

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1976.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE portant réforme de l'urbanisme.*

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

Tome I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

EXAMEN DES ARTICLES

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, *vice-présidents* ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, *secrétaires* ; Charles Allières, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létoquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législature) : 1881, 1893 et in-8° 452.

Sénat : 260 (1975-1976).

**Urbanisme.** — *Plans d'occupation des sols - Permis de construire - Permis de démolir - Protection de la nature - Prémption - Etablissements publics - Zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) - Associations syndicales - Code de l'urbanisme et de l'habitation - Code général des impôts.*

# SOMMAIRE

	Pages
<b>Tome I</b>	
LISTE DES SIGLES UTILISES EN MATIERE D'URBANISME .....	3
EXPOSE GENERAL .....	5
EXAMEN DES ARTICLES .....	31
Article premier .....	31
Article premier <i>bis</i> (nouveau) .....	32
Article 2 .....	33
Article 2 <i>bis</i> (nouveau) .....	34
Article 3 .....	35
Article 4 .....	38
Article 5 A (nouveau) .....	38
Article 5 .....	40
Article 6 .....	42
Article 6 <i>bis</i> (nouveau) .....	43
Article 7 .....	48
Article 8 .....	49
Article 9 .....	51
Article 10 .....	52
Article 11 .....	54
Article 11 <i>bis</i> (nouveau) .....	56
Article 12 .....	57
Article 13 .....	58
Article 14 .....	59
Article 15 .....	59
Article 16 .....	62
Article 17 .....	62
Article 17 <i>bis</i> (nouveau) .....	63
Article 17 <i>ter</i> (nouveau) .....	64
Article 17 <i>quater</i> (nouveau) .....	65
Article 17 <i>quinquies</i> (nouveau) .....	65
Article 18 .....	65
Article 19 .....	67
Article 20 .....	69
Article 21 .....	72
Article 22 .....	73
Article 23 .....	74
Article 24 .....	74
Article 25 .....	75
Article 26 .....	79
Article 27 .....	80
Article 28 .....	81
Article 29 .....	82
Article 29 <i>bis</i> (nouveau) .....	84
Article 30 .....	84
Article 31 .....	85

	— Pages
Article 32 .....	85
Article 33 .....	86
Article 34 .....	86
Article 35 .....	90
Article 36 .....	91
Article 37 .....	91
Article 38 .....	93
Article 38 <i>bis</i> (nouveau) .....	95
Article 39 A (nouveau) .....	98
Article 39 .....	98
Article 40 .....	100
Article 40 <i>bis</i> (nouveau) .....	101
Article 41 .....	101
Article 41 <i>bis</i> (nouveau) .....	102
Article 41 <i>ter</i> (nouveau) .....	102
Article 42 .....	104
Article 43 .....	104
Article 44 .....	106
Article 45 .....	107
Article 46 .....	112
Article 47 .....	114
Article 48 .....	115
Article 49 .....	116
Article 50 .....	118
Article 51 .....	118
Article 52 .....	122
Article 53 .....	123
Article 53 <i>bis</i> (nouveau) .....	125
Article 54 .....	126
Article 54 <i>bis</i> (nouveau) .....	128
Article 55 .....	130
Article 56 .....	132
Article 57 .....	132
Article 58 .....	134
Article 59 .....	144
Article 60 (nouveau) .....	144
Article 61 (nouveau) .....	144
Article 62 (nouveau) .....	145
Article 63 (nouveau) .....	147
Article 64 (nouveau) .....	147
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION .....	149
ANNEXES .....	169

**Tome II**

TABLEAU COMPARATIF .....	2
TEXTE DU PROJET DE LOI ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE ....	145

## LISTE DES SIGLES LE PLUS COURAMMENT UTILISÉS EN MATIÈRE D'URBANISME

C.A.E.C.L.	Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.
C.L.A.U.	Commission locale d'aménagement et d'urbanisme.
C.O.S.	Coefficient d'occupation du sol.
C.U.	Code de l'urbanisme.
C.U.H.	Code de l'urbanisme et de l'habitation.
D.A.F.U.	Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme.
D.D.A.	Direction départementale de l'agriculture.
D.D.E.	Direction départementale de l'équipement.
D.U.P.	Déclaration d'utilité publique.
F.N.A.F.U.	Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.
G.E.P.	Groupe d'études et de programmation.
G.U.	Groupement d'urbanisme.
H.L.M.	Habitation à loyer modéré.
I.G.H.	Immeubles de grande hauteur.
L.O.F.	Loi d'orientation foncière.
O.P.A.C.	Office public d'aménagement et de construction.
P.A.R.	Plan d'aménagement rural.
P.A.R.P.	Plan d'aménagement de la région parisienne.
P.A.Z.	Plan d'aménagement de zone.
P.L.D.	Plafond légal de densité.
P.M.E.	Plan de modernisation et d'équipement.
P.O.S.	Plan d'occupation des sols.
Pré-Z.A.D.	Périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.
R.N.U.	Règlement national d'urbanisme.
S.D.A.U.	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
S.H.O.	Surface hors œuvre.
S.S.A.U.	Schéma de secteur d'aménagement et d'urbanisme.
U.O.C.	Urbanisme opérationnel et construction.
T.L.E.	Taxe locale d'équipement.
T.L.U.	Taxe locale d'urbanisation.
Z.A.C.	Zone d'aménagement concerté.
Z.A.D.	Zone d'aménagement différé.
Z.E.P.	Zone d'environnement protégé.
Z.I.F.	Zone d'intervention foncière.
Z.U.P.	Zone à urbaniser en priorité.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

En déposant, en avril 1975, un projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, le Gouvernement poursuivait d'ambitieux objectifs. Il s'attaquait, en effet, à *deux des problèmes majeurs* engendrés par l'urbanisation et la modernisation de notre pays : la difficile question foncière et la nécessité urgente de réviser notre droit de l'urbanisme. Diverses nécessités retardèrent le débat jusqu'à l'automne. Une meilleure appréciation des dispositions constitutionnelles conduisit alors le Gouvernement à scinder son texte en deux parties. Finalement, seule la réforme de la politique foncière put être votée avant la fin de l'année 1975.

C'est le *second volet* que nous examinons aujourd'hui : celui qui porte réforme de l'urbanisme. Il nous arrive fort alourdi de l'Assemblée Nationale, puisque, au lieu des 59 articles du projet initial, le texte en présence duquel nous sommes en compte 79.

Sur l'opportunité de la réforme proposée, l'essentiel peut être dit en peu de mots. En entrant dans la seconde moitié du *xx<sup>e</sup>* siècle, notre pays s'est engagé dans une vaste entreprise de construction et d'aménagement, qui a bouleversé ses structures et menace ses paysages. Avant guerre, nation encore assez largement rurale, où le tissu urbain évoluait lentement, la France n'a cessé de transformer son visage en moins de trois décennies.

Parallèlement, un foisonnement de textes et de pratiques n'a pas cessé de se produire, sans grand souci de coordination. Le Code de l'urbanisme est devenu un document d'une épaisseur considérable et d'un abord difficile : son utilisation est devenue aussi malaisée qu'indispensable. Divergences, lacunes, contradictions, incertitudes, inadaptations peuvent, sans esprit de critique excessif, caractériser son contenu.

C'est donc à une **double nécessité politique et pratique** que répond le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui.

Dans la présentation de ce texte, le Gouvernement a mis l'accent sur une ambition fondamentale : améliorer le cadre de la vie quotidienne des Français, et sur trois objectifs principaux : respecter l'environnement, assurer une meilleure justice, améliorer l'information du public.

Notre propre analyse nous conduit à dégager **trois axes** qui, à notre avis, caractérisent la portée et le contenu du projet de loi plus exactement et plus complètement que les thèmes qui ont été ainsi mis en lumière.

Ces trois axes véritables sont les suivants :

- adapter les moyens juridiques de la politique d'urbanisme ;
- préciser les droits des constructeurs ;
- préserver les intérêts légitimes des Français.

## I. — ADAPTER LES MOYENS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE D'URBANISME

Après plus de trente années de législation foisonnante et plus de vingt années d'urbanisation accélérée, la nécessité de mettre à jour, d'adapter, de coordonner, voire de clarifier les règles de l'urbanisme, est évidente.

Nous n'entrerons pas ici dans l'analyse détaillée de toutes les mesures qui seront examinées ultérieurement au fil des articles. Cependant, l'ensemble de ces dispositions se regroupe assez bien autour de deux objectifs :

- assurer une meilleure continuité des documents d'urbanisme ;
- faciliter la réalisation des opérations d'urbanisme.

### A. — UNE MEILLEURE CONTINUITÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME

La France, pays cartésien comme chacun sait, aime les doctrines et les plans. Si, dans notre pays, cela répond à un goût enraciné, en matière d'urbanisme, c'est une nécessité. L'existence et la continuité de ce que l'on appelle les documents d'urbanisme sont indispensables.

La nécessité d'une continuité se situe à la fois dans le temps et dans l'espace.

### 1. Une meilleure continuité dans le temps.

Pour bien comprendre l'urbanisme français d'aujourd'hui, il convient de mesurer le caractère fondamental des dispositions de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. En créant une nouvelle procédure, celle des plans d'occupation des sols (P.O.S.), cette loi a fait reposer l'urbanisme français sur un document dont la mise au point laborieuse découle sans doute de son importance et de sa complexité.

C'est cette procédure fondamentale que le présent projet de loi vise à améliorer et à généraliser, autant que faire se peut.

Pour en assurer la meilleure continuité dans le temps, ce texte s'efforce d'abord d'en mieux définir les conditions d'évolution. A cet égard, il distingue la révision du P.O.S. de sa modification. La première, qui porte atteinte à l'économie générale d'un plan, doit se faire dans les mêmes formes que celles prévues pour son établissement. Au contraire, la simple modification, qui ne concerne que des aspects mineurs, peut s'effectuer selon des modalités simplifiées. Sans être fondamentale, cette distinction apporte un élément utile et commode.

Un autre élément de souplesse réside dans une autre disposition de l'article 9 du présent projet de loi : c'est la possibilité de faire une application anticipée des dispositions en cours d'élaboration d'un plan mis en révision. C'est le système dit de la dérogation-anticipation.

Les plans d'occupation des sols constituant la base de la politique d'urbanisme française, il convient à la fois d'en assurer la prééminence dans le temps, mais aussi de prévoir les exceptions nécessaires.

En même temps qu'elle instituait les P.O.S., la loi d'orientation foncière de 1967 créait les zones d'aménagement concerté — les Z.A.C. —. Cette procédure est rapidement devenue l'instrument privilégié de l'action d'urbanisme. Mais ce succès a été critiqué, la Z.A.C. ayant été considérée très souvent comme le meilleur moyen d'échapper aux contraintes, non seulement des plans d'occupation des sols ou des plans d'urbanisme, mais aussi de bon nombre d'autres règles d'intérêt général.

Là aussi, le projet de loi s'efforce d'apporter des améliorations, dans ses articles 10 et 43 notamment. Alors que, jusqu'ici, la Z.A.C. pouvait déroger au régime des P.O.S. dès sa création, désormais les dispositions de ce plan ne cessent d'être applicables qu'à compter

de l'approbation du plan d'aménagement de zone. Au surplus, l'acte de création de la zone peut décider de maintenir en vigueur le P.O.S. pendant toute la durée de la réalisation de celle-ci.

En outre, à compter de l'achèvement de la zone, constaté par décision administrative, celle-ci est à nouveau soumise au régime de droit commun des P.O.S.

Ce souci de limiter au maximum les cas où il n'est pas nécessaire de se conformer aux dispositions du P.O.S. se retrouve dans le cas des autres zones d'aménagement. Ainsi, lorsqu'une zone à urbaniser en priorité est supprimée ou achevée, convient-il de l'incorporer au P.O.S. Il en va de même pour les zones d'habitation et les zones industrielles créées avant l'institution des Z.A.C.

## **2. Une meilleure continuité dans l'espace.**

Les P.O.S., instrument prééminent de la politique française d'urbanisme, ne seront pas institués sur la totalité du territoire national. Il convient de disposer d'autres procédures pour assurer la protection des zones où de tels documents ne seront pas créés ou ne le sont pas encore.

En effet, les P.O.S., qui déterminent les règles applicables en matière d'urbanisme, dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.), dont les orientations ne sont pas opposables aux tiers, ne peuvent être créés partout. Il y a des secteurs ou des zones dans lesquels la procédure des P.O.S. est inadaptée, parce que trop lourde et trop contraignante. En outre, nous l'avons vu, certaines opérations se réalisent selon des règles particulières.

La planification d'urbanisme par le moyen du P.O.S. n'est donc pas toujours souhaitable ou possible. Elle est indispensable seulement lorsqu'il y a, soit urbanisation existante, soit urbanisation ou aménagement en cours ou en préparation.

Le projet de loi s'efforce d'améliorer les procédures applicables en l'absence de P.O.S. et d'en créer de nouvelles.

C'est ainsi que le régime des périmètres sensibles et de la taxe départementale d'espaces verts est redéfini. Désormais, sans attendre l'établissement d'un P.O.S., le préfet pourra, après avis du conseil municipal, prendre des mesures de protection, notamment en matière d'espaces boisés, mais aussi en ce qui concerne les sites et les paysages, ces mesures pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire ou d'exécuter certains travaux. Nouveau signe de la prééminence du P.O.S. : dès que celui-ci est rendu public, les mesures précédentes cessent de s'appliquer.

Une véritable novation résulte de l'article 25 du projet de loi qui crée ce qui, initialement, devait s'appeler des zones de protection des paysages et que votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'appeler des *zones d'environnement protégé* (Z.E.P.). Il existe de vastes territoires en France, notamment dans les communes rurales, où il importe de protéger efficacement les paysages, sans que la procédure compliquée des P.O.S. soit nécessaire. Il faut, cependant, y disposer d'un document contraignant fixant des prescriptions architecturales et des règles particulières opposables aux tiers. C'est à un tel objet que répond la nouvelle procédure de la Z.E.P., réglementation moins lourde que celle du P.O.S. mais plus précise que celle du règlement national d'urbanisme. Elle constituera le moyen de contrôle de l'urbanisme simple et efficace dont les milieux ruraux ont parfois besoin. Pour simplifier, on peut avancer qu'elle s'analyse comme un P.O.S. sommaire.

Comme toute règle, le P.O.S. souffre beaucoup d'exceptions. Celle des secteurs sauvegardés, avec leur plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur, n'est pas la moindre. Dans son projet initial, le Gouvernement prévoyait de rapprocher le plus possible ce régime particulier du régime général. C'était l'objet de l'article 15. L'Assemblée Nationale a, à juste titre, estimé que les secteurs sauvegardés sont un élément essentiel du patrimoine national et qu'il ne saurait donc être question de les assimiler au régime d'une zone urbanisée quelconque. Ces secteurs ont donc finalement conservé leur originalité juridique et il semble que cela est bon.

Le projet de loi comporte encore d'autres adaptations des moyens juridiques de la politique d'urbanisme. Il modifie les conditions dans lesquelles le règlement national d'urbanisme s'applique dans les communes dotées de P.O.S. Le nouveau texte confirme la prééminence de ces derniers, tout en assurant le respect de celles des règles nationales qui doivent conserver la primauté.

Le même esprit fait que, désormais, les Z.A.C. ne pourront être créées que dans les zones urbaines et dans celles d'urbanisation future prévues par les P.O.S.

Le régime des Z.A.C. connaît une autre modification. Le projet de loi prévoit qu'une même Z.A.C. pourra être créée sur des emplacements territorialement distincts. Certains jugeront opportune l'instauration de ces Z.A.C. « multisites » ; d'autres contesteront, à juste titre, ces Z.A.C. « éclatées », qui se justifient surtout dans le cas de rénovation urbaine.

Quelques articles nouveaux, ajoutés par l'Assemblée Nationale sur initiative du Gouvernement, apportent des précisions au vieux régime des lotissements.

Enfin, il convient de terminer l'analyse de ces adaptations juridiques par le cas de **deux dispositions controversées**.

La première fut adoptée dans la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme du 16 juillet 1971. Elle prévoyait que les P.O.S. ne pouvaient interdire d'édifier une construction sur un terrain d'au moins 1.000 mètres carrés, s'il était desservi par une voirie et un réseau d'eau collectif et d'au moins 4.000 mètres carrés si la desserte se limitait à la voirie. Cette « interdiction d'interdire » a abouti au « mitage » des zones N.B., c'est-à-dire des zones naturelles peu équipées, où aucun projet particulier d'aménagement ou d'urbanisme n'est prévu et où aucune protection particulière de paysages ne s'impose. En outre, une certaine confusion est née dans beaucoup d'esprits, qui ont cru que cette mesure s'appliquait dans toutes les zones naturelles. A juste titre, le projet en propose la suppression qui, d'ailleurs renforce, elle aussi, l'autorité des P.O.S.

Une *mesure nouvelle* prévue par le projet a déjà suscité beaucoup de controverses. Pour répondre à une finalité politique louable — la protection des paysages —, à une nécessité technique — le zonage des territoires couverts par les P.O.S. — et au souci d'assurer une plus grande justice entre les propriétaires concernés, le Gouvernement propose d'instituer une procédure de transfert de coefficients d'occupation des sols, qui s'appliquerait dans la majeure partie des zones naturelles N.D., là où une protection des paysages s'impose. Cette mesure figure désormais à l'article 6 *bis*. En analysant ce texte, nous essaierons d'apprécier les risques et les difficultés d'une disposition que la Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose de rejeter pour les raisons qu'elle exposera plus loin.

## B. — FACILITER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Une politique d'aménagement urbain ne repose pas seulement sur des documents d'urbanisme mais également sur la réalisation de grandes opérations au moyen desquelles la puissance publique peut, directement ou indirectement, orienter le développement urbain. Aussi, toute une partie du projet de loi a pour objet d'adapter les moyens juridiques de l'aménagement foncier et le statut des organismes d'exécution.

## 1. Faciliter l'action foncière.

Sur le plan foncier, le projet initial n'apportait, par son article 41, qu'une modification de portée assez limitée tendant à donner aux établissements publics d'aménagement visés à l'article L. 321-1, la possibilité de procéder à la constitution de réserves foncières au besoin par voie d'expropriation alors que, jusqu'à présent, les seules personnes habilitées étaient l'Etat, les collectivités locales, les communautés urbaines, les districts ainsi que les syndicats mixtes associant exclusivement les collectivités locales et leurs groupements. Cette extension, à laquelle notre Commission s'est déclarée favorable, intéresse en fait certains établissements publics ayant une vocation spécifiquement foncière comme l'Agence foncière et technique de la région parisienne ainsi que les établissements publics de la Basse-Seine et de la métropole lorraine. L'Assemblée Nationale a également accordé ce droit à tous les types de syndicats mixtes, y compris ceux de l'article 152 du Code d'administration communale : ainsi les autres organismes d'aménagement pourraient, à travers des syndicats mixtes, procéder à la constitution de réserves foncières par voie d'expropriation.

Parallèlement, un nouvel article 39 A a habilité les offices publics d'aménagement et de construction (O.P.A.C.), ainsi que les offices d'habitation à loyer modéré, à acquérir des terrains par voie de préemption dans les Z.A.D., même s'ils ne sont pas titulaires d'une concession, ce qui devrait faciliter les opérations d'aménagement conduites par ces organismes.

En revanche, votre Commission n'a pas été convaincue de l'utilité des nouvelles sociétés d'économie mixte foncières, créées à l'initiative de l'Assemblée Nationale à l'article 45, qui auraient pour objet l'acquisition et l'aménagement de terrains pour en concéder l'usage à des constructeurs de logements sociaux. Cette proposition, déjà avancée par le rapport Barton, ne lui paraît pas apporter de solution au véritable problème du développement des réserves foncières, qui est d'ordre financier. Au contraire, la création de sociétés d'économie mixte foncières semble devoir constituer une catégorie d'organismes supplémentaires susceptibles de disperser des moyens financiers déjà réduits, et même de faire une concurrence aux collectivités locales, nuisible à la cohérence de la politique d'urbanisme.

Pour votre Commission, l'essentiel est de trouver des moyens de financement adéquats, qui permettraient aux collectivités locales de conserver la maîtrise directe de leur politique foncière. Aussi est-elle très attachée à une réforme des conditions dans lesquelles la Caisse

d'aide à l'équipement des collectivités locales effectue ses prêts dont la durée maximale devrait passer de 17 à 25 ou même plus selon le type d'opérations de concession envisagées. Il est à souhaiter que cette procédure ainsi que le montant global de l'enveloppe — 300 millions de francs en 1975 — seront adaptés à la suite du rapport du Comité d'étude sur les moyens d'améliorer les interventions foncières des collectivités locales créées en application de l'article 32 de la loi du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière.

Dans ces conditions, il vous est proposé de supprimer le paragraphe instaurant ces sociétés d'économie mixte foncières dont la création ne répond à aucun besoin technique mais seulement à l'espoir assez vain, selon votre Commission, de voir un cadre juridique nouveau stimuler une politique d'aménagement fondée sur la concession d'usage des sols.

C'est dans le même esprit que l'Assemblée Nationale a adopté un nouvel article 41 *ter* rendant obligatoire la concession d'usage des sols pour tous les immeubles acquis par les collectivités publiques et par la plupart des organismes d'aménagement. Votre Commission, qui est à l'origine du nouvel article L. 211-12 du Code de l'urbanisme, voté lors de la précédente loi foncière, prévoyant cette même mesure pour les immeubles acquis par l'exercice du droit de préemption dans les zones d'intervention foncières, est défavorable à cette généralisation qui lui paraît de nature à paralyser, faute de moyens financiers correspondants, l'action foncière des collectivités locales. Comme on l'a souligné, il n'existe pas actuellement de mécanismes financiers qui permettent aux collectivités locales d'immobiliser leur patrimoine dans des réserves foncières à long terme.

## **2. Adapter les moyens des organismes d'exécution.**

En ce qui concerne les organismes d'exécution, le projet initial ne procédait également qu'à des modifications de portée limitée, visant essentiellement à mettre les textes en accord avec l'évolution des faits ou de la législation.

Ainsi, l'article 45 du projet ne tendait à l'origine qu'à compléter et préciser la liste des opérations qui peuvent être confiées à des sociétés d'économie mixte ou à des établissements publics dont il transférait par ailleurs les statuts de la partie réglementaire du Code à sa partie législative. En fait, à la suite d'un débat parfois confus, l'Assemblée Nationale a suivi ceux de ses membres qui souhaitaient que le texte mentionne l'ensemble des organismes admis à effectuer des opérations d'aménagement et, notamment, les offices publics d'habitation à loyer modéré à compétence étendue et les offices publics d'aménagement



et de construction. Le projet reconnaît également à ces organismes le droit de réaliser des opérations d'aménagement par voie de concession qui leur avait déjà été accordé par décret. Outre cette confirmation législative de dispositions réglementaires existantes, le texte autorise tous les organismes d'habitation à loyer modéré à réaliser des zones opérationnelles d'aménagement par voie de convention. Il s'agit notamment, dans l'esprit des auteurs de l'amendement, de permettre à certaines sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré de réaliser des Z.A.C. par voie de convention, alors que leurs statuts-types ne les y autorisent normalement que lorsqu'elles sont également le constructeur exclusif de la zone, ce qui a pour effet d'accentuer la ségrégation de l'habitat.

L'utilité de telles dispositions n'apparaît guère pour les autres catégories d'organismes H.L.M., qu'il s'agisse des sociétés de crédit immobilier ou des sociétés coopératives, dont ce n'est pas l'objet, ou des offices d'habitation à loyer modéré simples qui ont toujours la possibilité, s'ils présentent les garanties financières suffisantes, de demander l'extension de leur compétence ou leur transformation en O.P.A.C.

En définitive, il apparaît que l'enjeu de l'article 45 est double :

— d'une part, assurer à tous les établissements publics ayant compétence en matière d'aménagement ou d'urbanisme (O.P.A.C., Offices d'H.L.M. à compétence étendue, communautés urbaines...) l'accès aux prêts bonifiés du F.N.A.F.U. dans la mesure où les organismes ayant ce droit sont notamment ceux énumérés à l'art. L.321-1 ;

— d'autre part, permettre aux Offices d'H.L.M. de jouer le rôle d'organismes polyvalents d'aménagement qui, regroupés autour du Crédit foncier, offriraient aux collectivités locales des services équivalents à ceux déjà proposés par diverses sociétés d'économie mixte liées à la Caisse des dépôts et consignations ou aux banques privées.

### **3. Revoir le régime des associations foncières urbaines.**

Les articles 46 à 50 du projet modifient le statut des associations foncières urbaines, tel qu'il résulte de la loi du 21 juin 1865 et de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Ce dernier texte en avait largement réaménagé le régime juridique pour l'adapter aux problèmes spécifiques de l'aménagement urbain, condition souvent nécessaire à la réalisation d'opérations de construction : il s'agissait de donner un caractère plus libéral à ces associations en substituant au régime de création d'office celui d'autorisation et d'étendre la compétence de ces organismes à divers objets : remembrement ou groupement de parcelles, construction ou gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, restauration et mise en valeur de secteurs sauvegardés.

En fait, ces mécanismes ont peu fonctionné, sans doute à cause de leur extrême complication et peut-être également en raison de la parution très tardive, en 1974 seulement, des décrets d'application. Pour rendre cette formule plus attrayante et favoriser par là l'initiative des particuliers en matière de rénovation urbaine ou de restauration immobilière, le projet prévoit un certain nombre de mesures d'assouplissement des règles applicables. Ces mesures ont plusieurs objets.

— Un abaissement des conditions de majorité requises pour la constitution d'associations foncières autorisées, soit en cas de groupement de parcelles, les deux tiers des propriétaires possédant les deux tiers de la superficie lorsque le conseil municipal a constaté que ces travaux présentent un intérêt pour la commune, soit, en cas d'opérations de restauration immobilière ou se situant dans un secteur sauvegardé, les trois quarts des propriétaires représentant les trois quarts de la superficie.

— Une extension des possibilités de délaissement offerte aux propriétaires désireux de se retirer d'une association. A l'origine, seuls pouvaient exercer ce droit les propriétaires qui n'avaient pas concouru à la demande d'autorisation. Le projet initial accordait également cette faculté aux propriétaires qui, bien qu'ayant appartenu à la majorité requise pour la constitution de l'association autorisée, désirent se retirer, au vu du résultat du groupement jugé peu favorable à leurs intérêts. L'Assemblée Nationale a étendu ce droit de délaissement à tous les propriétaires, **quel que soit l'objet de l'association**. Cette modification ne va pas sans poser quelques problèmes juridiques et surtout financiers dans la mesure où les propriétaires qui demeurent au sein de l'association ont à faire face à des charges très largement accrues, tant du fait de l'obligation de rachat des parcelles délaissées que de la nécessité de supporter une plus large part du coût financier de l'opération.

— L'alignement du régime juridique des acquisitions amiables des associations foncières urbaines sur celui des collectivités publiques en matière d'expropriation, ayant pour objet de permettre à ce type d'actes portant cession de bâtiment ou d'ouvrage à l'association, d'entraîner l'extinction des droits réels et personnels, c'est-à-dire de substituer une indemnité aux divers droits des locataires.

Enfin, le droit d'expropriation leur est accordé non seulement en vue de remembrement mais encore pour les immeubles dont il est prévu de changer l'affectation, notamment après réparation, aménagement ou transformation.

Toutes ces dispositions sur l'efficacité desquelles votre Commission ne cache pas son scepticisme intéressent le domaine important

des petites opérations en centre ville. Dans ce domaine, on ne peut que souhaiter que les mesures d'assouplissement proposées n'incitent enfin les propriétaires à prendre des initiatives, ce qui compléterait opportunément l'action des pouvoirs publics.

## II. — PRÉCISER LES DROITS DES CONSTRUCTEURS

Il est traditionnel d'affirmer que notre législation en matière d'urbanisme, d'abord fondée sur des règles de nature simplement répressive, a évolué pour faire une très large place aux prescriptions destinées à guider l'action de construction. De fait, cette évolution correspond d'abord au phénomène précédemment analysé de diversification et d'extension du champ d'application des documents d'urbanisme. Mais il faut surtout la rattacher à la multiplication d'interventions administratives tendant à soumettre chaque opération de construction à autorisation particulière. Dans cette tendance amorcée dès le milieu du siècle dernier, on décèle une certaine **oscillation de la réglementation entre la rigueur et la souplesse**, selon que la puissance publique privilégie, dans un esprit interventionniste, la recherche de l'efficacité administrative et la mission de sauvegarde de l'intérêt public, ou, dans un esprit libéral, les exigences de l'administré désireux d'échapper à un carcan bureaucratique.

Précisant les droits des constructeurs, ce projet procède de ces deux préoccupations : d'une part, il simplifie les procédures de permis de construire mais, d'autre part, il en étend le champ d'application et crée un permis de démolir.

### A. — L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE

#### 1. Unification des autorisations.

La multiplication des régimes d'autorisation préalable à l'acte de construire a conduit la puissance publique à rechercher, dans un souci de simplification, à **unifier ces autorisations** diverses pour leur substituer une autorisation globale : tel a notamment été l'objet de la loi du 15 juin 1943, de l'ordonnance du 19 octobre 1945 ainsi

que du décret du 2 octobre 1945. C'est ainsi que l'ancien article L. 421-1 disposait que : « le permis de construire se substitue à toutes les autorisations exigées par les lois et règlements antérieurs au 27 octobre 1945 ». En fait, cette unification ne fut que provisoire et, en raison d'impératifs techniques, on ne tarda pas à exiger de nouvelles formalités administratives.

Pour concilier la nécessité psychologique et pratique de délivrer à l'administré une autorisation globale avec celle d'obtenir l'accord des autorités administratives concernées, le projet prévoit que le permis de construire vaudra autorisation pour toutes les législations auxquelles une construction peut être soumise en raison de son implantation ou de sa destination, s'il est précédé de l'accord de l'autorité compétente. En d'autres termes, l'exigence de visas multiples est conservée mais leur obtention ne suppose plus de démarches multiples du constructeur puisque c'est l'administration de l'Équipement qui se charge de recueillir l'accord des services techniques éventuellement concernés.

Toujours dans un même esprit de simplification, le projet prévoit une harmonisation des délais pendant lesquels peut être opposée une décision de sursis à statuer. Ainsi, l'article 3 dispose que celui-ci doit être motivé et ne peut excéder deux ans. A l'expiration de ce délai, l'administration ne peut opposer à une demande qu'un seul nouveau sursis, à condition qu'il soit fondé sur un motif différent du premier. La durée totale du sursis est ainsi limitée à une période qui était de quatre ans dans le texte initial du Gouvernement et que l'Assemblée Nationale a réduite à trois ans. Votre Commission vous propose de revenir à ce délai de quatre ans, compte tenu de la longueur du temps parfois nécessaire pour préparer une opération ou élaborer un document d'urbanisme. En tout état de cause, le pétitionnaire voit sa situation clarifiée à l'expiration du délai ci-dessus : soit par délivrance du permis ou autorisation tacite dans le délai de deux mois, votre Commission préférant faire courir ce délai non pas, comme l'Assemblée Nationale, de la fin du sursis, mais de la confirmation de sa demande par l'intéressé ; soit, en cas de refus de permis, par l'acquisition du terrain par la collectivité sur mise en demeure du propriétaire.

## **2. Renforcement du contrôle sur l'opération de construction.**

Mais ce texte tend également, par de nombreuses dispositions, à renforcer le contrôle de l'administration sur l'opération de construction. De ce point de vue, il constitue un infléchissement de la tendance qui, depuis 1967, s'était traduite par un certain nombre d'allègements de la procédure.

Ainsi, la loi d'orientation foncière a-t-elle fait du permis de construire un instrument de contrôle des seules règles d'urbanisme, les règles de construction faisant simplement l'objet d'une vérification *a posteriori*. Ce principe est acquis mais son application intégrale était gênante notamment en ce qui concerne les immeubles de grande hauteur ou les établissements recevant du public pour lesquels il est apparu indispensable d'exercer un contrôle *a priori* au moment de la délivrance du permis de construire : aussi est-il prévu que le permis de construire ne peut être délivré que si la construction est conforme aux règles de sécurité.

De même, la loi du 3 janvier 1969 avait instauré une procédure de déclaration préalable, qui dispensait du permis de construire les constructions réalisées par des organismes d'habitation à loyer modéré, après accord du maire, et les constructions édifiées dans des zones couvertes par un plan d'occupation des sols ou situées dans une Z.A.C. ou dans un lotissement, lorsque le projet était établi par un architecte, un service public administratif habilité ou une personne physique et morale reconnue compétente. Ce système qui n'a guère fonctionné, faute d'apporter la sécurité juridique du permis de construire, est supprimé. Mais ce renforcement des pouvoirs de l'administration n'est que relatif puisque le projet maintient et renforce l'acquis essentiel de la période libérale précédente, c'est-à-dire le permis tacite instauré par le décret du 28 mai 1970, qui présente l'avantage essentiel d'être un moyen très efficace pour venir à bout de l'inertie administrative.

