

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1967.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi d'orientation foncière, ADOPTÉ AVEC MODI-
FICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE,

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

Avertissement. — En vue de faciliter l'examen du projet de loi en séance publique, les propositions de la Commission de Législation, saisie au fond, ainsi que celles de la Commission des Affaires économiques, saisie pour avis, ont été réunies dans un tableau comparatif commun, qui constitue une annexe au rapport n° 74.

(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, Paul Guillaumot, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Marcel Lebreton, Marcel Legros, Henri Longchambon, Georges Marrane, Marcel Mathy, François Monsarrat, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Marc Pauzet, 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 Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 1^{re} lecture : 141, 289, 321, 324, 409 et in-8° 47.

2^e lecture : 491, 524, 525 et in-8° 86.

Sénat : 1^{re} lecture : 362 (1966-1967), 10, 12, 13 et in-8° 4 (1967-1968).

2^e lecture : 56 et 74 (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-value sur les cessions de terrains) - Concession immobilière - Finances locales - Départements d'outre-mer - Servitudes - Lotissements.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan est appelée à donner pour la seconde fois son avis sur le projet de loi d'orientation foncière. A cette occasion, votre rapporteur s'inspirera des principes qui ont guidé son travail lors de l'examen de ce texte en première lecture.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale, dans sa séance du 30 novembre 1967, a retenu un certain nombre de dispositions adoptées par le Sénat. Il en est ainsi notamment de l'article 16 *bis* A (nouveau), prévoyant que lorsqu'une emprise partielle compromet grandement l'unité économique d'une exploitation agricole, l'exproprié peut demander l'emprise totale ; de l'article 21, concernant la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole intéressant le remembrement et la reconversion éventuelle des exploitations agricoles expropriées.

Toutefois, dans l'ensemble du texte, trois articles, auxquels votre Commission attache une grande importance, restent en discussion. Il s'agit des articles I-11, I-13 et I-21 : le premier de ces trois articles concerne la recherche de l'équilibre entre planification urbaine et planification rurale ; le second est relatif au contenu des plans d'occupation des sols ; le troisième, enfin, a trait à la détermination de la participation des constructions lorsqu'il y a dépassement du coefficient d'occupation des sols.

Article I-11.

Au cours de l'examen en première lecture par le Sénat de cet article, un amendement a été adopté par notre Assemblée. Il prévoyait que :

« Dans les cantons à vocation rurale ou dont la population totale est inférieure à 10.000 habitants, il ne peut y avoir élaboration d'un plan d'occupation des sols sans élaboration conjointe d'un plan de développement agricole et d'aménagement rural. »

Compte tenu du large débat qui s'est instauré lors de l'adoption de ces dispositions, il n'est pas nécessaire d'insister sur les raisons qui ont conduit le Sénat à adopter ce texte : il s'agissait d'éviter

que les effets de la concurrence entre besoins urbains et besoins ruraux ne s'exercent trop exclusivement en faveur de l'aménagement des agglomérations.

Dans la mesure où l'urbanisation se réalise — et se réalisera de plus en plus fréquemment — au détriment de l'espace rural, le Sénat a tenu à affirmer le caractère privilégié et le rôle spécifique de la planification dans la politique d'aménagement rural. Aussi il nous a paru indispensable d'infléchir les préoccupations trop exclusivement urbaines qui animent ce projet par l'introduction de dispositions destinées à faciliter l'évolution du monde rural. Il convient de souligner, à ce propos, que d'autres dispositions répondant au même souci ont été votées par le Sénat sur proposition de sa Commission des Affaires économiques et du Plan, notamment à l'article 21 du projet de loi et reprises par l'Assemblée Nationale.

Ainsi, notre conduite a été dictée en la matière par la recherche de l'équilibre entre aménagement urbain et aménagement rural. Personne n'ignore que l'examen de ces considérations d'ordre général a permis à certains de débattre d'un tout autre problème d'ordre purement administratif ; votre Rapporteur ne peut que déplorer que l'on ait profité d'un débat politique pour régler certaines difficultés administratives internes.

En ce qui concerne l'objet — le seul objet — de nos préoccupations : la recherche d'un meilleur équilibre dans la mise en œuvre de la planification de l'espace, nous ne pouvons que nous féliciter des progrès accomplis dans la conjonction souhaitée des deux types de planification urbaine et rurale.

