il est à noter, à ce propos, que l'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à substituer aux crédits prévus pour la réalisation de ces zones (1.400 millions de francs) un

ensemble de dispositions se référant aux objectifs du V^e Plan en matière d'acquisition de terrains (de 2.000 hectares en 1966 à 4.500 hectares en 1970).

Les dispositions fiscales nouvelles figurant dans le projet de loi d'orientation foncière et urbaine comprennent deux séries de créations :

— la création d'une *taxe locale d'équipement* destinée à faire financer par les constructeurs la mise en état des terrains, à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des bâtiments. L'Assemblée Nationale a décidé que l'assiette de la taxe sera constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire (dans sa forme initiale, le projet prévoyait que la taxe porterait sur la surface de plancher). De même, il a été décidé que le taux de la taxe fixé par le Conseil municipal ne peut excéder 5 % de la valeur vénale des immeubles. Il ne peut faire l'objet d'aucune modification avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de son entrée en vigueur ;

— toutefois, l'Assemblée Nationale a décidé, dans un article 46 A (nouveau), qu'à compter de 1970 *une taxe d'urbanisation* assise sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles de l'être, pourra être créée au profit des communes dont le P. O. S. aura été rendu public.

L'assiette de la taxe — e'est là l'originalité du système — sera établie en fonction de la déclaration de la valeur du sol opérée par le contribuable et non en fonction de certains éléments fixés à l'avance.

Enfin, certaines dispositions du projet modifient le régime des plus-values foncières actuellement en vigueur (cf. art. 3 de la loi de finances pour 1964) : elles concernent principalement la détermination du taux de taxation progressive des plus-values réalisées à l'occasion des ventes en 1967, 1968 et 1969.

IV. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Dans l'étude de ce projet de loi, votre Commission a plus spécialement orienté ses travaux sur les questions relevant directement de sa compétence : la planification urbaine, les lois-programmes d'acquisition foncière, les réserves foncières, les concessions d'usage de certains terrains urbains et le permis de construire, laissant ainsi à nos collègues, rapporteurs des Commissions des Lois et des Finances, le soin de traiter les problèmes d'ordre spécifiquement juridique ou financier. Au cours de la discussion des articles, votre Rapporteur présentera au Sénat diverses observations et soumettra à son approbation les amendements de votre Commission.

Auparavant, trois remarques d'ordre général s'imposent.

*
* *

La première concerne ce que, faute d'un meilleur mot, on peut appeler *l'optimisme du projet de loi*. Nul ne songe à contester la qualité de la construction juridique que nous examinons, ni à nier les effets bénéfiques qu'elle peut avoir sur l'aménagement de notre espace urbain. Mais quelles que soient les qualités intrinsèques du texte, il reste désormais à « animer » ses dispositions. Il faudra trouver et former les urbanistes qui l'appliqueront ; il sera nécessaire aussi de rassembler les capitaux qui lui permettront d'atteindre les objectifs ambitieux qu'il contient.

Les lois-programmes des articles 7 et suivants constituent, certes, un point de départ non négligeable de la mise en œuvre de notre politique foncière. Mais votre Rapporteur ne pense pas qu'une telle politique puisse reposer intégralement sur un financement budgétaire. Dès lors, il reste à trouver, en dehors des formules traditionnelles de prêts consentis actuellement aux collectivités locales — déjà insuffisantes pour faire face à nos travaux d'équipement — des mécanismes de crédit qui correspondent à la durée et à la nature des opérations projetées. Quelle peut être l'utilité pour une commune de solliciter un emprunt de 6 ans, lorsqu'il s'agit de financer des achats immobiliers dont la destination ne sera connue que dans 15 ou 18 ans ?

Néanmoins, à travers la lettre du texte, nous avons cru déceler une certaine volonté de rompre avec les procédés exorbitants du droit commun, comme le droit de préemption, et nous avons cru découvrir un certain souci de donner aux collectivités locales le moyen de se constituer un patrimoine foncier, sans avoir à recourir à des procédures contraignantes pour les administrés, et souvent pesantes pour le marché immobilier.

Pour que ces intentions ne restent pas lettre morte, il faut désormais « animer » financièrement ce projet de loi.

Notre seconde série d'observations concerne *l'esprit*, peut-être *trop systématique*, du projet. Quel que soit le degré de cohérence que l'on puisse relever dans le texte, nous pensons que l'examen de plusieurs projets aurait été préférable à la discussion d'un texte de près de 100 articles.

Derrière cette critique d'ordre pratique et formel se cache une observation de fond : nous nous sommes attachés, au cours de cet exposé général, à montrer la complexité et la diversité de la notion d'urbanisation. Il semble que les divers problèmes concernant le devenir de nos villes soient trop souvent abordés en fonction de l'expérience de la seule région parisienne et des grandes métropoles. Ne cherche-t-on pas à aligner les méthodes d'urbanisation de la France entière sur celles qui ne sont valables que pour une seule région, celle de Paris ?

Notre troisième série d'observations concerne le monde agricole et *l'aménagement de l'espace rural*.

La brusque accélération que connaît le développement du monde urbain a des incidences importantes qui sont ressenties de plus en plus vivement dans les milieux agricoles. Ces incidences sont telles que le projet de loi soumis à notre examen comporterait une grave omission s'il ne les prenait pleinement en considération.

Quelles sont les répercussions sur l'agriculture des extensions du milieu urbain ? Quelles sont les dispositions législatives actuellement en vigueur pour remédier aux préjudices qui en résultent ? Telles sont les deux questions qu'il nous faut examiner brièvement avant de passer en revue les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale. S'il n'est pas possible, en effet, de s'opposer à une évolution urbaine inéluctable, nous devons attacher la plus grande importance à ce qu'il soit tenu compte de l'interdépendance très étroite

existant entre le développement des agglomérations et l'aménagement de l'espace agricole et rural. Des méthodes plus rationnelles doivent être employées pour concilier l'intérêt général et celui des agriculteurs. Ceci implique la définition d'une politique d'ensemble qui embrasse les deux aspects — urbain et rural — d'un même problème : celui de l'aménagement du territoire.

a) *Les répercussions sur l'agriculture de l'extension du milieu urbain.*

Les incidences de l'impact urbain sur son environnement rural peuvent d'abord être mesurées en fonction de l'espace occupé par les constructions ou les services annexes dépendant de la cité (réseau routier, aérodromes, gares, parcs de sport) au préjudice de la surface agricole utile et, le plus souvent, des terres de haute qualité. On est assez mal renseigné, en France, sur l'importance des surfaces qui sont, chaque année, prélevées sur le territoire agricole par les extensions du milieu urbain, ce phénomène n'ayant jamais été étudié de façon systématique. Toutefois, on tient généralement pour vraisemblable que l'agriculture française perd de 15.000 à 20.000 hectares par an du seul fait de l'extension du milieu urbain et de ses servitudes.

Les empiètements opérés sur le territoire agricole ont des conséquences sur le plan collectif et sur le plan individuel :

- *sur l'économie nationale* : le rétrécissement de la surface utile ne pose pas, en soi, de problèmes insurmontables car les techniques connues permettraient de nourrir la population actuelle avec des surfaces bien plus restreintes. Cependant, l'urbanisation contribue à hausser le prix de la terre et elle affecte surtout des superficies de haute valeur productive, notamment les superficies disponibles pour l'agriculture maraîchère. Il importe donc que désormais les plans d'urbanisation tiennent mieux compte des pertes pour la collectivité induites par la disparition de zones très fertiles environnant les grandes villes et qu'ils prennent en considération la valeur agronomique des sols dans le choix des implantations ;
- *sur la situation des agriculteurs* : ceux-ci voient leurs exploitations soit détruites, soit amputées d'une partie de leur surface, ce qui peut avoir pour effet de compromettre gravement leur équilibre économique. Le sentiment d'insécurité qu'éprouvent

de ce fait les agriculteurs ne résulte pas seulement de l'insuffisante planification de l'utilisation des sols, mais aussi de l'absence de doctrine dans la réparation des préjudices.