En outre, le projet donne une extension supplémentaire à l'obligation de permis de construire. D'abord, il réforme le régime des exemptions dont bénéficient certains travaux en raison de leur nature ou de leur faible importance : celui-ci devrait être plus strictement défini dans le cadre de décrets en Conseil d'Etat et non de simples arrêtés ministériels. En fait, votre Commission a trouvé ces dispositions tout à fait insuffisantes, car n'étant pas de nature à empêcher les abus de certaines administrations dont les constructions, édifiées sans consultation du maire, défigurent souvent nos villes. Aussi, vous propose-t-elle la suppression pure et simple de tout régime d'exemption. Ensuite, le texte étend le champ d'application du permis de construire aux travaux ayant pour objet de changer la destination de la construction, de modifier son aspect extérieur ou de créer des niveaux supplémentaires. Ces modifications permettront, d'une part, de mieux préserver une certaine esthétique de l'habitat et, d'autre part, d'assumer un meilleur contrôle de l'application de diverses législations. De même, par la suite de l'insertion dans le projet d'un nouvel article, les clôtures sont à nouveau soumises à autorisation administrative dans certaines zones (territoires couverts par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, zones d'environnement protégé, périmètres sensibles, etc.).

Dans le même esprit de rigueur, le projet initial prévoyait la possibilité pour le Gouvernement de suspendre par voie réglementaire les délais d'instruction des permis de construire en cas d'interruption du fonctionnement des services publics, la même procédure était applicable au permis de démolir. Cette disposition a été supprimée par l'Assemblée Nationale. Votre Commission vous propose de la rétablir pour éviter que ne puissent être délivrés de façon tacite des permis que l'administration n'aurait jamais accordés sans prescriptions particulières.

De plus, le régime des dérogations aux règles d'urbanisme est strictement défini à l'article 6 du projet, qui interdit les dérogations sauf lorsqu'elles consistent en des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes, à moins qu'il ne puisse être fait application anticipée des dispositions nouvelles du plan en cours de révision. Il s'agit là de précisions fort importantes qui devraient permettre d'éviter que l'autorité administrative ne soit parfois tentée, comme par le passé, d'accorder des dérogations susceptibles de retirer de façon inacceptable tout caractère véritablement contraignant aux documents d'urbanisme.

Par ailleurs, il est prévu que le plan d'occupation des sols définit les zones où, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, le coefficient d'occupation des sols pourra être dépassé en vue de la reconstruction d'un immeuble avec une densité égale à celle du bâtiment démolé.

Enfin, votre Commission vous propose de modifier le nouvel article 17 *quinquies* qui prévoyait que les constructeurs, qui ne pourraient s'acquitter des obligations prévues par le plan d'occupation des sols en matière de stationnement, pourraient se voir imposer une contribution spéciale dont l'assiette, le taux, les modalités de recouvrement et l'affectation seraient définis par décret en Conseil d'Etat. Au contraire, dans l'esprit de votre Commission, le constructeur doit respecter ses obligations en matière de stationnement pour obtenir son permis de construire. A défaut d'un tel principe, le laxisme risque d'aboutir à la paralysie rapide du centre-ville par les moyens de transports individuels. Cependant, il est prévu que le constructeur pourra satisfaire à son obligation par l'obtention de concession à long terme dans un parc de stationnement public ou éventuellement par le versement d'une participation dont les modalités seront fixées par décret en Conseil d'Etat et dont le montant ne pourra excéder un certain plafond.

### 3. Amélioration du contrôle des constructions existantes.

En dernier lieu, ce texte tend à donner les moyens à l'administration d'exercer un contrôle sur les constructions, postérieurement à l'acte de construire.

Ainsi, l'article 60 modifie l'article 92 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui sert de base au règlement national de construction, de façon à permettre à tout moment à l'administration de s'assurer du respect des règles de sécurité et non plus seulement lors de la seule opération de construction. Sur la base du nouveau texte, il sera désormais possible d'imposer les essais périodiques d'appareils, la vérification de l'état de certains dispositifs de sécurité ainsi que la fourniture de tous les documents techniques nécessaires à l'exercice du contrôle. Certaines des dispositions relatives aux sanctions et servitudes sont complémentaires en ce qu'elles prévoient la possibilité pour certaines autorités administratives et leurs délégués de procéder à certaines vérifications sur place ou, éventuellement, sur pièces justificatives.

Par ailleurs, on peut rattacher à ce dispositif de contrôle des constructions existantes les articles qui tendent à rendre obligatoire le ravalement périodique des façades, reprenant ainsi certaines dispositions du décret du 26 mars 1852 pour en perfectionner le mécanisme. Celui-ci comprend dorénavant la possibilité pour le maire d'ordonner l'exécution d'office des travaux de ravalement aux frais du propriétaire, à Paris et dans certaines autres villes. Ceci est indispensable, car le montant relativement modeste des sanctions pénales incitait beaucoup de propriétaires à ne pas se soumettre à cette obligation.

Votre Commission, favorable à cette mesure, tient cependant à vous proposer quelques retouches préservant une certaine autonomie locale : d'une part, l'obligation ne pourra être étendue qu'avec l'accord de la commune concernée, d'autre part, la périodicité est laissée à la libre appréciation de l'autorité municipale.

En définitive, tout se passe comme si ce projet comprenait une extension et un renforcement des moyens d'action de l'administration par la recherche d'une simplification et d'une uniformisation des procédures. Tels sont également le sens et la portée de la nouvelle procédure concernant le permis de démolir.

## B. — LE PERMIS DE DÉMOLIR

Institué à l'article 58 du projet qui insère *dix articles nouveaux dans le Code de l'urbanisme*, le permis de démolir constitue une procédure nouvelle faisant la synthèse d'autorisations, qui pouvaient être exigées sur la base de divers textes ayant pour objet de sauvegarder le patrimoine immobilier bâti à des fins, soit culturelles (loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, loi du 12 mai 1930 sur les sites et monuments naturels, article L. 313 du Code de l'urbanisme relatif aux secteurs sauvegardés), soit sociales (articles 340 et 340-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1948).

Le permis de démolir se présente sous un jour différent selon qu'il tend à préserver la diversité sociale des centres villes ou à en sauvegarder le patrimoine culturel.

*D'un point de vue social*, il est en effet nécessaire d'éviter que, dans le centre des villes, les logements anciens ne soient systématiquement démolis pour être remplacés par des immeubles de luxe ou par des bureaux. Aussi est-il prévu que, dans les zones couvertes par l'ancien article 340-2 du Code de l'urbanisme, le permis de démolir ne pourra être délivré que sous réserve du relogement, par son bénéficiaire, des locataires évincés. Cette disposition a été rendue plus contraignante encore par l'Assemblée Nationale qui a exigé que le relogement soit effectué avant le commencement des travaux et, éventuellement, assuré dans des constructions neuves sur le même emplacement ou sur un emplacement proche. Il était, en outre, proposé de garantir tout à la fois que l'offre de relogement correspondait aux possibilités financières des intéressés, appréciées en fonction des barèmes utilisés pour l'accès aux habitations à loyer modéré et que, en tout état de cause, le logement offert satisfasse aux normes minimales d'habitabilité. Ces dernières dispositions apparaissent excessives à votre Commission qui vous propose de les supprimer moyennant une référence explicite à la loi du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux d'habitation, dont le dispositif est plus précis, en ce qu'il délimite les zones autour de l'ancien logement à l'intérieur desquelles le relogement doit obligatoirement être effectué.

Le permis de démolir s'applique également à des *fins culturelles* dans les zones couvertes par les législations sur les monuments historiques et les sites, ainsi que par celles des secteurs sauvegardés. Les champs d'application nouveaux sont alors définis par les nouvelles dispositions prévoyant la délimitation par les P.O.S. des zones à protégé-



ger, ainsi que par les mesures prévues dans certains territoires compris dans les périmètres sensibles et les zones d'environnement protégé.

Par souci de logique, il est prévu d'exempter du permis de démolir toutes les destructions d'immeubles qui doivent être effectuées en vertu de décisions judiciaires ou administratives telles que : les démolitions d'immeubles insalubres ou menaçant ruine, les démolitions ordonnées par décision de justice devenue définitive, les démolitions imposées par l'autorité administrative, qui peut subordonner le permis de construire à la démolition préalable de bâtiments parasites, celles prévues par un plan de mise en valeur ou figurant sur une liste des bâtiments à démolir dans une zone de rénovation urbaine, ainsi que celles de bâtiments frappés de servitudes de reculement en vertu d'un plan d'alignement.

Comme pour le permis de construire, il est précisé que le permis de démolir tient lieu des autres autorisations qui peuvent être imposées en la matière, au titre d'autres législations. En outre, l'absence de notification de la décision de l'administration dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande vaut octroi du permis de démolir. Toutefois, l'Assemblée Nationale avait supprimé la possibilité d'un accord tacite du Ministre chargé des Monuments historiques et des sites, eu égard à l'importance de l'enjeu. Votre Commission considère que, par le fait même qu'elle crée un certain risque, la formule du permis tacite est la seule façon de stimuler la diligence de l'administration.

### III. — PRÉSERVER LES INTÉRÊTS LÉGITIMES DES FRANÇAIS

Le projet de loi est marqué par la volonté de protéger les intérêts de tous ceux qui peuvent être concernés par le développement urbain et qui sont légitimement attachés à la sauvegarde de leurs droits, qu'ils soient administrés, propriétaires, agriculteurs, ou même simplement habitants attachés à la qualité de leur cadre de vie.

## A. — LES INTÉRÊTS DES ADMINISTRÉS

### 1. Améliorer l'information de chacun.

La participation des citoyens à la vie de leur agglomération est un des objectifs majeurs du texte. Il apparaît, par exemple, dans le cas des zones d'aménagement concerté, pour lesquelles, désormais, avant même la décision instituant la zone, le dossier de création doit être mis à la disposition du public pendant une durée minimum que l'Assemblée Nationale a portée à deux mois au lieu d'un seul dans le projet initial. En outre, le plan d'aménagement de la zone doit être soumis à enquête publique.

Il est également prévu d'améliorer l'information du public en exigeant, à peine d'inopposabilité, la publication en annexe du plan d'occupation des sols de toute une série de servitudes d'utilité publique de natures très variées : servitudes d'alignement, servitudes de protection des monuments historiques, servitudes de protection contre les obstacles aux transmissions radio-électriques, servitudes de dégagement et de balisage autour des aérodromes civils et militaires, servitudes relatives à la distribution du gaz, etc.

### 2. Assurer l'efficacité des poursuites judiciaires.

Ensuite, le projet tend à mieux garantir l'intérêt réel des administrés au respect des règles d'urbanisme. Ceci comprend des dispositions de natures diverses : ainsi, outre les interdictions des dérogations, il faut assurer l'efficacité des poursuites judiciaires.

D'abord, par le renforcement des sanctions : d'une part, la réévaluation des amendes pénales dont le montant n'avait pas été modifié depuis 1958 et l'extension de leur champ d'application aux infractions commises en matière de coupe et d'abattage d'arbres effectués sans autorisation sur le territoire d'une commune où un plan d'occupation des sols a été prescrit, ou commises en infraction aux règles édictées par les articles qui définissent respectivement les régimes des zones d'environnement protégé et des périmètres sensibles.

D'autre part, par un aménagement destiné à rendre plus efficaces les sanctions civiles : ainsi, afin d'éviter que les tribunaux ne soient mis devant le fait accompli en cas de construction réalisée sans permis ou poursuivie malgré une décision de tribunal administratif ordonnant qu'il soit sursis à exécution du permis, le maire, ou à défaut le préfet, sera obligé d'ordonner l'interruption des travaux ; de même,

le code est modifié pour qu'il soit bien clair que le juge a le pouvoir d'ordonner la démolition même en l'absence de conclusions en ce sens du fonctionnaire compétent.

Ensuite, deux mesures permettent aux habitants de participer plus activement au respect de la loi.

L'article 33 prévoit que l'administration sera tenue de dresser procès-verbal des infractions dont elle aura connaissance et d'en transmettre copie au ministère public. Il s'agit d'une disposition importante qui garantit aux tiers que l'administration donnera suite aux infractions qu'ils lui signalent.

L'article 34 permet à certaines associations de se constituer partie civile pour les infractions aux règles d'urbanisme qui causent un un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs de ses membres.

### **3. Autoriser certaines associations à se constituer partie civile.**

Votre Commission tient à dissiper le malentendu qui semble s'être créé quant à la portée réelle de ces dispositions.

L'action civile est une action en responsabilité civile exercée devant les tribunaux répressifs contre celui qui, par ses constructions, a méconnu les règles d'urbanisme : l'infraction ne peut donc être constituée que par un acte matériel d'exécution de travaux ou l'utilisation du sol, et n'être commise, bien évidemment, que par une personne privée.

De plus, dans le cadre d'un procès pénal, aucun acte administratif ne peut être attaqué, notamment depuis que l'article 38 du présent projet impose aux tribunaux judiciaires de faire devant les juridictions administratives un recours en appréciation de validité, lorsque l'opération mise en cause a été réalisée conformément à un permis régulièrement obtenu. Dans ces conditions, l'action civile à laquelle pourraient prétendre certaines associations de défense de l'environnement ne leur donne pas plus de moyens vis-à-vis des autorités administratives. Les décisions de ces dernières ne peuvent être contestées que devant les tribunaux de l'ordre administratif : or, ces associations y ont déjà très largement accès en vertu de la jurisprudence libérale du Conseil d'Etat.

En revanche, l'accès de certaines associations à l'exercice de l'action civile permet aux habitants concernés par une infraction portant atteinte à leur cadre de vie de faire respecter les règles d'urbanisme ou les prescriptions spéciales édictées par l'autorité administrative au moyen du permis de construire, en mettant en mouvement

l'action publique. Ainsi, cette mesure ferait des associations visées à l'article 34 de véritables auxiliaires du ministère public comme le sont déjà diverses associations privilégiées : associations de chasseurs et de pêcheurs, de lutte contre l'alcoolisme, de défense de la moralité publique, associations familiales, associations de lutte contre le racisme, de lutte contre le proxénétisme et, enfin, plus récemment, les associations de défense des consommateurs, depuis le vote de la loi Royer.

Le privilège de participer à l'action publique ne saurait cependant être accordé à la légère et doit être exclusivement réservé aux associations présentant toutes les garanties de sérieux et de représentativité requises.

L'Assemblée Nationale, estimant avec raison que la simple exigence de cinq années d'existence à la date des faits pour des associations ayant pour objet la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement était insuffisamment rigoureuse, a, par réaction, exigé une condition par trop restrictive : la reconnaissance d'utilité publique. Selon ce seul critère, il n'existerait actuellement que six associations qui seraient habilitées à se porter partie civile en cas de préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

Votre Commission, soucieuse de donner une portée réelle à cette disposition libérale sans pour autant en accorder le privilège à des associations sans attaches réelles et ne représentant qu'elles-mêmes, vous propose d'accorder également l'exercice de l'action civile à toutes les associations qui, régulièrement déclarées depuis trois ans au moins à la date des faits incriminés, seront agréées dans des conditions déterminées, par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi serait pris un décret définissant les modalités d'agrément des associations de défense de l'environnement, compte tenu de leur représentativité locale ou nationale, sur le modèle du décret d'application de la loi Royer, qui fait notamment intervenir comme critères, le nombre d'adhérents ou de cotisants, l'activité réelle des associations appréciée en fonction de la tenue de réunions, de la publication de documents... Votre Commission vous demande de vous rallier à ce dispositif qui, faisant la synthèse des systèmes proposés, a le mérite de faire référence à un mécanisme déjà éprouvé, dans le cadre de la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat.

## B. — LES INTÉRÊTS DES PROPRIÉTAIRES

L'action d'urbanisme crée de nombreuses contraintes pour les propriétaires touchés par son développement. Cette réforme ne serait pas complète si des mesures de protection de leurs droits ne venaient pas délimiter avec précision les pouvoirs des acteurs de l'aménagement et de la construction.

Une autre mesure importante du projet de loi peut aussi s'analyser, en un certain sens, comme essayant d'assurer la protection des propriétaires : c'est le système, proposé à l'article 6 *bis*, du transfert de C.O.S.

### 1. Le propriétaire et les contraintes de l'urbanisme.

Les plans d'occupation des sols comportent de nombreuses restrictions à la libre disposition des biens des particuliers. Afin que celles-ci ne deviennent pas excessives, deux procédures ont été créées : le droit de délaissement et celui de rétrocession. Le projet de loi en améliore les mécanismes, afin de renforcer les garanties accordées aux propriétaires.

Le droit de délaissement accordé aux propriétaires de terrains réservés par un plan d'occupation des sols, pour un équipement, une installation ou un espace public, est étendu aux propriétaires des terrains compris dans une Z.A.C.

Cette mesure replace opportunément, sur un point essentiel, le régime dérogatoire des Z.A.C. sous le régime général des plans d'occupation des sols, qui est mieux ordonné. Jusqu'ici, en effet, dans les Z.A.C., le droit de délaissement ne pouvait s'exercer qu'en cas de refus de l'autorisation de construire à la suite d'un sursis à statuer.

Par contre, le droit de rétrocession ne peut toujours pas être utilisé dans une Z.A.C., même lorsque, après leur acquisition par la collectivité, les biens n'ont pas été affectés à des fins d'intérêt général dans les délais fixés en la matière. On peut s'en étonner mais il convient de se souvenir que la Z.A.C. est destinée, par nature, à réaliser l'aménagement d'une zone. Il se peut qu'un terrain acquis par la collectivité ne puisse pas être utilisé immédiatement, l'opération se réalisant progressivement et par tranches. Sur ce point, d'ailleurs, le souci de créer des Z.A.C. moins étendues devrait contribuer à réduire le nombre des cas de ces terrains inutilisés pendant trop longtemps.

Le projet de loi apporte une précision juridique importante en ce qui concerne l'exercice du droit de rétrocession dans les zones d'aménagement différé. Celui-ci devra être exercé, dans un délai de trois ans, qui a le mérite de sauvegarder les intérêts des propriétaires, sans laisser la collectivité trop longtemps dans l'incertitude, comme c'est le cas dans le régime actuel, où s'applique la prescription trentenaire de droit commun.

L'Assemblée Nationale a prévu, dans un article 64 (nouveau) que les indemnités d'éviction dues aux locataires commerçants, c'est-à-dire aux titulaires de la « propriété commerciale », seraient calculées selon le droit commun, en cas d'expropriation d'immeubles non insalubres ni impropres à l'habitation, mais compris dans un périmètre de résorption d'habitat insalubre. Dans ces zones, on le sait, l'expropriation des immeubles impropres à l'habitation se fait selon des critères draconiens.

## **2. Le transfert de C.O.S. : un moyen compliqué pour une fin aléatoire.**

Nous l'avons dit, la procédure du transfert de C.O.S. est analysée par certains comme un moyen de mieux sauvegarder les intérêts des propriétaires de terrains situés dans des zones où la constructibilité est faible ou nulle. Ce n'est pas l'avis de votre Commission des Affaires économiques et du Plan. D'abord, cette procédure de transfert n'est pas prévue par le Gouvernement comme devant s'appliquer dans toutes les zones naturelles, mais seulement dans celles où des paysages sont à protéger, c'est-à-dire dans la majeure partie des seules zones N.D. Ensuite, et c'est une raison plus fondamentale, la complexité et les aléas de ce mécanisme créent des risques et des incertitudes difficiles à évaluer. La Commission partage la préoccupation du Gouvernement et mesure les problèmes que posent à ceux qui élaborent les P.O.S. les contraintes du zonage et de la protection des paysages. Elle estime, cependant, que le moyen proposé est inadéquat et même dangereux.

## **C. — LES INTÉRÊTS DU MONDE RURAL**

Avec le développement de l'urbanisation et de la réglementation sur des zones de plus en plus nombreuses et étendues du territoire national, le monde rural est confronté à des difficultés croissantes. L'activité agricole, qui en constitue la caractéristique dominante, dans

sa composante strictement agricole comme dans sa composante forestière, a besoin de mesures spécifiques, soit de protection, soit d'adaptation sur trois plans :

- face à la planification territoriale ;
- face aux contraintes de l'acte de construire ;
- pour répondre aux nécessités de l'exploitation.

### 1. Le monde rural face à la planification territoriale.

La participation des représentants du monde rural à l'élaboration des S.D.A.U. et des plans d'occupation des sols sera désormais instituée par la loi, alors que, jusqu'ici, elle se faisait discrétionnairement. *Cette disposition renforce donc les garanties de participation accordées au monde rural.* Ce seront les Chambres d'agriculture qui assumeront ce rôle au sein des groupes de travail, la loi précisant qu'elles devront aussi y assurer la liaison avec les organisations professionnelles agricoles.

D'autre part, l'article 5 dispose que les plans d'occupation des sols devront délimiter les zones urbaines en prenant notamment en considération non seulement la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure, mais aussi, désormais, les structures agricoles.

De même, l'interdiction de créer des Z.A.C. en dehors des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par les plans d'occupation des sols, apporte une garantie nouvelle importante aux ruraux.

L'extension du champ de la planification urbaine par l'institution des zones d'environnement protégé touchera très fortement le monde rural où, par excellence, cette nouvelle procédure s'appliquera en vue d'y protéger les paysages. Il importe donc, au moins autant sinon plus qu'en matière de plans d'occupation des sols, que le monde rural soit consulté et associé à la délimitation de ces nouvelles zones et des règles qui s'y appliqueront.

Plusieurs dispositions de l'article 25 répondent à ce souci. C'est d'abord l'introduction de la notion de communes qui font l'objet d'un aménagement rural. Dans celles-ci, la Commission du plan d'aménagement rural, quand elle a été créée, doit être consultée avant l'institution d'une zone d'environnement protégé. Il sera, en outre, précisé, si vous suivez la proposition de votre Commission, que cette zone a pour objet non seulement la protection des paysages mais aussi celle de l'espace rural et des activités agricoles.

Il est également décidé que les prescriptions architecturales et les règles particulières, applicables dans ces zones à l'occupation et à l'utilisation du sol, ne concerneront pas les travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles et forestières.

Ces règles et prescriptions ne pourront comporter une interdiction de construire, de démolir, d'exécuter certains travaux ou installations ou une application du régime des espaces boisés classés, qu'après avis ou sur proposition de la Commission dite de remembrement. On objectera toutefois que cette Commission est évidemment loin d'exister dans toutes les communes concernées.

Enfin, dans ces Z.E.P., les coupes et abattages d'arbres seront dispensés de la procédure d'autorisation préalable, sauf s'il s'agit de coupes rases ne constituant pas un mode normal d'exploitation.

## **2. Le monde rural face aux contraintes de l'acte de construire.**

Généralement, les plans d'occupation des sols prévoient que les bâtiments liés à l'exploitation agricole sont autorisés ; même dans un site particulièrement remarquable, où ils pourraient être interdits. En définitive, les plans d'occupation des sols peuvent s'analyser comme n'ayant pas pour objet de gêner les activités normales s'exerçant dans l'espace rural mais, au contraire, de les maintenir et de les sauvegarder. En outre, il résulte des dispositions de l'article R. 123-22 du Code de l'urbanisme que la superficie de plancher des bâtiments nécessaires au logement des animaux, des récoltes et du matériel agricole n'est pas comptée dans la densité de construction d'une zone.

Néanmoins, certaines contraintes liées à l'acte de construire peuvent peser sur les activités agricoles. Le présent texte s'efforce de les réduire sur certains points. L'article 53 prévoit que le préfet peut interdire ou limiter les constructions ou les activités susceptibles d'être perturbées par le fonctionnement d'installations classées, dans un périmètre qu'il délimite autour de celles-ci.

L'article 53 *bis* va encore plus loin, dans un sens voisin, puisqu'il dispose que la demande de permis de construire comporte renonciation du pétitionnaire à demander réparation du préjudice causé par des nuisances imputables à des activités agricoles préexistantes. Cette disposition va sans doute trop loin car, s'agissant de cas d'espèce, il faut faire confiance aux tribunaux pour les trancher en équité.

Une dernière disposition liée à l'acte de construire a soulevé une certaine émotion dans les milieux agricoles. Il s'agit du rétablissement du contrôle de l'édification des clôtures. Afin de ne pas



entraver l'activité agricole, votre Commission vous proposera d'exclure de ces règles contraignantes les clôtures habituellement nécessaires à cette activité.

### 3. Les nécessités de l'exploitation agricole.

Deux dispositions ont été prévues pour faciliter l'exploitation agricole et forestière.

La première vise à porter d'un an à dix-huit mois le délai de préavis pour mettre fin à la concession provisoire, après expropriation, de terres à usage agricole (article 41 *bis*).

La seconde (article 18) concerne l'exploitation forestière. Elle augmente le nombre des cas où les coupes et abattages d'arbres ne sont pas soumis à autorisation préalable, en ajoutant les coupes qui entreront dans le cadre d'autorisations générales par catégories fixées par arrêté préfectoral, après avis du centre régional de la propriété forestière. Cette formule souple permettra d'adapter aux besoins propres à chaque département les dérogations accordées *a priori*.

## D. — L'IMPÉRATIF DE LA QUALITÉ DE LA VIE

Il convient d'achever cette présentation générale du projet de loi moins sur le rappel de dispositions particulières que sur une orientation qui caractérise plus ou moins la majeure partie du texte. Il s'agit, pour reprendre une expression à la mode, qui a même reçu une consécration dans la terminologie gouvernementale, de la qualité de la vie. Beaucoup des mesures que nous avons analysées précédemment contribueront effectivement à la protection ou à l'amélioration de l'environnement, qu'il s'agisse de la restauration des quartiers anciens, des zones d'environnement protégé, des périmètres sensibles ou des dispositions visant à empêcher la dispersion des constructions dans les campagnes.

Nous ne citerons que *deux types de mesures* non évoqués jusqu'ici.

D'abord l'article 5, qui prévoit que, désormais, dans une même zone de plan d'occupation des sols, plusieurs coefficients d'occupation du sol pourront être prescrits. Cette possibilité apporte un élément de souplesse qui devrait permettre un urbanisme plus varié et mieux adapté dans son architecture comme dans son mode d'occupation du

sol. Citons encore, au même article, la règle que les plans d'occupation des sols comporteront le tracé des chemins piétonniers et des pistes cyclables.

Une autre mesure est de bien plus grande portée, car elle concerne un problème qui, chaque été, provoque des incidents et suscite des critiques. Il s'agit du *libre accès de tous au littoral maritime*. Au fil des années, l'occupation de cette zone si sensible et si recherchée s'est bien souvent faite dans des conditions abusives, pour ne pas dire scandaleuses. Promoteurs entreprenants et particuliers fortunés n'ont pas hésité à bétonner ou à clore d'innombrables points de nos rivages. La situation actuelle n'est plus admissible et il importe que le législateur fixe, en la matière, des règles précises et claires pour que chacun puisse accéder au bord de mer et s'y promener sans obstacles. Votre Commission vous propose d'amender le texte de l'article 38 *bis* adopté par l'Assemblée Nationale, en vue de mieux définir le droit applicable en la matière. Toutefois, afin de tenir compte de la diversité des situations possibles, elle suggère de laisser aux conseils municipaux intéressés le soin de prévoir les adaptations locales qui pourraient se révéler nécessaires.

Ces considérations sur la qualité de la vie se termineront sur **un regret**. Le projet de loi qui nous est soumis, malgré la multiplicité et la diversité de ses dispositions, ne contribuera qu'indirectement à l'élévation de la qualité architecturale de nos sites construits. Il est bien peu souvent fait mention des prescriptions architecturales pourtant indispensables dans toute politique d'urbanisme aujourd'hui.

\*  
\*\*

Tel qu'il est, **ce projet de loi est**, tout compte fait, **considérable**, mais son ampleur est, cependant, essentiellement d'ordre technique et pratique. La réforme du droit de l'urbanisme qu'il contient — il vaudrait mieux parler des réformes — est d'importance variable selon les domaines touchés. **Mais l'ensemble est très loin d'être négligeable**. Votre Commission estime donc que ce texte est très utile et qu'il vient à son heure.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### Article premier.

*Observations de la Commission :* Les premiers articles L. 110-1 et suivants du Code de l'urbanisme fixent les règles générales d'utilisation du sol. Celles-ci concernent notamment la localisation, la desserte, l'implantation, le volume et l'aspect des constructions. Elles peuvent justifier le refus d'un permis de construire, au même titre que les dispositions particulières fixées par les lois, les règlements et les plans d'occupation des sols ou les documents qui tiennent lieu de ces derniers.

Le texte proposé prévoit que ces règles générales en matière d'utilisation du sol s'appliquent dans toutes les communes du pays, à l'exception des territoires dotés d'un P.O.S. ou d'un document en tenant lieu. Il est, en outre, précisé qu'un règlement d'administration publique fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents.

Toutefois, ces nouvelles dispositions ne devraient entrer en vigueur que dans un délai qui sera fixé par le règlement visé au paragraphe précédent.

La nouvelle rédaction modifie sensiblement le régime juridique applicable en la matière. Le texte actuel du troisième alinéa de l'article L. 110-1 du Code de l'urbanisme dispose, en effet, que les règles générales d'utilisation du sol s'appliquent dans toutes les communes, même dans celles qui sont dotées de plans d'aménagement. Il est seulement prévu que ces documents peuvent apporter des modifications aux règles générales.

Le nouveau système proposé est, en quelque sorte, à l'opposé de l'actuel, puisque, désormais, les règles générales d'utilisation du sol ne s'appliqueront plus que dans les communes ou dans les parties de commune qui ne sont pas dotées d'un P.O.S. ou d'un document en tenant lieu. En outre, ce ne sera plus une mesure d'ordre particulier, mais une mesure d'ordre général, en l'occurrence un règlement d'administration publique, qui déterminera celles de ces règles qui devront ou pourront être appliquées dans les territoires couverts par les P.O.S. ou les documents en tenant lieu.

Cette nouvelle disposition établit une sorte de prééminence des documents d'urbanisme sur les règles générales d'utilisation du sol. Cette mesure a l'avantage de la souplesse : chaque document pourra ainsi adopter les règles les mieux adaptées au territoire qu'il concerne. On peut cependant s'interroger sur les risques de trop grande diversité qui pourrait ainsi s'instituer entre les communes. Mais on observera ici que le règlement d'administration publique fixera celles des règles générales qui doivent demeurer applicables partout. A la limite donc, le nouveau texte est plus contraignant que l'ancien, puisque désormais les documents d'urbanisme ne pourront plus apporter de modifications à n'importe quelle règle générale.

L'Assemblée Nationale a amendé ce texte sur deux points. Elle a d'abord modifié la numérotation de l'article du Code de l'urbanisme pour tenir compte des changements résultant de la loi portant réforme de la politique foncière. Elle a également adopté un amendement qui précise qu'une partie seulement des règles générales constituant le règlement national d'urbanisme seront ou pourront demeurer applicables sur les territoires couverts par les documents de planification urbaine. Cette nouvelle rédaction implique que les dispositions spécifiques codifiées aux articles R. 440-1, R. 440-8 et suivants resteront en tout état de cause applicables.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Article premier *bis* (nouveau).

*Observations de la Commission* : L'article L. 111-5 du Code de l'urbanisme, créé par la loi portant réforme de la politique foncière, vise à éviter que la division d'un terrain, dont tout ou partie des droits de construire ont déjà été utilisés, ne permette de dépasser le coefficient d'occupation du sol affecté à l'ensemble initial de terrain.

C'est pourquoi le troisième alinéa de cet article dispose que toute convention, entraînant le détachement d'une partie du terrain ou y faisant suite, doit être précédée de la délivrance d'un certificat d'urbanisme portant sur la totalité du terrain. La convention doit reproduire les indications contenues dans ce certificat et faire l'objet des formalités de publicité foncière. Cette règle est indispensable pour que l'autorité administrative et les tiers soient informés de la division d'un terrain.

Toutefois, en certains cas, cette formalité risque de faire double emploi avec d'autres autorisations administratives spécifiques, par exemple en cas de lotissement ou de cessions de terrains aménagés dans une Z.A.C. C'est pourquoi il est proposé qu'un décret en Conseil

d'Etat prévoient les cas où il pourra être dérogé à cette obligation d'obtenir un certificat d'urbanisme.

Cette disposition apporte un élément de souplesse indispensable au bon fonctionnement du système institué en décembre dernier et votre Commission vous propose de l'adopter sans modification.