De l'aveu même de M. Ortoli, Ministre de l'Équipement, les décrets qui répartissent les compétences entre Ministère de l'Équipement et Ministère de l'Agriculture ont été élaborés de concert. Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Équipement a souligné l'intérêt qu'il y a à réaliser la collaboration de toutes les administrations intéressées à l'aménagement du territoire et a rappelé que :

« Le Ministère de l'Équipement n'a en aucune manière la volonté d'empêcher un autre Département, quel qu'il soit, de remplir une tâche de sa responsabilité et de sa compétence. »

Au terme de son intervention, M. Ortoli a déclaré :

« J'ai pris des engagements et je ne suis point homme à en prendre sans les tenir. Le Gouvernement est saisi du problème. M. le Premier ministre nous a chargés,

M. le Ministre de l'Agriculture et moi-même, de le régler ensemble. Les assurances que j'ai données me paraissent suffisantes pour inciter l'Assemblée à suivre la Commission des Lois constitutionnelles et à rejeter les dispositions introduites par le Sénat. »

Par ailleurs, répondant à une question qui lui était posée, le ministre a déclaré de nouveau :

« M. le Premier Ministre, M. le Ministre de l'Agriculture et moi-même avons chargé un groupe de hauts fonctionnaires de rédiger un projet de décret définissant de la manière la plus claire comment les études d'aménagement pourront être développées en milieu rural, dans les conditions que me paraît souhaiter cette Assemblée tout entière.

« Ce projet de décret est pratiquement rédigé, sous réserve de deux ou trois points de détail qui restent à régler entre M. le Ministre de l'Agriculture et moi-même. Il n'existe pas de conflit entre les deux ministres, il n'en existe pas entre les ministères, même si quelque passion a pu parfois animer les hommes. »

Nous avons pris bonne note des déclarations solennelles et explicites du Ministre de l'Equipement : leur caractère péremptoire nous incite à penser qu'à la date de la discussion en deuxième lecture de la loi foncière (le 30 novembre 1967), les négociations auxquelles fait référence le Ministre de l'Equipement avaient progressé par rapport au point atteint le 25 novembre 1967.

En effet, à cette date, M. Edgar Faure, Ministre de l'Agriculture, a fait les déclarations suivantes devant notre Assemblée :

.....

« ... Dans un autre ordre d'idées, M. Houdet a évoqué les débats récents qui ont eu lieu sur la loi d'orientation foncière et urbaine et l'amendement de M. Chauty ; je connais les termes de cet amendement et, naturellement, je n'y vois que des avantages ; il correspond à la logique et je crois d'ailleurs qu'il a été adopté par le Gouvernement ; personnellement, j'estime qu'il répond à une lacune et, dans la mesure où cette affaire est dans mes compétences, je ne manquerai pas d'en tenir compte.

« M. Etienne Dailly. — Monsieur le Ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

« M. le Ministre. — Je vous en prie.

« M. le Président. — La parole est à M. Dailly, avec l'autorisation de l'orateur.

« M. Etienne Dailly. — Cet amendement n'a jamais été accepté par le Gouvernement et il a été combattu ici même en première lecture par M. le Ministre de l'Equipement, malgré le compromis auquel il avait donné lieu. J'ajoute que la Commission de Législation de l'Assemblée Nationale en a accepté aujourd'hui même la suppression, à la demande même du Gouvernement.

« Monsieur le Ministre, je tenais à vous livrer ces indications pour vous permettre d'agir avant le débat de seconde lecture en séance publique à l'Assemblée Nationale et, bien entendu, en conformité avec ce que vous venez de déclarer.

« M. le Ministre. — Je vous remercie, monsieur Dailly, j'aurais préféré que cet amendement soit rédigé en des termes un peu plus rigoureux, mais le Sénat comprendra que je ne peux pas aborder devant lui, en l'absence du Ministre intéressé, ce thème qui est le sujet de discussions ministérielles. Cependant, puisque j'ai déjà fait cette réponse, mes sentiments vous sont connus sur ce point ! »

.....

Lors de la deuxième lecture du projet de loi devant l'Assemblée Nationale, la Commission des Lois et la Commission de la Production et des Echanges ont pris deux positions différentes sur le sujet.

Estimant que les dispositions de l'amendement voté par le Sénat, en première lecture, relevaient de la seule compétence gouvernementale, la Commission des Lois a proposé à l'Assemblée de supprimer ces dispositions.

La Commission de la Production et des Echanges, au contraire, par la voix de son rapporteur, M. Triboulet, a fait savoir qu'elle partageait les préoccupations exprimées par notre Assemblée et a proposé, sur l'initiative de M. Pisani, un amendement plus nuancé que le texte adopté par le Sénat. Mais l'Assemblée Nationale a préféré suivre les propositions de sa Commission des Lois.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a longuement débattu au cours de sa réunion du 6 décembre dernier de cette importante question. Dans un souci de conciliation et conformément aux assurances qui lui ont été données, elle propose au Sénat d'adopter l'amendement présenté par la Commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée Nationale et ainsi rédigé : « Dans les cantons à vocation rurale ou dont la population totale est inférieure à 10.000 habitants, la mise à l'étude des plans d'occupation des sols entraîne la mise à l'étude de plans d'aménagement rural ».

Article I-13.

Cet article relatif au contenu des plans d'occupation des sols a fait l'objet de diverses modifications au cours de la seconde lecture du projet de loi par l'Assemblée Nationale.