Pour l'agriculture, la terre restera longtemps encore l'élément essentiel de travail et l'indemnisation en espèces, apte peut-être à satisfaire le détenteur du sol, ne suffit pas à compenser le tort causé à l'exploitant, *a fortiori* lorsqu'il ne peut retrouver sur place ce qui lui a été pris et lorsqu'il éprouve les plus grandes difficultés à se réinstaller. La notion de préjudice causé à l'exploitation pénètre encore difficilement de nombreux esprits éloignés des réalités agricoles.

b) *La législation en vigueur.*

Cependant, le phénomène d'extension urbaine prend désormais de telles dimensions que l'agriculture est en droit d'exiger que cette « ponction » sur son domaine se fasse d'une manière ordonnée. Ceci implique une adaptation de la législation en vigueur qui accuse un retard sensible par rapport aux problèmes qu'elle est appelée à résoudre. Mis à part l'article 10 de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, qui n'est encore que très partiellement appliqué au cas de construction d'autoroutes (décret du 10 avril 1963), les textes en vigueur, notamment la législation sur l'expropriation, n'apportent pas aux agriculteurs évincés, et spécialement aux preneurs, la garantie d'être rétablis dans toute la plénitude de leurs droits.

L'extension de la procédure de l'expropriation, autrefois exceptionnelle, entraîne fréquemment aujourd'hui une véritable exclusion professionnelle et impose une révision des garanties accordées aux expropriés. Dans les conditions actuelles, la déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat n'est exigée que pour les grands ouvrages ; un arrêté ministériel ou même préfectoral suffit dans les autres cas. Il en va de même de l'application de l'article 10 de la loi complémentaire.

Les principes posés par cet article se ramènent pour l'essentiel à trois :

1. — Il incite, dans tous les cas où cela paraît possible, à prélever l'emprise nécessaire aux grands ouvrages, à la faveur d'un remembrement permettant de la répartir sur une zone suffisam-

ment étendue pour que la perte de surface de chaque exploitation soit aussi limitée que possible.

2. — Il introduit au bénéfice des agriculteurs expropriés la notion de « recasement » sur des exploitations comparables, opération dans laquelle les S. A. F. E. R. pourraient intervenir en recevant du maître de l'ouvrage des avances à valoir sur l'indemnité d'expropriation.

3. — Il pose la notion de participation financière du maître de l'ouvrage soit à la réinstallation des expropriés, soit à la reconversion de leurs activités.

Si ces dispositions ont le mérite d'opérer, pour la première fois, une distinction entre la situation des agriculteurs et celle des autres expropriés, on doit observer :

- 1° Qu'elles sont restées jusqu'ici pour la plupart « lettre morte », faute de textes d'application ;
- 2° Que l'application de l'article 10 de la loi complémentaire n'est exigée que pour les grands ouvrages mais qu'elle demeure facultative en cas de création de zones industrielles et urbaines.

Il en résulte que les garanties accordées aux expropriés n'augmentent pas, comme il serait logique, avec l'étendue des emprises mais avec l'importance économique des ouvrages projetés.

Afin d'éviter que l'urbanisation se fasse sans tenir compte des spécificités rurales et de l'équilibre souhaitable entre les villes et les campagnes, il apparaît indispensable, selon les termes mêmes du ministre de l'Agriculture, que l'intervention du schéma urbain, qu'il s'agisse de schémas directeurs ou de plans d'occupation des sols, soit limitée à un certain seuil d'urbanisation. Au-dessous de ce seuil, il s'agit d'agglomérations à prédominance rurale : le développement de ces agglomérations doit donc être adapté à la variété des situations qui caractérisent le milieu rural et il doit s'insérer, à cette fin, dans le cadre de plans d'aménagement rural coordonnant toutes les actions, publiques et privées.

A défaut de telles dispositions, le projet de loi qui vous est soumis n'assurerait pas un juste équilibre dans la très vive concurrence qui existe entre les besoins urbains et les besoins

ruraux et ne permettrait pas que leurs développements respectifs soient concertés. Il favoriserait la concentration des investissements collectifs en faveur des seuls besoins de la population urbaine. Il ne permettrait pas le développement raisonné de centres ruraux bien équipés en services, qui sont seuls susceptibles de freiner l'afflux de population dans les grandes cités.

Ces raisons nous paraissent suffisamment impérieuses pour justifier, à l'article 1^{er}-11, l'adoption d'un amendement qui fixe un critère permettant de distinguer clairement ce qui relève en priorité de l'aménagement urbain et ce qui relève en priorité de l'aménagement de l'espace rural.

V. — EXAMEN DES ARTICLES MODIFIES PAR LA COMMISSION

Article premier.

ART. 11 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article institue deux nouveaux documents en matière de planification urbaine : le Schéma Directeur d'aménagement et le Plan d'Occupation des Sols (P. O. S.).

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement au troisième alinéa de cet article, en précisant que les communes sont tenues d'avoir, *soit* un schéma d'aménagement et d'urbanisme et un plan d'occupation des sols, *soit* seulement un plan d'occupation des sols.

*
* *

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a pris acte du fait qu'aucun critère ne permet d'opérer une sélection entre les communes dans le cadre de la planification urbaine. Cet article laisse, en effet, au pouvoir réglementaire le soin de fixer par décret de tels critères : à la limite, s'il était donné par ce décret une interprétation extensive de la loi, ses dispositions pourraient fort bien régir la quasi-totalité de nos communes ! Dans une telle hypothèse, les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire et les règles générales d'utilisation des sols seraient essentiellement conçues en fonction d'objectifs de développement urbain et mises en œuvre selon ses méthodes propres, au détriment du développement et de l'équipement du milieu rural et du juste équilibre à maintenir entre ces deux aspects — urbain et rural — de l'aménagement du territoire.

Votre Commission estime qu'il *appartient au législateur de prendre position sur ce point fondamental* et de fixer, en conséquence, certaines limites à la liberté d'interprétation de la loi par le pouvoir réglementaire.

Votre Commission considère que si le développement urbain est le problème fondamental des grandes agglomérations, *il n'en va pas de même pour le reste du territoire* où la politique d'aménagement doit, de toute évidence, s'inscrire dans le cadre de plans d'aménagement de secteurs ruraux et de développement de centres ruraux bien équipés en services de façon à établir entre les villes et les campagnes une égalité de chance sur les plans démographique, économique, social et culturel.

Cette mission d'aménagement de l'espace rural, confirmée d'ailleurs par M. Edgar Faure, incombe au ministère de l'Agriculture en vertu du décret n° 65-224 du 26 mars 1965. L'amendement présenté par votre Commission tend à éviter que cette mission ne soit remise en cause par le biais de la présente loi.

Pour éviter que la concurrence entre les besoins urbains et les besoins ruraux ne s'exerce par trop au profit du seul aménagement urbain, il apparaît indispensable que leurs développements respectifs soient concertés et harmonisés. C'est pourquoi, il importe que le Gouvernement saisisse également le Parlement d'un projet de loi foncière, agricole et rurale, assurant la conservation et la mise en valeur du patrimoine foncier, l'équilibre du milieu naturel et le développement des activités rurales.

Lors de son audition, le 19 octobre 1967, devant la Commission des Affaires économiques et du Plan, M. Edgar Faure a d'ailleurs appuyé la thèse défendue par votre Rapporteur.

En opérant une sélection entre les communes et en réaffirmant la vocation du ministère de l'Agriculture à l'aménagement de l'espace rural, il s'agit moins pour votre Commission de s'immiscer dans des problèmes de répartition de compétences interministérielles que d'assurer un développement et une mise en valeur équilibrées de ces deux types d'espaces.

En effet, le patrimoine foncier est limité en quantité et en qualité ; il est donc nécessaire d'éviter que les utilisations de cet élément essentiel du patrimoine national puissent être décidées sans une étude d'ensemble prenant en considération les divers intérêts en cause :

— besoins en sol pour l'urbanisation, l'industrie, les grands ouvrages publics ;

- sauvegarde des sols nécessaires à la production agricole ;
- réservations foncières indispensables au développement des agglomérations et activités rurales ;
- conservation des espaces nécessaires aux équilibres biologiques : lutte contre l'érosion, régularisation des ressources hydrauliques, protection de la flore et de la faune de certaines zones à vocation d'accueil et de tourisme.

Les exemples sont nombreux d'utilisations inopportunes : extensions urbaines sur des zones de haute valeur agricole, alors que des espaces peu fertiles existaient à proximité, destruction de biens agricoles importants (vignobles de qualité, vergers, etc.), par l'implantation d'autoroutes dont le tracé aurait pu être aisément conçu dans des conditions moins dommageables, etc.

Il importe que les diverses priorités à prendre en considération ne soient pas retenues au gré de circonstances locales, mais que des règles générales soient posées par la loi de façon à ce qu'une politique rationnelle d'utilisation des sols soit appliquée uniformément à l'ensemble du territoire.

Tel devrait être l'objet du projet de loi que le Gouvernement est invité à soumettre au Parlement.