## Art. 2.

*Observations de la Commission :* Certains articles du Code de l'urbanisme fixent les conditions dans lesquelles sont autorisées ou agréées la construction ou la transformation des bâtiments, locaux ou installations. L'article L. 110-1 fixe les règles générales d'utilisation du sol en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation, le volume et l'aspect des constructions. L'article L. 421-1 impose l'obligation d'obtenir un permis de construire avant toute construction. L'article L. 510-1 prévoit qu'un agrément du Ministre chargé de l'Urbanisme peut être exigé pour la construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation des locaux ou installations servant aux diverses activités ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle. Ces autorisations ou agréments sont généralement subordonnés à l'existence préalable des équipements collectifs nécessaires.

On sait qu'il arrive cependant que certaines constructions soient exécutées en infraction à ces dispositions. Or, même dans ce cas, les services ou entreprises chargés des réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone, sont actuellement tenus de desservir ces bâtiments.

Afin de mettre fin à cette situation, le Gouvernement propose que, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges, le raccordement définitif à ces divers réseaux sera subordonné à une autorisation ou à un agrément régulier de la construction ou de la transformation réalisée.

Cette disposition restrictive et contraignante n'entrera toutefois en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

L'aspect positif de cette mesure est de renforcer et de concrétiser le caractère impératif des autorisations et des agréments exigés pour la construction ou la transformation d'un bâtiment. Il est pour le moins choquant que celui qui a réalisé irrégulièrement une telle opération puisse arguer ensuite des clauses des cahiers des charges des entreprises concessionnaires ou fermières pour exiger que son bâtiment soit desservi par les divers réseaux de services publics.

L'Assemblée Nationale n'a apporté à ce texte que deux modifications de caractère rédactionnel.

Votre Commission juge que cette mesure contribuera à renforcer l'efficacité des règles d'urbanisme.

Elle vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

### Art. 2 bis (nouveau).

*Observations de la Commission* : Cet article additionnel a été adopté à la suite d'une concertation entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale. Il a pour objet d'unifier les règles de calcul de la surface de plancher développée hors œuvre d'une construction, applicables au plafond légal de densité et à la taxe locale d'équipement, et déterminées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

On pourra regretter que l'article L. 112-7, voté en décembre dernier, doive déjà être refondu. Cela ne semble pas un élément très positif d'appréciation pour les conditions dans lesquelles s'élaborent actuellement les principales réformes.

Le texte réglementaire d'application a été publié le 30 mars dernier (décret n° 76-276 du 29 mars 1976). L'article R. 112-2 du Code de l'urbanisme, qui y figure, dispose que la surface de plancher considérée pour l'application du système du P.L.D. est égale à la somme des surfaces de plancher développées hors œuvre de la construction après déduction :

— D'abord, d'un forfait de 15 % de la surface totale ou de 25 % en ce qui concerne les maisons à usage d'habitation ne comportant qu'un seul logement. Ce forfait est censé représenter la surface des combles et sous-sols non aménagés et celle des terrasses, balcons ou loggias.

— Ensuite, des surfaces des parties de bâtiments aménagées en vue du stationnement des véhicules, à condition qu'elles soient destinées à la satisfaction des besoins des occupants et des usagers de l'immeuble.

Ce système n'a pas semblé bon pour plusieurs raisons. On lui a reproché, en premier lieu, d'être différent du mode de calcul institué pour la T.L.E., notamment en ce qui concerne les bâtiments agricoles, qui peuvent être exemptés de cette taxe par la délibération du Conseil municipal. En outre, on a exprimé la crainte que le mécanisme de forfaitisation n'incite à réaliser des projets de construction médiocres au point de vue de l'esthétique et du respect des architectures locales traditionnelles, parce que les balcons, loggias et terrasses ne sont

pas formellement exclus des bases de calcul et ne sont déduits que dans la limite de 15 ou 25 %, quelles que soient leurs caractéristiques et leur importance réelles.

Afin d'éviter d'instituer deux systèmes voisins mais divergents, il est proposé d'unifier la définition de l'établissement de l'assiette du P.L.D. et de la T.L.E., en précisant que sont exclus du calcul de la surface de plancher développée hors œuvre, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, les combles et sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour d'autres activités, les aires de stationnement, les surfaces nécessaires aux aménagements en vue de l'amélioration de l'hygiène des locaux et les surfaces annexes aux bâtiments d'exploitation agricole.

Cette exclusion de plein droit de certains bâtiments à usage agricole entraîne la modification de l'article 1585-C-IV du Code général des impôts.

Votre Commission vous propose de prévoir expressément l'exclusion de la S.H.O. des balcons, loggias et terrasses, afin de laisser plus de souplesse aux conceptions architecturales à mettre en œuvre.

### Art. 3.

*Observations de la Commission :* Les dispositions relatives aux sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol sont actuellement dispersées dans divers articles du Code de l'urbanisme ou même dans des textes non codifiés. Il est proposé de les regrouper dans des articles nouveaux, insérés au début du Code, afin de souligner leur caractère général. Seuls les sursis découlant des plans d'occupation des sols et des zones d'aménagement concerté ne seraient pas visés ici.

Ce sont donc de nouveaux articles qui seraient ajoutés au Code de l'urbanisme.

*Art. L. 110-6.* — Cet article dispose que, dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération et pour les terrains compris dans celle-ci, l'autorité administrative peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation de travaux, constructions ou installations.

On remarquera que cette formule est sensiblement plus large que celle des actuels articles L. 421-4 et L. 440-1 du Code de l'urbanisme, qui ne prévoient la possibilité de sursis à statuer que dans le

cas de *travaux publics*, et encore à condition que la réalisation projetée risque de rendre plus onéreuse ou de compromettre l'exécution desdits travaux.

Désormais, le sursis est possible dès lors qu'il s'agit d'une *opération déclarée* d'utilité publique et pour tous les terrains devant être compris dans l'opération.

Pour le reste, les modalités du sursis demeurent inchangées : la décision doit être motivée ; le sursis ne peut excéder deux ans ; à l'expiration de ce délai, l'autorité administrative doit prendre une décision.

*Art. L. 110-7.* — Cet article reprend le cas visé jusqu'ici par les articles L. 421-4 et L. 440-1, c'est-à-dire celui des travaux publics. Comme antérieurement, le sursis peut être opposé, dans les conditions du nouvel article L. 110-6 précédent, dès que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération, si l'acte décidant cette dernière a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation. Toutefois, il n'est plus nécessaire que les terrains affectés par le projet aient été délimités.

*Art. L. 110-8.* — Afin d'unifier les régimes de garanties assurées aux propriétaires de terrains, il est prévu que, si à la suite d'un sursis à statuer, un refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol est opposé, ces propriétaires pourront mettre en demeure la collectivité ou le service public de procéder à l'acquisition de leur terrain. Les conditions et délais figurant à l'article L. 123-9 s'appliquent alors.

Rappelons que cet article L. 123-9 concerne les terrains réservés par un plan d'occupation des sols pour une voie ou un ouvrage public, une installation d'intérêt général ou un espace vert.

*Art. L. 110-9.* — Cet article a une portée plus générale que les précédents, puisqu'il vise tous les cas de sursis à statuer, c'est-à-dire non seulement ceux prévus aux articles L. 110-6 et L. 110-7 ci-dessus, mais aussi ceux prévus par les articles L. 123-5 (plans d'occupation des sols), L. 123-7 (zones d'aménagement concerté) et L. 313-2 (secteurs sauvegardés).

Ce texte dispose que, à l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'autorité administrative ne peut opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis que s'il est *fondé sur un motif différent* du premier.

En outre, même si un autre motif justifie un nouveau sursis, la durée totale des sursis successifs ne pourra, en aucun cas, excéder quatre ans.



L'Assemblée Nationale a modifié cet article. Elle a d'abord refondu l'ordre des nouveaux articles insérés dans le Code de l'urbanisme, ainsi que leur numérotation.

Le nouvel article L. 111-7 a une portée générale et énumère tous les cas où il est possible de surseoir à statuer.

L'article L. 111-8 comporte les deux principales modifications par rapport au projet du Gouvernement : il réduit de quatre à trois ans la durée totale maximum des sursis qui peuvent être opposés par l'Administration ; il dispose qu'à l'expiration de la période de validité du sursis, l'autorité administrative doit statuer dans un délai de deux mois, sinon l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée.

L'article L. 111-11 prévoit que, pour que le sursis à statuer puisse être opposé s'il y a risque de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, il faudra non seulement que la mise à l'étude du projet ait été prise en considération, mais aussi que les terrains affectés par ce projet aient été délimités.

Votre Commission vous propose de modifier ces textes sur plusieurs points.

A l'article L. 111-8, elle approuve tout à fait la disposition qui impose à l'Administration une durée maximum pour opposer un sursis à statuer. Toutefois, il lui paraît que le délai de quatre ans proposé par le Gouvernement était meilleur que celui de trois ans. Si l'Administration peut opposer valablement un second sursis fondé sur une autre disposition législative que celle qui a servi de fondement au premier, on voit mal pourquoi ce second sursis, bien que justifié, ne pourrait s'appliquer pendant la durée normale de deux ans. Mais la raison majeure réside dans la complexité même des problèmes qui conduisent généralement l'Administration à surseoir à statuer. A cet égard, un délai maximum de quatre ans n'a rien d'excessif, même si l'on doit regretter de tels états de fait.

Mais la mesure la plus dangereuse, adoptée par l'Assemblée Nationale, réside dans le dernier alinéa de l'article L. 111-8. En effet, à l'expiration du délai de sursis, l'autorité administrative doit statuer dans les deux mois. Si elle ne le fait pas, et même sans réquisition de l'intéressé, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée. On mesure tous les risques que créerait l'existence d'une pareille disposition : les risques de permis tacites entachés d'irrégularités seraient beaucoup trop grands, sans que le requérant n'ait eu à intervenir. Il convient donc de prévoir expressément que cette automaticité, indispensable à la sauvegarde des droits des propriétaires mais qui peut nuire gravement à l'intérêt

général, ne puisse jouer qu'après confirmation de sa demande par le pétitionnaire.

A l'article L. 111-9, votre Commission vous propose de rectifier une erreur matérielle : il faut lire *la* déclaration d'utilité publique et non *sa* déclaration.

Aux articles L. 111-10 et L. 111-11, il convient de préciser que les décisions de sursis à statuer doivent être prises dans les conditions définies à l'article L. 111-8.

Il paraît également opportun de préciser que la prise en considération d'un projet de travaux publics est effectuée par l'autorité administrative.

Enfin, en vue de permettre une lecture logique du Code de l'urbanisme — ce qui est, rappelons-le, un des objectifs de ce projet de loi — il faut que le texte concernant le droit de délaissement en cas de sursis à statuer, sur la base de la D.U.P. d'une opération ou de la mise à l'étude d'un projet de travaux publics, figure dans le Code à la suite des articles qui instituent ces deux cas de sursis. Il faut donc que le texte figurant à l'article L. 111-9 vienne après ceux des articles L. 111-10 et L. 111-11.

Sous le bénéfice de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter l'article 3.

#### Art. 4.

*Observations de la Commission* : Cet article est une simple conséquence du précédent. La législation sur le sursis à statuer étant refondu, il y a lieu d'abroger les textes en vigueur jusqu'ici, qui sont remplacés par les nouveaux textes proposés par le présent projet de loi.

En raison de nouvelles rédactions prévues aux articles 53 et 54 *bis* du projet de loi, il y a lieu de modifier la liste des textes abrogés par le présent article 4, à titre de coordination.

#### Art. 5 A (nouveau).

*Observations de la Commission* : Ce texte résulte de la « synthèse » entre deux amendements d'origine parlementaire et un autre d'origine gouvernementale. Il a pour objet d'associer les chambres d'agriculture à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols. A la requête du Gouvernement, qui souhaitait que cette association ne se fasse pas

« contre le gré » des chambres d'agriculture, l'Assemblée Nationale a prévu que celles-ci devraient faire une demande pour faire partie des groupes de travail.

Le principe posé par ce texte n'appelle pas d'observations particulières en ce qui concerne cette participation des chambres d'agriculture à l'élaboration des documents d'urbanisme, que votre Commission approuve sans aucune réserve.

Par contre, votre Commission est amenée à souligner deux conséquences regrettables du texte adopté par l'Assemblée Nationale.

La première est d'ordre formel, mais elle est d'importance. En effet, trois articles du Code de l'urbanisme traitent de la participation des chambres de commerce et d'industrie et de celles de métiers à l'élaboration des documents d'urbanisme : les articles L. 121-4 et L. 121-5 s'appliquent aux S.D.A.U. ; l'article L. 121-6 aux seuls P.O.S.

Or le texte voté par l'Assemblée Nationale mélange allègrement tout cela et, sans souci de cohérence, parle à la fois des S.D.A.U. et des P.O.S. dans le nouveau texte de l'article L. 121-6, sans que, pour autant, les actuels articles L. 121-4 et L. 121-5 aient été ni supprimés ni modifiés ! Il faut donc essayer de coordonner tout cela.

La seconde conséquence est plus grave, car elle touche au fond. En effet, l'article L. 121-6 actuel prévoit que les chambres de commerce et d'industrie et celles de métiers participent *de droit* à l'élaboration des P.O.S. Le nouveau texte fait que, désormais, elles ne pourraient plus y être associées *qu'à leur demande*.

Comme ce texte s'applique aussi à l'élaboration des S.D.A.U., il en serait de même dans ce dernier cas, ce qui introduirait dans le Code de l'urbanisme deux dispositions radicalement contradictoires : l'article L. 121-4 et le nouvel article L. 121-6. Afin d'éviter toutes ces incohérences de forme et de fond, votre Commission vous propose de remplacer le texte voté par l'Assemblée Nationale par une nouvelle disposition qui créerait un article L. 121-7 dans le Code de l'urbanisme, article qui instituerait la participation des chambres d'agriculture à l'élaboration des S.D.A.U. et des P.O.S. Il paraît opportun de maintenir dans ce texte la modalité d'une demande de ces organisations, car on peut penser qu'en milieu urbain, elles jugeront inutile d'être associées à des études qui ne les concernent pas. Naturellement, à partir du moment où elles en feront la demande, elles feront automatiquement partie des groupes de travail.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 5 A ainsi modifié.

## Art. 5.

*Observations de la Commission* : Ce texte modifie le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, qui détermine le contenu des plans d'occupation des sols quant aux règles générales et aux servitudes d'utilisation du sol.

Outre quelques améliorations de forme, le nouveau texte contient plusieurs adjonctions.

Il est précisé que dans une même zone urbaine ou d'affectation des sols, les P.O.S. peuvent fixer non plus seulement *un* mais *plusieurs* coefficients d'occupation des sols (C.O.S.). Ces C.O.S. pourront évoluer selon la nature des constructions prévues. Le C.O.S. ne sera donc plus fonction essentiellement de la capacité des équipements collectifs existants ou à créer. Cette nouvelle possibilité vise à privilégier certaines formes de construction ou certains types d'affectation des bâtiments. Cette disposition figurait déjà, dans une rédaction très voisine, dans le projet de loi qui visait à instituer une taxe locale d'urbanisation.

Une seconde innovation consiste à délimiter des zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction sur place des bâtiments existants pourra être autorisée, voire imposée, avec une densité au plus égale à l'ancienne, quel que soit le C.O.S. prévu. Ceci devrait permettre de conserver le caractère de certains quartiers ou de certains alignements. Il s'agit également d'un texte qui figurait dans le projet de loi sur la taxe d'urbanisation.

Troisième innovation : les P.O.S. ne préciseront plus seulement le tracé et les caractéristiques des *principales* voies de circulation, mais ceux de toutes les voies à conserver, à modifier ou à créer, y compris les *rues ou sentiers piétonniers et les pistes cyclables*. Cette nouvelle rédaction nous paraît supérieure à l'ancienne sur deux points. Premier point, la règle que les P.O.S. ne doivent préciser le tracé et les caractéristiques que des seules voies principales était peu satisfaisante. Il importe que toutes les voies figurent au plan. En outre, la notion de « voie principale » était imprécise. Le deuxième point vise un objectif récent : rendre leur place aux piétons et aux cyclistes dans la ville et, par là, combattre la tendance excessive à privilégier les transports motorisés, individuels ou collectifs. Ce qu'on doit espérer, c'est que cette nouvelle obligation de mentionner les voies piétonnières ou cyclables incitera les auteurs des P.O.S. à multiplier ce type de voies dans toutes les zones urbaines.

Quatrième innovation : les P.O.S. pourront délimiter des secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire pourra être subor-

donnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où il est prévu de construire. Cette disposition devrait permettre de faciliter les opérations de curetage des centres urbains en évitant, ce faisant, d'augmenter la densité des constructions.

Une autre innovation, capitale, figurait initialement dans cet article 5. Le paragraphe 8° y créait, en effet, la procédure des transferts de C.O.S. Nous analyserons cette disposition sous l'article 6 *bis* (nouveau) où elle a été finalement transférée.

Outre ceci, l'Assemblée Nationale a modifié cet article sur cinq autres points.

Premièrement, il est précisé que la délimitation des zones urbaines se fera en considérant non seulement la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants, mais aussi, désormais, les structures agricoles. Cette addition devrait permettre de mieux éviter les risques de démantèlement des exploitations.

Deuxièmement, une modification de caractère rédactionnel est apportée au paragraphe 3°, relatif aux zones et parties de zones dans lesquelles sont fixés les C.O.S. Votre Commission estime que la notion de zone d'affectation ainsi introduite risque d'être interprétée restrictivement, notamment parce que cette formule ne figure pas à l'alinéa 1°. Elle vous propose donc de supprimer les mots « d'affectation ».

Troisièmement, la rédaction du 3° *bis* est modifiée sur plusieurs points. Désormais, dans certaines zones dont on veut conserver le caractère, ce n'est plus seulement la reconstruction sur place mais aussi l'aménagement de bâtiments existants qui pourront être imposés avec une densité égale à l'ancienne, même si elle est supérieure au C.O.S. applicable.

Le Ministre de l'Équipement a précisé ce qu'il entendait par aménagement avec une « densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie ». Par aménagement, il faut entendre la transformation de vieux immeubles en immeubles répondant aux normes du confort moderne. Ainsi, lorsqu'on ajoute à un logement ancien, qui en était dépourvu, cinq mètres carrés pour l'aménagement d'une salle de bains.

Votre Commission est favorable à cette disposition, qui devrait favoriser la sauvegarde du caractère des quartiers anciens sans empêcher leur modernisation. Toutefois il lui semble justifié que cette possibilité de reconstruction ou d'aménagement à l'identique puisse être non seulement « imposée » mais aussi « autorisée », comme dans le texte initial du Gouvernement. D'autre part, il convient d'apporter au paragraphe 3° *bis* une modification de nature rédactionnelle rendue

nécessaire par le fait que l'Assemblée Nationale n'a pas adopté un amendement complétant le paragraphe 3° précédent, amendement qui était lié à celui qui a ensuite modifié le paragraphe 3° bis.

Quatrièmement, l'Assemblée Nationale a ajouté aux motifs d'ordre esthétique ou historique qui justifient la protection ou la mise en valeur de quartiers, rues, monuments et sites, les motifs d'ordre écologique (paragraphe 5°). Votre Commission accepte cette addition et suggère que, pour en tenir compte, la mention des secteurs soit ajoutée à celle des sites, ceux-ci se rattachant davantage à la notion esthétique ou historique qu'à celle d'écologie, que recouvre mieux le terme de secteur.

Cinquièmement, l'Assemblée Nationale a ajouté un paragraphe 6° bis pour préciser que les P.O.S. localisent, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles. Cette formule quelque peu obscure et paradoxale vise à assurer la protection juridique des jardins familiaux, qui existent encore dans le tissu urbain, généralement à la périphérie des villes. En fait, d'ailleurs, comme le Rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges l'a précisé devant l'Assemblée Nationale, cette disposition dépasse la notion de jardins familiaux : elle englobe aussi certains terrains maraîchers ou certaines autres cultures telles que les pépinières, qui subsistent encore en zone urbaine dans de nombreuses communes. La Commission des Affaires économiques est favorable au maintien de ce paragraphe 6° bis.

Sous le bénéfice des amendements qu'elle vous propose, votre Commission est favorable à l'adoption de l'article 5.

## Art. 6.

*Observations de la Commission:* La question des dérogations aux divers documents d'urbanisme existants a provoqué, au cours de ces dernières années, de nombreuses difficultés. Devant l'absence de prescription législative en ce domaine et le caractère incertain des textes réglementaires applicables, certains responsables de l'urbanisme ont parfois autorisé des dérogations plus ou moins contestables. On se rappelle que, le 17 mars 1972, M. Chalandon, alors Ministre de l'Équipement et du Logement, avait dû faire paraître une circulaire pour interdire formellement toutes les dérogations, après notamment un arrêt du Conseil d'Etat qui avait annulé le permis de construire d'une partie du domaine immobilier de Montval à Marly-le-Roi (Yvelines). Seules, les adaptations mineures restaient possibles.

Le nouveau texte proposé confirme cette évolution en interdisant toute dérogation aux règles et aux servitudes définies par un P.O.S.,

sauf lorsqu'il s'agit d'adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. S'agissant d'un texte législatif, qui doit avoir un caractère à la fois général et souple, la formulation retenue peut sembler la moins mauvaise. On observera toutefois que cette rédaction ouvre un vaste champ d'incertitudes. Qu'est-ce qu'une adaptation mineure ? Une telle adaptation peut-elle être considérée comme rendue nécessaire ? De beaux jours en perspective pour les hommes de loi.

Devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Équipement a précisé ce qu'il entend par adaptation mineure. Elle jouera, par exemple, quand un prospect, dans une rue, ne sera pas tout à fait convenable ni tout à fait cohérent avec le C.O.S. De même, lorsqu'à cause de la forme biscornue d'une parcelle, il ne sera pas possible de respecter strictement la distance par rapport à la propriété voisine pour réaliser une construction.

Selon le Ministre, l'article 6 devrait donc à la fois empêcher les « scandales plus ou moins larvés » que constituaient certaines dérogations aux P.O.S., tout en donnant à l'Administration les moyens de desserrer le carcan réglementaire pour l'adapter à certaines données de la réalité.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 6 bis (nouveau).

*Observations de la Commission.* Cet article résulte du déplacement de l'alinéa 8°, que l'article 5 du projet initial proposait d'introduire à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme relatif au contenu des P.O.S. La mesure a paru suffisamment particulière pour faire l'objet d'un article propre à l'intérieur de ce Code.

L'innovation qui est proposée ici est, en effet, importante. Elle permettra, avec l'accord de l'autorité administrative, les *transferts de coefficients d'occupation des sols à l'intérieur d'une zone naturelle protégée*, en raison de la qualité de ses paysages. Ce nouveau mécanisme devrait permettre le regroupement des constructions de même nature, dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. En cas de transfert, le constructeur n'aura pas à verser de participation pour surdensité, prévue par l'article L. 332-1, sur la parcelle qui sera bâtie. Inversement, la totalité de la parcelle à l'origine du transfert sera frappée de plein droit d'une servitude non aedificandi. Cette dernière sera constatée par acte authentique publié au bureau des hypothèques et ne pourra être levée que sur avis conforme du Conseil d'État. Cette disposition figurait aussi dans le projet de loi sur la taxe d'urbanisation.

Ce mécanisme présente apparemment des avantages. En effet, certains sites présentent un intérêt esthétique, écologique et social, qui serait détruit par la généralisation et la dispersion des constructions. Souvent, l'absence d'équipements justifie que ces zones ne soient pas à urbaniser. Mais lorsque des équipements existent ou sont créés, il convient de veiller à ce que l'urbanisation demeure à la fois limitée et bien localisée.

Le mécanisme du transfert de C.O.S. semble répondre à ce double objectif :

— Il tend à favoriser un regroupement de l'urbanisation dans certains secteurs de la zone naturelle et, par conséquent, à assurer la protection totale du reste de la zone. Mais il y a lieu de souligner que ce transfert demeure une faculté, d'où il résulte que l'objectif souhaitable ne sera pas forcément atteint.

— Il peut favoriser la sauvegarde durable des espaces naturels autour des secteurs de construction. En effet, sur les parcelles dont le C.O.S. aura été transféré, aucune construction ne pourra plus être édiflée. Mais, encore une fois, cela suppose que le mécanisme du transfert de C.O.S. joue bien.

Malgré son extrême complexité, la discussion à l'Assemblée Nationale a permis de préciser quelque peu cette nouvelle formule qui soulève beaucoup de questions et même de passions.

A l'issue d'un long débat et de la discussion d'innombrables amendements et sous-amendements, l'Assemblée Nationale a finalement adopté un amendement gouvernemental, qui avait été rectifié deux fois. Le nouveau texte n'est pas fondamentalement différent de celui du projet initial du Gouvernement.

En dehors de diverses modifications de nature rédactionnelle, les changements notables concernent l'idée que les zones où s'appliqueront les transferts de C.O.S. sont à protéger tout en étant normalement constructibles ; la suppression de l'exemption de la redevance pour surdensité prévue par l'article L. 332-1 en cas de transfert de C.O.S. ; enfin, la règle que, dans les secteurs de regroupement, il ne peut y avoir dépassement du C.O.S. que s'il y a eu transfert.

Le complément apporté à la notion de zones protégées en raison de la qualité de leurs paysages précise qu'elles sont protégées « *tout en étant normalement constructibles* ». Il est permis de s'interroger sur la signification de cette adjonction. La formule est vague. Devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Équipement a précisé que « dans son esprit, une zone à protéger comportant un site classé ou un bois à préserver ne peut viser qu'une zone qui, bien qu'étant normalement constructible, est affectée d'un coefficient



d'occupation des sols global extrêmement faible, de l'ordre d'un centième ». On se trouve donc dans la situation où, à partir de terrains constructibles mais assortis de C.O.S. extrêmement faibles, on regrouperait les constructions dans une zone d'accueil où le C.O.S. restera lui-même assez faible, de l'ordre de 0,20 ou de 0,15. En résumé, il s'agit de zones où la possibilité physique de construction entre en conflit avec la nécessité juridique de protéger le paysage.

Cette déclaration est importante dans la mesure où elle éclaire un peu mieux la conception du Gouvernement au sujet de ce projet de transfert de C.O.S. Pour préciser davantage la portée et les limites de la mesure qui nous est proposée par l'article 6 *bis*, il convient maintenant de rappeler, à la lumière de la déclaration du Ministre, les différents types de zones naturelles qui existent dans les territoires couverts par les P.O.S. Ces zones appartiennent, on le sait, à quatre « familles » pour reprendre la terminologie des documents explicatifs diffusés par le Ministère de l'Équipement.

*La famille N.A.* groupe les zones d'urbanisation future. Ces zones naturelles sont destinées à des urbanisations futures organisées. Il convient donc d'y éviter les occupations et utilisations du sol qui les rendraient ultérieurement impropres à cette urbanisation, sauf à recourir à des expropriations onéreuses.

*La famille N.B.* comprend les zones naturelles ordinaires, qui regroupe les territoires n'appartenant pas aux trois autres catégories. Il s'agit donc de zones mal équipées en V.R.D., qui ne sont pas destinées à accueillir ultérieurement une urbanisation organisée et qui ne sont pas spécialement à protéger pour des raisons de sites, paysages, richesses agricoles, etc. Toutefois, rien n'empêche, en fonction de l'évolution urbaine locale, de transformer par la suite ces zones N.B. en zones urbaines ou en zones N.A.

*La famille N.C.* englobe les zones dans lesquelles des protections diverses s'imposent, afin de garantir des richesses économiques ou naturelles exploitées ou destinées à l'être. L'agriculture est la principale richesse, celle qu'on rencontre le plus couramment, mais elle n'est pas la seule. En effet, outre les zones à forte valeur agronomique, on y trouve des zones de carrières ou de protection de gisements de matériaux, des zones de protection des ressources en eau et des zones de protection de champs de neige.

*La famille N.D.* est celle des zones de site, de risques ou de nuisances. Il s'agit donc de zones pour lesquelles il est indispensable d'établir une réglementation capable soit d'assurer la sauvegarde d'un site ou d'un monument naturel, classé ou non, soit de protéger un territoire contre des risques naturels ou des nuisances.

On trouve dans cette catégorie hétérogène, les zones suivantes :

- les zones dont la flore et la faune méritent d'être protégées (zones de dunes ou de marécages...);
- les zones à caractère agricole soumises à risque d'inondation ;
- les zones dont la qualité du paysage justifie la sauvegarde ;
- les zones où un site ou un monument est classé.

Les diverses protections relevant de cette famille N.D. conduisent à une réglementation toujours sévère qui exclut ensembles d'habitations, lotissements et établissements industriels classés ou non. Quand certaines possibilités d'occupation du sol y sont admises, elles doivent être très sérieusement étudiées.

Comme le Ministre de l'Équipement l'a indiqué devant l'Assemblée Nationale, le transfert de C.O.S. « ne peut donc s'appliquer que dans certaines parties des zones N.D., c'est-à-dire des zones protégées soit au titre des sites, soit à celui des espaces boisés ». Comme le Ministre l'a d'ailleurs précisé : « la plupart des zones qui sont prévues dans les nombreux P.O.S. sont protégées en tant que telles et ne sont donc pas concernées par le transfert de C.O.S. ». En outre, il faut souligner que ce transfert « ne saurait s'appliquer dans toutes les communes qui n'ont pas de P.O.S., puisqu'il s'agit d'une disposition spéciale à ces documents d'urbanisme ». En particulier, il ne s'appliquera pas dans les zones de protection des paysages, prévues à l'article 25 du projet de loi, qui auront, dans une certaine mesure, le même objet, mais qui feront l'objet d'autres dispositions que celles applicables aux P.O.S.

On se trouve finalement en présence de deux types de documents réglementant l'utilisation et l'occupation du sol :

- les plans d'occupations des sols, qui doivent normalement s'intégrer dans un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme à l'aire d'application plus vaste et qui peuvent comprendre des zones protégées en raison de la qualité de leur paysage ;
- les zones de protection des paysages, prévues par l'article 25 et dont l'appellation exacte reste à fixer, qui pourront être créées dans les territoires qui ne sont pas couverts par un P.O.S. et qui auront pour objet la protection non seulement des paysages mais aussi celle de l'espace rural et des activités agricoles.

Rappelons enfin qu'une partie notable du territoire national ne relèvera ni des P.O.S. ni même de ces zones de protection des

paysages de l'article 25, qui peuvent s'analyser comme des P.O.S. simplifiés.

Ces explications, peut-être un peu trop longues, permettent de mieux situer la portée et les limites de la procédure de transfert de C.O.S. que l'article 6 *bis* propose d'instituer. *Cette procédure ne s'appliquerait que dans la majeure partie des zones N.D.* Cette précision permet de faire face à ce qui constitue à la fois une objection et une tentation majeures : le risque de voir créer des zones de transfert de C.O.S. un peu partout, au gré des pressions et des intérêts personnels ou locaux. On sait désormais qu'il ne peut en être ainsi.

Si l'on peut ainsi mieux apprécier la portée de la mesure proposée, force est de reconnaître que c'est sur son caractère relativement limité qu'il faut, en définitive, insister. D'après les chiffres communiqués par le Ministère de l'Équipement, pour 1.564.000 hectares actuellement couverts par des P.O.S. recensés, les zones N.D. ne représentent que 446.000 hectares, soit environ 29 % des territoires concernés. Encore faut-il souligner qu'une partie de ces 29 % ne sera pas visée : celle qui correspond aux zones de risques ou de nuisances, que nous indiquions précédemment, où, par définition, la construction est interdite ou strictement réglementée pour des raisons spéciales.

En dernière analyse, il s'agit donc de prévoir *une possibilité de transfert de C.O.S. sur moins de 30 % des territoires couverts par un P.O.S.*, c'est-à-dire là où, en raison même de la qualité des paysages, la pression de l'urbanisation se fait plus vive, alors que cette qualité justifie des mesures appropriées de protection des sites. Il s'agit donc bien de zones « normalement constructibles », même si cette formule est juridiquement trop floue, mais aussi de secteurs qu'il faut protéger contre une construction anarchique, notamment contre celle qui, dans des secteurs de cette nature, aboutit à « miter » le paysage de maisons individuelles dispersées et, le plus souvent, sans beauté.

Cette notion de protection des paysages nous rapproche, ne serait-ce que par l'usage des mêmes termes, des zones que l'article 25 du projet de loi propose de créer. Mais on voit bien qu'il s'agit d'une analogie et non d'une identité : les sites des zones N.D. relèvent de la protection contraignante et précise des P.O.S., non de celle, plus sommaire, prévue par l'article 25.