Au paragraphe 1°, le Sénat avait adopté des dispositions prévoyant que la délimitation des zones d'affectation de sols dans le cadre d'un P. O. S. était faite en prenant « notamment en considé-

ration la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées nécessaires à l'approvisionnement des centres urbains ».

L'Assemblée Nationale n'a pas retenu le texte voté par notre assemblée et est revenue partiellement à la rédaction votée par elle lors de la première lecture du projet de loi.

Néanmoins, tout en revenant à sa rédaction première, elle a inséré dans le texte qu'elle a voté la notion de valeur agronomique des sols. C'est là une satisfaction non négligeable qu'elle a donnée dans un souci de conciliation à notre assemblée.

Votre Commission vous propose donc d'adopter sans modification la rédaction du paragraphe 1° tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

Les dispositions du paragraphe 1° *bis* ont été modifiées par l'Assemblée Nationale et insérées dans un article 36 *bis* nouveau. Considérant que la rédaction de cet article correspond au souci exprimé par le Sénat en première lecture, votre Commission vous propose de l'adopter sans modification.

Au paragraphe 2°, votre rapporteur vous propose d'insérer, après les mots : « en fonction notamment de la capacité », le terme « maximale », reprenant ainsi une disposition adoptée par le Sénat en première lecture.

La rédaction du paragraphe 4 *bis* a été réalisée au Sénat lors d'une seconde délibération du projet de loi. Initialement, votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait proposé de fusionner les paragraphes 4 et 4 *bis* mais, compte tenu du caractère profondément différent des réserves destinées aux voies, ouvrages publics et aux installations d'intérêt général, et les indications relatives aux zones préférentielles dans lesquelles seront implantées les activités commerciales, culturelles et les services, il avait paru utile au Sénat de scinder les deux séries de dispositions.

L'Assemblée Nationale n'a pas conservé l'alinéa 4° *bis*.

Votre rapporteur considère que les raisons qui l'ont conduit à proposer au Sénat d'adopter les dispositions relatives à la détermination de zones préférentielles pour les centres d'animation restent valables et vous propose de le reprendre.

Votre Commission avait trouvé surprenant qu'après avoir soigneusement énuméré les éléments constitutifs d'un plan d'occupation des sols, la loi autorise les rédacteurs de ces plans à n'en reprendre qu'un certain nombre. Les arguments présentés par le Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges ont contribué à modifier la position de votre Commission des Affaires économiques et du Plan sur ce sujet, elle vous propose donc de rédiger comme suit le dernier alinéa de l'article 13 :

« Les plans d'occupation des sols doivent obligatoirement contenir les dispositions prévues dans les paragraphes 1° à 4° bis ci-dessus. »

La souplesse nécessaire dans la mise en œuvre à long terme des règlements d'urbanisme a conduit votre Commission à exclure de l'obligation prévue par cet amendement les dispositions du paragraphe 5°.

Article I-21.

Comme votre rapporteur l'a indiqué au Sénat, 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.

En première lecture, le Sénat a décidé d'asseoir la détermination de ce dépassement sur le coût des équipements supplémentaires rendus nécessaires par le dépassement du coefficient d'occupation des sols. Votre rapporteur a eu l'occasion de préciser, lors de son intervention à la tribune, les conditions de mise en œuvre du calcul de la participation pour surdensité locale. L'expérience des utilisateurs prouve que le système préconisé est aussi simple que celui qui a été présenté par le Gouvernement ; il est d'ailleurs fréquemment utilisé.

Votre Commission propose au Sénat de reprendre les dispositions qu'il avait votées en première lecture et, en conséquence, de lui soumettre les amendements retenus au cours de cette lecture.

*
* *

Compte tenu de ces observations, votre Commission vous propose l'adoption des amendements suivants au texte qui est soumis à votre examen.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier du projet de loi.

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

Amendement : Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans les cantons à vocation rurale ou dont la population totale est inférieure à 10.000 habitants, la mise à l'étude des plans d'occupation des sols entraîne la mise à l'étude de plans d'aménagement rural. »

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

Amendement : Au paragraphe 2° de cet article, après les mots :

« ... notamment de la capacité... »,

ajouter le mot

« maximale... ».

Amendement : Après le paragraphe 4° de cet article, insérer un paragraphe 4° bis (nouveau) ainsi rédigé :

« 4° bis. — Ils indiquent les zones préférentielles dans lesquelles seront implantées les activités commerciales, culturelles et les services. »

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

« Les plans d'occupation des sols doivent obligatoirement contenir les dispositions prévues dans les paragraphes 1 à 4 bis ci-dessus. »

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

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

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

« 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 de cet article.

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.

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

« IV. — La participation est incluse dans le calcul du prix de revient de l'ensemble immobilier.

« Elle n'est pas prise en compte pour le calcul de la taxe à la valeur ajoutée. »