*
* *

En conséquence, *votre Commission* vous propose de compléter cet article par les dispositions suivantes :

« Dans les cantons ne comprenant pas de commune de plus de 10.000 habitants, aucun plan d'occupation des sols ne peut être élaboré avant qu'ait été approuvé un plan d'aménagement rural établi sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture. »

« Le Gouvernement déposera, avant le 31 décembre 1968, un projet de loi foncière agricole et rurale assurant la conservation et la mise en valeur du patrimoine foncier, l'équilibre du milieu naturel, le développement des activités rurales ».

Article premier.

ART. 12 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Les dispositions de cet article réglementent le régime général des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, documents particulièrement importants dans la planification urbaine, puisqu'ils fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés en ce qui concerne notamment l'extension des agglomérations.

Au cours du débat à l'Assemblée Nationale, plus de vingt amendements avaient été déposés sur cet article.

Au deuxième alinéa, trois amendements ont été retenus. Le premier substitue le mot *exercice* au mot *maintien*, afin de renforcer la protection des activités agricoles dans la recherche de l'équilibre entre celles-ci et l'extension urbaine ; le second amendement complète les dispositions du projet de loi en ajoutant aux termes « conservation des massifs boisés », les termes : « *et des sites naturels* ». Le troisième amendement, enfin, précise que les schémas concerneront les zones d'extension urbaine et celles de rénovation.

Les dispositions du quatrième alinéa ont trait aux conditions d'élaboration des schémas et, notamment, aux rôles respectivement dévolus, en une telle matière, aux services d'Etat et aux collectivités locales.

Le texte initial du Gouvernement prévoyait que les schémas étaient élaborés avec le *concours* des communes ou établissements publics intéressés en matière d'urbanisme.

Quatre amendements ont été discutés à l'occasion de ce problème :

— le premier, tendait à confier aux représentants des collectivités locales, dans le cadre des commissions permanentes d'urbanisme, les responsabilités en matière d'élaboration de ces plans ;

— le second, prévoyait la création obligatoire de syndicats intercommunaux ;

— le troisième prévoyait que les schémas seraient *élaborés conjointement* par les services d'Etat et les communes et organismes intéressés ;

— enfin, le quatrième amendement prévoyait la consultation obligatoire de la Chambre d'Agriculture et des organismes sociaux professionnels intéressés.

Devant l'engagement du Ministre de prévoir, dans les textes réglementaires, un éventail de solutions permettant l'association des collectivités et d'un certain nombre d'organismes intéressés, trois de ces quatre amendements ont été retirés : seul l'amendement de la Commission se référant à la notion d'*élaboration conjointe* a été retenu et adopté par l'Assemblée Nationale.

Au cinquième alinéa relatif à l'approbation des schémas, cinq amendements ont été déposés. L'Assemblée Nationale a voté un amendement de la Commission disposant que l'approbation est subordonnée à la *délibération* — et non à la « consultation » comme le prévoyait le texte initial — des communes et établissements publics intéressés. Il est prévu que la délibération est réputée acquise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois. Enfin, une dernière disposition de cet alinéa prévoit que les schémas sont tenus à la disposition du public.

Le sixième alinéa de cet article a trait aux conditions d'approbation du schéma directeur de la région parisienne.

Au cours du débat, deux thèses se sont opposées : l'une, favorable à la suppression de cet alinéa, estimait que les procédures de droit commun définies à l'alinéa précédent s'appliquent de plein droit à la région parisienne sans qu'il soit nécessaire d'insérer des dispositions particulières ; l'autre, au contraire, était favorable au maintien d'un alinéa spécial pour cette région, afin de mieux préciser les formes dans lesquelles sera consulté le District. C'est la seconde thèse qui a prévalu. A ce propos, il a été admis que seraient consultés : le conseil d'administration — à l'exclusion de tout autre organe — et les conseils généraux.

Après le sixième alinéa, une disposition a été insérée : elle concerne une éventuelle procédure d'arbitrage ouverte aux communes ou établissements publics concernés par le schéma, à condition que ces communes ou ces organismes soient en nombre important. Dans cette hypothèse, l'approbation est réalisée par décret en Conseil d'Etat.

Le dernier amendement adopté dans cet article par l'Assemblée sur proposition de sa Commission est un amendement de forme.

Au *premier alinéa* de cet article, votre **Commission des Affaires économiques et du Plan** vous propose une modification d'ordre formel : il s'agit, en l'occurrence, de transférer, au début de l'article 12, les dispositions d'ordre général du dernier alinéa sans mentionner les schémas de secteur dont l'existence est prévue au quatrième alinéa de l'article, ce qui l'amènera à proposer la suppression du dernier alinéa. .

L'amendement proposé au *troisième alinéa* est également d'ordre rédactionnel. Les termes « en tant que de besoin, en certaines de leurs parties » constituent — selon votre Rapporteur — une redondance après les mots « *peuvent être complétés* ».

Au *quatrième alinéa*, votre Commission tient à ce que soit précisé tout d'abord le sens des termes « *élaborés conjointement* par les services de l'Etat et les communes intéressées ». Il serait souhaitable que le Gouvernement indiquât au Sénat, à cette occasion, les conditions dans lesquelles il envisage la mise en œuvre de l'association ainsi décidée en matière d'élaboration des schémas de secteur.

Par ailleurs, votre Commission estime nécessaire de faire figurer dans le texte de loi l'obligation d'associer à l'élaboration des schémas les organismes socio-professionnels pour donner un avis en la matière. Elle propose donc de procéder à la *consultation* de ces organismes.

A propos des dispositions du *cinquième alinéa* de l'article, votre Rapporteur rappelle qu'il a interrogé M. le Ministre de l'Équipement sur le sens qu'il convient de donner au terme « *délibération* », qui a été substitué à celui de « *consultation* ». M. Ortoli a souligné qu'il n'y avait pas de différence juridique essentielle entre ces deux termes, mais que l'Assemblée Nationale avait voulu manifester par là une volonté d'association plus forte entre les collectivités locales et le pouvoir central.

Votre Commission souhaiterait connaître, par ailleurs, les conditions dans lesquelles les schémas directeurs seront approuvés par l'autorité centrale.

Enfin, après un assez long débat, votre Commission vous propose, dans le *sixième alinéa*, d'insérer le terme « *délibération* » avant les mots « *des conseils généraux* », substituant ainsi la *délibération* à la « *consultation* » de ces organismes.

Article premier.

ART. 13 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Les dispositions de cet article concernent le contenu des plans d'occupation des sols ; certaines d'entre elles ont fait l'objet d'une seconde délibération.

Ainsi, *au 1°* de cet article, une disposition complémentaire tendant à introduire dans le texte de loi la *notion de valeur agricole des sols* dans les plans d'aménagement des sols a été votée sur la proposition de M. Bertrand Denis, au cours de la seconde délibération opérée par l'Assemblée Nationale.

Après le paragraphe 3°, une dispositions nouvelle (*3° bis*) a été introduite dans la loi en faveur des quartiers, rues, monuments à protéger. Il semble, toutefois, que cet amendement fasse double emploi avec la loi du 4 août 1962 sur la rénovation des quartiers anciens dans les agglomérations.

Au paragraphe 5°, un amendement prévoit que les plans d'occupation des sols comportent les règles concernant, non seulement le droit d'implanter les constructions, mais également *leur destination*.

*
* *

Au premier alinéa de cet article, **vo**tre Commission, saisie pour avis, a adopté une disposition tendant à mieux préciser la liaison qui doit exister entre Schéma Directeur et Plan d'Occupation des Sols. Bien que ces deux documents diffèrent :

— par leur nature : l'un se présente comme un document technique et administratif, l'autre est générateur de droits et d'obligations ;

— par leur portée : l'un concerne l'aménagement urbain à long terme, l'autre a des conséquences plus immédiates, il semble nécessaire de situer le second par rapport au premier ; sans prétendre introduire un lien de subordination entre les deux, votre Commission a tenu à présenter une disposition prévoyant que le P. O. S. doit se situer dans le cadre des orientations définies par les schémas directeurs, lorsque ces schémas existent.

Dans le § 1° de cet article, votre Commission vous propose un amendement tendant à préciser les conditions dans lesquelles seront définies les zones rurales et agricoles dans le cadre des P. O. S. L'Assemblée Nationale avait adopté un amendement tendant à assurer une certaine protection de la vocation agricole des sols ; trois critères ont été retenus en la matière : la fertilité de certaines terres, l'existence de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux.