A l'inverse, d'ailleurs, un autre risque apparaît dans la politique d'urbanisme actuelle. Par réaction contre l'excès de « béton » des quinze ou vingt dernières années, beaucoup de bons esprits ont tendance aujourd'hui à vouloir interdire à peu près toute construction sur des zones entières. Les sites des zones N.D. sont, au premier

chef, visés par cette évolution. On voit que la radicalisation de cette tendance aboutirait à une situation absurde : stériliser des territoires étendus où, pratiquement, aucune construction ne serait plus autorisée. Ceci serait contraire aux caractéristiques de notre civilisation actuelle, dominée par les loisirs et le désir de s'évader du cadre urbain.

Il faut donc avoir tous ces éléments d'appréciation présents à l'esprit pour analyser la procédure de transfert de C.O.S. proposée par l'article 6 *bis*. Votre Commission des Affaires économiques y a ainsi procédé. Après un long débat, elle a considéré que le système proposé est bien loin de répondre aux objectifs qu'annonce le Gouvernement. La sauvegarde des intérêts des propriétaires lui paraît fort mal assurée par un mécanisme qui ouvre la porte aux marchandages, aux injustices et aux incertitudes les plus dangereuses. Le fait qu'il ne s'appliquerait que dans les zones N.D., dont la définition n'est fondée sur aucun texte législatif ni même sur aucune définition juridique précise, n'apporte aucune garantie véritable contre les risques de généralisation d'un système difficilement acceptable.

Le transfert de C.O.S. ne paraît pas davantage en mesure de résoudre les problèmes qui se posent aux responsables de l'élaboration des P.O.S. en matière de zonage ou de protection des paysages.

En définitive, le système proposé apparaît à votre Commission comme non viable et comme une source de difficultés et de risques tout à fait excessifs.

La Commission vous propose donc de supprimer l'article 6 *bis*.

#### Art. 7. .

*Observations de la Commission* : Cet article tire certaines conséquences des modifications apportées aux règles relatives au contenu des P.O.S. (article L. 123-1 du Code de l'urbanisme modifié par l'article 5 du présent projet de loi).

L'article L. 332-1 du Code de l'urbanisme concerne la participation que doit verser le constructeur en cas de dépassement du coefficient d'occupation du sol. Son deuxième alinéa énumère les cas où cette participation n'est pas due. Trois cas sont désormais prévus :

1° Reconstruction sur place de bâtiments existants imposée ou autorisée, pour des motifs d'urbanisme et d'architecture, avec une densité au plus égale à celle qui existait antérieurement ; cette densité pouvant excéder le C.O.S. applicable à la zone considérée. C'est le

nouveau cas découlant du 3° ajouté à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme (voir article 5 ci-dessus).

2° Lorsque le dépassement est justifié par des prescriptions d'urbanisme et d'architecture et que les propriétaires des parcelles voisines acceptent de réduire leurs possibilités de construction d'une quantité équivalente. Désormais, cette exonération ne s'appliquera plus que dans les zones urbaines, alors que le texte antérieur s'appliquait à toutes les zones régies par un P.O.S.

3° Un troisième cas est entièrement nouveau lui aussi : lorsqu'il y a eu transfert des possibilités de construire entre des parcelles situées dans une zone naturelle protégée, selon les modalités prévues au 8° de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme (cf. article 5 ci-dessus).

Toutefois, il est prévu que les transferts de possibilités de construction visées aux cas 2° et 3° ci-dessus ne pourront, en cas de privilèges ou d'hypothèques grevant les parcelles en cause, intervenir qu'après la radiation des inscriptions en tant qu'elles grèvent ces possibilités. Cette radiation ne peut naturellement être faite qu'avec l'accord des créanciers.

L'Assemblée Nationale a apporté deux modifications à ce texte. L'une est de pure forme. L'autre consiste, au paragraphe *b*) à parler de *transfert* de possibilités de construction, au lieu de réduction.

Pour tenir compte de la suppression de l'article 6 *bis* précédent, la Commission vous propose de supprimer l'alinéa *c*) du texte proposé pour l'article L. 332-1.

## Art. 8.

*Observations de la Commission* : ce texte abroge trois articles du Code de l'urbanisme : L. 123-2, L. 124-3 et L. 124-4.

Les articles L. 123-2 et L. 124-4 avaient été introduits par la loi n° 71-581 du 16 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière. Ils créaient ce qu'on a appelé la « banalisation des sols », c'est-à-dire qu'ils disposaient que les plans d'occupation des sols ne pouvaient interdire de construire :

— soit sur un terrain d'au moins 1.000 mètres carrés, lorsque ce terrain est desservi par une voirie et un réseau d'eau ;

— soit sur un terrain d'au moins 4.000 mètres carrés, lorsque ce terrain est desservi seulement par une voirie.

Cette banalisation était obligatoire, sauf pour les territoires régis, avant la loi du 16 juillet 1971, par un plan d'urbanisme ou d'occupa-

tion des sols rendu public ou approuvé ou par des coefficients provisoires d'occupation des sols. Toutefois, la banalisation pouvait être étendue à ces territoires par arrêté préfectoral, pris après avis des conseils municipaux ou du Conseil de communauté urbaine, nonobstant toute disposition contraire des plans ou coefficients.

Mais cette banalisation ne s'appliquait pas aux espaces classés boisés, aux secteurs réservés pour une urbanisation future et dans divers secteurs faisant l'objet d'une protection particulière.

Le Ministre de l'Équipement de l'époque, M. Chalandon, avait fait adopter ces dispositions en vue d'étendre au maximum les surfaces constructibles et de favoriser la construction de maisons individuelles, tout en veillant à ce que leur application demeure dans certaines limites. Comme il l'avait déclaré, en 1971, devant le Parlement, il ne s'agissait pas d'autoriser la construction de n'importe quoi n'importe où, mais d'utiliser au mieux les terrains suffisamment desservis (par une voirie dans tous les cas, par une adduction d'eau en plus dans une partie de ces cas). D'ailleurs, cette règle ne visait qu'à interdire la fixation par les documents d'urbanisme d'une superficie minimale trop étendue. Elle ne faisait pas obstacle au respect des autres règles d'urbanisme, (règles générales d'utilisation du sol de l'article L. 110-1 autres que celles relatives à la desserte du terrain ; dispositions de l'article L. 421-5 autorisant le refus du permis de construire si l'autorité qui le délivre n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quel organisme les travaux sur les réseaux publics nécessaires pour desservir la construction projetée doivent être exécutés ; règles particulières édictées par les documents d'urbanisme), ainsi qu'à l'observation des règlements sanitaires et des limitations administratives au droit de propriété. En outre, cette règle d'une superficie minimale ne visait que les territoires dotés d'un plan d'occupation des sols.

Il semble que ces dispositions ont été mal interprétées et mal appliquées. Elles ont notamment entraîné une urbanisation diffuse ou linéaire dans certaines zones rurales où existent des réseaux d'eau créés pour les besoins de l'agriculture. Il est donc proposé de supprimer cette « impossibilité d'interdire » à partir d'une superficie minimum de terrain. Cette disposition avait incontestablement un aspect ambigu, dans la mesure où cette seule condition de surface semblait, dans l'esprit de certains administrés, l'emporter sur toutes les autres règles d'urbanisme. Il convient d'ailleurs de souligner que cette abrogation recrée plus d'autonomie locale, puisque les collectivités pourront désormais prévoir, dans leurs plans d'occupation des sols, des normes avec un minimum de superficie d'application qui ne leur sera plus imposé. Elles auront évidemment la faculté de fixer le seuil qui leur paraîtra plus approprié et, le cas échéant, de reprendre celui qui était jusqu'ici obligatoire.

L'article 8 abroge également l'article L. 124-3 du Code de l'urbanisme, relatif aux coefficients provisoires d'occupation du sol. Cette disposition, dont l'application était limitée dans le temps, avait cessé d'avoir une raison d'être. Ces coefficients, qui pouvaient être établis au plus tard le 30 décembre 1970, ne pouvaient avoir d'effet plus de trois ans après avoir été rendus publics, c'est-à-dire au plus tard le 30 décembre 1973. Il s'agit donc, en fait, d'une mesure de simple régularisation.

L'Assemblée Nationale a adopté cet article sans modification. Votre Commission estime qu'il y a lieu de prévoir des mesures transitoires, afin de ne pas léser les droits acquis des propriétaires qui avaient acheté un terrain parce qu'ils savaient qu'il était constructible en application des articles L. 123-2 et L. 124-4, que le présent projet de loi propose d'abroger.

#### Art. 9.

*Observations de la Commission :* Ce texte modifie d'abord l'article L. 123-4 du Code de l'urbanisme, qui concerne la modification des plans d'occupation des sols. En distinguant désormais la simple *modification* d'une véritable *révision*, la nouvelle rédaction introduit plus de souplesse dans les modalités d'évolution de ces plans.

Si un plan doit être profondément modifié, il s'agit d'une révision, qui devra se faire en respectant toutes les étapes de la procédure prévue pour l'établissement du plan initial.

Par contre, s'il ne s'agit que d'apporter des changements partiels et limités au plan existant et que ceux-ci ne concernent pas les espaces boisés classés, cette modification pourra se faire selon une procédure abrégée ; celle-ci supprime des étapes accessoires, mais maintient les garanties juridiques fondamentales (élaboration conjointe par les services de l'Etat et les communes ; enquête publique suivie d'une délibération de la collectivité ; approbation du plan selon des règles précises ; tenue à la disposition du public du plan modifié).

Dans le même esprit, l'article 9 modifie le premier alinéa de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme, en prévoyant que le sursis à statuer ne pourra être opposé qu'en cas de procédure d'établissement ou de révision du plan et non plus dans le cas de simple modification. De même la publicité ne doit se faire, dans des conditions prévues par décret, que pour l'acte prescrivant l'établissement ou ordonnant la révision d'un plan.

L'article 9 abroge le cinquième alinéa de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme, qui prévoyait que la modification *rendue publique* d'un plan était opposable à toute personne publique ou privée, mais qu'elle cessait d'être opposable si elle n'avait pas été approuvée dans un délai de trois ans à compter du jour où elle avait été rendue publique. Cette abrogation n'est pas tout à fait sans conséquences. En effet, la révision des P.O.S., ayant lieu dans les formes prévues pour leur établissement, sera opposable aux tiers à condition d'avoir été rendue publique, puis approuvée dans un délai de trois ans. Par contre, la simple modification n'aura plus à être rendue publique puisqu'on ne lui applique pas la règle posée à l'alinéa 3 de l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme. Dans ces conditions, elle ne sera pas opposable aux tiers, du moins jusqu'à ce qu'intervienne l'approbation visée à l'alinéa 5 de l'article L. 123-3. En outre, on observera ici que le délai de trois ans fixé pour l'approbation court à compter du jour où le plan a été rendu public. La modification n'ayant plus à l'être, à partir de quelle date court ce délai ?

Enfin, l'article 9 dispose, en son paragraphe IV, que l'ancienne procédure de modification des plans d'occupation des sols continuera à s'appliquer aux modifications ordonnées avant la publication de la présente loi.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée Nationale a complété le texte proposé pour l'article L. 123-4 par un nouvel alinéa. Désormais, à compter de la décision administrative ordonnant la mise en révision d'un P.O.S., il peut être fait une application anticipée des nouvelles dispositions en cours d'élaboration. Cette possibilité de « dérogation-anticipation » donne à l'administration les moyens d'intervenir avec rapidité et efficacité pour tenir compte et assurer le respect des nouvelles règles qu'il est prévu d'introduire dans le P.O.S. Il convient, en effet, de l'inscrire dans la loi, l'article 6 ayant pour objet d'interdire toute dérogation aux dispositions d'un P.O.S.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 10.

*Observations de la Commission* : L'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme faisait des zones d'aménagement concerté des secteurs où les plans d'occupation des sols cessaient de s'appliquer, sauf pour leurs dispositions relatives aux espaces boisés classés, à partir de la date de l'acte fixant le périmètre de la zone.

Ce régime dérogatoire est atténué par le nouveau texte proposé. Désormais, le plan d'occupation ne cessera de produire ses effets qu'à compter de la publication de l'acte approuvant le plan d'amé-



nagement de la zone. En outre, cette situation est dorénavant limitée dans le temps ; elle ne dure que jusqu'à la décision constatant l'achèvement de l'aménagement de la zone.

Cette décision abroge l'acte de création de la zone et incorpore, selon des modalités qu'elle fixe, le plan d'aménagement de la zone au plan d'occupation des sols. Le territoire considéré est alors à nouveau soumis au régime juridique de ce dernier.

Ce texte a le mérite de renforcer le caractère de régime de droit commun, qui doit être celui des P.O.S. chaque fois qu'une exception n'est pas indispensable.

L'Assemblée Nationale a sensiblement modifié cet article.

Elle a d'abord réécrit le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, afin de donner une définition plus claire des rapports entre le régime des P.O.S. et celui des zones d'aménagement concerté. Elle a également prévu que l'acte de création de la Z.A.C. pourrait décider de maintenir en vigueur les dispositions du P.O.S. Cette addition doit être accueillie favorablement, puisqu'elle facilite le maintien des Z.A.C. sous le régime de droit commun des P.O.S.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-6 a été amendé. Outre des modifications de nature rédactionnelle et des précisions de caractère technique, le nouveau texte a surtout pour objet de prévoir l'incorporation au plan d'occupation des sols, lors de l'achèvement de la Z.A.C., des règles d'urbanisme et d'architecture incluses dans les cahiers des charges de concession et les cahiers des charges de cession de terrains approuvés. Cette adjonction modifie la loi pour tenir compte d'une jurisprudence récente du Conseil d'Etat (arrêtés des 3 mai 1974 et 8 octobre 1975) selon laquelle ces règles ont un caractère réglementaire, au même titre que les dispositions du plan d'aménagement de zone.

L'Assemblée Nationale a également adopté un texte complétant l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, qui donne la définition des Z.A.C., afin de préciser les conditions de création de ces zones. Ce texte figurait initialement à l'article 42 du projet de loi.

Afin de ne pas contredire les dispositions des P.O.S., les Z.A.C. ne pourront être créées que dans les zones urbaines ou dans les zones naturelles dites d'urbanisation future (zones N.A.).

Le délai pendant lequel le dossier de création d'une Z.A.C. est tenu à la disposition du public est porté à deux mois.

Le périmètre de la zone est fixé par décision administrative prise sur la demande ou après avis des collectivités locales ou de leurs groupements.

Enfin, le nouveau texte autorise la création d'une même Z.A.C. sur plusieurs emplacements territorialement distincts. Le Gouvernement justifie cette mesure en affirmant qu'elle permettra le lancement d'actions d'aménagement souples et diversifiées, en particulier dans les centres et les quartiers anciens. Il est précisé que la densité des constructions existantes et la surface prise en compte pour déterminer si les constructions nouvelles dépassent le plafond légal de densité, ainsi que la valeur des terrains, seront cependant appréciées globalement à l'intérieur de chaque emplacement territorial. Cette novation semble mauvaise à votre Commission qui estime qu'à une époque où l'on ne veut plus autoriser des Z.A.C. trop étendues, il est préférable de créer une Z.A.C. sur chaque emplacement, plutôt que de mettre en place des Z.A.C. « éclatées », qui risquent d'être des sources d'abus ou de complications. La Commission estime qu'il convient de n'autoriser cette procédure que dans le cas de rénovation urbaine, pour lequel elle conviendra, en effet, excellemment.

Elle vous suggère également de réécrire et de reporter l'ensemble des dispositions à insérer à cet article 311-1 à l'article 42 du projet de loi, afin de maintenir la bonne ordonnance du texte.

Enfin, elle vous propose des modifications rédactionnelles aux premier et deuxième alinéas du texte proposé pour l'article L. 123-6.

Sous réserve de ces amendements, elle vous demande d'adopter l'article 10.

#### Art. 11.

*Observations de la Commission* : L'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme est relatif au droit de délaissement. On sait que le propriétaire d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols pour des équipements d'intérêt général peut, à compter du jour où le plan est rendu public, exiger du bénéficiaire de la réservation qu'il procède à l'acquisition du terrain dans un délai de trois ans à compter du jour de la demande.

Ce délai est opportunément réduit à deux ans, afin de mieux sauvegarder les intérêts des propriétaires concernés. La seule objection qu'on pourrait faire à cette modification est qu'elle risque d'alourdir les charges financières de la collectivité ou du service public bénéficiaire de la réservation. Mais cette considération ne nous paraît pas déterminante. En effet, il y a lieu de rappeler que le délai de deux ans — comme antérieurement celui de trois ans — pourra être une fois prorogé d'un an, sauf en cas de sursis à statuer, si bien qu'en pratique il y aura encore un délai de trois ans à compter du jour de la demande.

Dans son paragraphe II, l'article 11 indique que, à défaut d'accord amiable, le prix est fixé et payé comme en matière d'expropriation. La modification introduite ici est la précision que la date de référence pour l'estimation des biens sera un an avant la publication de l'acte décidant de rendre public le plan d'occupation des sols.

L'Assemblée Nationale a longuement débattu de cet article et a même dû procéder à une seconde délibération, afin de rétablir le paragraphe I, d'abord supprimé.

Finalement, ce paragraphe I a été rétabli, avec une simple modification rédactionnelle : on parle de terrain au lieu d'emplacement. Mais la formule complète semble maintenant fort inadéquate : on parle du propriétaire de « tout ou partie d'un terrain bâti ». Ce texte en dit à la fois trop et trop peu. On n'est pas propriétaire de tout ou partie d'un terrain, on est propriétaire d'un terrain ; par contre, on peut être propriétaire d'un terrain non bâti, qui fait l'objet d'une réserve inscrite dans un P.O.S.

Votre Commission suggère de revenir à une rédaction générale, en parlant du propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti.

De même, à la fin du paragraphe I, il paraît tout à fait superflu de parler d'un délai *maximum* de deux ans. Le mot *maximum* n'apporte aucune précision juridiquement significative. Au contraire, il conduit à une interprétation erronée, puisque ce délai de deux ans n'est pas un maximum, car il peut être prolongé d'un an, en application de la deuxième phrase de l'article L. 123-9, qui n'est pas modifiée.

L'Assemblée Nationale a ajouté à l'article 11 un paragraphe III aux termes duquel si la collectivité ou le service n'a pas procédé à l'acquisition du bien réservé dans le délai imparti et si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, la réserve n'est plus opposable ni au propriétaire ni aux tiers un mois après la mise en demeure de procéder à la levée de la réserve adressée au préfet par le propriétaire.

Cette disposition est inutile. En effet, le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 prévoit que, à défaut d'accord amiable à l'expiration du délai imparti à la collectivité ou au service public pour acquérir le bien, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété. Il ne semble donc pas nécessaire qu'il s'adresse au préfet. Votre Commission vous propose donc de supprimer le paragraphe III.

Art. additionnel 11 *bis* (nouveau).

*Observations de la Commission :* Votre Commission vous propose, pour des raisons d'ordre logique de présentation des articles, d'insérer ici les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale au titre de l'article 29 *bis* (nouveau).

Cet article a été ajouté par l'Assemblée Nationale, sur proposition du Gouvernement. Il vise à résoudre un problème délicat, celui des anciennes zones d'aménagement : zones à urbaniser en priorité, zones d'habitation et zones industrielles.

En effet, dans ces zones, le règlement du plan d'occupation des sols est précisé, complété, le cas échéant modifié, par les cahiers des charges de concession et les cahiers des charges de cession de terrains.

Or, la jurisprudence récente du Conseil d'Etat a reconnu que les règles d'urbanisme et d'architecture incluses dans ces documents de nature contractuelle avaient néanmoins un caractère réglementaire, du fait de leur approbation par le préfet.

Il résulte de tout ceci une superposition de réglementations, la première de caractère public opposable à tous est bien connue puisqu'elle résulte du plan d'occupation des sols ; la seconde, qui résulte des cahiers des charges afférents à ces zones, est beaucoup plus mal connue. Il est bien évident qu'une telle situation ne doit pas continuer dans l'intérêt même des administrés, à une époque où nous voulons que chacun puisse connaître exactement les règles d'urbanisme qui s'appliquent dans la cité.

Si les précisions qui sont apportées à la réglementation d'urbanisme par les cahiers des charges sont utiles pendant la durée d'aménagement de la zone, elles doivent en revanche, après l'achèvement des opérations d'aménagement, être incorporées au plan d'occupation des sols ou, lorsque celui-ci n'existe pas encore, pouvoir être modifiées par l'autorité administrative après enquête publique et consultation de la commune.

Le texte qui nous est proposé permet d'incorporer dans les plans d'occupation des sols les clauses de nature réglementaire des cahiers des charges de cession de terrain et des cahiers des charges de concession applicables dans les zones à urbaniser en priorité ainsi que dans les zones d'habitation et les zones industrielles créées avant les zones d'aménagement concerté.

Ainsi ces règles pourront s'appliquer jusqu'à l'achèvement de ces zones et ensuite être incorporées à la réglementation d'urbanisme

générale applicable sur l'ensemble du territoire englobant la zone d'aménagement.

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu de quelques adaptations mineures de rédaction au texte initial de l'article 29 *bis*, votre Commission vous propose d'insérer un article additionnel 11 *bis* (nouveau) conforme à l'exposé qui précède.

## Art. 12.

*Observations de la Commission :* Cet article a pour objet de préciser, pour tenir compte d'une jurisprudence récente du Conseil d'Etat, les dispositions transitoires applicables aux projets d'aménagement et aux plans d'urbanisme encore en vigueur.

En effet, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, qui résultent de l'article 2 modifié de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, ne pouvaient s'appliquer qu'aux *plans d'urbanisme dont l'établissement ou la révision avaient été prescrits avant la promulgation de cette loi*. Il a, en conséquence, annulé plusieurs décisions approuvant des plans d'urbanisme dont l'établissement ou la révision avaient été prescrits après cette promulgation.

Le projet de loi propose de préciser que les plans d'urbanisme, approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1971, sont applicables, même s'ils ont été prescrits ou mis en révision après le 30 décembre 1967, à condition qu'ils l'aient été avant le 5 novembre 1970, date de publication au Journal officiel du décret d'application des dispositions législatives de 1967 relatives aux plans d'occupation des sols. Il en est de même si l'acte décidant de les rendre publics, signé avant le 1<sup>er</sup> juillet 1970, n'a été publié qu'après cette dernière date.

Ce texte a le mérite de supprimer une solution de continuité dans les documents de planification urbaine. En effet, jusqu'au 5 novembre 1970, date de publication du décret du 28 octobre, il n'était juridiquement pas encore possible de décider l'établissement d'un P.O.S. Il était donc nécessaire que, jusqu'à cette date, il soit légal de prescrire l'établissement ou la révision d'un plan d'urbanisme.

Dans le même esprit, le fait que l'acte décidant de rendre public un tel plan n'ait été publié qu'après le 1<sup>er</sup> juillet 1970, bien que cet acte ait été pris avant cette date, ne doit pas ôter sa validité au plan.

L'Assemblée Nationale a apporté à cet article une amélioration rédactionnelle.

Votre Commission vous propose de reporter à cet article le paragraphe V figurant à l'article 13, pour des raisons de présentation plus logique.

### Art. 13.

*Observations de la Commission :* Cet article vise à mettre à jour certaines dispositions transitoires du Code de l'urbanisme, pour tenir compte des modifications qu'apporte le présent projet de loi.

Il concerne :

— la notion de plans d'urbanisme, en cas de création de zones d'aménagement concerté (art. L. 123-6) et de sursis à statuer (art. L. 123-7). En effet, lorsqu'un plan d'urbanisme était rendu public, cette mesure ne le rendait pas opposable, ni même exécutoire, à la différence de ce qui se passe pour les P.O.S. Dans ces conditions, il n'y avait aucune raison pour qu'un plan d'urbanisme aussi dépourvu de portée juridique entraîne des conséquences aussi dérogatoires, ou faisant grief, que celles qui résultent de la création d'une Z.A.C. ou d'une décision de sursis à statuer à l'intérieur de ce type de zone ;

— la disparition des coefficients provisoires d'occupation des sols, qui ont cessé d'avoir une existence légale, comme nous l'avons vu à l'article 8 ;

— l'extension aux projets d'aménagement de la procédure obligatoire de déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions de ces projets, comme cela existe déjà pour les P.O.S. et les plans d'urbanisme ;

— la substitution de la notion d'emplacements réservés à celle de terrains réservés pour la mise en œuvre du droit de délaissement ;

— l'application, dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation comme loi du présent projet, des dispositions relatives à la procédure de déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les prescriptions d'un projet d'aménagement.

L'Assemblée Nationale a supprimé le paragraphe III afin de maintenir l'expression « terrains réservés » à la place de celle d'emplacements réservés.

Elle a ajouté un paragraphe V afin de reporter du 1<sup>er</sup> janvier 1977 au 1<sup>er</sup> janvier 1978 la fin de la période de validité des projets

d'aménagement et des plans d'urbanisme. Il est pratiquement certain que les P.O.S. qui doivent les remplacer ne seront pas tous, loin de là, rendus publics avant la fin de la présente année.

Pour des raisons de forme, votre Commission vous propose de reporter ce paragraphe V à l'article 12.

D'autre part, elle pense qu'il vaut mieux prévoir l'entrée en vigueur du nouvel article L. 124-2 à l'expiration d'un délai de quatre mois et non *dans* un délai de quatre mois.

Sous réserve de ces deux amendements, elle vous propose d'adopter l'article 13.

#### Art. 14.

*Observations de la Commission* : Comme l'article 13 précédent, cet article est une simple adaptation rédactionnelle du Code de l'urbanisme, qui tient compte aussi des modifications apportées par le présent projet de loi. Il concerne divers articles de ce Code, portant sur :

- les subventions de l'Etat aux communes désireuses d'améliorer certains lotissements (art. L. 317-4) ;
- la mise en demeure de construire (art. L. 318-6) ;
- le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.) (art. L. 331-1 et L. 331-2) ;
- le permis de construire à titre précaire (art. L. 423-1 et L. 423-4).

S'agissant exclusivement de modifications de forme, il n'appelle aucune observation.

L'Assemblée Nationale a modifié le paragraphe II afin de faire disparaître du Code de l'urbanisme les articles L. 318-5, L. 318-6 et L. 318-7 relatifs à la mise en demeure de construire. Ils étaient inapplicables et leur abrogation est donc justifiée.

L'Assemblée Nationale a apporté des corrections d'erreurs matérielles aux paragraphes III et IV.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 15.

*Observations de la Commission* : Cet article intéresse diverses dispositions relatives aux secteurs sauvegardés. Il concerne princi-

pablement les plans de sauvegarde et de mise en valeur de ces secteurs.

Ces plans remplacent tout plan d'occupation des sols et en tiennent lieu pour l'avenir. C'est pourquoi il est proposé de rapprocher leur procédure d'élaboration et leur contenu de ceux des P.O.S. sans pour autant supprimer leur spécificité indispensable.

Les différences qui subsistent concernent :

— l'approbation de ces plans permanents, qui ne peut résulter que d'un décret en Conseil d'Etat, alors qu'un arrêté préfectoral suffit pour la plupart des P.O.S. ;

— la révision ou la modification des plans ;

— le maintien en vigueur du plan permanent en cas de création de zone d'aménagement concerté ;

— l'impossibilité d'engager une procédure de déclaration d'utilité publique pour une opération qui ne serait pas compatible avec les dispositions du plan permanent ;

— l'impossibilité, dans un secteur sauvegardé, d'autoriser un propriétaire d'espaces boisés à construire sur le dixième du terrain classé, s'il accepte de céder à la collectivité le reste de la parcelle.

L'article 15 précise, d'autre part, le contenu de ces plans, qui doivent indiquer les immeubles dont la démolition ou la modification est interdite ou peut être, au contraire, imposée.

De même, la procédure de révision ou de simple modification des plans de sauvegarde — distinction qui s'inspire de celle désormais prévue pour les P.O.S. par l'article L. 123-4 — est précisée.

Le paragraphe II de l'article 40 modifie les conditions dans lesquelles les travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles peuvent être provisoirement interdits pendant un délai maximum de trois ans. Désormais, cette interdiction peut intervenir entre la date de délimitation du secteur sauvegardé et celle de l'acte rendant public le plan de sauvegarde, alors qu'antérieurement cette période s'étendait jusqu'à la date de l'acte d'approbation du plan. Cette disposition résulte de l'alignement partiel du régime juridique des plans de sauvegarde sur celui des P.O.S., qui sont opposables aux tiers dès qu'ils sont rendus publics.

Le paragraphe III de l'article 15 précise que le règlement d'administration publique, qui fixe les conditions d'application des dispositions législatives du Code de l'urbanisme relatives à la restauration immobilière et aux secteurs sauvegardés, déterminera également les conditions particulières d'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur.



Le paragraphe IV dispose que l'entrée en vigueur des dispositions de cet article sera fixée par un règlement d'administration publique.

Après un long débat, l'Assemblée Nationale a adopté une nouvelle rédaction présentée par le Gouvernement, qui tient compte des préoccupations exprimées par les députés, soucieux de maintenir la spécificité des règles applicables aux secteurs sauvegardés.

On a ainsi supprimé la procédure de l'élaboration conjointe des plans de sauvegarde par l'administration et les élus que, par analogie avec le régime des P.O.S., le Gouvernement proposait d'instituer dans ce domaine.

Il semble toutefois souhaitable à votre Commission d'étendre à ces secteurs sauvegardés la possibilité de la « dérogation-anticipation » introduite dans un troisième alinéa à l'article L. 123-4 du Code de l'urbanisme (voir article 9 du projet de loi). On sait que la réglementation applicable dans ces secteurs est détaillée et stricte. Il est donc parfois nécessaire de la réviser. La possibilité de déroger, par anticipation des nouvelles règles, à des règles existantes mais inadaptées ou gênantes devrait faciliter l'action des pouvoirs publics.

L'Assemblée Nationale a également précisé les conditions dans lesquelles un plan de sauvegarde peut être modifié. Il faudra un arrêté conjoint du Ministre chargé de l'architecture et l'avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés. La disposition selon laquelle cette procédure de modification ne peut être utilisée si elle concerne des espaces boisés classés a été supprimée car, s'agissant de secteurs sauvegardés, elle était superflue.

L'Assemblée Nationale a complété le paragraphe I par un alinéa, qui prévoit que l'élaboration du plan de sauvegarde devra être faite dans le délai de trois ans à compter de la décision délimitant le secteur. On remarque que ce délai est dépourvu de toute sanction et qu'il n'a, au surplus, guère de signification, puisqu'il vise l'élaboration et non la publication du plan. Or, c'est celle-ci qui rend le plan opposable.

Si cette disposition était maintenue, on aboutirait à une situation où le remède serait pire que le mal : faute d'avoir élaboré dans les trois ans un plan, que faudrait-il faire ? La solution « logique » serait de ne pas créer le secteur sauvegardé, ce que personne ne veut. Votre Commission vous propose donc de supprimer le dernier alinéa du paragraphe I.

En réalité, la meilleure formule pour accélérer l'élaboration des plans de sauvegarde réside sans doute dans les dispositions du paragraphe II. Pendant la période comprise entre la délimitation du secteur sauvegardé et l'intervention de l'acte rendant public le plan

de sauvegarde, le sursis à statuer ne pourra être opposé à un travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles que pendant deux ans. On peut craindre que la formule utilisée ne permette de renouveler ce sursis pour de nouvelles périodes de deux ans mais, s'agissant de secteurs aussi vulnérables, il paraît difficile d'appliquer ici la règle impérative de l'article 6 du projet de loi limitant à quatre ans la durée totale cumulée des sursis.

L'Assemblée Nationale a complété le paragraphe III de l'article pour bien préciser que le règlement d'administration publique qui fixe les conditions particulières d'élaboration du plan de sauvegarde, doit aussi fixer celles de sa modification éventuelle.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous présente, la Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Art. 16.

*Observations de la Commission* : Cet article a pour objet d'élargir et d'assouplir les modalités de réalisation des opérations de restauration immobilière. Actuellement, celles-ci peuvent être décidées et exécutées soit dans les conditions applicables à la rénovation urbaine, soit à l'initiative d'un ou de plusieurs propriétaires.

Désormais, ces opérations pourront être réalisées également dans des conditions spécifiques fixées par un règlement d'administration publique.

Cette possibilité supplémentaire permettra de mettre en œuvre une procédure simplifiée, moins compliquée que celle de la rénovation urbaine, en cas de restauration légère.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 17.

*Observations de la Commission* : Ce texte remplace les dispositions de l'article L. 313-13 du Code de l'urbanisme qui, actuellement, prévoient que la loi de finances détermine chaque année les conditions de financement des opérations concernant la restauration immobilière et les secteurs sauvegardés, par un texte qui indique seulement que ces opérations pourront faire l'objet des subventions prévues pour la rénovation urbaine.

On ne comprend pas très bien pourquoi il y a eu substitution de cette disposition à la précédente, car elles ne semblent pas contradictoires mais plutôt complémentaires.