Pour assurer la protection des sols à vocation agricole face à la vague d'urbanisation, les soucis de votre Commission sont très proches de ceux exprimés par l'Assemblée Nationale. Il lui a paru toutefois nécessaire de ne pas limiter le principe de la protection des terres agricoles aux trois cas énumérés par l'Assemblée, mais de les considérer comme trois critères possibles sans exclusion d'autres en introduisant le terme « *notamment* ». En outre, il paraît préférable de se référer à la *valeur agronomique des sols*, notion qui prendra tout son sens lorsque la carte des sols aura été réalisée. En ce qui concerne le critère de la fertilité, votre Commission l'a associé à la notion de denrées de qualité supérieure (grands vignobles à la périphérie des villes...) et à celle d'approvisionnement des villes (horticulteurs, maraîchers).

La prise en considération par le Plan d'Occupation des Sols des conditions d'implantation des constructions industrielles ne relève pas, selon votre Rapporteur, du § 1° dont l'objet est essentiellement agricole.

En conséquence, un *paragraphe additionnel 1 bis (nouveau)* a été inséré dans le projet de loi : les nouvelles dispositions prévoient que le P. O. S. fixe les conditions dans lesquelles les autorisations de constructions industrielles pourront être accordées hors des zones qui leur sont affectées par les Plans.

Si la détermination dans le P. O. S. des emplacements réservés aux ouvrages techniques, aux installations d'intérêt général et aux espaces libres constitue la condition nécessaire d'une politique d'urbanisme dynamique, elle nous paraît insuffisante. La fixation de certains emplacements réservés aux structures commerciales, culturelles et aux services nous paraît tout aussi nécessaire.

Dans une unité urbaine nouvelle, en effet, la localisation des centres commerciaux ou des centres d'affaires présente une importance aussi grande que celle des structures d'intérêt général : il

est donc nécessaire d'insérer dans la loi une disposition destinée à obliger les rédacteurs des P. O. S. à prévoir, dans le cadre de leurs travaux, les points d'implantation des activités tertiaires ; en effet, la délimitation des « zones préférentielles » affectées à ces activités présente pour les consommateurs et les habitants d'une cité nouvelle autant d'importance que la délimitation d'un centre administratif.

Lors de l'examen du paragraphe 5°, certains Commissaires se sont élevés contre un texte qui « ligote » trop étroitement — selon eux — le phénomène d'urbanisation dans les années à venir. La référence à l'implantation, à la destination, à l'aspect extérieur, etc., des constructions concerne le « plan-masse » plutôt que le contenu d'un P. O. S. Votre Commission vous propose donc *la disjonction de ce paragraphe 5°* et, en conséquence, une rédaction nouvelle de *l'avant-dernier alinéa de l'article*, pour servir de fondement juridique aux dérogations autorisées dans le cadre de l'article 1-21.

Cet amendement sera ainsi rédigé : « *Les règles d'utilisation des sols peuvent être différentes de celles prévues au présent article, soit en raison de prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs* ».

Enfin, votre Commission vous propose la suppression du *dernier alinéa de l'article 1-13*, car il paraît surprenant — après avoir soigneusement énuméré les éléments constitutifs d'un P. O. S. — d'autoriser ses rédacteurs à n'en reprendre qu'un certain nombre !

Article premier.

ART. 14 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article concerne les conditions d'établissement des plans d'occupation des sols. Dans le souci de réaliser une étroite association entre le pouvoir central, les collectivités locales et établissements publics intéressés, divers amendements ont été déposés à l'Assemblée Nationale, comme ce fut le cas lors de la discussion de l'article 12.

Le rappel des droits des collectivités locales en la matière (élaboration conjointe) est d'autant plus important que le rôle de celles-ci sera encore plus prépondérant que pour l'établissement des schémas directeurs.

Au troisième alinéa de cet article, le terme délibération a été substitué à celui de consultation.

Diverses dispositions concernant l'adoption sans délibération ou les conditions d'arbitrage du Conseil d'Etat en cas de contestation sont identiques à celles adoptées pour les schémas directeurs.

*
* *

Au premier alinéa de cet article, votre Commission vous propose un amendement tendant à assurer l'association des organismes professionnels à l'élaboration du plan d'occupation des sols. Cette association est d'autant plus nécessaire dans le cadre de l'établissement des P. O. S. que ces documents auront des effets juridiques importants — que n'ont pas les schémas — sur l'utilisation des sols.

Il n'est pas question de contester ici la vocation des communes à représenter les intérêts généraux des populations, mais il s'agit de réaliser une concertation de tous les intérêts en présence au stade de l'élaboration.

En second lieu, votre Commission souhaite obtenir de M. le Ministre de l'Equipement *des précisions sur les conditions d'approbation des Plans d'occupation des sols* et, notamment, sur les procédures d'arbitrage prévues lorsqu'une ou plusieurs communes feront connaître leur opposition.

Article premier.

ART. 15 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Les dispositions de cet article réglementent les mesures de protection entraînées par le P. O. S. ; celles-ci sont de deux ordres : le sursis à statuer avant la publication du plan, le caractère d'opposabilité de celui-ci aux administrés dès sa publication. Lors du débat devant l'Assemblée Nationale, les discussions ont porté

essentiellement sur la longueur du délai pendant lequel le sursis peut être invoqué par l'administration (2 ans) et celui de l'opposabilité du plan aux tiers (3 ans).

*
* *

Au dernier alinéa de cet article, votre Commission vous propose de supprimer la dernière phrase ainsi rédigée : « Il peut néanmoins faire l'objet d'une approbation ultérieure ».

La disparition de *l'opposabilité* du plan au terme d'un délai de 3 ans constitue une garantie pour les particuliers et une incitation pour l'administration à accélérer les procédures d'approbation. En facilitant la réouverture des délais, on risquerait, en effet, de léser les particuliers et de rendre inopérantes les incitations à approuver les plans.

Article premier.

ART. 17 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article est destiné à régler le cas où une opération d'urbanisme, décidée par la puissance publique, n'a pas été prévue lors de l'établissement du plan d'occupation des sols ; il convient donc de l'incorporer dans celui-ci.

Comme pour l'examen de l'article 1-16, l'étude des dispositions proposées pour l'article 1-17 a soulevé de longues discussions et certaines inquiétudes. Les orateurs ont fait valoir que l'adoption de ces dispositions risquait de mettre en cause les plans d'occupation des sols, par le biais d'une procédure très rapide engagée postérieurement à son adoption.

Aussi, et afin de supprimer tout abus provenant de l'administration, l'Assemblée Nationale a-t-elle adopté, à *l'alinéa premier* de cet article, un amendement subordonnant la réalisation de la nouvelle opération d'urbanisme à *la demande ou à la délibération de la commune* : la collectivité locale sera donc toujours au point de départ de la procédure de modification. **Votre Commission souhaite que cette assurance soit réaffirmée devant le Sénat.**

Article premier.

ART. 19 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article fixe *le régime général des réserves pour services publics*. Il prévoit notamment que le propriétaire d'un terrain réservé par un P. O. S. peut demander à la collectivité ou à l'établissement public bénéficiaire de la réserve de procéder à l'acquisition du terrain, sous certaines conditions.

Dans le projet gouvernemental, il était prévu que la demande d'acquisition pouvait être présentée à compter du jour où le P. O. S. a été rendu public et, ce, pendant un délai maximum de trois ans. Afin que les propriétaires dont les terrains font l'objet d'une décision de sursis à statuer ne soient lésés, *l'Assemblée Nationale* a adopté un amendement prévoyant que le délai de trois ans s'applique, même si avant la publication du plan, une décision de sursis est en cours de validité ; en d'autres termes, l'existence d'une période de sursis n'empêche pas la demande d'acquisition de courir.

En outre, l'Assemblée Nationale a tenu à ce que la prorogation légale du délai de réponse à la demande d'acquisition ne joue pas lorsqu'il y a eu sursis à statuer.

Ainsi, l'égalité est-elle réalisée entre tous les propriétaires de terrains réservés :

— dans un cas, un délai de 3 ans peut s'ajouter au délai de 2 ans (durée du sursis) ;

— dans l'autre cas, un délai de 2 ans (prorogation) s'ajoute au délai de 3 ans. Ainsi, l'administration aura cinq ans pour répondre, compte tenu des délais supplémentaires ou du délai initial pour l'élaboration du plan.

Une série de dispositions nouvelles ont été adoptées par l'Assemblée Nationale, lorsque le terrain réservé fait l'objet d'une transmission pour cause de décès. Dans une telle hypothèse, lorsque le terrain représente au moins la moitié de l'actif successoral, l'administration est tenue de l'acquérir dans un délai de 6 mois à compter de l'ouverture de la succession.