Au surplus, le nouveau texte peut être interprété d'une manière restrictive : il signifierait alors que la restauration immobilière et les secteurs sauvegardés ne pourront désormais bénéficier que des subventions destinées à la rénovation urbaine. Or, on sait que les dotations budgétaires pour cette action sont notoirement insuffisantes à peu près depuis l'origine de la rénovation urbaine.

Par conséquent, il paraît préférable que le nouveau texte complète celui de l'actuel article L. 313-13 au lieu de s'y substituer. Ainsi seront élargies — au moins théoriquement, comme nous venons de le dire — les possibilités de financement de la restauration immobilière et des secteurs sauvegardés sans que, pour autant, les autres sources ne risquent d'être taries par une interprétation restrictive.

Devant l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Equipement a justifié son nouveau texte en expliquant que la création d'un fonds d'aménagement urbain permettra d'unifier les possibilités d'intervention dans les centres et les quartiers anciens en les assouplissant et en évitant le recours à des financements différents.

Malgré ces explications, l'Assemblée Nationale a préféré, en attendant d'avoir vu comment fonctionne ce nouveau fonds, ajouter le nouveau texte à celui qui existait déjà à l'article L. 313-13, comme nous le suggérons nous-mêmes plus haut.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 17 bis (nouveau).

*Observations de la Commission* : L'Assemblée Nationale a introduit dans le projet un nouveau chapitre modifiant plusieurs dispositions relatives aux lotissements.

L'article 17 bis (nouveau) a pour objet de faciliter la réalisation, par un décret en Conseil d'Etat, de la réforme du régime des lotissements. Il s'agit, en particulier, d'en simplifier les conditions d'application, notamment pour les divisions de propriété de faible importance. Ceci devrait favoriser la création des lotissements.

Parallèlement à cette réforme par voie réglementaire, les articles 17 ter et 17 quater apportent des modifications de nature législative. En effet, il convient de souligner que l'article 17 bis ne doit pas être interprété comme une délégation de pouvoirs, mais seulement comme un assouplissement de procédure.

Sous le bénéfice de cette observation, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 17 *ter* (nouveau).

*Observations de la Commission* : Cet article a pour objet de faciliter les modifications de règlement des lotissements anciens et importants. En effet, la procédure par laquelle la réglementation applicable à un lotissement autorisé peut être modifiée lorsqu'elle n'est plus compatible avec le P.O.S. est assez difficile à utiliser, puisqu'elle impose une notification individuelle informant chaque propriétaire de lot de l'ouverture de l'enquête publique.

Ces difficultés se rencontrent surtout lorsque le lotissement est ancien et important. De nombreuses mutations de propriétés ont eu lieu et les recherches pour retrouver tous les propriétaires actuels prennent parfois un certain temps.

Il est donc proposé de compléter l'article L. 315-4 relatif à la modification des règlements du lotissement. Pour les lotissements anciens (plus de 30 ans) et importants (plus de 100 lots), la notification individuelle serait remplacée par une publicité d'enquête publique analogue à celle applicable aux P.O.S. (affichage en mairie et publication dans deux journaux locaux). Cette mesure se justifierait non seulement par les raisons pratiques que nous avons dites, mais aussi par le fait que ce sont ces lotissements qui sont le plus fréquemment en contradiction avec les règlements des P.O.S.

Dans tous les autres cas de lotissements, la notification de l'ouverture de l'enquête publique continuerait à être adressée par lettre recommandée à chacun des propriétaires de lot, selon les règles en vigueur en matière d'expropriation.

Votre Commission estime que l'obligation d'une notification individuelle à chaque propriétaire demeure indispensable, car elle représente une garantie fondamentale pour les propriétaires.

Elle vous propose donc de la maintenir et de préciser que la procédure de publicité simplifiée ne soit maintenue qu'à titre de commodité supplémentaire pour informer le public, sans permettre de déroger à la règle fondamentale. Elle suggère que cette procédure simplifiée s'applique dans tous les lotissements de plus de 50 lots et de plus de 15 ans et que l'affichage en mairie soit complété par un affichage dans le lotissement.

Sous réserve de ces amendements, la Commission vous propose d'adopter l'article 17 *ter*.

Art. 17 *quater* (nouveau).

*Observations de la Commission* : Ce texte a pour objet d'assurer, dans les lotissements, la compatibilité des déclarations d'utilité publique avec la réglementation qui régit ce lotissement.

En raison de l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui peut exiger que les D.U.P. soient compatibles avec la réglementation d'urbanisme, le recours à l'expropriation peut se heurter à des difficultés dans un lotissement, en particulier dans l'hypothèse où seule une partie de celui-ci est expropriée.

Pour remédier à cette situation, l'article 17 *quater* applique aux lotissements le système de l'article L. 123-8 du Code de l'urbanisme. On sait que ce texte prévoit que, lorsque la D.U.P. n'est pas compatible avec les prescriptions d'un P.O.S., l'enquête publique concernant cette opération doit porter à la fois sur l'utilité publique et sur la modification du P.O.S. et que l'acte déclaratif d'utilité publique est pris dans les mêmes formes que l'acte d'approbation de ce P.O.S. La D.U.P. emporte alors modification du plan.

La même procédure et les mêmes conséquences s'appliqueront donc au cas où la D.U.P. ne serait pas compatible avec le règlement du lotissement.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 17 *quinquies* (nouveau).

*Observations de la Commission* : Le problème des parcs de stationnement traité par cet article, ajouté par l'Assemblée Nationale, est repris, dans un texte plus développé proposé par votre Commission à l'article 53 du projet de loi, auquel il vous est demandé de vous reporter pour prendre connaissance des observations présentées.

Votre Commission vous propose donc de supprimer cet article.

Art. 18.

*Observations de la Commission* : Cet article a pour objet de modifier trois articles du Code de l'urbanisme, qui visent à l'aménagement et à la protection des espaces boisés.

I. — La première disposition a pour effet d'*étendre aux départements*, en vue de favoriser la sauvegarde des espaces boisés

et des sites naturels, la possibilité déjà accordée à l'Etat, aux communes et aux établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme, d'offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé comme espace boisé. Cette offre ne peut être faite si la dernière acquisition à titre onéreux du terrain classé n'a pas date certaine depuis cinq ans au moins.

Rappelons que cet échange peut être remplacé par une autorisation de construire sur le dixième au maximum du terrain classé, le reste étant cédé à la collectivité. Cette autorisation, qui doit être compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, ne peut être donnée que par décret, après accord de la ou des communes sur le territoire desquelles se trouve le terrain classé.

Cette mesure, qui accroît les possibilités d'action du département en faveur des espaces boisés et des sites naturels ne peut qu'être approuvée par votre Commission.

II. — La seconde disposition modifie l'article 130-3 du Code de l'urbanisme. C'est une conséquence de la disposition précédente. En même temps, il est précisé que l'Etat qui aura acquis un espace boisé, dans les conditions indiquées plus haut, devra, lui aussi, s'engager à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public.

III. — La troisième disposition est simplement destinée à compléter la rédaction de l'article 130-4 du Code de l'urbanisme par la mention des plans sommaires d'urbanisme parmi les documents, antérieurs aux plans d'occupation des sols, qui peuvent avoir classé des terrains comme espaces boisés auxquels s'applique la législation protectrice. Votre Commission est favorable à ce texte.

L'Assemblée Nationale a modifié ce texte sur plusieurs points.

Elle a d'abord ajouté un paragraphe I.A. pour préciser que, dans les bois, parcs ou forêts situés sur le territoire d'une commune où l'établissement d'un P.O.S. a été prescrit et dans tout espace boisé classé, les coupes et abattages d'arbres ne seront plus soumis à autorisation préalable dans trois cas au lieu de deux. Elle a ajouté aux cas existants (application des dispositions des Livres I et II du Code forestier ou d'un plan simple de gestion approuvé), celui des coupes qui entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté préfectoral, après avis du Centre régional de la propriété forestière.

Ce texte a pour objet de ne pas exiger trop d'autorisations pour les coupes et abattages, afin d'inciter les propriétaires à boiser ou à

reboiser. Il ne faut pas, en effet, que le régime des espaces boisés devienne un élément de dissuasion de planter des arbres.

En adoptant ce texte, l'Assemblée Nationale a donc prévu une possibilité supplémentaire de procéder à des coupes ou à des abat-tages d'arbres sans autorisation préalable. On observera que le nouveau texte dispose que ce seront des autorisations préfectorales qui préciseront les cas où ces coupes pourront se faire. Cette formule devrait permettre une meilleure adaptation aux conditions locales de chaque département, d'autant plus que le centre régional de la propriété forestière donnera son avis.

L'Assemblée Nationale n'a pas modifié le paragraphe I de l'article. Aux paragraphes II et III, elle a adopté de simples modifications rédactionnelles.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 19.

*Observations de la Commission :* Le dispositif actuel de l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme confère aux seuls départements le droit d'acquérir, par voie de préemption, les terrains situés dans une zone dite de préemption, elle-même incluse dans un périmètre sensible.

Premièrement, le texte déposé par le Gouvernement propose d'étendre ce droit de préemption à la commune ou, le cas échéant, à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme, sur le territoire desquels un tel terrain est situé, lorsque le département n'a lui-même pas exercé son droit.

Deuxièmement, il est désormais prévu que les terrains ainsi acquis par voie de préemption, sont incorporés au domaine public de la personne publique propriétaire et que celle-ci s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir, dans l'intérêt du public, comme espaces verts, boisés ou non.

Troisièmement, à défaut d'accord amiable, les règles applicables en matière d'expropriation s'appliquent au prix d'acquisition. Toutefois, afin d'éviter les éventuelles manœuvres que rend possible pour les propriétaires le libre choix de la date de déclaration de l'intention d'aliéner leur terrain, il est prévu que, par dérogation aux dispositions du paragraphe II de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, les biens ne seront pas estimés à la date de décision de première instance, mais cinq ans avant la déclaration d'intention d'aliéner.

Quatrièmement enfin, par analogie avec le système en vigueur pour les zones d'aménagement différé, un droit de rétrocession est institué en faveur de l'ancien propriétaire ou de ses ayants cause si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, le bien préempté n'a pas été utilisé comme espace vert. Toutefois, ce droit ne peut être exercé que dans un délai de trois ans après l'expiration de la période de cinq ans. D'autre part, à défaut d'accord amiable, le prix du bien rétrocédé sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir cependant excéder le montant du prix de préemption, révisé en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'I.N.S.E.E. Celui qui aura demandé à exercer le droit de rétrocession pourra alors y renoncer, mais dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle fixant définitivement le prix.

L'Assemblée Nationale a modifié ce texte sur plusieurs points.

Elle a inséré un paragraphe I pour préciser que la délimitation des zones de préemption dans les périmètres sensibles se fera après avis non seulement du Conseil général mais aussi des conseils municipaux des communes concernées.

Au paragraphe II, elle a prévu qu'une commune ou un groupement de communes ne pourra se substituer au département pour exercer le droit de préemption que si le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres n'est pas territorialement compétent. En effet, cet organisme, créé par la loi du 10 juillet 1975, peut, dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et des plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1.000 hectares, exercer le droit de préemption à la place du département.

L'Assemblée Nationale a enfin modifié le dernier alinéa du texte pour l'article L. 142-1, afin d'uniformiser la rédaction et les procédures figurant dans le Code de l'urbanisme, lorsque celles-ci visent des cas analogues. Ici il s'agit de se référer, pour l'exercice du droit de rétrocession des biens préemptés dans les périmètres sensibles, aux dispositions existantes de l'article L. 211-11 créé par la loi foncière. Toutefois, le délai de cinq ans, à compter du transfert de propriété prévu par ce texte, est porté à dix ans. En effet, les collectivités ou établissements publics qui auront préempté dans les périmètres sensibles devront parfois attendre assez longtemps pour posséder la superficie nécessaire pour créer un espace vert, boisé ou non.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.



Art. 20.

*Observations de la Commission* : Ce texte rénove le régime de la redevance départementale d'espaces verts, désormais baptisée taxe départementale d'espaces verts.

La redevance actuelle, instituée par la loi de finances du 23 décembre 1960 à l'intérieur des périmètres sensibles, n'a pas donné les ressources escomptées et son régime souffre d'imprécisions et de lacunes, notamment en ce qui concerne les conditions de perception et d'utilisation. Il convient donc d'essayer de définir un système à la fois plus simple, plus efficace et plus équitable.

Il est donc proposé d'instituer une taxe dont le régime serait proche de celui de la taxe locale d'équipement, en refondant l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme. Le premier alinéa de cet article change peu. Le mot « redevance » est remplacé par le mot « taxe ». Cette taxe sera donc instituée à l'intérieur des périmètres sensibles pour tenir lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements pour l'acquisition de terrains et pour leur aménagement en espaces verts, incorporés au domaine public départemental.

On observe ici une certaine absence de cohérence avec le nouveau texte de l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme. En effet, ce dernier prévoit que le droit de préemption, s'il n'est pas exercé par le département, peut l'être par la commune ou l'établissement public groupant plusieurs communes et que le terrain ainsi acquis est incorporé au domaine public de la personne publique propriétaire. Or, le nouvel article L. 142-2 continue à n'affecter le produit de la redevance devenue taxe au financement de l'acquisition et de l'aménagement des terrains acquis par les seuls départements.

Cette restriction, justifiée par des considérations de droit fiscal, est un peu regrettable. En effet, notamment pour échapper au droit de rétrocession, le titulaire du droit de préemption — c'est-à-dire un département mais aussi une commune ou un établissement public groupant des communes — doit, dans un délai maximum de cinq ans, utiliser comme espace vert, boisé ou non, le terrain préempté. Or les dépenses nécessaires pour aménager ce terrain ne pourront être financées par la taxe que si le nouveau propriétaire est un département.

D'autre part, comme pour la taxe locale d'équipement, cette taxe est établie sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des bâtiments. Toutefois, diverses catégories de bâtiments sont exclues du champ d'application de la nouvelle taxe. Ces exclusions ne sont pas identiques à celles prévues pour la taxe d'équipement, mais elles en sont assez proches, cependant.

Ainsi sont exclus du champ d'application de la taxe d'espaces verts :

1° Les bâtiments à usage agricole, qui sont, en principe, soumis à la taxe locale d'équipement, si le conseil municipal ne les a pas exemptés.

2° Les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique, dont la liste figure à l'article 317 bis de l'annexe II du Code général des impôts (constructions édifiées par les collectivités publiques ou leurs groupements et exemptées de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; constructions destinées à recevoir une affectation d'assistance, de bienfaisance, de santé, d'enseignement ou culturelle, scientifique ou sportive et édifiées par des organismes à but non lucratif ; constructions réalisées par les établissements publics culturels dans les trois départements d'Alsace-Lorraine ; constructions exécutées par les organismes culturels ou assimilés et exclusivement destinées à l'exercice public d'un culte ; constructions à usage diplomatique ou consulaire ou destinées aux organisations internationales).

3° Les bâtiments édifiés par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés, alors que l'exemption totale ou partielle de la taxe locale d'équipement demeure une faculté pour les conseils municipaux.

On remarquera que certains cas d'exclusions prévus pour la taxe locale d'équipement ne sont pas repris ici. Pour les exclusions de droit, il s'agit :

— des constructions édifiées dans les zones d'aménagement concerté, lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ;

— des constructions dans un lotissement, lorsque le lotisseur verse une participation forfaitaire représentative de la taxe d'équipement.

Parmi les exclusions dont le choix est laissé aux conseils municipaux pour la taxe locale d'équipement, ne sont pas reprises pour la taxe d'espaces verts celles prévues pour :

— les locaux à usage d'habitation édifiés par les organismes H.L.M. ;

— les constructions édifiées dans les zones dont l'urbanisation n'est pas prévue ;

— les constructions à usage industriel commercial qui nécessitent la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

La taxe d'espaces verts est soumise aux règles d'assiette, de liquidation, de recouvrement et de contentieux de la taxe locale d'équipement.

De même, la valeur taxable de l'ensemble immobilier est déterminée comme pour la taxe d'équipement.

Par contre, le taux général, qui est également de 1 % de la valeur précédente, ne peut pas être majoré au-delà de 2 % par délibération du conseil municipal, alors qu'il peut atteindre 3 % pour la taxe d'équipement et même 5 % par décret pris à la demande d'un conseil municipal. Ce taux doit être uniforme pour une même catégorie de construction sur l'ensemble du périmètre sensible.

Enfin, il est précisé que la taxe constitue, du point de vue fiscal, un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier, comme la taxe locale d'équipement.

L'Assemblée Nationale a modifié ce texte sur plusieurs points, une seconde délibération ayant été nécessaire pour rétablir cet article d'abord supprimé.

Elle a d'abord précisé que la taxe d'espaces verts pourra être utilisée soit pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts, soit pour la protection et l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 130-5. Il s'agit des conventions que les communes sont habilitées à passer avec des propriétaires privés de bois et parcs, en vue d'ouvrir ceux-ci au public. Dans ce cas, les communes peuvent allouer des subventions d'entretien et assumer des prestations en nature telles que travaux d'entretien et de gardiennage. Cette adjonction a le mérite de ne plus réserver le produit de la taxe au seul financement de l'acquisition et de l'aménagement des terrains acquis par les départements.

L'Assemblée Nationale a également apporté une précision rédactionnelle à la liste des exclusions. Toutefois, le texte ainsi amendé comporte maintenant une erreur matérielle, qu'il convient donc de rectifier par un nouvel amendement.

La Commission vous propose deux autres amendements :

— de compléter la mention des « bâtiments à usage agricole » par la notion de « liés à l'exploitation », afin d'uniformiser les formules utilisées en la matière ;

— de prévoir que les dispositions relatives à la nouvelle taxe d'espaces verts entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter l'article 20.

### Art. 21.

*Observations de la Commission* : Afin de renforcer la protection des espaces boisés, ainsi que celle des sites et des paysages, à l'intérieur des périmètres sensibles, il peut être nécessaire, avant même l'établissement d'un plan d'occupation des sols, d'y prendre des mesures de sauvegarde.

C'est ce que rend possible le nouveau texte proposé pour l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme. Désormais, le préfet pourra prendre un ou plusieurs arrêtés en vue de la préservation des espaces boisés et de la protection des sites et des paysages. Avant même que l'établissement d'un plan d'occupation des sols ait été simplement prescrit, le préfet, après avis du conseil municipal, de la commission départementale d'urbanisme et de la commission départementale des sites, perspectives et paysages, pourra :

— déterminer les bois, forêts et parcs dont la préservation est nécessaire et auxquels sera appliqué le régime des espaces boisés classés ;

— édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans le périmètre sensible et, notamment, prévoir l'interdiction de construire ou d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol.

Naturellement, ces arrêtés cesseront de produire effet dès qu'un plan d'occupation des sols sera rendu public ou approuvé sur le territoire considéré.

Compte tenu des délais nécessaires pour établir et rendre opposables les plans d'occupation des sols, il est judicieux de donner à l'autorité administrative les moyens de prendre les mesures de sauvegarde d'urgence qui peuvent s'imposer.

L'Assemblée Nationale a modifié cet article sur trois points.

Elle a d'abord précisé que les mesures de protection des sites et des paysages pourrait comporter l'interdiction de construire, mais aussi celle de démolir. Il est exact que l'intérêt d'un site peut dépendre du caractère et de l'implantation des constructions existantes. Comme la procédure du permis de démolir ne s'applique pas automatiquement dans l'ensemble du territoire des périmètres sensibles, cette adjonction paraît nécessaire. En effet, à l'article 58 du projet de loi,

le e) du texte proposé pour l'article L. 430-1 dispose que c'est seulement dans certaines zones délimitées à l'intérieur de ces périmètres que le permis de démolir pourra être institué.

L'Assemblée Nationale a également décidé que les mesures de protection qui pourraient comporter l'interdiction d'exécuter certains travaux, ne s'appliqueraient pas à ceux destinés à l'amélioration des exploitations agricoles.

Enfin, l'Assemblée Nationale a précisé que les diverses mesures de protection prises dans le cadre d'un périmètre sensible cessent de s'appliquer dès que, sur le territoire considéré, un P.O.S. est rendu public ou approuvé ou une zone de protection des paysages, visée à l'article 25 du projet de loi, créée.

Sous réserve d'amendements de forme et de coordination, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Art. 22.

*Observations de la Commission :* Ce texte est destiné à accélérer la procédure de délimitation des périmètres sensibles, en précisant que la délibération du Conseil général délimitant les périmètres sensibles devra intervenir dans le délai d'un an suivant la publication du décret, pris en forme de règlement d'administration publique, prévoyant l'instauration de tels périmètres dans le département.

Si, dans ce délai, le Conseil général n'a pas statué, la taxe d'espaces verts sera instituée de plein droit dans l'ensemble du département intéressé, et ceci jusqu'à l'intervention de la délibération délimitant les périmètres sensibles.

Cette disposition est rigoureuse. Le Gouvernement la propose parce que certains départements, auxquels la législation sur les périmètres sensibles est applicable, parfois depuis plusieurs années, n'ont pas encore procédé à la délimitation de tels périmètres.

L'Assemblée Nationale a modifié cet article pour tenir compte que désormais, selon l'article 19 du projet de loi, les conseils municipaux des communes concernées sont également consultés pour la délimitation des périmètres sensibles.

D'autre part, l'Assemblée Nationale a décidé que si les délibérations du Conseil général et des conseils municipaux relatives à la délimitation du périmètre n'avaient pas été prises dans le délai d'un an à compter de la publication du décret prescrivant la création d'un périmètre, le préfet procédera à la délimitation à titre provisoire du périmètre sensible. Cette disposition est heureuse : elle est moins brutale que celle prévue par le texte du Gouvernement.

Sous réserve d'une précision rédactionnelle, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Art. 23.

*Observations de la Commission :* Il s'agit de prévoir que les conditions d'application de la nouvelle législation sur les périmètres sensibles seront fixées par un règlement d'administration publique, sauf en ce qui concerne l'article L. 142-2 instituant une taxe départementale d'espaces verts.

En modifiant ce texte, l'Assemblée Nationale a rendu nécessaire l'intervention d'un règlement d'administration publique pour déterminer le régime d'application de cette taxe. Cette conséquence ne paraît pas souhaitable puisque l'article 20 précédent aligne largement le régime de cette taxe d'espaces verts sur celui de la taxe locale d'équipement. Or, pour cette dernière, l'article 1585-H du Code général des impôts dispose que des décrets sont suffisants pour déterminer les conditions d'application.

Il semble logique d'adopter une disposition analogue pour la taxe d'espaces verts, ce qui présente l'avantage d'éviter la procédure plus lourde du règlement d'administration publique.

Votre Commission vous propose donc de revenir au texte proposé par le Gouvernement.

#### Art. 24.

*Observations de la Commission :* Ce texte fixe le régime transitoire de la nouvelle taxe départementale d'espaces verts.

Il est précisé que cette taxe ne sera pas due pour les bâtiments édifiés dans des lotissements autorisés avant la date de publication de la présente loi, à condition que la redevance actuelle ait été payée pour ces constructions ou pour le lotissement.

L'actuel régime de la redevance sera également maintenu pour les immeubles à usage d'habitation, groupés ou non, dont l'implantation suppose soit des aménagements, des réserves d'emplacements publics ou des servitudes particulières d'utilisation, soit une division parcellaire, et pour les bâtiments ou installations industriels, à condition que le permis de construire ait été délivré avant la publication de la présente loi. Il s'agit des cas prévus par l'article R. 110-14 du Code de l'urbanisme, où l'autorité qui délivre le permis de construire peut exiger du constructeur soit une participation financière, soit la réalisation ou la gestion de divers équipements publics ou destinés au public (locaux commerciaux ou artisanaux par exemple).

D'autre part, le paragraphe II dispose que, dans les départements où l'instauration d'un périmètre sensible a déjà été prévue par décret à la date de publication de la présente loi, mais où la délibération du Conseil général relative à sa délimitation n'a pas encore été prise, les nouvelles dispositions en matière de taxe départementale d'espaces verts sont applicables. Le délai d'un an imparti au Conseil général pour statuer sur la délimitation court alors non de la date de publication du décret antérieur prévoyant l'instauration du périmètre, mais à compter de la date de publication de la présente loi. Cette mesure devrait permettre aux départements auxquels la législation sur les périmètres sensibles est déjà applicable, mais dont les Conseils généraux n'ont pas encore délimité ces périmètres, de disposer d'un nouveau délai pour statuer.

L'Assemblée Nationale a apporté deux modifications rédactionnelles à cet article.

Votre Commission vous propose d'apporter au texte les modifications pour tenir compte de la précision, apportée à l'article 20, relative à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle taxe d'espaces verts.

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter l'article 24.

#### Art. 25.

*Observations de la Commission :* La législation actuelle en matière d'urbanisme souffre souvent de confusion résultant du fait que son élaboration s'est faite progressivement et pas toujours d'une manière parfaitement cohérente et suivie. Des notions analogues mais non identiques coexistent : celles, principalement, de zones d'architecture imposée, de zones sensibles et de zones à caractère pittoresque. Il paraît judicieux à la fois d'unifier ces notions et de leur donner un régime aussi simple et clair que possible.

En effet, le régime juridique et les conditions concrètes de mise en œuvre de ces diverses formules traduisent une grande hétérogénéité.

L'actuel article L. 143-1 du Code de l'urbanisme (codification de l'article 45-I de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 favorisant la construction de logements et les équipements collectifs) prévoit la possibilité de créer des zones d'architecture imposée dans les communes où ne s'applique pas un projet d'aménagement communal ou intercommunal. L'autorité administrative peut, après avis des collectivités locales intéressées, déterminer des zones où l'emploi de certains matériaux ou de certaines couleurs peut être interdit ou réglementé.

Mais les modalités d'application de cette disposition n'ont jamais été fixées, si bien que ces zones ne purent être créées.

Le régime juridique des zones sensibles repose sur des bases encore beaucoup plus imprécises, puisqu'il résulte seulement d'une directive ministérielle du 1<sup>er</sup> octobre 1960. Pourtant, cette formule a connu une large utilisation puisque quelque 700 zones ont été créées dans 9.000 communes. Elles couvrent plus du quart du territoire national. Elles sont délimitées par arrêté préfectoral. Des recommandations architecturales y ont été définies et les permis de construire y sont soumis à l'avis d'un architecte consultant.

Les zones sensibles ont ainsi été le premier lieu privilégié de l'exercice de ce qu'on appelle aujourd'hui l'aide architecturale. Les zones à caractère pittoresque étaient appelées à les remplacer en renforçant leurs effets. La notion de ce dernier type de zones est apparue dans la loi n° 71-581 du 16 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière (texte aujourd'hui codifié comme article L. 430-2, 5°, du Code de l'urbanisme). Les modalités de leur création et le régime qui leur était applicable ont été définis par deux circulaires du 11 février 1974. Ces textes visaient à assurer une protection particulière des paysages qui en valent la peine par la mise en place d'un dispositif administratif léger mais clair, destiné à orienter les constructeurs par des recommandations et par l'aide architecturale.

C'est donc en vue de mettre fin à la confusion et à l'incertitude résultant de cette multiplicité de régimes qu'il est proposé de modifier l'article L. 143-1 du Code de l'urbanisme qui a trait à la protection des sites de certaines communes, en vue d'instituer à cette fin un concept unique et général : celui de zone de protection des paysages.

Le nouveau texte dispose que, dans les communes qui ne sont pas dotées d'un projet d'aménagement approuvé, d'un plan d'urbanisme approuvé ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé et qui ne sont pas comprises dans un périmètre sensible, on peut instituer une zone de protection des paysages. La décision est prise par l'autorité administrative, sur la demande ou après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant du groupement de communes et après enquête publique.

Le système proposé présente l'avantage d'éviter d'avoir à établir des plans d'occupation des sols pour des territoires où un document aussi complexe n'est pas nécessaire, compte tenu du volume et du rythme de la construction, tout en définissant un cadre juridique moins général que le seul règlement national d'urbanisme. Il consiste à prévoir l'établissement d'une réglementation qui, tout en demeurant légère et sommaire, constituera un moyen de contrôle suffisamment efficace et adapté aux conditions locales.



Il s'agit, en somme, d'édicter les prescriptions essentielles pour que les constructions, travaux et installations respectent les sites naturels, le caractère des villages ou des petites villes.

Le droit applicable à ces zones demeurera donc sommaire. Il comportera des prescriptions architecturales et des règles particulières, qui devront figurer dans la décision administrative de création de la zone. Ces règles pourront interdire de construire ou d'exécuter certains travaux ou installations affectant l'utilisation du sol ou rendre applicable aux bois, forêts et parcs le régime des espaces boisés.

Naturellement, si un plan d'occupation des sols est rendu public pour un territoire couvert par une zone de protection des paysages, il est mis fin à l'existence de cette dernière. Mais le plan d'occupation des sols peut évidemment reprendre tout ou partie des prescriptions et règles antérieurement applicables à la zone.

Les modalités d'application de ce nouvel article L. 143-1 seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Si l'idée de ces zones de protection des paysages nous paraît bonne, il convient cependant de s'interroger sur les possibilités de sa mise en œuvre. En effet, même s'il s'agit d'une réglementation sommaire, son établissement et son adaptation aux conditions locales pour de très vastes portions du territoire national nécessiteront beaucoup de temps et surtout des crédits et des hommes disponibles. Si l'on considère les retards et les lenteurs que subit la mise en place des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, documents plus complexes il est vrai, on ne peut qu'être pessimiste pour la création effective de ces zones partout où elles sont nécessaires. Or, la protection des paysages, à une époque de développement accéléré des loisirs et des résidences secondaires, exige une action rapide.

L'Assemblée Nationale a procédé à un très long débat sur cet article, dont le texte actuel résulte d'ailleurs d'un amendement du Gouvernement adopté au cours d'une seconde délibération.

Au cours de sa première délibération, l'Assemblée Nationale avait voté un texte qui s'efforçait de combiner le régime des zones de protection de paysages avec les dispositions du Code rural relatives aux périmètres de remembrement ou d'actions forestières ainsi qu'avec celles concernant les plans d'aménagement rural. Cette combinaison paraît effectivement souhaitable. Toutefois, elle ne doit pas aboutir à trop alourdir la procédure d'élaboration des nouvelles zones de protection des paysages. En obligeant les autorités locales qui élaboreront celles-ci à tenir compte trop strictement des plans d'aménagement rural, des zones spéciales d'action forestière et des travaux de remembrement, lorsque ces procédures sont mises en œuvre sur le

territoire de la zone concernée, on peut craindre que la procédure la plus lente ne retarde le déroulement normal des autres.

Le texte de compromis, finalement adopté à l'initiative du Gouvernement, maintient la liaison entre les zones de protection des paysages et les commissions d'aménagement rural et de remembrement. Il précise également que les prescriptions spéciales applicables dans ces zones peuvent comporter l'interdiction de démolir des constructions existantes.

D'autre part, le texte adopté par l'Assemblée Nationale dispose qu'il sera possible de créer une telle zone à l'intérieur d'un périmètre sensible. En effet, ce dernier peut s'étendre sur plusieurs communes et il est souhaitable qu'on puisse y renforcer les mesures de protection de certains secteurs par la création d'une zone de protection des paysages.

Dans ces zones, l'occupation et l'utilisation du sol sont soumises à des prescriptions architecturales et à des règles particulières, sauf pour les travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles et forestières.

L'avis de la Commission du plan d'aménagement rural, si elle existe, est requis dans la procédure de création de la zone. La Commission communale de réorganisation foncière et de remembrement donne son avis ou fait des propositions au sujet des règles pouvant interdire de construire ou de démolir, d'exécuter certains travaux et installations ou rendre applicable le régime des espaces boisés classés.

Toutefois, sur ce dernier point, les coupes et abattages d'arbres sont dispensés de l'autorisation préalable, sauf en cas de coupe rase ne constituant pas un mode normal d'exploitation. Cet assouplissement vise à ne pas compliquer inutilement la gestion forestière, ce qui devrait encourager la plantation d'arbres dans les espaces boisés classés.

On a supprimé du texte la disposition prévoyant que les prescriptions architecturales et les règles particulières instituées dans la zone pourront être reprises, en tout ou en partie, dans le règlement du P.O.S. qui viendrait éventuellement se substituer à la zone. Cette règle va, en effet, de soi.

Enfin, l'Assemblée Nationale a adopté une nouvelle appellation pour ces zones. Au lieu de zones de protection des paysages, on a désormais affaire à des zones de protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages.

Votre Commission vous propose de préciser, au début du texte proposé pour l'article L. 143-1, que la zone de protection des paysages (appellation abrégée par commodité) peut être instituée non seule-

ment dans une commune qui n'est pas dotée d'un P.O.S. ou d'un document, mais aussi dans *une partie de commune* qui se trouve dans le même cas. En effet, il existe des cas où le P.O.S. ne couvre qu'une partie du territoire de certaines communes. Il semble d'autant plus justifié que le reste de leur territoire puisse être classé en zone de protection des paysages que l'on se trouve à proximité immédiate de l'aire d'un P.O.S.