Enfin, à l'expiration du délai prévu aux alinéas précédents, c'est le juge de l'expropriation qui prononce le transfert de propriété, lorsque celui-ci n'a pu être réalisé à l'amiable. L'Assemblée Nationale a tenu à ce que ce soit la juridiction d'expropriation — et non le Préfet, comme le prévoyait le texte initial — qui procède au transfert de propriété.

*

* *

Lors de l'examen de cet article, **votre Commission** s'est élevée contre le principe de la prorogation des délais : il paraît pour le moins étonnant de fixer, dans un texte de loi, un délai *maximum* de trois ans et de l'assortir ensuite d'une prorogation... Dans un souci de simplification, la Commission vous propose la suppression pure et simple des *deux dernières phrases de cet article*.

Article premier.

ART. 20 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Les dispositions de cet article répondent au souci de mieux aménager ou de sauvegarder les massifs boisés appartenant à des particuliers et situés dans le voisinage des agglomérations. Selon les rédacteurs du texte, on constate que, très souvent, les zones boisées privées sont négligées par leurs propriétaires parce qu'elles sont inconstructibles ; elles le sont également par l'administration qui n'en est pas propriétaire ; enfin, elles ne sont pas mises à la disposition du public. L'article 1-20 du projet de loi permet aux collectivités publiques de devenir propriétaires de ces zones sans recourir à la procédure coûteuse de l'expropriation, mais en créant une procédure d'échange.

Les collectivités, dûment habilitées par le Conseil des Ministres, peuvent offrir, en échange, des terrains boisés :

- soit un terrain à bâtir ;
- soit l'autorisation de bâtir sur une petite fraction du massif boisé qui est cédé.

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement destiné à étendre le champs d'action de ces dispositions, en complétant les mots « *bois et parcs* » par « et, en général, tous espaces boisés et sites naturels ».

En second lieu, l'Assemblée Nationale a décidé de n'ouvrir le droit à l'échange qu'aux seuls propriétaires de terrains n'ayant pas fait l'objet de transaction à titre onéreux depuis dix ans.

Enfin, l'Assemblée Nationale a décidé, par amendement, de subordonner la réalisation des projets de construction sur une partie n'excédant pas le dixième du terrain classé à l'accord de la ou les communes sur les territoires desquelles sont situés les espaces boisés.

*
* *

Tout en faisant des réserves sur l'efficacité de ce texte — dont l'application généralisée risquerait d'amputer la forêt *privée* française d'un dixième de sa superficie — **vo**tre **Commission** vous propose de subordonner les autorisations d'échanges à *un décret en Conseil d'Etat* et non, comme le prévoit le projet de loi, à un « décret en Conseil des Ministres », la formule particulièrement solennelle du décret en Conseil des Ministres — par exemple la nomination des hauts fonctionnaires (art. 13 de la Constitution) — ne répondant pas au but recherché par le présent projet de loi.

Article premier.

ART. 20 bis DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article habilite les communes à passer une convention avec les propriétaires de forêts : en compensation des travaux d'entretien forestiers et de gardiennage réalisés par la commune, le propriétaire accepte que la forêt soit ouverte au public.

Après avoir envisagé sa suppression, **vo**tre **Commission** a voulu limiter la portée de cet article au seul principe de l'habilitation des communes à passer avec les propriétaires de bois et forêts des conventions particulières.

Elle vous propose donc de *supprimer la dernière phrase de cet article* : « A cette occasion... .. gardiennage. »

Article premier.

ART. 21 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article organise les obligations d'un constructeur lorsque le coefficient d'occupation des sols sera dépassé : dans une telle hypothèse, le projet de loi prévoit :

— soit le versement, par le constructeur, d'une participation pour surdensité ;

— soit la réduction des possibilités de construction des propriétaires voisins : dans ce cas, il faut que le dépassement soit justifié par des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, que les propriétaires acceptent de diminuer leur possibilité de construire d'une quantité équivalente au dépassement envisagé et que l'administration donne son accord.

Les dispositions relatives au régime général des dépassements des coefficients d'occupation des sols — article 21-1 du projet de loi — ont été adoptées sans modification par l'Assemblée Nationale.

Le paragraphe II de l'article 1-21, concerne l'ensemble des dispositions relatives aux modalités de calcul de la participation du constructeur *pour surdensité*. L'Assemblée Nationale n'a pas accepté que la participation du constructeur soit égale à la totalité, mais à 90 % de la valeur vénale de la parcelle.

Un paragraphe II *bis* (nouveau), voté par l'Assemblée Nationale, est destiné à préciser très explicitement les dispositions du paragraphe III, b) relatif à l'affectation des recettes provenant de la taxe de surdensité : cette taxe est perçue par la commune, le cas échéant par la communauté urbaine, ou l'établissement public ayant participé aux équipements ; dans tous les cas, elle a le caractère d'une dépense extraordinaire affectée aux acquisitions foncières et aux dépenses d'équipement.

Dans le paragraphe IV, un amendement adopté par l'Assemblée Nationale est destiné à éviter que la T. V. A. ne soit pas appliquée au droit de surdensité.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est montrée favorable au principe du versement d'une participation par le constructeur, lorsqu'il y a dépassement du coefficient d'occupation des sols (C. O. S.).

Le seul moyen de donner naissance à un urbanisme rationnel consiste à pénaliser certains dépassements du seuil des sols de constructibilité. Mais il existe des hypothèses où un tel dépassement local se révèle possible et même parfois nécessaire. La participation du constructeur aux dépenses supplémentaires se présente, dans ce cas, comme la solution la plus logique.

Si le principe de la participation est facile à établir, la mise en œuvre de cette participation se révèle beaucoup plus délicate à opérer. Le projet de loi dispose que la participation est égale à 90 % de la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le coefficient d'occupation du sol avait été respecté. Il est incontestable que les conditions d'application de ces dispositions seront particulièrement difficiles à mettre sur pied.

Pour quelles raisons a-t-on choisi 90 % et non pas 100 % ? Sur quelle base sera évaluée la valeur du sol ? Comment sera obtenu l'accord des propriétaires des parcelles voisines lorsqu'il y aura acceptation de réduire les possibilités de construction d'une quantité équivalente au dépassement en cause ?

Dans un souci de simplification et de justice, il a donc paru souhaitable à votre Commission de *maintenir le principe d'une participation* lorsqu'il y aura dépassement du coefficient d'occupation des sols, mais d'asseoir la détermination de ce dépassement *sur le coût des équipements supplémentaires rendus nécessaires par le dépassement du C. O. S.* Sur le plan pratique, la détermination du coût des travaux supplémentaires sera aisée et est couramment effectuée actuellement.

En conséquence, votre Commission vous propose de modifier comme suit cet article :

a) Rédaction nouvelle du 1^{er} alinéa du paragraphe I :

« Lorsque la réalisation d'une construction dépasse la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols, le constructeur est tenu de verser une participation. »

b) Le deuxième alinéa du paragraphe I est supprimé.

c) Le premier alinéa du paragraphe II est ainsi rédigé :

« La participation mentionnée au I ci-dessus est égale au *coût des équipements supplémentaires rendus nécessaires par le dépassement du coefficient d'occupation des sols.* »

d) Le *deuxième alinéa* du paragraphe II est supprimé.

e) Le *troisième alinéa* du paragraphe II devient le suivant :

« En cas de désaccord entre l'autorité administrative et le redevable sur *le coût des équipements* indiqué à l'alinéa précédent, *ce coût* est fixé par la juridiction compétente en matière d'indemnité d'expropriation. »

— Enfin, et par voie de conséquence, *le paragraphe b du III* de l'article est supprimé.

Article premier.

ART. 22 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article précise que les dépenses entraînées par l'établissement des schémas d'aménagement et des plans d'occupation des sols sont prises en charge par l'Etat, sous réserve des contributions volontaires des collectivités locales ou établissements publics intéressés.

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement précisant *expressément* que les communes ne supporteront aucune charge, même si elles instituent *volontairement* un plan, sans y être tenues par le texte de loi.

*
* *

Votre Commission considère que la possibilité laissée aux communes de verser « des contributions volontaires » n'a pas à être exprimée par la loi et vous propose donc de *supprimer les deux dernières lignes de cet article.*

Article premier.

ART. 23 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

Cet article prévoit la création d'agences d'urbanisme — établissements publics groupant des représentants de l'Etat, des collectivités locales et, éventuellement, des personnalités qualifiées — chargées d'études et de recherche en matière d'urbanisme.