D'autre part, votre Commission estime que la nouvelle appellation de ces zones est trop longue et trop compliquée. En particulier, il paraît difficile d'en extraire un sigle prononçable, si cher aux urbanistes contemporains. Votre Commission vous propose donc une nouvelle appellation, celle de zone d'environnement protégé, soit le sigle Z.E.P. Cette appellation a le mérite d'être à la fois plus brève et plus générale que celle adoptée par l'Assemblée Nationale, qui ne vise que le monde rural et les paysages. La notion d'environnement est, en effet, beaucoup plus vaste. Elle englobe les notions mentionnées par l'Assemblée Nationale, mais aussi celles de milieu naturel, de cadre de vie, d'ensembles architecturaux, etc.

Afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur la portée de ces zones, on conserverait cependant les termes de l'appellation actuelle pour maintenir la définition des principaux objets de ces zones.

D'autre part, votre Commission estime qu'il n'est pas adéquat de prévoir que les règles particulières à appliquer dans une Z.E.P. devront être fixées après avis ou sur proposition des commissions de remembrement rural. En effet, la plupart des communes qui devraient être dotées d'une Z.E.P. ne disposent pas de cette Commission. Votre Commission vous propose donc de supprimer cette disposition de l'article 25.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Art. 26.

*Observations de la Commission* : Cet article, qui complète les dispositions du second alinéa du Code de l'urbanisme, a pour objet d'*augmenter le nombre des cas d'infraction* dans lequel s'appliquent les sanctions prévues à l'article L. 480-4.

Il a été adopté conforme par l'Assemblée Nationale, sous réserve d'un amendement du Gouvernement modifiant certaines références au Code de l'urbanisme pour tenir compte du vote de la loi foncière.

Les cas actuellement prévus par cet alinéa concernent uniquement les règles générales d'utilisation du sol imposées par les articles L. 111-1 et L. 111-3 et les règlements pris pour leur application.

Les sanctions édictées par l'article L. 480-4 visent les infractions aux titres premier, II, III, IV et VI du Livre IV du Code de l'urbanisme. Il s'agit des règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol, c'est-à-dire de celles portant sur le certificat d'urbanisme, le permis de construire, la déclaration préalable de travaux, le sursis à statuer et les mesures de contrôle afférentes (droit de visite et certificat de conformité). Ces sanctions sont d'ailleurs aggravées par les articles 36 et 37 du présent projet de loi.

Il est proposé d'appliquer les mêmes sanctions aux infractions portant atteinte aux dispositions concernant :

— l'autorisation préalable des coupes et abattages d'arbres dans les bois, forêts ou parcs situés dans un territoire où l'établissement d'un P.O.S. a été prescrit, mais où ce plan n'a pas encore été rendu public. Actuellement, ces infractions sont sanctionnées par l'article R. 130-13 du Code de l'urbanisme (article 1<sup>er</sup> du décret n° 74-897 du 21 octobre 1974) de la manière suivante : emprisonnement de dix jours à un mois et amende de 600 à 2.000 F, ou une de ces deux peines seulement ;

— l'application du régime des espaces boisés classés et les mesures nécessaires à la protection des sites et des paysages à l'intérieur des périmètres sensibles, décidées par arrêté préfectoral avant qu'un P.O.S. n'ait été rendu public ou approuvé ou même simplement prescrit sur le territoire considéré en vertu de l'article L. 142-3, tel qu'il résulte de l'article 21 du présent projet de loi ;

— les règles particulières et les prescriptions architecturales applicables à l'occupation et à l'utilisation du sol dans les zones de protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages, instituées par l'article 25 du présent projet de loi.

Votre Commission vous propose de voter cet article moyennant un amendement au paragraphe *d*) tendant, d'une part, à viser explicitement les infractions aux prescriptions architecturales, et, d'autre part, à utiliser le vocable de zone d'environnement protégé adopté par elle à l'article 25.

#### Art. 27.

*Observations de la Commission* : Cet article modifie d'abord l'article L. 160-2 du Code de l'urbanisme, pour donner une nouvelle *définition*, plus adaptée à la pratique actuelle, *des personnes tenues au secret professionnel* lors de la préparation des documents d'urbanisme.

Il était en effet difficile d'imposer le secret professionnel aux techniciens et à toutes les personnes qui, aux termes de l'ancien article L. 160-2 étaient « appelés à avoir communication des documents et des renseignements relatifs à la préparation des plans » dans la mesure où la loi prévoit une large information des élus comme des usagers.

Cependant, le projet initial limitait l'obligation aux seuls techniciens chargés par les collectivités publiques d'effectuer les études nécessaires à la préparation des documents, ce qui a paru à la fois trop imprécis et trop restrictif à la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Aussi a-t-elle fait adopter un amendement précisant qu'est tenue au secret « toute personne chargée par les collectivités publiques d'effectuer les études nécessaires... ».

Si votre Commission approuve l'esprit de la modification apportée par l'Assemblée Nationale, elle souhaite cependant bien mettre l'accent sur le fait que l'obligation de secret vise plus spécialement les non-fonctionnaires qui ne sont pas tenus à l'obligation de discrétion professionnelle prévue dans le statut général de 1959. Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous propose d'apporter au I de l'article.

Enfin, par ses paragraphes II et III, cet article 27 tend également à *adapter la terminologie* utilisée dans les articles L. 160-3 et L. 160-5 : à la suite notamment d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale, il n'est plus fait référence à la loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes dont la révision est actuellement en cours. Votre Commission vous propose, sur ce dernier point, un amendement tendant à utiliser la terminologie actuellement prévue par le nouveau texte.

#### Art. 28.

*Observations de la Commission* : Cet article a pour objet de modifier l'article L. 160-4 relatif à la *constatation des infractions* aux règles d'urbanisme.

Par son paragraphe I, il prévoit l'application de la procédure existante aux infractions aux régimes des périmètres sensibles et des zones d'environnement protégé tels qu'ils résultent des articles L. 142-2 et L. 143-1 modifiés par le présent texte.

Dans son paragraphe II, cet article tend à donner compétence aux fonctionnaires et agents des eaux et forêts pour constater par procès-verbaux les infractions en matière de conservation et de création d'espaces boisés, quelle que soit la localisation de ces sec-

teurs alors que le texte actuel du Code de l'urbanisme ne le leur permettait que pour les espaces boisés situés au voisinage de certaines agglomérations urbaines.

La suppression de cette restriction devrait permettre d'assurer une meilleure protection de la nature.

Il a été voté conforme par l'Assemblée Nationale moyennant un amendement rédactionnel identique à celui déjà adopté à l'article 26.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### Art. 29.

*Observations de la Commission :* Cet article, dont la rédaction a été utilement revue par l'Assemblée Nationale, dispose que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat, doivent être mentionnées en annexe au plan d'occupation des sols. A défaut, elles ne pourront être invoquées par l'Administration pour motiver le rejet d'une demande d'autorisation d'utiliser le sol.

Cette procédure devrait notablement améliorer un système de publicité foncière qui, de ce point de vue, présente de notables insuffisances, préjudiciables à l'information des usagers comme de l'Administration elle-même.

En principe, un bon système de publicité foncière doit permettre à toute personne intéressée de connaître la « situation juridique actuelle » d'un terrain et, notamment, les servitudes qui le grèvent.

Ainsi, en vertu de l'article 28 du décret n° 5522 du 4 juin 1955, les servitudes conventionnelles doivent être publiées à la Conservation des hypothèques à peine d'inopposabilité.

En revanche, pour les servitudes légales, également appelées limitations administratives au droit de propriété, il n'est pas prévu de formalités aussi systématiques. Certes, les règles d'urbanisme sont soumises à publication dans le cadre de la procédure d'élaboration des P.O.S., mais les autres limitations administratives instaurées par divers actes administratifs en vertu de législations particulières ne font pas l'objet de mesures de publicité suffisantes. C'est ainsi que les diverses formalités de publicité administratives — affichage, insertion de la décision constitutive dans une publication officielle, notification individuelle aux propriétaires intéressés — ne concourent guère à l'information des usagers ou de l'administration, faute d'un service capable de faire la synthèse de ces actes ;

Deux autres formalités sont théoriquement requises ; mais, dépourvues de sanctions juridiques, elles ne sont que rarement accomplies :

— en vertu de l'article 36 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, les servitudes d'utilité publique « sont également publiées pour l'information des usagers au bureau des hypothèques de la situation des immeubles par les soins de l'administration compétente ».

— de plus, en application de l'article R. 123-19 du Code de l'urbanisme, tel qu'il résulte du décret du 28 octobre 1972 relatif au P.O.S., ces mêmes servitudes doivent figurer à titre d'information « sur les documents graphiques des P.O.S. ou sur un document graphique annexe ».

Ainsi prolifèrent de façon souvent clandestine des servitudes d'utilité publique intéressant les domaines les plus variés et résultant soit du fonctionnement des services publics divers — eau, gaz, électricité, transports... — soit de la police de l'environnement.

Ce problème avait déjà été évoqué devant le Parlement. Ainsi, en 1971, un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale mais qui ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour, avait prévu que la publicité des servitudes d'utilité publique au bureau des hypothèques serait la condition de leur opposabilité.

Les solutions préconisées par le présent projet ne devraient pas soulever les difficultés sur lesquelles avait mis l'accent M. Hoguet dans son rapport sur le projet de 1971.

En effet, alors que celui-ci ne faisait mention que des servitudes individualisables — expression à la fois restrictive et ambiguë — le projet actuel se contente prudemment de la seule référence à un décret en Conseil d'Etat. C'est du contenu de ce décret que dépendra en fait l'efficacité de la nouvelle procédure : il faut espérer que, sans imposer des charges excessives aux administrations concernées, le Gouvernement pourra progressivement augmenter le nombre des servitudes soumises à publicité en annexe des P.O.S.

De même, en ce qui concerne les effets de la publication, la solution actuelle apparaît plus habile : l'opposabilité au tiers ne suppose pas l'accomplissement préalable des formalités puisque c'est seulement le défaut de publication dans un délai d'un an après l'intervention de l'acte constitutif qui entraîne la caducité de la servitude.

Enfin, le champ d'application géographique apparaît plus adéquat puisqu'il s'agit de celui des P.O.S. (un quart du territoire national) et non d'un cadastre rénové, ce qui donne à cette procédure

nouvelle un champ d'application plus proprement urbain : la généralisation est souhaitable mais ce sont bien les zones urbaines dont il importe d'abord de s'occuper.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit là d'une étape dans l'établissement d'un fichier réel dont les débats récents sur la loi foncière ont bien montré tout l'intérêt. Mais il faut noter qu'il s'agit d'un système de publicité centralisé constituant un instrument plus commode pour l'administration que pour l'usager. Celui-ci pourra d'ailleurs toujours s'enquérir de ses droits par la demande d'un certificat d'urbanisme dont l'établissement devrait se trouver désormais facilité.

Votre Commission vous propose l'adoption conforme de cet article.

#### Art. 29 bis (nouveau).

*Observations de la Commission :* Comme il a été dit à propos de l'article additionnel 11 bis (nouveau), votre Commission vous demande de supprimer cet article 29 bis et de le reporter en 11 bis. C'est à cet endroit que sont analysées les dispositions législatives proposées.

#### Art. 30.

*Observations de la Commission :* Il s'agit, une fois de plus, d'un texte de mise à jour du Code de l'urbanisme. Il a été voté conforme par l'Assemblée Nationale.

Le paragraphe I concerne les personnes habilitées à *constater les infractions en matière de restauration immobilière et de secteurs sauvegardés* par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Il s'agit :

- de tous les officiers et agents de police judiciaire ;
- de tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés par le maire ou le Ministre chargé de l'Urbanisme et assermentés ;
- des fonctionnaires et agents commissionnés par le Ministre chargé des Monuments historiques et des sites et assermentés.

Le paragraphe II concerne les infractions aux règles relatives à l'acte de construire et aux divers modes d'utilisation du sol. Lorsque ces infractions portent atteinte à des bâtiments compris dans un



secteur sauvegardé, ou soumis à la législation sur les monuments historiques et les sites, et consistent soit en défaut de permis de construire soit en non-conformité des travaux à ce permis, elles peuvent être constatées non seulement par les représentants du Ministre chargé de l'Urbanisme, mais aussi, désormais, par ceux des Ministres chargés des Monuments historiques et des sites (ce sont ceux chargés de la culture et de la qualité de la vie, dans la terminologie gouvernementale actuelle).

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 31.

*Observations de la Commission :* Ce texte, voté sans modification par l'Assemblée Nationale, a pour objet de réévaluer les amendes ou astreintes prévues en cas d'infraction aux dispositions en matière de lotissements. Leur montant est inchangé depuis l'ordonnance du 31 décembre 1958 qui les avait instituées.

Cette actualisation paraît donc indispensable. En outre, les nouveaux chiffres offriront aux tribunaux une marge de sanctions pécuniaires plus étendue.

Votre Commission vous propose de voter cet article conforme.

#### Art. 32.

*Observations de la Commission :* L'article L. 460-1 du Code de l'urbanisme fixe à deux ans après l'achèvement des travaux, le délai pendant lequel le préfet, le maire, les fonctionnaires des services chargés de l'urbanisme et leurs délégués peuvent visiter les constructions et procéder aux vérifications qu'ils jugent nécessaires.

Le Gouvernement propose de porter ce délai à trois ans, afin de l'aligner sur celui des infractions à la législation sur le permis de construire. Cette logique n'a pas paru vraiment convaincante à l'Assemblée Nationale qui a maintenu un délai de deux ans jugé suffisant. En revanche, cette argumentation a trouvé un écho favorable auprès de votre Commission qui vous propose de rétablir le délai de trois ans prévu par le texte du Gouvernement.

L'Assemblée Nationale a également voté un amendement du Gouvernement tendant à permettre aux personnes sus-mentionnées de se faire communiquer « tous documents techniques se rapportant à la réalisation de bâtiments ». Cette précision est, en effet, devenue nécessaire depuis que la loi d'orientation foncière a fait du permis de construire un instrument de contrôle des seules règles d'urbanisme.

Or, la vérification *a posteriori* des règles de construction suppose que les autorités qui en sont chargées peuvent se faire communiquer tous les documents nécessaires.

Il est cependant apparu nécessaire à votre Commission d'aligner les procédures sur celle qui existe déjà, notamment au premier alinéa de l'article L. 160-4. Aussi vous propose-t-elle de prévoir que les personnes habilitées à se faire communiquer les documents sont, outre le préfet et le maire, les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le Ministre chargé de l'Urbanisme et assermentés.

Votre Commission vous demande de voter cet article ainsi amendé.

### Art. 33.

*Observations de la Commission :* Ce texte complète l'article L. 480-1 afin d'obliger toute autorité administrative qui aurait connaissance d'une infraction aux règles relatives à l'acte de construire et aux divers modes d'utilisation du sol, à en faire dresser procès-verbal et à transmettre sans délai copie de ce dernier au ministère public.

La faculté qui est actuellement laissée à l'administration fait que les positions que celle-ci adopte en la matière varient avec le temps, le lieu et les personnes. Or, il importe que les travaux de construction soient interrompus dès que possible, afin de réprimer plus efficacement les infractions et de mieux protéger les intérêts des tiers. L'obligation faite à l'administration est donc opportune. Elle permettra la mise en œuvre plus rapide et plus systématique de l'action devant les tribunaux répressifs.

Cet article a été voté conforme par l'Assemblée Nationale sous réserve d'un amendement qui a précisé que les infractions visées par l'article étaient celles prévues aux articles L. 160-1 et L. 480-4. Votre Commission vous en demande également l'adoption sans modification.

### Art. 34.

*Observations de la Commission :* Dans sa rédaction initiale, cet article tend, dans ses deux premiers paragraphes, qui ajoutent respectivement un alinéa nouveau aux articles L. 160-1 et L. 480-1, à permettre à certaines associations, se proposant par leurs statuts d'agir pour la protection et l'amélioration du cadre de vie, d'exercer tous les droits reconnus à la partie civile pour les faits constituant

une infraction aux règles d'urbanisme et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

En première lecture à l'Assemblée Nationale, à la suite d'un amendement de M. Guichard repris par la Commission des Lois, cette possibilité n'a été donnée qu'aux seules associations reconnues d'utilité publique, alors que le texte initial l'offrait à toutes celles qui étaient régulièrement déclarées depuis plus de cinq ans à la date des faits incriminés.

Les faits en cause doivent constituer une infraction soit aux dispositions des plans d'occupation des sols ou des documents qui en tiennent lieu, soit à celles concernant les règles générales d'utilisation du sol, l'autorisation préalable des coupes et abattages d'arbres sur un territoire où un P.O.S. a été prescrit, la protection des espaces boisés, des sites et des paysages à l'intérieur des périmètres sensibles, les règles applicables dans les nouvelles zones d'environnement protégé et, enfin, celles relatives à l'acte de construire.

Le paragraphe III, modifiant le premier alinéa de l'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme, prévoit en outre que les associations en question pourront également demander au ministère public d'ordonner l'interruption des travaux en cause, alors que cette possibilité n'est actuellement ouverte qu'aux maires et aux fonctionnaires compétents.

Ces associations se voient ainsi reconnaître un droit qui, en l'état actuel de la jurisprudence, n'est pas reconnu aux tiers. En effet, ceux-ci ne sont pas présentement admis à se constituer partie civile devant les juridictions répressives au motif que, la charge d'urbanisme ayant pour objet l'intérêt général, le dommage né à l'occasion de la méconnaissance de celle-ci, ne peut en être la conséquence directe. Cette solution apparaît d'ailleurs d'autant plus contestable que les tiers peuvent agir au civil à condition de faire preuve d'un préjudice personnel et de montrer que la règle prétendument violée a eu pour but la protection du droit soi-disant lésé (1).

Ceci dit, il convient, afin d'éviter que ne se répètent les *équivoques* auxquelles ce texte a donné lieu, lors de sa première lecture à l'Assemblée Nationale, de définir exactement le *régime juridique de l'action civile*.

---

(1) Ainsi, à titre d'exemple, peut-on citer un arrêt de 1974 de la Cour de cassation où il a été jugé que, dès lors qu'ils relèvent que les dispositions d'un plan d'urbanisme ont pour objet de limiter non la hauteur de la construction à édifier mais seulement son recul par rapport au fonds voisin, les juges ont, à bon droit, décidé que les demandeurs ne subissent pas de préjudice direct si leur propriété n'est pas limitrophe.

L'action civile est une action en responsabilité civile que la victime intente pour obtenir réparation du tort que lui cause une infraction, soit devant les juridictions civiles, soit devant les juridictions répressives. Agissant au pénal, la victime met en mouvement l'action publique, ce qui a pour effet de lui faire perdre la maîtrise de la procédure, mais lui permet de bénéficier de divers avantages : indemnisation plus rapide sans attendre l'issue d'un procès-verbal indépendant, saisine d'une seule juridiction, utilisation des preuves recueillies au cours de l'enquête pénale, réduction des frais.

Ainsi rapidement décrite, l'action civile présente les caractéristiques suivantes dont on va s'efforcer de déterminer la portée exacte en droit de l'urbanisme.

En premier lieu, il s'agit d'une action en responsabilité exercée devant les tribunaux répressifs pour infraction aux règles d'urbanisme. Ne peuvent donc être traduites en justice que les *personnes privées qui auront construit, exécuté des travaux ou utilisé le sol* en méconnaissance des règles du Code de l'urbanisme visées aux articles L. 160-1 et L. 480-1, et notamment tous ceux qui n'auront pas respecté les stipulations du permis de construire.

De plus, dans le cadre du procès pénal qui peut résulter de l'action civile, aucun acte administratif ne peut être attaqué notamment depuis que l'article 38 du présent projet impose aux tribunaux judiciaires de faire devant les juridictions administratives un recours en appréciation de validité, lorsque l'opération mise en cause a été réalisée conformément à un permis régulièrement obtenu. Dans ces conditions, l'action civile à laquelle pourraient prétendre certaines associations de défense de l'environnement ne leur donne pas plus de moyen à l'encontre des autorités administratives, dont les décisions ne peuvent être contestées que devant les tribunaux de l'ordre administratif. En effet, ces associations y ont déjà très largement accès, en vertu de la jurisprudence libérale du Conseil d'Etat.

En second lieu, l'accès de certaines associations à l'exercice de l'action civile permet aux habitants concernés par une infraction portant atteinte à leur cadre de vie de *faire respecter* les règles d'urbanisme ou les prescriptions spéciales édictées par l'autorité administrative au moyen du permis de construire, en mettant en mouvement l'action publique. Ainsi, cette mesure ferait des associations visées à l'article 34 de véritables *auxiliaires du ministère public* comme le sont déjà de par la loi diverses *associations particulières* : associations de chasseurs et de pêcheurs, de lutte contre l'alcoolisme, de défense de la moralité publique, associations familiales, associations de lutte contre le racisme, de lutte contre le proxénétisme et enfin, à la suite de la loi Royer, les associations de défense de consommateurs. En outre, on ne peut craindre qu'il y ait matière à restriction de la liberté

d'action des autorités administratives, dans la mesure où celle-ci est déjà limitée en vertu de l'article 33 du présent projet de loi, qui leur impose désormais de dresser procès-verbal des infractions qui leur auront été signalées et d'en transmettre copie au ministère public.

En dernier lieu, admettre certaines associations de protection du cadre de vie à l'exercice de l'action civile, devrait donner un moyen d'expression juridique supplémentaire à une certaine forme de vie locale : on pourrait peut-être ainsi détourner certains groupements de manifestations plus ou moins déplacées d'hostilité envers les autorités locales.

Ce privilège donné à certaines associations de devenir des auxiliaires du ministère public et de parler au nom des populations ne saurait être accordé à la légère. Aussi faut-il s'interroger, d'une part, sur l'étendue des droits que l'on peut reconnaître à ces associations et, d'autre part, sur les qualités de sérieux et de représentativité à exiger.

Si l'on veut apprécier la portée de la formule « préjudice direct ou indirect » en ce qui concerne l'action civile des associations visées à l'article 34 et, notamment, distinguer les notions de préjudice direct et indirect, on est conduit à essayer d'extrapoler une jurisprudence nuancée et parfois contradictoire.

Dans l'hypothèse où, comme le proposait la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, serait seul retenu le préjudice direct, l'action civile des associations de protection de l'environnement ne serait recevable que dans des cas très peu nombreux : le préjudice direct ne pouvant résulter que d'une entrave à l'action menée antérieurement par l'association, c'est-à-dire, dans l'hypothèse la moins restrictive, une infraction portant atteinte à l'amélioration du cadre de vie pour laquelle une association n'a ménagé ni sa peine ni son argent. Il pourrait s'agir de la dénaturation d'un site dont l'action de l'association aurait contribué à la promotion.

Si la référence au « préjudice direct ou indirect » est maintenue, il faut notamment, d'une part, que la qualité du cadre de vie soit en cause, ce qui *exclut la reprise pure et simple de revendications individuelles* de propriétaires à fin privée et, d'autre part, que l'infraction soit de celles visées aux articles L. 480-4 et L. 160-1 et qu'elle lèse les intérêts mentionnés dans les statuts, *dans le cadre géographique* prévu par ceux-ci.

Le privilège de participer à l'action publique ne saurait cependant être accordé à la légère et doit être exclusivement réservé aux associations présentant toutes les garanties de sérieux et de représentativité nécessaires.

L'Assemblée Nationale, estimant avec raison que la simple exigence de cinq années d'existence à la date des faits pour des associations ayant pour objet la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement était insuffisamment rigoureux a, par réaction, exigé une condition par trop restrictive : *la reconnaissance d'utilité publique*. Selon ce seul critère, *il n'existerait actuellement que six associations* qui seraient habilitées à se porter partie civile en cas de préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. Il s'agit de la ligue urbaine et rurale, de la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, de l'union féminine civique et sociale, de l'union nationale des associations familiales, du Touring Club de France et de la société nationale de protection de la nature et d'acclimatation.

Votre Commission, soucieuse de donner une portée réelle à cette disposition sans pour autant en accorder ce privilège à des associations sans attaches réelles et ne représentant qu'elles-mêmes, vous propose d'admettre en outre à l'exercice de l'action civile, toutes les associations qui, régulièrement déclarées depuis trois ans au moins à la date des faits incriminés, seront agréées dans des conditions déterminées par décret en Conseil, dans les limites de leur représentativité, appréciée en fonction du cadre géographique de leur action, tel qu'il est défini par leurs statuts.

Ainsi, serait pris un décret définissant les modalités d'agrément des associations de défense de l'environnement compte tenu de leur vocation locale ou nationale, sur le modèle de celui relatif aux associations de consommateurs, figurant en annexe et qui fait notamment intervenir comme critère de représentativité le nombre d'adhérents ou de cotisants, l'activité réelle des associations appréciée en fonction de la tenue de réunions, de la publication de documents... Votre Commission vous demande de vous rallier à ce dispositif qui, faisant la synthèse des systèmes proposés, a le mérite de faire référence à un mécanisme déjà éprouvé, issu de l'article 46 de la loi d'orientation sur le commerce et l'artisanat, et d'adopter cet article dans le sens qui vient de vous être exposé.

#### Art. 35.

*Observations de la Commission* : L'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme concerne l'interruption des travaux en cas d'infractions. Cette interruption peut être décidée soit par l'autorité judiciaire, soit par l'autorité administrative (maire ou, en cas d'inaction de celui-ci, préfet), si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, dès qu'un procès-verbal constatant une infraction aux règles relatives à l'acte de construire a été dressé.

Malheureusement, ce texte ne crée qu'une simple faculté pour l'autorité administrative et celle-ci ne l'a pas toujours utilisée, même quand ceci eut été tout à fait souhaitable.

C'est pourquoi il est proposé d'ajouter à l'article L. 480-2 un nouvel alinéa qui *oblige l'autorité administrative à ordonner l'interruption des travaux*, même lorsque l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, en cas de constructions sans permis de construire ou de constructions poursuivies malgré une décision de la juridiction administrative ordonnant qu'il soit sursis à l'exécution du permis de construire.

Dans ces cas, le maire — ou, à son défaut, le préfet — devra prescrire non seulement l'interruption des travaux mais aussi, le cas échéant, l'exécution aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens.

Les paragraphes I et II de l'article 35 sont de caractère strictement rédactionnel.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée Nationale. Votre Commission ne vous propose aucune modification.

#### Art. 36.

*Observations de la Commission* : Ce texte a pour objet d'actualiser le montant des amendes ou astreintes prévues en cas :

- de continuation des travaux malgré la décision d'interruption ;
- de retard dans l'exécution d'un ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation ;
- d'obstacle mis à l'exercice du droit de visite.

Les taux actuels remontent, en effet, à une loi du 2 juillet 1966. Les nouveaux montants donneront, en outre, aux juges une échelle de sanctions pécuniaires plus large donc plus efficace.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée Nationale sous réserve d'un article tendant à rectifier une erreur matérielle. Votre Commission vous en propose l'adoption sans modification.

#### Art. 37.

*Observations de la Commission* : Le paragraphe I de cet article a le même objet que l'article 36 précédent. Il actualise le montant des

amendes prévues, en cas d'infractions aux règles relatives à l'acte de construire, autres que celles concernant l'affichage du permis de construire.

Toutefois, afin de renforcer l'efficacité de la peine, au lieu de fixer un plafond d'amende immuable, le nouveau texte prévoit, en cas de construction irrégulière d'une surface de plancher, une amende maximum égale à 10.000 F par mètre carré. Ce système, qui constitue une nouveauté en droit français, est plus contraignant mais aussi plus logique : il était injuste de ne pas pouvoir pénaliser proportionnellement plus lourdement celui qui a construit irrégulièrement une grande surface de plancher et qui entendait donc en retirer un important profit.

Dans le cas où il n'y a pas construction d'une surface de plancher, le maximum de l'amende sera de 500.000 F, au lieu de 300.000 F précédemment.

En cas de récidive, le montant des amendes est désormais le même que pour la première infraction. On vient de voir que, pour celle-ci, le nouveau système peut être contraignant. Il peut donc s'appliquer tel quel à la récidive. En outre, pour celle-ci, un emprisonnement de un mois à six mois pourra être prononcé.

Le paragraphe II de l'article 37 ajoute deux alinéas à l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme, relatif à la décision du tribunal soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol.

La première disposition nouvelle augmente les pouvoirs du tribunal qui pourra désormais ordonner la démolition des ouvrages en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur, en cas de construction sans permis de construire, même si le fonctionnaire compétent ne lui a pas présenté des conclusions en ce sens.

Cette disposition, votée conforme par l'Assemblée Nationale, a suscité quelques réticences au sein de la Commission de la Production et des Echanges dont le Rapporteur a fait valoir qu'elle donnait en fait au juge le pouvoir d'ordonner une sanction de type civil de sa propre initiative, ce qui est contraire au principe général du droit français qui veut qu'en matière civile le juge ne statue pas au-delà des prétentions des parties.

Il faut cependant remarquer que ceci était déjà le cas dans le texte existant — le tribunal statuant « au vu » des observations du fonctionnaire compétent ou après son audition et non conformément à — même si dans la pratique, le juge ne faisait pas usage de la latitude qui lui laissée. Aussi est-il pour le moins paradoxal d'ajouter un alinéa prévoyant que, dans le cas particulier de constructions sans permis, le juge peut ordonner la démolition ou la mise en confor-



mité, même en l'absence de conclusions en ce sens présentées par le fonctionnaire compétent, ce qui laisse supposer à contrario qu'il doit s'y conformer pour les autres infractions, solution manifestement contraire à la lettre du premier alinéa.

Dans ces conditions, votre Commission vous propose d'adopter une nouvelle rédaction pour le premier alinéa, qui, affirmant nettement l'autonomie du juge, rend sans objet le second alinéa que tendait à introduire le paragraphe II de l'article 38. Il faut cependant noter que dans tous les cas la consultation de l'administration reste une formalité substantielle.

La seconde disposition donne au tribunal la faculté d'ordonner la publication de tout ou partie d'un jugement de condamnation dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que, par suite d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale, sur une initiative de la Commission des Lois à laquelle le Gouvernement s'était montré favorable, l'affichage dans les lieux qu'il indiquera.

Votre Commission, favorable au contenu de cette nouvelle disposition, vous propose par amendement de supprimer la référence à l'article 421 du Code pénal qui vise les hypothèses assez rares de lacération d'affiches et qui se situe dans un tout autre contexte juridique.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par les amendements présentés ci-dessus.

### Art. 38.

*Observations de la Commission :* Ce texte introduit un nouvel article dans le Code de l'urbanisme. Il vise d'abord à subordonner la possibilité, pour les tribunaux judiciaires, de condamner le propriétaire d'une construction au versement d'une indemnité pour méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique, à la condition qu'au préalable, le permis de construire ait été annulé pour excès de pouvoir ou que son illégalité ait été constatée par la juridiction administrative statuant sur recours en appréciation de validité.

Ce texte vise à mieux régler une situation juridique qui n'est pas exceptionnelle et présente des inconvénients certains. En effet, il arrive que le propriétaire d'une construction édifiée conformément à un permis de construire se voie néanmoins actionné en responsabilité par un tiers qui lui reproche d'avoir méconnu des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique.

On sait qu'en droit, le permis de construire, acte administratif, peut faire l'objet d'un recours en annulation intenté par un tiers devant les tribunaux administratifs. Mais ce recours ne peut être formé que dans un délai de deux mois, qui court à compter de l'expiration du délai prévu pour l'affichage en mairie. Lorsque le délai de recours est expiré, le permis devient juridiquement définitif : les tiers ne peuvent plus demander son annulation.

Mais cette situation juridique n'empêche pas le tiers, qui s'estime lésé par la construction réalisée conformément à ce permis de construire, d'intenter deux sortes d'actions. Il peut d'abord demander à l'Etat une indemnité parce que la décision administrative que constitue le permis lui paraît entachée de faute : cette action s'exerce naturellement devant les tribunaux administratifs. Le tiers peut aussi attaquer le constructeur devant les tribunaux judiciaires en vue d'obtenir, soit la démolition de la construction, soit l'indemnisation du préjudice subi.

La jurisprudence des tribunaux civils accorde la démolition ou l'indemnisation, même si le permis de construire est devenu juridiquement définitif dès qu'une servitude d'urbanisme est méconnue et que cette situation est la cause d'un préjudice direct matériel et certain (Cour de cassation, Chambre civile — Société la Résidence du Parc 11 décembre 1970).