L'Assemblée Nationale a tenu, en premier lieu, à supprimer le qualificatif « national » attribué à ces établissements publics, compte tenu de leur champ d'action *local.*

En second lieu, l'Assemblée a adopté un amendement précisant que les représentants des collectivités locales, lorsqu'il existe un établissement public regroupant les communes, devront être nécessairement des élus.

*
* *

Dans un premier temps, la même préoccupation avait animé votre rapporteur qui proposait, *au second alinéa*, un amendement précisant expressément que, dans le conseil d'administration des établissements publics, les représentants des communes devaient toujours être *des élus*.

Mais, craignant que ces établissements ne privent les collectivités locales de leurs droits en matière d'urbanisme, **votre Commission** a décidé, en l'état actuel de la discussion et compte tenu des éléments d'appréciation dont elle dispose, de vous proposer *la suppression de l'article 1-23*.

Article premier.

ART. 24 DU CODE DE L'URBANISME ET DE L'HABITATION

La mise sur pied des schémas et des plans d'occupation des sols exige une association étroite de tous les ministères intéressés à l'aménagement de l'espace.

L'amendement de votre Commission a pour but d'assurer cette association.

Article 2.

Les dispositions de cet article ont pour objet d'assurer un *régime transitoire* destiné à organiser, dans les meilleures conditions possibles, le remplacement des plans actuels par ceux prévus dans la présente loi.

A propos des plans d'urbanisme approuvés ou rendus publics et des projets d'aménagement approuvés qui continuent à produire leurs effets après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, *l'Assemblée Nationale* a adopté un amendement prévoyant qu'ils sont tenus à la disposition du public. Cette obligation concerne notamment les plans d'urbanisme de détail.

Enfin, le projet de loi a assorti d'un délai de 2 ans l'achèvement des travaux de préparation des plans d'urbanisme lorsqu'ils seront en cours d'élaboration lors de la promulgation de la loi. Pour l'approbation, le délai est de trois ans.

*
* *

En proposant — dans les deux derniers alinéas de cet article — de remplacer le terme « *pourront* » par le terme « *devront* », **vo**tre **Commission** tient à faire de l'*approbation* une obligation et non une simple faculté, comme semble l'indiquer le texte qui vous est soumis.

Art. 8.

Cet article qui, dans sa rédaction initiale, prévoyait un programme quadriennal de zones à urbaniser en priorité pour un montant global de 1.400 millions de francs, a été profondément modifié par l'*Assemblée Nationale* ; un amendement a donc apporté au texte d'origine les modifications suivantes :

— il ne se réfère plus uniquement aux Z. U. P., mais aux « zones d'aménagement concerté » : beaucoup de zones d'habitation, qui ne sont pas des Z. U. P., sont entreprises dans les villes ;

— l'amendement tend, en second lieu, à mettre le texte de la loi en correspondance rigoureuse avec les objectifs du Plan. A cet effet, il se réfère à des surfaces et non à des crédits : 2.000 hectares en 1966 à 4.500 hectares en 1970 ;

— la troisième partie de l'amendement voté par l'*Assemblée Nationale* règle le problème du financement des programmes de lancement des zones.

Il est prévu que les bonifications d'intérêt des prêts seront financées par le budget de l'Etat et les prêts eux-mêmes par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Votre Commission vous propose tout d'abord *un amendement de pure forme* tendant à compléter les mots : « Caisse des Dépôts » par : « et Consignations ».

A l'inverse de l'Assemblée Nationale, elle vous suggère de revenir au texte initial du gouvernement, la référence aux zones d'aménagement concernés (zones industrielles, Z U. P., Z. A. D., etc.) ne correspondant pas aux surfaces prévues par l'article.

Pour faire concorder le fait avec le droit, nous vous proposons de rédiger ainsi la première phrase de cet article :

« Est approuvé un programme quadriennal (années 1967, 1968, 1969, 1970) qui comportera le lancement de nouvelles zones à *urbaniser en priorité* correspondant aux objectifs du Plan, à savoir de 2.000 hectares en 1966 à 4.500 hectares en 1970 » (le reste sans changement).

Art. 10.

Cet article relatif aux conditions de constitution des réserves foncières a été longuement examiné par *l'Assemblée Nationale*. Un problème de fond a été posé par M. Poniowski dans un amendement — non retenu, d'ailleurs, par l'Assemblée — fixant des conditions dans lesquelles l'Etat, les collectivités locales peuvent recourir à l'expropriation pour constituer des réserves foncières. Pour réprimer les abus qui existent en matière d'expropriation, M. Poniowski proposait que la constitution des réserves foncières s'effectuât par des achats réalisés selon les mécanismes normaux du marché et, éventuellement, par exercice d'un droit de préemption sur les terres librement mises en vente. L'expropriation doit être limitée à *l'exécution d'un programme précis assorti du financement nécessaire*. L'objectif poursuivi par l'auteur de l'amendement était d'enserrer les administrations dans des règles très précises et d'éviter les abus.

Trois amendements ont été adoptés à l'article 10 :

— le premier a pour objet de préciser les institutions habilitées à constituer des réserves foncières ;

— le second amendement prévoit que les acquisitions foncières doivent répondre aux objectifs du Schéma directeur : toutefois, la formule « lorsqu'il existe... » permet aux communes d'acquérir des réserves en l'absence du Schéma ;

— le troisième amendement a pour objet de permettre l'acquisition de réserves à l'intérieur des villes dans le cadre de la politique de restructuration et de rénovation urbaine.

*
* *

Votre Commission vous propose deux amendements :

— le premier, dicté par un souci de simplification, tend à supprimer *le second alinéa* de l'article 10 et à insérer dans la liste des opérations pour lesquelles la réserve a été constituée les termes « rénovation urbaine » ;

— en second lieu, votre Commission vous propose de reprendre une partie des propositions non retenues par l'Assemblée Nationale en matière de plan de financement d'une opération d'expropriation. Les impératifs de l'urbanisation — si pressants soient-ils — ne doivent pas pénaliser trop lourdement les particuliers.

En conséquence, toute opération d'acquisition pour réserve foncière doit être assortie d'un plan de financement : le paiement des acquisitions dans des délais réduits constitue une garantie indispensable pour les particuliers. Il ne s'agit pas, pour votre Commission, de vouloir créer un contrôle tatillon de la politique de mise en réserve des sols ; nulle limitation n'est apportée dans la liste des opérations pour lesquelles la mise en réserve est autorisée. Seule l'existence d'un plan de financement est préalablement exigée.

L'article a donc été complété par les dispositions suivantes :

« Le recours à l'expropriation doit être assorti des moyens de financement nécessaires. A cet effet, lors de l'enquête d'utilité publique, l'organisme expropriant devra faire la preuve qu'il est en mesure d'assurer le financement des immeubles dont il envisage l'acquisition ».

Art. 11.

Entre le moment où un terrain est acquis comme réserve foncière et le moment où il est utilisé à des fins d'urbanisme ou rétro-cédé, un délai assez long peut s'écouler. Pendant ce délai, la

collectivité publique peut administrer ce terrain comme un particulier et consentir notamment des concessions temporaires.

L'Assemblée Nationale, sur proposition de sa Commission de la Production et des Echanges, a tenu à manifester son souci que les terrains réservés ne soient pas retirés à la production. Afin de mieux préciser l'intention des rédacteurs du projet de loi, un amendement dispose que la collectivité publique qui a acquis un terrain doit en assurer la gestion « en bon père de famille ».

L'Assemblée Nationale a également décidé que les concessions accordées en matière agricole ne pourront être résiliées qu'après un préavis d'un an.

*
* * *

Votre Commission a estimé que la référence à la notion de gestion « en bon père de famille » *n'apporte aucune précision supplémentaire* aux obligations de la collectivité et vous propose en conséquence de *supprimer le premier alinéa de cet article*.

Art. 12.

Cet article propose de compléter l'article 41 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, afin que les terrains expropriés puissent être rétrocédés par les collectivités publiques.

Comme nous l'avons indiqué à propos de l'article 10, la législation actuelle n'autorise de telles cessions que dans des hypothèses précises, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de réserves foncières.

*
* * *

Votre Commission vous propose un *amendement d'ordre rédactionnel* : dans la mesure où les dispositions de cet article sont destinées à compléter des dispositions déjà existantes dans un autre texte de loi, il paraît de meilleure technique législative de faire expressément mention de la loi que nous examinons, comme le fait d'ailleurs le projet de loi pour un autre article (art. 5).

Art. 13.

La concession de l'usage de certains terrains urbains instituée par cet article répond à des recommandations formulées dans les rapports du V^e Plan.