Il est certain qu'une telle jurisprudence aboutit à une situation juridique paradoxale. Un acte administratif devenu définitif peut cependant donner lieu à une décision judiciaire qui, en définitive, en conteste la légalité. Ceci est évidemment contraire au principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives. A la limite, si le tiers actionne à la fois l'Etat et le constructeur, comme il en a la possibilité, les décisions des deux ordres de juridiction peuvent être contradictoires.

En fait, dans la rédaction du texte initial, cette obligation de poser une question préjudiciable ne visait que le cas où les tribunaux judiciaires condamnaient à indemnité. Or, il est également souhaitable que cette procédure soit obligatoire dans le cas où le juge ordonne les sanctions beaucoup plus graves que sont la démolition ou la mise en conformité. Tel est l'objet de l'amendement qui a été adopté par l'Assemblée Nationale à l'initiative de la Commission de la Production et des Echanges, après avis favorable du Gouvernement. Votre Commission, désireuse d'éviter tout risque de contrariété de jugement entre les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, vous propose par amendement de prévoir qu'une personne titulaire d'un permis de construire régulièrement obtenu ne pourra être condamnée devant les tribunaux judiciaires pour infraction aux règles d'urbanisme qu'après annulation préalable de ce permis devant le

tribunal administratif. Ainsi, le recours à la question préjudicielle est-elle rendue obligatoire non seulement pour la condamnation à versement d'indemnité — cas visé par le texte du projet initial — et pour toute réparation civile — solution adoptée par l'Assemblée Nationale — mais pour toute condamnation qu'elle soit civile ou pénale.

La seconde disposition introduite par ce nouvel article du Code de l'urbanisme vise à réduire le délai de prescription ouvert à un tiers pour intenter une telle action en responsabilité civile contre un constructeur. Au lieu de la prescription trentenaire applicable jusqu'ici, il crée une prescription de cinq ans à compter de l'achèvement des travaux. Celle-ci ne s'applique qu'en cas de construction édiflée en infraction aux règles d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique. Les actions intentées pour violation d'une servitude de droit privé continuent naturellement d'être soumises à la prescription trentenaire de droit commun.

Ces deux dispositions nouvelles apportent des *garanties accrues aux propriétaires* qui ont généralement acquis les immeubles en ignorant les vices juridiques qui pouvaient entacher la régularité de leur construction. Il s'agit donc de mesures utiles qui ont, en outre, le mérite de constituer un pendant, au profit des propriétaires, aux diverses dispositions du projet de loi qui renforcent et multiplient les moyens d'assurer l'efficacité de la répression des infractions à la législation sur l'urbanisme.

Votre Commission vous demande de voter cet article avec l'amendement qu'elle vous présente.

#### Art. 38 bis (nouveau).

*Observations de la Commission :* A la suite d'un amendement de M. Dubedout, l'Assemblée Nationale a voté un article 38 bis tendant à instaurer une servitude de passage public sur les parcelles situées en bordure du littoral, dont les modalités d'application seraient fixées par décret en Conseil d'Etat. Le Gouvernement, qui avait fait savoir tout l'intérêt qu'il portait à la question, s'y était néanmoins déclaré défavorable en raison du dispositif trop vague prévu par le texte.

Votre Commission partage ce point de vue, car il n'est ni souhaitable, ni constitutionnel que le Parlement ne soit pas amené à discuter des conditions d'instauration d'une telle mesure d'une manière plus précise.

En revanche, elle estime qu'il n'y a pas lieu de différer le débat et vous propose, en conséquence, un texte qui, s'il peut encore être

complété, n'en énonce pas moins un certain nombre d'options sur lesquelles il est nécessaire que le Parlement se prononce.

Afin de pouvoir mieux porter un jugement sur la question, il convient de *rappeler le régime juridique du littoral et les obstacles de fait ou de droit qui s'opposent à la libre circulation des piétons.*

En application du principe selon lequel en matière de délimitation du domaine public naturel, le fait est constitutif du droit, le domaine public maritime se définit côté terre comme la limite extrême de l'avancée de l'eau sur le rivage. L'application de cette règle simple ne va pas sans quelques incertitudes, tant au point de vue des situations de fait que des situations de droit.

En effet, il n'est pas de base légale incontestable définissant le domaine public maritime. Traditionnellement, coexistaient deux règles différentes : l'une, pour le littoral méditerranéen, que l'on faisait remonter au Digeste de Justinien et qui se référait au plus grand flot d'hiver ; l'autre, valable pour le reste du littoral, était l'ordonnance sur la Marine de 1681, selon laquelle « sera réputé rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et, jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ».

Depuis un arrêt « Sieur Kreitmann » du 12 octobre 1973, le Conseil d'Etat a unifié la définition du domaine public maritime pour ne retenir que celle de cette ordonnance de Colbert, interprétée comme le plus grand flot de l'année.

Dans ces conditions, le public devrait pouvoir accéder sans difficultés au rivage de la mer. Or, dans bien des cas et surtout sur le littoral de la Méditerranée, en raison de la faible ampleur des marées, on constate que cet accès se heurte à divers obstacles. Ces limitations résultent principalement de deux phénomènes : d'une part, des pratiques abusives de particuliers ou de sociétés qui se réservent l'usage de portions du rivage en y apposant des panneaux « plage privée » ; d'autre part, de l'existence de terrains privés, qui s'étendent pratiquement jusqu'à la mer et que les propriétaires ont entourés de clôtures.

En ce qui concerne le problème des « plages privées », il faut noter que la répression des abus relève de la stricte application du régime défini à l'article 61 du Code des ports maritimes, qui permet à l'administration de percevoir une redevance pour location de plage. Selon le cahier des charges type en date du 1<sup>er</sup> juin 1972, les contrats de concession ne sauraient permettre au bénéficiaire d'interdire l'accès du public sur l'emplacement qui lui a été donné à bail, le public conservant le droit d'y circuler et d'y installer tout abri ou chaises

mobiles et emportés par lui, sauf à les démonter le soir. L'apposition de panneaux portant la mention « plage privée » y est rigoureusement interdite.

En revanche, la difficulté liée à l'existence en bordure du rivage de propriétés closes n'a pas trouvé de solution satisfaisante. Certes, l'article 4 de la loi n° 63-1178 du 25 novembre 1963 permet de créer des réserves foncières destinées au désenclavement du rivage ; cette mesure de sauvegarde ne confère en elle-même aucun droit de passage au public mais permet simplement à l'Etat d'acquérir dans un délai de cinq ans, à l'amiable ou par voie d'expropriation, les terrains mis en réserve. En fait, faute de moyens financiers suffisants, cette possibilité n'a été que peu utilisée, comme en témoigne le petit nombre d'arrêtés de réservation pris jusqu'à aujourd'hui :

**Arrêtés de réservation.**

DATE	DÉPARTEMENT	COMMUNE	SURFACE
13 août 1973 .....	Var.	Pradet.	60.000 m2
28 janvier 1974 .....	Loire-Atlantique.	Pinac-sur-mer.	421 m2
19 août 1975 .....	Côte-du-Nord.	Paimpol.	140.000 m2
19 août 1975 .....	Côte-du-Nord.	Ploubazlanec.	30.000 m2
24 novembre 1975 .....	Var.	Cavalaire.	190.000 m2
Total .....			420.421 m2

Le même objectif peut être poursuivi sur la base de l'article 123-1, alinéa 1°, du Code de l'urbanisme, qui permet de réserver dans les plans d'occupation des sols des emplacements destinés à l'implantation de voies et ouvrages publics en vue de créer un accès à la plage : telle est la procédure préconisée par la circulaire interministérielle n° 73-29 du 22 février 1973 qui prévoit l'élaboration d'un programme prioritaire faisant l'objet de subventions au titre du budget du Ministère de l'Intérieur. Parallèlement, est intervenue la circulaire n° 74-58 du 22 avril 1974 qui tend à favoriser la création de voies piétonnières en bordure de mer, des voies et des plans d'eau à l'occasion des travaux de défense contre la mer et les eaux intérieures.

Ainsi, si le problème de l'accès aux plages semble pouvoir être résolu dans le cadre de la législation existante, il n'en est pas de même de celui de la circulation en bordure du littoral auquel n'ont été apportées jusqu'à présent que des solutions partielles.

Votre Commission est, dans ces conditions, favorable à une solution globale de type de celle proposée par l'amendement de M. Dubedout, ainsi d'ailleurs que par une proposition de loi antérieure de MM. Mesmin et Zeller, consistant dans l'instauration, sur les propriétés riveraines du littoral, d'une servitude destinée à assurer le passage des piétons. Tel est l'objet d'un amendement qui vous propose un texte nouveau où sont précisées les conditions de création et de mise en œuvre de cette servitude.

Le premier alinéa dispose que les propriétés situées en bordure du littoral sont grevées, sur une bande d'au moins cinq mètres à compter de la limite du domaine public maritime, d'une servitude destinée à assurer le passage *continu* des piétons.

Cependant, il est prévu au second alinéa que l'autorité administrative peut, par décision motivée prise après avis ou sur proposition du ou des conseils municipaux intéressés, au vu d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation, limiter ou déplacer l'emprise de la servitude ou en suspendre l'application. Les autres modalités d'application seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ce sont ces dispositions que votre Commission vous propose d'adopter à l'article 38 *bis*.

#### Art. 39 A (nouveau).

*Observations de la Commission* : Ce nouvel article a pour objet d'étendre aux offices publics d'aménagement et de construction et aux offices publics d'H.L.M. à compétence étendue le droit de préemption qui peut s'exercer dans les Z.A.D.

Cette extension paraît logique, ce droit étant déjà accordé à de nombreux organismes autres que les collectivités publiques : il s'agit de certains établissements publics et de certaines sociétés d'économie mixte.

En ce qui concerne les organismes H.L.M. en question, on observera toutefois qu'ils peuvent déjà préempter dans les Z.A.D., s'ils sont titulaires d'une concession. Cet article leur donnerait ce droit dans tous les cas.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article avec un amendement destiné à réparer une simple erreur matérielle.

#### Art. 39.

*Observations de la Commission* : L'article L. 212-7 du Code de l'urbanisme régit le droit de rétrocession dans les zones d'aména-

gement différé (Z.A.D.). On sait que, après l'expiration de la période d'exercice du droit de préemption, l'ancien propriétaire — ou ses ayants cause — d'un immeuble préempté peut recouvrer la propriété de son bien, si celui-ci n'a pas été soit aliéné ou affecté à des fins d'intérêt général, soit compris dans une zone à urbaniser en priorité ou dans le périmètre d'une opération de rénovation urbaine, avant la date de la demande de rétrocession. Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption est tenu de rétrocéder le bien.

Le texte actuel ne réglant pas ce point, ce droit de rétrocession peut s'exercer selon le droit commun, c'est-à-dire pendant trente ans. Il est proposé de réduire ce délai à trois ans à compter de l'expiration de la période d'exercice du droit de préemption, qui est de quatorze ans. Ceci devrait permettre de sauvegarder les intérêts légitimes des propriétaires intéressés sans maintenir trop longtemps les immeubles concernés dans une situation juridique précaire. On doit cependant observer que ce nouveau délai est assez court, par exemple lorsque, au cours de la période de trois ans, s'ouvre la succession de l'ancien propriétaire.

Le paragraphe II de l'article 39 complète également le Code de l'urbanisme, en vue de préciser que l'existence de zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) n'empêche pas le préfet de délimiter un périmètre provisoire de Z.A.D. qui englobe tout ou partie de ces Z.A.C.

Le paragraphe III a pour objet d'appliquer le nouveau délai de trois ans, institué au paragraphe I, au droit de rétrocession applicable aux biens préemptés par l'Etat, qui étaient situés dans le périmètre provisoire de la Z.A.D., mais qui ne sont pas compris dans le périmètre définitif, s'ils n'ont pas été déjà affectés à des fins d'intérêt général. Ce délai court à compter de la date de publication de la décision créant la zone définitive.

Enfin, le paragraphe IV de l'article 39 modifie l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme, qui prescrit la caducité de l'arrêté délimitant un périmètre provisoire de Z.A.D., si la décision de création de la Z.A.D. définitive n'est pas intervenue dans un délai de trois ans à compter de la publication de cet arrêté.

Dans ce cas, les biens immobiliers préemptés par l'Etat, qui ne sont pas affectés à des fins d'intérêt général, sont rétrocédés à leurs anciens propriétaires sur leur demande. Le nouveau texte propose de limiter à trois ans, à compter de la date où l'arrêté de délimitation est devenu caduc, le délai au cours duquel cette demande doit être formulée.

L'Assemblée Nationale a adopté deux amendements qui précisent que le droit de rétrocession est accordé à l'ancien propriétaire et

aussi à ses ayants cause universels ou à titre universel dans les cas visés aux paragraphes III et IV analysés ci-dessus. Cette précision a également été apportée aux autres cas où le droit de rétrocession dans les Z.A.D. peut jouer.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 40.

*Observations de la Commission :* L'article 40 du projet initial ayant été repris à l'article 31 de la loi foncière, le Gouvernement a proposé un nouveau texte qui vise à compléter une autre disposition de cette même loi foncière. Il s'agit des cas d'immeubles qui ne sont pas soumis au droit de préemption dans les zones d'intervention foncière : on y ajoute d'abord celui des immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire, en complétant l'article L. 211-4 du Code de l'urbanisme.

Le second cas prévu par cet article concerne également une exception au droit de préemption, mais il est beaucoup plus complexe. Il vise à apporter des précisions pour le cas où l'on possède à la fois un appartement et une chambre de service dans un bâtiment soumis au régime de la copropriété depuis plus de dix ans, cas dans lequel on pourra vendre librement soit l'appartement, soit la chambre de service, soit les deux à la fois.

Les précisions apportées au texte de l'article L. 211-5 sont de trois ordres.

Premièrement, l'exclusion du droit de préemption visera non seulement la vente d'un lot constitué par un seul local à usage d'habitation ou celle d'un lot constitué par un ou des locaux accessoires, mais aussi la vente d'un lot à usage professionnel ou encore celle d'un lot à usage, soit professionnel, soit d'habitation, et des locaux qui lui sont accessoires.

Deuxièmement, l'exclusion du droit de préemption ne jouera qu'à la condition que ces lots soient compris dans un immeuble bâti composé d'appartements.

Troisièmement, l'exclusion reste subordonnée à la condition que le régime de la copropriété s'applique à l'immeuble depuis plus de dix ans. Le point de départ de ce délai sera la date de publication du règlement de copropriété au bureau des hypothèques.

Au paragraphe III, le remplacement du mot « immeubles » par le mot « biens » vise à couvrir tous les cas visés par l'article L. 211-5 :



il s'agit, en effet, non seulement d'immeubles, mais aussi de parts ou d'actions de sociétés donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation et des locaux qui lui sont accessoires.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. additionnel 40 bis (nouveau).

*Observations de la Commission :* Certaines opérations réalisées par les collectivités publiques et par des organismes para-publics bénéficient soit d'une exonération, soit d'une réduction des droits de mutation.

Ainsi, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor, sous réserve des dispositions de l'article 257-7° du Code général des impôts, les acquisitions d'immeubles dans les Z.A.D. par voie de préemption ou de délaissement, ainsi que les rétrocessions et restitution des biens préemptés dans une Z.A.D. ou une pré-Z.A.D.

Il apparaît pleinement justifié d'appliquer le même régime fiscal aux biens situés dans les nouvelles zones d'intervention foncière et qui font l'objet des mêmes types d'opérations.

Votre Commission vous propose donc d'adopter cet article additionnel à cette fin.

#### Art. 41.

*Observations de la Commission :* Ce texte a pour objet d'étendre aux établissements publics chargés de l'aménagement d'agglomérations nouvelles, de zones d'aménagement concerté ou de zones d'activités, la possibilité d'utiliser la procédure d'expropriation en vue de constituer des réserves foncières. Rappelons que le régime juridique de ces établissements est refondu et précisé par l'article 45 du présent projet de loi.

Il convient de remarquer que certains de ces établissements ont précisément pour principal objectif la constitution de telles réserves. Il s'agit de l'agence foncière et technique de la région parisienne, de l'établissement public de la Basse-Seine et de l'établissement public de la métropole lorraine.

Actuellement, cette possibilité est déjà ouverte non seulement à l'Etat et aux collectivités locales, mais aussi aux communautés urbaines, aux districts et aux syndicats de collectivités locales ayant compétence en matière d'urbanisme.

L'Assemblée Nationale a complété la liste proposée en y ajoutant les syndicats mixtes.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 41 bis (nouveau).

*Observations de la Commission :* L'article L. 221-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les terrains acquis à titre de réserve foncière par une personne publique peuvent, avant leur utilisation définitive, faire l'objet de concessions temporaires d'usage.

Le troisième alinéa de cet article dispose que, s'il s'agit de terres à usage agricole, il ne peut être mis fin à ces concessions que moyennant préavis d'un an.

L'Assemblée Nationale a accepté de porter ce délai à dix-huit mois, en précisant que ces dispositions s'appliqueraient aux contrats de concession conclus avant la publication de la présente loi, sauf si l'autorité concédante avait notifié son intention de mettre un terme au contrat avant le 1<sup>er</sup> mars 1976.

Votre Commission a considéré que, dans la pratique, cet allongement de délai porterait en fait la durée minimum de concession temporaire à environ deux ans, au lieu d'environ dix-huit mois dans le régime actuel. Il lui paraît que cette dernière durée est suffisante.

C'est pourquoi elle vous propose de supprimer cet article.

#### Art. 41 ter (nouveau).

*Observations de la Commission :* Cet article propose de refondre complètement le régime de la concession d'usage des sols, défini aux articles L. 222-1 et L. 222-2 du Code de l'urbanisme, afin de donner un caractère tout à fait général à ce système.

Si l'idée sur laquelle repose ce texte est excellente, force est bien de constater que sa mise en œuvre d'une manière aussi systématique est, dans les faits, tout à fait irréaliste actuellement.

Le texte actuel de l'article L. 222-1 prévoit que la concession des sols s'applique dans des périmètres délimités par décision administrative, après avis des collectivités locales intéressées, et ne concerne que les immeubles appartenant à l'Etat, aux collectivités locales, aux groupements de celles-ci ayant compétence en matière d'urbanisme et à ceux acquis pour le compte de ces collectivités.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale va beaucoup plus loin. Il dispose que la concession s'appliquera, dès la promulgation de la présente loi, non seulement aux immeubles appartenant aux personnes publiques visées par l'ancien texte, mais aussi à ceux acquis par les O.P.A.C., les offices d'H.L.M. à compétence étendue, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte foncières, qui sont situés dans des Z.I.F., des zones de réserves foncières, des périmètres sensibles et des zones d'aménagement et, enfin, qui donnent lieu à une aide financière de l'Etat.

La durée maximum de ces concessions demeure fixée à soixante-dix ans.

Toutefois, cette règle de la concession obligatoire ne s'appliquerait pas aux immeubles acquis par les collectivités locales ou par leurs groupements et à ceux acquis pour le compte des collectivités publiques, si le remboursement des emprunts ayant contribué à leur acquisition n'est pas achevé à la date de promulgation de la présente loi.

Votre Commission souligne la portée considérable de la mesure, ce qui la conduit à s'inquiéter des conséquences de son maintien, dans les conditions où elle est proposée. Une réforme d'une pareille ampleur pose trop de problèmes psychologiques, pratiques et financiers pour être décidée dans un tel climat d'improvisation, sans qu'aucun moyen adéquat ne soit prévu pour en assurer la mise en œuvre et la réussite.

La Commission des Affaires économiques et du Plan rappelle d'ailleurs qu'elle a fait insérer, dans la loi portant réforme de la politique foncière, un article qui prévoit que les biens préemptés dans les Z.I.F. devront ensuite être concédés, mais qui autorise certaines exceptions à cette règle.

Enfin, la Commission estime que le caractère automatique de ce texte risquerait de conduire beaucoup de personnes publiques à renoncer à user de leurs possibilités en matière d'acquisition foncière, parce que l'obligation de concéder ensuite tous les immeubles acquis les placerait dans une situation financière insupportable.

Toutefois, la Commission tient à réaffirmer, une fois encore, son très profond attachement à une formule dont elle continue à souhaiter ardemment qu'elle reçoive enfin les moyens qui lui permettraient d'entrer effectivement dans les faits de l'action foncière. La concession des sols représente certainement un des moyens fondamentaux de la maîtrise foncière indispensable à toute politique efficace d'urbanisme.

Néanmoins, pour toutes les raisons pratiques exposées précédemment, votre Commission vous demande, à son grand regret, de supprimer l'article 41 *ter*.

## Art. 42.

*Observations de la Commission :* Ce texte a pour objet de faire précéder toute création de zone d'aménagement concerté de la mise à la disposition du public, pendant au moins un mois, du dossier de création.

Cette mesure va dans le sens d'une meilleure information du public. On ne peut donc que l'approuver tout en regrettant que le Gouvernement n'ait d'abord jugé bon de ne prévoir qu'un délai d'un mois, ce qui serait bien court, surtout dans les grandes villes.

Actuellement, l'acte de création de la Z.A.C. (arrêté préfectoral, ministériel ou interministériel, voire décret en Conseil d'Etat en certains cas) est une décision qui, malgré sa portée juridique, n'est pas assortie de modalités de publicité satisfaisantes. Ce n'est qu'au stade de la prise en considération ou de l'approbation du plan d'aménagement de la zone, qui intervient généralement beaucoup plus tard, que l'on procède enfin à une enquête publique et encore dans certains cas seulement.

A partir de la création d'une Z.A.C. s'écoule donc toute une période, parfois longue, au cours de laquelle diverses orientations sont prises et même certains engagements moraux, voire juridiques. Tout ceci crée donc une situation de droit ou de fait qui rend la remise en cause ultérieure de l'opération d'autant plus difficile.

C'est pourquoi il paraît tout à fait souhaitable d'organiser une information systématique du public dès avant l'intervention de l'acte de création d'une Z.A.C.

L'Assemblée Nationale a supprimé cet article et en a reporté les dispositions, très largement accrues, à l'article 10 du projet de loi, où elles sont analysées par le présent rapport.

Comme il vous a été indiqué à cet article, votre Commission vous propose de reporter toute la partie de cet article 10 concernant l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme au présent article 42, afin de maintenir la bonne ordonnance du texte.

Votre Commission vous propose, en outre, une nouvelle rédaction, qui lui paraît meilleure.

## Art. 43.

*Observations de la Commission :* Ce texte vise à mieux définir, au plan de la législation, le régime juridique des Z.A.C. En effet, ces

zones ont connu, depuis leur instauration par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, un développement considérable. Or trois articles seulement de la partie législative du Code de l'urbanisme s'appliquent essentiellement à elles. Pour le reste, leur régime est encore régi par des dispositions réglementaires, pour ne pas dire par de simples circulaires, qui ont véritablement proliféré en ce qui concerne les Z.A.C.

Il est donc proposé d'ajouter trois articles à ce Code.

*Article L. 311-2.* — Ce texte permet, à compter de la publication de l'acte créant la zone, aux propriétaires de terrains compris dans une Z.A.C. de mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de cette zone, d'acquérir leur terrain, dans les conditions et délais prévus par l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme. Ce dernier article institue le droit de délaissement pour les propriétaires de terrains réservés par un plan d'occupation des sols pour une voie ou un ouvrage public, une installation d'intérêt général ou un espace vert. Rappelons que jusqu'ici, dans les Z.A.C., ce droit ne pouvait s'exercer qu'en cas de refus de l'autorisation de construire intervenant à la suite d'un sursis à statuer (art. L. 123-7, 2<sup>e</sup> alinéa). D'autre part, l'article L. 123-9 est modifié par l'article 11 du présent projet de loi.

*Article L. 311-3.* — Ce texte exclut, dans les Z.A.C., l'exercice du droit de rétrocession au profit des propriétaires de biens qui n'auraient pas été affectés à des fins d'intérêt général, après leur acquisition par la collectivité publique.

Cette impossibilité peut, à première vue, surprendre. On ne voit pas pourquoi des biens acquis inutilement par la collectivité ne pourraient être rétrocédés à leur propriétaire lorsque celui-ci le demande. Mais, en sens inverse, il est certain que la réalisation d'une Z.A.C. peut durer plusieurs années. Dans ces conditions, un terrain acquis par la collectivité peut fort bien n'être pas utilisé immédiatement. C'est l'esprit même de la politique de réserves foncières qui est ici en cause.

*Article L. 311-4.* — Ce texte vise à harmoniser autant que possible le contenu et les modalités d'élaboration des plans d'aménagement de Z.A.C. (P.A.Z.) avec les règles applicables pour les P.O.S.

Il est d'abord précisé que le P.A.Z. doit être conforme aux orientations du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, quand il en existe un.

Ensuite et surtout, le nouveau texte rend obligatoire, dans tous les cas, que l'approbation du P.A.Z. soit précédée d'une enquête

publique et de l'avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

Il est également précisé que les P.A.Z. doivent comporter tout ou partie des éléments qui figurent dans les P.O.S. ainsi que ceux relatifs aux espaces boisés classés.

Enfin, la loi déclare que le P.A.Z. approuvé est opposable aux tiers.

*Article L. 311-5.* — Il s'agit d'une simple adaptation rédactionnelle de l'ancien article L. 311-2.

L'Assemblée Nationale a apporté trois modifications à ce texte. Deux d'entre elles visent à supprimer le texte proposé pour l'article L. 311-5, pour tenir compte de la mise à jour du Code de l'urbanisme par un décret du 25 mars 1976.

Le troisième amendement est une conséquence du nouveau texte de l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, tel qu'il résulte de l'article 10 du projet. On sait que, désormais, un plan d'occupation du sol peut être maintenu en vigueur dans le périmètre d'une Z.A.C. et qu'il n'y a donc pas lieu alors d'établir un plan d'aménagement de zone (P.A.Z.), qui se substituerait au plan d'occupation du sol.

L'amendement adopté par l'Assemblée Nationale tire la conséquence de cette nouvelle règle en précisant que si le plan d'occupation du sol est maintenu en vigueur dans la Z.A.C., il tient lieu de P.A.Z.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 44.

*Observations de la Commission :* Il s'agit de mettre le texte de l'article L. 123-7 du Code de l'urbanisme en harmonie avec celui du nouvel article L. 311-2 créé par l'article 43 précédent, qui généralise le système du droit de délaissement pour les terrains compris dans les Z.A.C. En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 123-7 instituait ce droit dans le seul cas d'un refus d'autorisation de construire consécutif à un sursis à statuer. Il n'a plus de raison d'être, puisque les dispositions de l'article L. 311-2 ont un caractère beaucoup plus large, qui inclut naturellement ce cas particulier.

L'Assemblée Nationale n'a pas modifié cet article et votre Commission vous propose de faire de même.

Art. 45.

*Observations de la Commission* : Cet article dont l'économie a été profondément modifiée par l'Assemblée Nationale concerne le titre II du Livre III du Code de l'urbanisme relatif aux organismes d'exécution. Dans le texte initial, il ne s'agissait que de transférer dans la partie législative du Code certaines dispositions relatives aux établissements publics d'aménagement dont il s'était révélé qu'elles avaient caractère législatif. En fait, à la suite d'une discussion animée, les députés ont été amenés à soulever le problème général des organismes d'exécution des opérations d'aménagement tant du point de vue de la nature et de la qualité des organismes habilités à intervenir que de celui des statuts des établissements publics dans leurs rapports avec les collectivités locales. Ce texte a fait d'ailleurs l'objet d'une seconde délibération à la demande du Gouvernement.

Dans son paragraphe I, adopté à la suite d'un amendement de M. Claudius-Petit, cet article crée *une nouvelle catégorie de sociétés d'économie mixte appelées sociétés d'économie mixte foncière* qui ont pour objet l'acquisition et l'aménagement de terrains à fin de concession à des constructeurs de logements sociaux ou d'installations commerciales ou professionnelles. Il est également prévu que leur capital est composé pour moitié au moins de capitaux publics et que leurs statuts comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cette proposition trouve son origine dans le rapport d'un groupe interministériel de travail présidé par M. Barton où la création de telles sociétés d'économie mixte avait été évoquée. Il s'agirait d'une contreproposition à une suggestion de l'Union nationale interprofessionnelle du logement (U.N.I.L.) visant à la constitution de sociétés foncières privées qui, en utilisant notamment les fonds réunis au titre de la réglementation du « 1 % construction », se rendraient acquéreurs des terrains nécessaires à l'implantation de constructions sociales.

Le groupe de travail n'avait pas considéré cette solution comme acceptable dans la mesure où ces sociétés, et par conséquent, leurs associés employeurs bénéficieraient eux-mêmes de la plus-value des terrains. En revanche, il a estimé que l'idée pouvait être reprise sous forme de sociétés d'économie mixte foncières dont l'objet serait l'acquisition et l'aménagement de terrains et leur concession à des constructeurs de logements sociaux et même, éventuellement, la location de terrains pour l'implantation de logements autres que sociaux, d'installations commerciales ou professionnelles ainsi que de parcs de stationnement. La majorité du capital social devrait être souscrite par les collectivités publiques et le reste par des personnes de droit

privé comme les organismes collecteurs du 1 %. Ces règles n'ont cependant pas paru entièrement satisfaisantes au groupe de travail qui a craint que ces sociétés ne s'avèrent trop indépendantes ou trop puissantes vis-à-vis des collectivités locales.

Tel est, effectivement, selon votre Commission, le problème posé par la création de ces organismes qui, s'ils permettraient sans doute d'étendre l'usage de la concession d'usage des sols, n'en entrent pas moins en concurrence, notamment sur le plan financier, avec les collectivités locales. Cette catégorie nouvelle d'opérateurs fonciers risque de nuire à la cohérence de la politique d'urbanisme, qui doit relever de la compétence exclusive des collectivités locales.

En définitive, l'essentiel n'est pas de créer un instrument juridique nouveau dont le besoin n'est pas impératif, mais de réformer le mécanisme de financement. On peut ainsi rappeler qu'au cours du VI<sup>e</sup> Plan, les dotations affectées par l'Etat ont été les suivantes :

(En millions de francs courants.)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Acquisition par l'Etat .....	211,4	220	215	281	256	190
Avances aux collectivités locales .....	40	80	90	100	120	140
Subventions aux collectivités locales pour les réserves foncières .....	—	—	—	—	—	30
Prêts C.A.E.C.L. aux collectivités locales ....	88,3	277,9	215	200	200	300
Subventions aux collectivités locales pour les espaces verts .....	13,3	16,8	17,8	35	40	30
<b>Totaux .....</b>	<b>353</b>	<b>594,7</b>	<b>537,8</b>	<b>616</b>	<b>616</b>	<b>690</b>

Source : Ministère de l'Équipement.

Ces crédits, qui permettent l'acquisition de 6.000 à 7.000 hectares par an, ne représentent pas l'effort total des collectivités publiques, qui représente environ deux milliards de francs par an. On notera la faiblesse actuelle du montant des prêts accordés par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, dont la Commission souhaiterait que la durée maximale soit portée de dix-sept à vingt-cinq ans au plus, selon le type d'opération de concession envisagée. Des propositions de réforme de mécanismes de financement devraient normalement être faites par le Comité d'étude créé en application de l'article 32 de la loi foncière du 31 décembre 1975.

Le paragraphe II de cet article a pour objet de refondre le chapitre premier du titre II du Livre III du Code de l'urbanisme.



Ce chapitre, qui ne compte actuellement qu'un seul article, concerne les sociétés d'économie mixte et les établissements publics qui peuvent se voir confier l'aménagement de zones d'habitation ou de zones industrielles et qui figurent, à ce titre, parmi les organismes chargés de l'exécution des opérations d'aménagement. Cet article procède d'ailleurs de l'ancien article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

La formule juridique des sociétés d'économie mixte a connu un grand succès, notamment auprès des collectivités locales. Le nombre de ces sociétés dépasse aujourd'hui très largement la centaine et leur champ d'action peut aller de l'équipement d'une zone industrielle (S.E.M.E.Z.I.A. d'Asnières par exemple) à des opérations intéressant tout un département (il existe de nombreuses sociétés pour l'équipement et l'aménagement d'un département donné), voire une région entière (société d'équipement de la Basse-Normandie ou du Limousin). Naturellement, un grand nombre de ces sociétés ont compétence pour l'aménagement d'une ville. Cette prolifération, qui traduit l'ampleur des besoins d'équipement suscités par le développement urbain, a sans doute eu pour conséquence un certain démembrement de la puissance publique, mais elle illustre également à quel point les collectivités locales manquent des moyens techniques nécessaires à leur modernisation.