Aux termes de ces dispositions, les collectivités publiques perdent le droit de céder en toute propriété les terrains situés dans des périmètres délimités par décret en Conseil d'Etat ; *la collectivité publique ne peut qu'en concéder l'usage pour une durée qui ne peut être supérieure à 70 ans.*

L'exposé des motifs du projet de loi souligne que le recours à une telle pratique concernera le centre des villes nouvelles.

Considérant qu'il était difficile d'insérer dans la loi une disposition faisant référence *au centre des villes* (notion particulièrement imprécise au point de vue juridique), votre **Commission** des Affaires économiques et du Plan a préféré subordonner le recours à une telle formule à l'accord de la collectivité locale concernée.

Quelle que soit la collectivité publique propriétaire de l'immeuble (Etat, établissement public...), la commune est toujours intéressée par la définition du périmètre et doit toujours être consultée. Votre Commission a donc voulu développer le contrôle des collectivités locales sur le déroulement de la procédure instituant une concession d'usage plutôt que de définir géographiquement le périmètre dans la loi.

Art. additionnel 16 bis A (nouveau).

L'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 offre à l'exproprié la possibilité de demander, en cas d'expropriation portant sur un immeuble bâti, l'emprise totale lorsque la partie restante n'est plus utilisable dans des conditions normales.

Cette possibilité est également offerte lorsqu'il s'agit de parcelles de terrain nu, mais seulement si ce terrain se trouve réduit du quart de la contenance totale si — toutefois — le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à 10 ares.

Trop souvent, en effet, les opérations d'expropriation conduisent à un démantèlement des exploitations agricoles et à un déséquilibre grave de ces entreprises. Il convient donc

d'accorder aux intéressés la possibilité d'exiger, dans ce cas, l'acquisition par l'expropriant de l'immeuble amputé.

L'adoption d'une telle mesure devrait également avoir pour effet d'amener les autorités bénéficiaires des opérations à porter une plus grande attention dans le choix de l'implantation et du tracé des ouvrages.

Votre Commission vous propose donc d'insérer, après l'article 16 bis nouveau, un article *additionnel* 16 bis A (nouveau) ainsi rédigé :

« L'article 19 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'une emprise partielle compromet gravement l'unité économique d'une exploitation agricole et que son équilibre ne peut être rétabli sur place, l'exproprié peut, dans les mêmes conditions, demander l'emprise totale. Les modalités d'application de la présente disposition seront définies par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 21.

Les dispositions de cet article ont pour objet de compléter l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

Dans la loi complémentaire, il est, en effet, prévu qu'en cas de réalisation de grands ouvrages publics ou en cas de création de zones industrielles ou de zones à urbaniser, l'expropriant est tenu de verser *une participation financière* pour la reconstitution d'exploitations agricoles ou la reconversion des agriculteurs.

Une telle obligation est désormais imposée aux collectivités en cas d'expropriation en vue de la constitution de réserves foncières.

Le paragraphe II de l'article 21 prévoit que les privilèges des propriétaires et exploitants voisins d'une parcelle mise en vente ne peuvent être opposés aux S. A. F. E. R. lorsque le droit de préemption s'exerce au profit des réserves foncières.

L'application des dispositions de l'article 10 est facultative pour les zones industrielles ou à urbaniser, alors que les problèmes que pose aux agriculteurs leur réalisation sont les mêmes que dans le cas de grands ouvrages publics. Il en résulte que les garanties accordées aux expropriés n'augmentent pas, comme il

serait logique, avec l'étendue des emprises mais avec l'importance des ouvrages projetés. Un premier amendement de votre Commission vise donc à étendre l'application obligatoire de l'article 10 de la loi complémentaire aux cas de zones industrielles ou à urbaniser et de constitution de réserves foncières. En outre, lorsqu'il s'agit de la constitution de réserves foncières, il ne semble pas nécessaire d'attendre l'ordonnance d'expropriation pour que soit envisagée son application.

Il faut donc rédiger comme suit *le paragraphe I* de cet article :

« *Le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole est modifié comme suit :*

« *La même obligation sera faite au maître de l'ouvrage dans l'acte déclaratif d'utilité publique en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser ou de constitution de réserves foncières. Pour ces dernières, l'obligation sera faite dans l'acte portant approbation des plans d'occupation des sols.* »

En ce qui concerne *le paragraphe II*, il paraît souhaitable que les S. A. F. E. R. et les Sociétés d'aménagement régional participent, dans toute la mesure du possible, à la réinstallation sur de nouvelles exploitations des agriculteurs expropriés et que le maître de l'ouvrage leur apporte à cette fin une contribution financière dans des conditions qui seront définies par décret.

L'article 10 prévoyait cette procédure en cas d'expropriation consécutive à des opérations de remembrement. Le présent amendement l'étend à l'ensemble des cas d'expropriation prévus par l'article 10 modifié par la présente loi.

En conséquence, votre Commission vous propose d'ajouter à cet article *un paragraphe I bis (nouveau)* ainsi rédigé :

« *Le cinquième alinéa de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole est complété comme suit :*

... après les mots : « lorsque ces sociétés assurent l'établissement sur de nouvelles exploitations... ».

... ajouter les mots : « *des agriculteurs expropriés dans les conditions prévues au premier et au deuxième alinéas du présent article, ainsi que des agriculteurs que les opérations de remembrement...* » (le reste sans changement).

Articles 33 à 36.

Du permis de construire.

Art. 33.

Cet article, voté sans amendement par l'*Assemblée Nationale*, modifie les conditions actuelles d'obtention du permis de construire, prévues par l'article 84 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation. Les quelques dispositions d'ordre législatif qui nous sont soumises prévoient que le contrôle exercé lors de l'attribution du permis sera limité à l'application des règles de l'urbanisme et non à celles de construction. Il est incontestable, en effet, qu'en exigeant actuellement des plans très détaillés — qui sont, en fait, des plans d'exécution — et en se livrant sur ces plans à un véritable travail de correction, pour vérifier l'application des règles de construction, l'administration alourdit sa mission, engage sa responsabilité, allonge les délais d'obtention du permis de construire et contribue ainsi à diminuer le sens de la responsabilité personnelle chez les architectes, les maîtres d'œuvre et les constructeurs.

En supprimant toute référence à la distribution intérieure des bâtiments, le projet de loi prévoit que le permis de construire ne portera plus que sur la localisation, l'implantation, le volume du bâtiment, eu égard aux règles d'urbanisme. *Le permis deviendra ainsi un accord préalable à la construction.*

*

* *

Art. 34 bis.

Alors que, dans le projet du Gouvernement, la suppression du certificat de conformité était prévue, l'*Assemblée Nationale* a préféré maintenir une telle disposition. Une base légale est désormais donnée au certificat de conformité, alors que son institution résulte d'un texte réglementaire.

Le Gouvernement voulait faire du certificat de conformité non plus *une formalité administrative* mais l'attestation par le responsable lui-même des travaux que la construction est achevée et réalisée en conformité avec la réglementation. Cette déclaration aurait été enregistrée et transmise aux services compétents par le maire.

L'Assemblée Nationale n'a pas accepté cette conception du certificat de conformité ; elle a prévu son maintien, renvoyé au règlement pour les modalités de sa délivrance, prévu enfin que le silence de l'administration pendant trois mois vaut obtention dudit certificat.

*
* *

Votre Commission s'est interrogée sur la portée de ces dispositions et leur interférence avec l'article 35. Comment concilier, en effet, la situation d'un propriétaire ayant obtenu le certificat de conformité au titre de l'article 34 *bis* et pouvant recevoir la visite de l'administration pendant trois ans ? Il semble nécessaire d'opter pour l'une des deux formules et, en conséquence, nous vous proposons de *supprimer l'article 34 bis*.

Art. 36.

Cet article se présente comme la conséquence du contrôle préalable des règles de construction : il prévoit une responsabilité plus affirmée des architectes, techniciens, entrepreneurs et autres responsables de l'exécution de construction. L'insertion du terme « technicien », décidée par l'Assemblée Nationale, s'explique par le fait qu'en milieu rural, on ne s'adresse pas toujours à un architecte mais à un spécialiste qui est, ou se dit, « technicien ».

*
* *

Votre Commission a pensé que la menace pesant sur les membres des professions intéressées aux opérations de construction, en cas de condamnation pour infraction aux règles applicables en matière d'urbanisme et de construction, resterait inopérante dans le texte voté à l'Assemblée Nationale.

Elle vous propose donc d'ajouter au deuxième alinéa, 5^e ligne, de cet article, les mots : « *ne seront plus admis, temporairement ou définitivement...* » (le reste de l'alinéa sans changement).

Art. 62.

La taxation des plus-values est très lourde et s'appliquera surtout à la masse des expropriés. Il en résulte que l'article fondamental sur l'expropriation qui prévoit la réinstallation en même et semblable condition ne peut s'appliquer, puisque l'indemnité est réduite d'une portion considérable. Il faut donc opérer un abattement de cette taxe pour les biens expropriés. En bonne logique, la taxation des plus-values ne devrait s'appliquer qu'aux ventes libres et non aux expropriations.

Désireuse de limiter cet abattement, sans toutefois exonérer totalement les expropriés, **vo**tre **Commission** vous propose de compléter le *paragraphe I* de cet article par les dispositions suivantes :

« *En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ces pourcentages subiront un abattement de moitié.* »

*
* *

Votre Commission vous propose l'adoption des amendements suivants au texte du projet de loi soumis à votre examen.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Art. 11 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« Dans les cantons ne comprenant pas de communes de plus de 10.000 habitants, aucun plan d'occupation des sols ne peut être dressé avant qu'ait été approuvé un plan d'aménagement rural établi sous la responsabilité du Ministre de l'Agriculture. »

« Le Gouvernement déposera, avant le 31 décembre 1968, un projet de loi foncière, agricole et rurale assurant la conservation et la mise en valeur du patrimoine foncier, l'équilibre du milieu naturel, le développement des activités rurales. »

Art. 12 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Compléter le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« Ils définissent le cadre dans lequel s'exercent les initiatives publiques et privées ; ils orientent et coordonnent les programmes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics, établis dans le cadre du Plan de développement économique et social ; les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions. »

Amendement : Au troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

« ..., en tant que de besoin, en certaines de leurs parties... »

(Le reste de l'alinéa sans changement.)

Amendement : Compléter le quatrième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« ... en matière d'urbanisme, après consultation des organismes chargés de représenter les activités agricoles, commerciales, industrielles ou artisanales ».

Amendement : Rédiger comme suit le sixième alinéa de cet article :

« Toutefois, le schéma directeur portant sur l'ensemble de la région parisienne, telle qu'elle est définie à l'article premier de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, est approuvé après consultation du conseil d'administration du district de la région parisienne et délibération des conseils généraux des départements intéressés ».

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 13 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, 3^e ligne, après le mot :

« construire »,
ajouter les mots :

« ; lorsque des schémas directeurs existent, cette fixation s'opère dans le cadre des orientations définies par ces schémas. »

(Le reste sans changement.)

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe 1^o de cet article :

« Ils délimitent des zones d'affectation des sols, selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui doivent y être exercées, en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains particulièrement fertiles, produisant des denrées de qualité supérieure ou nécessaires à l'approvisionnement des centres urbains. »

Amendement : Après le paragraphe 1^o, insérer un paragraphe additionnel 1^o bis (nouveau), ainsi rédigé :

« 1^o bis (nouveau) Ils fixent également les conditions dans lesquelles les autorisations de constructions industrielles pourront être accordées hors des zones qui leur sont affectées par les plans. »

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe 4^o de cet article :

« 4^o Ils fixent les zones préférentielles réservées aux ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux activités commerciales, culturelles et aux services, ainsi qu'aux espaces libres ».

Amendement : Supprimer le paragraphe 5^o de cet article.

Amendement : Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa de cet article :

« Les règles d'utilisation des sols peuvent être différentes de celles prévues au présent article, soit en raison de prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs. »

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 14 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Compléter le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« Les organismes chargés de représenter les activités agricoles, commerciales, industrielles ou artisanales sont associés à cette élaboration. »

Art. 15 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Supprimer la dernière phrase du troisième alinéa de cet article.

Art. 19 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Supprimer les deux dernières phrases du premier alinéa de cet article.

Art. 20 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, 6^e ligne, remplacer les mots :

« ... par décret en Conseil des Ministres... »

par les mots :

« ... par décret en Conseil d'Etat... ».

Art. 20 bis (nouveau) du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Supprimer la dernière phrase de cet article.

Art. 21 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Rédiger ainsi le premier alinéa du paragraphe I de cet article :

« I. — Lorsque la réalisation d'une construction dépasse la norme résultant de l'application du coefficient d'occupation des sols, le constructeur est tenu de verser une participation. »

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe II :

La participation mentionnée au I ci-dessus est égale au coût des équipements supplémentaires rendus nécessaires par le dépassement du coefficient d'occupation des sols.

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa du paragraphe II.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa du paragraphe II de cet article :

En cas de désaccord entre l'autorité administrative et le redevable sur le coût des équipements indiqué à l'alinéa précédent, ce coût est fixé par la juridiction compétente en matière d'indemnité d'expropriation.

Amendement : Supprimer l'alinéa *b* du paragraphe III de cet article.

Art. 22 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Supprimer les deux dernières lignes de cet article.

Art. 23 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 24 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Des décrets en Conseil d'Etat *contresignés par tous les ministres intéressés* fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent titre.

Art. 2.

Amendement : Dans les deux derniers alinéas de cet article, à l'avant-dernière ligne, remplacer le mot :

... pourront,...

Par le mot :

... devront...

Art. 8.

Amendement : Rédiger comme suit la première phrase de cet article :

Est approuvé un programme quadriennal (années 1967, 1968, 1969, 1970) qui comportera le lancement de nouvelles zones à *urbaniser en priorité* correspondant aux objectifs du Plan, à savoir de 2.000 hectares en 1966 à 4.500 hectares en 1970.

(Le reste sans changement.)

Amendement : A la dernière phrase de cet article, après les mots :

... Caisse des Dépôts

Ajouter les mots :

et *Consignations...*

Art. 10.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, cinquième ligne, après les mots :

... de l'extension

Ajouter les mots :

et de la *rénovation...*

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Amendement : Compléter cet article par les dispositions suivantes :

Le recours à l'expropriation doit être assorti des moyens de financement nécessaires. A cet effet, lors de l'enquête d'utilité publique, l'organisme expropriant devra faire la preuve qu'il est en mesure d'assurer le financement des immeubles dont il envisage l'acquisition.

Art. 11.

Amendement : Supprimer le premier alinéa de cet article.

Art. 12.

Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article.

« 6° Les immeubles expropriés pour la constitution de réserves foncières, lorsque la cession de ces immeubles est faite en vue de la réalisation d'opérations prévues à l'article 10 de la loi n° du ».

Art. 13.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, première ligne, après les mots :

... en Conseil d'Etat

Insérer les mots :

en accord avec les collectivités locales,

(Le reste de l'alinéa sans changement.)

Article additionnel 16 bis A (nouveau).

Amendement : Insérer, après l'article 16 bis nouveau, un article additionnel 16 bis A (nouveau), ainsi rédigé :

L'article 19 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est complété par les dispositions suivantes :

« *Lorsqu'une emprise partielle compromet gravement l'unité économique d'une exploitation agricole et que son équilibre ne peut être rétabli sur place, l'exproprié peut, dans les mêmes conditions, demander l'emprise totale. Les modalités d'application de la présente disposition seront définies par décret en Conseil d'Etat.* »

Art. 21.

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

Le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole est modifié comme suit :

« *La même obligation sera faite au maître de l'ouvrage dans l'acte déclaratif d'utilité publique en cas de création de zones industrielles ou à urbaniser ou de constitution de réserves foncières. Pour ces dernières, l'obligation sera faite dans l'acte portant approbation des plans d'occupation des sols.* »

Amendement : Après le paragraphe I, insérer un paragraphe additionnel I *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

I *bis*. — Le dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole est ainsi rédigé :

« Le Gouvernement déterminera, en tant que de besoin, par décret, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage devra apporter une contribution financière aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural prévues par l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 ou aux sociétés d'aménagement régional prévues par l'article 9 de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 lorsque ces sociétés assurent l'établissement sur de nouvelles exploitations des agriculteurs *expropriés dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas du présent article, ainsi que des agriculteurs* que les opérations de remembrement prévues au troisième alinéa du présent article n'ont pas permis de maintenir sur place. »

Art. 34 *bis* (nouveau).

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 36.

Au deuxième alinéa de cet article, 5^e ligne, après les mots :
... d'urbanisme et de construction,

ajouter les mots :

ne seront plus admis, temporairement ou définitivement,...

(Le reste de l'alinéa sans changement.)

Art. 62.

Amendement : Compléter, *in fine*, le paragraphe I de cet article par les dispositions suivantes :

En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ces pourcentages subiront un abattement de moitié.