Il convient d'ailleurs de rappeler que le grand nombre de sociétés d'économie mixte est avant tout une apparence. En effet, beaucoup d'entre elles sont des filiales de deux sociétés : la S.C.E.T. (Société centrale pour l'équipement du territoire), filiale spécialisée de la Caisse des dépôts et consignations, et la S.A.R.E.F. (Société auxiliaire de la rénovation et de l'équipement fonciers) à laquelle s'ajoute, en matière de restauration immobilière, la S.A.R.P.I. (Société auxiliaire de la restauration du patrimoine immobilier d'intérêt national), qui sont des filiales d'un des principaux groupes bancaires privés français.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme a pour objet de préciser les opérations d'aménagement qui permettent de recourir à la formule de la société d'économie mixte ou de l'établissement public. Le texte initial proposé par le Gouvernement ne mentionnait plus les zones d'habitation et les zones industrielles mais visait, en revanche, les agglomérations nouvelles, les zones d'aménagement concerté et les zones d'activités. Il supprimait, par ailleurs, la condition selon laquelle l'opération devait intéresser plusieurs collectivités, établissements ou services publics et mettre en œuvre des sources de financement diverses. Il stipulait, enfin, qu'une opération pouvait être *concedée* et non plus simplement *confiée* à une société d'économie mixte. L'Assemblée Nationale a, non seulement fait disparaître cette dernière restriction, mais encore

remanié la liste des opérations visées à cet article L. 321-1 : les lotissements ainsi que les zones de rénovation urbaines, de restauration immobilière et de résorption de l'habitat insalubre y sont inclus, tandis qu'il n'est plus fait référence aux zones d'activités. Votre Commission considérant cette suppression comme inopportune, vous propose de faire à nouveau mention des zones d'activités diverses ainsi que des zones d'habitation.

Certes, la plupart d'entre elles sont désormais réalisées selon la formule de la Z.A.C. Mais le cas d'une collectivité réalisant une de ces zones sans création de Z.A.C. et souhaitant cependant recourir aux services d'une société d'économie mixte ou d'un établissement public peut parfaitement se présenter.

En outre, à l'initiative de la Commission de la Production et des Echanges, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement qui prévoit que les services complémentaires nécessaires à la qualité de la vie peuvent être confiés aux mêmes personnes morales. Il s'agit d'une disposition qui devrait permettre aux collectivités locales de confier aux organismes d'aménagement des missions d'animation et d'accueil des nouveaux habitants, lorsque les collectivités jugent bon de procéder ainsi. Ainsi, une collectivité locale peut, par une délibération indépendante de l'acte concédant l'aménagement d'une zone à une société d'économie mixte, lui donner mandat particulier d'assurer ce type de services dont le financement ne doit pas entrer dans le bilan financier de la zone. Il va de soi que l'aménagement d'une zone n'entraîne aucun droit pour l'organisme, à qui il est confié, de se voir également attribuer la responsabilité des actions nécessaires à la qualité de la vie.

La nouvelle section II du chapitre premier du titre II du Livre III du Code de l'urbanisme introduit dans le Code de l'urbanisme plusieurs articles nouveaux, qui déterminent les modalités de constitution et de fonctionnement des établissements publics créés en application du nouvel article L. 321-1.

Il s'agit en fait d'un simple transfert de la partie réglementaire à la partie législative du Code de l'urbanisme de dispositions dont la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait décidé qu'elles relevaient du domaine de la loi.

Ces dispositions, qui résultaient d'un décret du 19 mai 1959, sont néanmoins depuis longtemps largement appliquées. Il ne paraît donc pas nécessaire de les analyser ici, sauf d'évoquer les deux points suivants :

Premièrement, l'Assemblée Nationale avait adopté, dans une première délibération, un amendement modifiant les pouvoirs du conseil d'administration des établissements publics d'aménagement,

tels qu'ils sont définis à l'article L. 321-4, en prévoyant notamment que le conseil élit en son sein le président et désigne le directeur, dont il détermine les pouvoirs. La seconde délibération de l'article 45, qui est intervenue à la demande du Gouvernement, a permis à celui-ci de rétablir la rédaction initiale du projet.

Deuxièmement, l'article L. 321-5 a été modifié de façon à autoriser l'autorité administrative à désigner d'office des représentants de l'assemblée spéciale au cas où celle-ci refuserait de les désigner. Il s'agit en fait d'une disposition tendant à tenir compte de l'expérience du District de Paris, dont le fonctionnement avait été entravé par le refus de certaines collectivités d'y désigner des représentants. Votre Commission vous en propose la suppression, car il est nécessaire que les collectivités publiques intéressées demeurent maîtresses de leur représentation.

En dernier lieu, l'Assemblée Nationale a adopté, au cours d'une seconde délibération, une section III reprenant l'essentiel d'un amendement de M. Claudius-Petit, voté en première délibération, créant un nouveau régime pour la réalisation des opérations d'aménagement.

Le premier alinéa du nouvel article L. 321-8 *bis* définit le régime juridique des sociétés d'économie mixte en reprenant, sous une forme condensée, les dispositions réglementaires existantes et étend leur compétence à la réalisation des opérations d'aménagement par voie de convention, c'est-à-dire dans le cadre d'un régime juridique qui, à la différence de celui de la concession, leur fait supporter les risques de l'entreprise et, notamment, la garantie de bonne fin.

En revanche, le deuxième alinéa est de plus grande portée. Tout d'abord, il reconnaît aux offices d'habitation à loyer modéré à compétence étendue ainsi qu'aux offices publics d'aménagement et de construction la possibilité d'effectuer des opérations d'aménagement par voie de concession. En fait, ces organismes en ont déjà la possibilité en vertu du décret n° 76-163 du 16 février 1976 rectifié. Mais cette confirmation législative garantit leur accès aux prêts bonifiés du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme en vertu de l'article L. 331-3 du Code de l'urbanisme. Les autres types d'organismes d'habitation à loyer modéré visés à l'article 159 du Code de l'urbanisme et de l'habitation se voient autorisés également à réaliser des opérations d'aménagement par voie de convention. Cette possibilité nouvelle ne se justifie ni pour les sociétés coopératives qui ont pour mission exclusive de construire, ni pour les sociétés de crédit immobilier qui sont essentiellement des organismes de type bancaire, ni même pour les offices simples d'habitation à loyer modéré, sous peine de vider de son sens la notion même de compétence étendue ou de rendre sans intérêt le statut d'office public d'aménagement et de construction. En ce qui concerne les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré, le problème est réel. Certes, le décret

du 25 février 1974, qui détermine les statuts types de ces sociétés, leur permet d'aménager des zones opérationnelles, mais seulement pour elles-mêmes, c'est-à-dire pour construire des habitations à loyer modéré, sauf autorisation donnée opération par opération par arrêté interministériel. L'abrogation de cette disposition pourrait satisfaire les ambitions légitimes de ces organismes et éviter ainsi que l'urbanisme opérationnel ne soit cause de ségrégation sociale.

Enfin, le troisième alinéa de l'article L 321-8 *bis* qui dispose que les zones d'activités peuvent être réalisées par tous ces organismes, par voie de convention ou de concession, n'apporte guère de novation.

En définitive, votre Commission considère les dispositions de l'article L. 321-8 *bis* comme faisant double emploi avec des dispositions réglementaires existantes et vous propose, en conséquence, de le supprimer pour ne pas alourdir le Code de l'urbanisme et ne pas susciter les complications inévitables liées aux énumérations qui ne sont jamais véritablement exhaustives. Toutefois, une réforme par voie réglementaire de certaines dispositions semble possible et souhaitable.

Il est, en effet, assez vain de vouloir énumérer dans un même texte tous les types d'organismes susceptibles de réaliser des opérations d'aménagement, sans prendre le risque d'en oublier certains comme, par exemple, les chambres de commerce ou les ports autonomes.

Sous la réserve des amendements déjà présentés et de ceux relatifs à certains intitulés, votre Commission vous propose d'adopter cet article 45.

#### Art. 46.

*Observations de la Commission :* Les articles 46 à 50 du projet de loi modifient le régime juridique des associations foncières urbaines. On sait que la loi d'orientation foncière de 1967, en instituant cette formule juridique, a voulu favoriser l'extension aux secteurs urbains du système des associations syndicales de propriétaires, largement appliqué dans le monde rural.

Ce type d'associations, dont l'origine est une loi du 21 juin 1865, a pour objet principal de permettre à des propriétaires de parcelles, en général trop morcelées, de se grouper en vue de réaliser des travaux d'intérêt général.

L'extension au milieu urbain d'une telle formule est certainement souhaitable. Très souvent la division de la propriété foncière dans les villes est telle qu'elle empêche la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement sur des terrains bien situés.

La loi de 1967 s'est efforcée d'apporter à la loi de 1865 les adaptations nécessaires à son application en milieu urbain. Les associations foncières urbaines sont donc des associations syndicales régies à la fois par certaines dispositions de la loi de 1865 et par celles de la loi de 1967. Leurs objets sont variés : remembrement de parcelles ; groupement de parcelles ; construction, entretien et gestion d'ouvrages d'intérêt collectif ; construction de bâtiments ; opérations des secteurs sauvegardés et de restauration immobilière.

Les dispositions de la loi de 1967 en matière d'associations foncières urbaines n'ont, en fait, à peu près pas été mises en œuvre. D'abord, il a fallu attendre plus de six ans pour que soit publié le décret d'application (20 février 1974) qui n'a été intégré à la partie réglementaire du Code de l'urbanisme qu'en mars 1976. Encore ce décret ne concerne-t-il que certains des types d'associations prévues par la loi. Ensuite, il faut bien le reconnaître, les règles applicables en cette matière sont d'une trop grande complexité. Or, elles sont destinées à des propriétaires souvent modestes et nombreux, pour lesquels une législation beaucoup plus simple serait indispensable, si l'on veut qu'ils l'utilisent.

Les modifications apportées par le projet de loi demeurent, à cet égard, insuffisantes. Elles ont, en outre, le défaut d'être partielles. Le progrès qu'elles représentent est donc modeste.

L'article 46 modifie le paragraphe 2° de l'article L. 322-2 du Code de l'urbanisme. Il concerne les modalités juridiques selon lesquelles une association foncière peut se constituer pour réaliser un groupement de parcelles.

Actuellement, un tel groupement peut être réalisé dans quatre cas :

1° en vue d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction ;

2° en vue d'en faire apport soit à une société civile de construction et de vente régie par l'article 28 de la loi du 23 décembre 1964 ;

3° en vue d'en faire apport à une société civile de construction en copropriété régie par le titre II de la loi du 16 juillet 1971 ;

4° en vue d'en faire apport à une société d'économie mixte de construction.

Le premier et le quatrième cas demeurent inchangés.

Le second fait l'objet d'une adaptation rendue nécessaire par l'évolution de la législation. En effet, jusqu'en 1971, les membres d'une société civile de construction et de vente pouvaient se voir

attribuer, en contrepartie de leurs apports, des locaux construits par cette société.

Cette possibilité a été supprimée par une loi du 16 juillet 1971, modifiée par une autre du 11 juillet 1972, qui a profondément modifié le régime de ces sociétés. Celles-ci ne peuvent plus procéder à de telles attributions ; elles sont seulement autorisées à vendre à des tiers les locaux qu'elles ont construits.

Prenant acte de ce nouveau statut juridique, le projet de loi supprime donc la possibilité d'apport et la remplace par la faculté ouverte aux propriétaires de vendre leurs parcelles à une société civile de construction et de vente. Le prix pourra être payé, en tout ou en partie soit en espèces, soit en nature par remise d'une ou plusieurs fractions des immeubles à construire au choix des membres de l'association foncière urbaine.

Le troisième cas, qui prévoyait seulement l'apport à une société civile de construction en copropriété, est conformé. Mais il est, en même temps, élargi aux autres types de sociétés régies par la loi du 16 juillet 1971, c'est-à-dire aux diverses formes de sociétés commerciales. L'exclusion de ces dernières ne reposait, en effet, sur aucune justification juridique.

Une autre catégorie de sociétés pourra désormais bénéficier également de l'apport des parcelles appartenant à des propriétaires groupés en associations foncières urbaines : ce sont les sociétés coopératives de construction, régies par le titre III de la loi du 16 juillet 1971, ayant pour objet la construction d'immeubles en vue de leur attribution aux associés. Ces sociétés sont dotées d'un statut spécifique qui donne toutes garanties ; il paraît donc justifié qu'elles puissent bénéficier d'apports de parcelles.

Enfin, l'article 46 supprime le paragraphe 4° de l'article L. 322-2 du Code de l'urbanisme et l'article L. 322-7 qui en découlait. Ces textes visaient le cas où l'on peut constituer une association foncière urbaine en vue de la construction de bâtiments. Cette possibilité n'avait, en fait, pas été utilisée, les propriétaires ayant préféré les formules d'associations en vue de construire, prévues par la loi du 16 juillet 1971.

Ces dispositions ont été adoptées conformes par l'Assemblée Nationale sous réserve d'un amendement de coordination au paragraphe II. Votre Commission vous en propose l'adoption sans modification.

Art. 47.

*Observations de la Commission* : Ce texte, adopté conforme par l'Assemblée Nationale, vise à modifier les règles de majorité requises

pour qu'une association foncière urbaine soit autorisée par l'autorité administrative, dans deux des cas prévus par l'article L. 322-2 du Code de l'urbanisme, que nous avons examinés à l'article 46 précédent.

Le premier cas concerne les associations ayant pour objet le groupement de parcelles. Alors que la majorité actuellement requise dans tous les cas est des trois quarts des propriétaires représentant les trois quarts de la superficie, un assouplissement est proposé. Lorsque le conseil municipal a, par délibération motivée, constaté que les travaux présentent un intérêt pour la commune, la demande d'autorisation peut être présentée seulement pour les deux tiers des propriétaires représentant les deux tiers de la superficie.

Le second cas intéresse les associations ayant pour objet les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière. La majorité requise est réduite des quatre cinquièmes aux trois quarts des propriétaires et de la superficie.

On peut estimer que cet abaissement du seuil de la majorité requise facilitera quelque peu la constitution d'associations foncières. On ne peut donc que l'approuver tout en soulignant que le caractère très limité de la modification ne devrait pas avoir une bien grande portée pratique.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article conforme.

#### Art. 48.

*Observations de la Commission* : Ce texte a pour objet de compléter l'article L. 322-5 du Code de l'urbanisme. Cet article institue un droit de délaissement pour les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre d'une association foncière urbaine autorisée. Ces propriétaires doivent n'avoir pas fait partie de ceux qui ont présenté la demande d'autorisation. Le délai pour exercer ce droit est d'un mois à compter de la publication de la décision autorisant l'association. L'indemnité qui est alors versée au propriétaire est fixée soit à l'amiable soit comme en matière d'expropriation.

Sur proposition de M. Mesmin, l'Assemblée Nationale a modifié le texte de cet article de façon à étendre la possibilité de délaissement à tous les propriétaires, quel que soit l'objet de l'association foncière urbaine, qu'ils aient ou non concouru à la demande d'autorisation. Cette généralisation de l'exception, que le texte initial du projet réservait aux seules associations ayant pour objet le groupement de parcelles, paraissait utile pour éviter que certains propriétaires, qui avaient donné leur accord pour la création de l'association sans

connaître exactement les caractéristiques de l'opération prévue, ne se voient imposer des charges qu'ils n'avaient pas prévues et qu'ils jugent excessives. Ce genre de considération ne valant guère pour les associations ayant un autre objet, tous les dangers de ces dispositions apparaissent plus clairement : comment admettre que les propriétaires, dont l'initiative a permis la création d'une association, puissent s'en retirer alors que, sans eux, le préfet n'aurait pu l'imposer. Cette disposition conduit ainsi à vider de tout leur sens les conditions de majorité prévues à l'article L. 322-3, sans compter les problèmes que l'exercice de ce droit peut poser aux propriétaires restés membres de l'association qui doivent supporter non seulement le poids financier de l'opération mais encore l'acquisition des parcelles délaissées.

En conséquence, votre Commission vous propose de rétablir par amendement le texte initial du projet.

#### Art. 49.

*Observations de la Commission* : Ce texte, adopté conforme par l'Assemblée Nationale, sépare, dans un souci de clarté, en deux articles distincts du Code de l'urbanisme, les règles applicables aux associations de remembrement et à celles de groupement de parcelles.

Le paragraphe I modifie le premier alinéa de l'article L. 322-6, qui ne concerne donc plus que les associations de remembrement. Le régime de celles-ci se trouve changé sur deux points :

— Elles pourront désormais exproprier des immeubles non seulement lorsque leur démolition est indispensable pour réaliser le remembrement, mais aussi ceux pour lesquels il est nécessaire de procéder à un changement d'usage, éventuellement après réparation, aménagement ou transformation.

Cette modification est certainement utile. Elle assouplit et élargit une règle qui était trop limitative.

— Les actes portant cession amiable à l'association d'immeubles ou d'ouvrages produiront désormais les mêmes effets que les actes de cession amiable en matière d'expropriation, en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels.

Les cessions aux associations de remembrement ne sont, en effet, pas précédées d'une déclaration d'utilité publique. En principe, c'est celle-ci qui permet qu'une cession amiable éteigne les droits réels et personnels existant sur les immeubles acquis (art. 7 de l'ordonnance



du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation). Le nouveau texte proposé pour l'article L. 322-6 fera donc que les cessions amiables aux associations de remembrement, bien que toujours non précédées d'une déclaration d'utilité publique, provoqueront elles aussi les mêmes effets qu'en matière d'expropriation. Cette formule d'extinction existe d'ailleurs déjà pour les cessions amiables dans les zones d'aménagement différé, au titre du droit de préemption, et dans les zones de rénovation urbaine.

Il résultera donc de cette disposition nouvelle que les droits réels seront reportés sur l'indemnité versée pour l'acquisition du bien, ce qui évitera les formalités de la procédure de purge et les retards dans le paiement et la prise de possession. De même, l'application du régime de l'expropriation apportera des avantages nouveaux aux titulaires de droits personnels — indemnités spécifiques, garanties particulières en matière de relogement — sous réserve des personnes qui bénéficient des dispositions de l'article 13 *bis* de la loi du 1<sup>er</sup> août 1948 tel qu'il résulte de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation.

Les paragraphes II et III ne comportent que des modifications rédactionnelles découlant de celles apportées par le paragraphe I.

Le paragraphe IV crée un article L. 322-7 nouveau qui détermine le régime juridique applicable aux associations foncières ayant pour objet le groupement de parcelles.

Ce régime reprend certaines dispositions qui figuraient à l'ancien article L. 322-6 et qui étaient communes aux associations de remembrement et à celles de groupement de parcelles. Il comporte également les deux nouvelles mesures figurant au paragraphe I de l'article 49, que nous venons d'analyser (expropriation en vue du changement d'affectation d'un immeuble ; application du régime de l'expropriation aux cessions amiables à des associations de groupements de parcelles).

En outre, ce régime prévoit que l'association de groupement de parcelles établit, selon le cas, le projet de contrat de bail à construction ou d'acte d'apport ou d'acte de vente concernant les parcelles groupées. Mais le contrat ou l'acte ne peuvent être passés que si le préfet a constaté, par arrêté, que le projet est compatible avec le règlement de l'urbanisme et que les formalités prévues par le Code de l'urbanisme ont été régulièrement accomplies.

Cette dernière disposition constitue une garantie pour les propriétaires, puisque c'est à compter de la publication de cet arrêté préfectoral que court le délai d'un mois, ouvert à tous les propriétaires associés pour exercer le droit de délaissement, institué par l'article 48 du présent projet de loi.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article conforme.

Art. 50.

*Observations de la Commission* : Ce texte complète l'article L. 331-6 du Code de l'urbanisme. Celui-ci dispose actuellement que le Ministre chargé de l'Urbanisme peut accorder le concours financier du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.) aux associations syndicales de propriétaires et aux autres organismes publics et privés qui entreprennent des opérations de rénovation urbaine.

Désormais le Ministre pourra étendre ce concours à certaines associations foncières urbaines :

— celles qui ont pour objet le remembrement de parcelles (art. L. 322-2, 1°) ;

— celles qui ont pour objet la conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs sauvegardés et la restauration immobilière ;

— celles qui, à défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés ou de constitution d'une association libre ou autorisée, sont constituées d'office par l'autorité administrative soit pour le remembrement de parcelles, soit pour la restauration de parties d'immeubles visibles de l'extérieur (art. L. 322-4, 1° et 3°).

Cet article a été voté conforme par l'Assemblée Nationale, à l'exception d'un amendement rectifiant une erreur matérielle dans la numérotation des articles. Votre Commission vous en propose l'adoption sans modification.

Art. 51.

*Observations de la Commission* : Ce texte apporte des modifications importantes au régime juridique du permis de construire, tel qu'il est défini par l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme.

Le paragraphe I étend sensiblement les cas où le permis de construire est exigé pour des travaux portant sur des constructions existantes. Le texte actuel ne l'impose que pour les modifications extérieures, les reprises de gros œuvre et les surélévations (2° alinéa de l'art. L. 421-1). Dans les communes de moins de 2.000 habitants et hors des périmètres d'agglomération, cette obligation s'applique seulement aux travaux ayant pour objet de modifier les volumes extérieurs et la destination d'un bâtiment existant (3° alinéa de l'art. L. 421-1).

Le Gouvernement propose de fondre ces deux alinéas en un seul et de modifier les cas où le permis est exigé pour des travaux dans des constructions existantes. Il est à souligner que ce nouveau régime s'appliquerait donc dans les mêmes conditions à toutes les communes du territoire. Désormais, le permis de construire serait obligatoire lorsque les travaux auront pour effet :

- de changer la destination de la construction ;
- de modifier son aspect extérieur ou son volume ;
- de créer des niveaux supplémentaires.

Le premier cas (changement de destination) est une généralisation à toutes les communes de la règle qui s'appliquait dans les communes de moins de 2.000 habitants et hors agglomération. Cette mesure paraît souhaitable pour deux raisons.

D'abord, le changement de destination d'un bâtiment existant met en cause les dispositions en matière de taxe locale d'équipement ainsi que celles résultant des plans d'occupation des sols (coefficient d'occupation, affectation des zones en fonction des prescriptions de ces plans, respect des obligations en matière de stationnement). Il convient donc d'appliquer ou de faire respecter ces règles.

Ensuite, l'absence de contrôle qui résulte de la dispense de permis de construire a, naturellement, permis certains abus, tels ceux consistant à transformer des logements en bureaux ou des entrepôts en magasins.

L'obligation de demander un permis de construire pour créer des niveaux supplémentaires dans un bâtiment existant est notamment indispensable au contrôle de l'application du régime du plafond légal de densité ainsi que des règles de sécurité.

Le troisième cas concerne les modifications de l'aspect extérieur ou du volume des constructions existantes. Le texte actuel du second alinéa de l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme n'impose le permis que pour des modifications extérieures, sans autre précision. Dans les communes de moins de 2.000 habitants et hors agglomération, le troisième alinéa ne parle même que de la modification des volumes extérieurs.

Les notions d'aspect extérieur ou de volume semblent, à première vue, plus précises. Si l'on envisage de modifier l'un ou l'autre de ces deux éléments, en n'importe quel point du territoire, il faudra désormais solliciter un permis de construire.

Mais cette formule, si elle est plus précise, présente l'inconvénient d'être extrêmement large. Certes, il paraît aujourd'hui indispensable de contrôler toute modification apportée au volume d'une construction

existante, les initiatives dans ce domaine ayant parfois abouti à des résultats regrettables pour la qualité des sites.

A l'inverse, la notion d'aspect extérieur nous semble large. Le simple fait de changer la couleur des volets d'une maison est une modification de l'aspect extérieur.

Notons enfin que le texte qui nous est proposé supprime un des cas où la déclaration préalable en mairie, qui avait été instituée par une loi du 3 janvier 1969, pouvait se substituer à une demande de permis de construire. Il s'agit de certains travaux portant sur des constructions existantes. L'ensemble du régime de cette déclaration est d'ailleurs abrogé par l'article 55 du présent projet de loi.

Le paragraphe II de l'article 51 a pour objet de redonner au permis de construire valeur d'autorisation au titre de toutes les législations éventuellement applicables au projet de construction en cause. Sans doute le texte actuel de l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme indique que « le permis de construire se substitue à toutes les autorisations exigées par les lois, règlements ou usages antérieurs au 27 octobre 1945 ». Mais ce principe n'a pas toujours été respecté et de nombreuses dispositions ont vu le jour depuis 1945. Il en résulte souvent, pour les candidats constructeurs, des complications excessives.

Ainsi, en plus du permis de construire, il leur faut parfois obtenir d'autres autorisations. C'est le cas pour les travaux projetés sur les immeubles classés, dans les sites naturels protégés, dans les espaces boisés classés, dans les périmètres de protection de captages d'eau potable, dans les polygones d'isolement des établissements militaires. Cette liste n'est d'ailleurs aucunement exhaustive et le nombre des autres cas, où une autorisation spéciale est nécessaire, est très élevé.

C'est pour supprimer ces complications que le projet de loi propose de *redonner au seul permis de construire valeur d'autorisation unique et générale*, aussi bien en cas de construction nouvelle qu'en cas de travaux sur des constructions existantes. Le nouveau texte s'appliquera toutes les fois que ces constructions ou travaux sont soumis par les dispositions législatives ou réglementaires, ou en raison de leur emplacement ou de leur utilisation à un régime d'autorisation ou à des prescriptions dont l'application est contrôlée par un Ministre autre que celui qui est chargé de l'urbanisme.

Il est précisé que le permis de construire vaudra autorisation au titre de ces législations ou réglementations, à condition qu'il ait été délivré avec l'accord du Ministre concerné ou de son représentant. Cette précision est importante, car elle impose aux services de l'urbanisme, chargés d'instruire la demande de permis de construire,

la responsabilité d'obtenir auprès des autres administrations toutes les autorisations nécessaires. Ainsi, le candidat constructeur n'aura-t-il plus à entreprendre de multiples démarches et à déposer plusieurs dossiers pour un seul projet de construction ou de travaux.

On peut ajouter que cette nouvelle formulation engage la responsabilité de l'autorité administrative chargée d'instruire la demande de permis. C'est, en effet, sur son avis motivé que celui-ci est ensuite délivré.

Enfin, un alinéa spécial traite du cas des immeubles de grande hauteur (I.G.H.) pour la construction desquels existe une procédure spéciale d'autorisation en matière de règles de police de sécurité. Pour que le permis de construire tienne lieu de cette autorisation concernant en fait les règles de construction, c'est-à-dire une matière qui, depuis 1967, n'est plus recouverte par le permis de construire, il faudra que sa délivrance soit précédée de l'accord de l'autorité chargée de la police de la sécurité. La multiplication de ce type de construction et les risques particuliers qu'il comporte justifient que l'on donne valeur législative à l'obligation d'obtenir un tel accord. En effet, les textes actuels n'ont qu'une valeur réglementaire, qui pourrait se révéler insuffisante en cas de recours juridictionnel contre un refus de permis de construire fondé sur un avis défavorable de l'autorité chargée de la sécurité.

Le paragraphe III de l'article 51 dispose que la valeur d'autorisation unique qu'aura désormais le permis de construire devra s'appliquer dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

L'Assemblée Nationale a apporté une modification à ce texte en adoptant, malgré l'avis défavorable du Gouvernement et de la Commission de la Production et des Echanges, un amendement présenté par M. Fanton au nom de la Commission des Lois. Il s'agit de contrôler, au moyen du permis de construire, certaines opérations de réhabilitation « sauvages » qui ont permis à des promoteurs de faire des opérations fructueuses dans le centre des villes, par une restauration superficielle des immeubles.

Votre Commission, qui approuve ces préoccupations, se montre sceptique quant à l'efficacité réelle des mesures proposées. La réglementation prévue des opérations d'aménagement de la distribution intérieure, quand elles portent sur une surface de plancher supérieure à un chiffre fixé par décret, apparaît doublement arbitraire, tant du point de vue du seuil de surface permettant le contrôle que de celui des règles applicables qui ne sont définies dans aucun texte.

Mieux vaut contrôler ces opérations au moyen du permis de démolir ou sur le plan de leurs conséquences sociales par une application stricte des obligations de relogement. Telles sont les raisons qui ont conduit votre Commission à vous proposer par amendement le retour à la rédaction du texte initial.

Sous réserve de cet amendement, il vous est proposé d'adopter cet article 51.

## Art. 52.

*Observations de la Commission* : Ce texte vise à suspendre les délais d'instruction des demandes de permis de construire, lorsque le fonctionnement régulier d'un ou de plusieurs services publics est interrompu. C'est par un décret en Conseil des Ministres, c'est-à-dire par une décision réglementaire dont la procédure est relativement rapide, que cette mesure entrerait en vigueur. Elle prendrait effet à compter du jour de l'interruption et s'appliquerait pendant toute la durée de l'interruption sur tout ou partie du territoire.

Les services publics intéressés sont principalement l'administration des postes, qui achemine les demandes, et celle de l'Équipement qui les instruit. Mais le caractère d'autorisation unique redonné au permis de construire par l'article 51 du présent projet de loi implique qu'il peut s'agir également de tout service qui serait appelé à intervenir dans l'instruction d'une demande donnée.

La mesure peut donc aller assez loin, si l'on considère la multiplicité des services qui peuvent être concernés dans certains cas.

Le Gouvernement justifie cette mesure par le fait qu'à l'expiration d'un certain délai, en l'absence de réponse de l'administration, le permis de construire est considéré comme accordé. C'est la formule dite du permis tacite.

Contrairement à l'Assemblée Nationale qui a supprimé cet article pour le motif qu'il lui paraissait porter atteinte aux droits du Parlement, votre Commission a considéré que la suspension des délais d'instruction en cas d'interruption du fonctionnement des services publics par voie réglementaire est une mesure qui correspondait aux intérêts bien compris des administrés comme de l'administration : elle est un élément de sécurité juridique pour les premiers qui ne risquent pas de voir leur permis attaqué ou réformé pour infraction aux règles d'urbanisme et, pour la seconde, une nécessité pour éviter que le jeu de l'acceptation tacite ne l'empêche d'assortir la délivrance du permis de construire de prescriptions diverses. Telles sont les raisons qui conduisent votre Commission à proposer le rétablissement de cet article.

Art. 53.

*Observations de la Commission* : Le paragraphe I de cet article a pour objet de donner un caractère législatif aux actuelles dispositions réglementaires prescrivant que le permis de construire ne peut être délivré, pour les immeubles de grande hauteur et les établissements recevant du public, que si les constructions projetées sont conformes aux règles de sécurité. Cette mesure va dans le même sens que celle qui a été proposée à la fin de l'article 51 pour les immeubles de grande hauteur. Elle complète utilement le texte actuel de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme qui prévoit seulement que le permis de construire ne peut être accordé si les constructions projetées ne sont pas conformes aux dispositions concernant leur implantation, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords et si les constructeurs ne s'engagent pas à respecter les règles générales de construction. Or, il apparaît nécessaire de prévoir un contrôle *a priori* des règles de sécurité pour les cas particuliers des immeubles de grande hauteur et des établissements recevant du public. On est ainsi conduit par exception au principe général à faire du permis de construire un moyen de contrôle des règles de construction.

La formulation même de l'alinéa nouveau du projet semble cependant un peu curieuse puisqu'elle paraît donner un caractère législatif à l'obligation de conformité aux règles de sécurité pour ces seules catégories de construction. Votre Commission vous propose sur ce point une nouvelle formulation propre à éviter cette équivoque.

C'est dans deux nouveaux paragraphes, *I bis* et *I ter*, qui insèrent un troisième alinéa à l'article L. 421-3 et un paragraphe 8° à l'article L. 332-6, que votre Commission vous propose de replacer, en les complétant, les dispositions de l'article 17 *quinquies* que l'Assemblée Nationale a adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement. Il s'agit de prévoir que l'application de la taxe locale d'équipement ne fait pas obstacle au versement de contributions demandées pour la réalisation par la collectivité publique ou son concessionnaire de parcs de stationnement, lorsque ceux-ci ne peuvent être réalisés par le constructeur conformément aux règles posées par le plan d'occupation des sols. Les modalités d'assiette, de recouvrement et l'affectation de cette contribution doivent être définies par décret en Conseil d'Etat.

Il s'agit de trouver une solution pratique au problème de stationnement dans les centres-villes lorsque, pour des raisons concrètes

comme la configuration du terrain, certaines constructions ne peuvent satisfaire aux obligations en matière de places de stationnement imposées par le plan d'occupation du sol. Il serait ainsi possible de substituer à cette obligation matérielle une participation financière permettant aux collectivités publiques de financer la construction de parcs de stationnement publics.

Votre Commission estime que ce problème du stationnement doit être résolu sur la base d'un principe différent, selon lequel les constructeurs doivent, sauf difficulté matérielle exceptionnelle, réaliser les places de stationnement exigées par le plan d'occupation des sols, à peine de se voir refuser le permis de construire. Ce dispositif est nécessaire, si l'on veut éviter l'asphyxie des centres-villes.

Des dérogations à cette règle ne pourront être accordées que si le constructeur justifie de l'obtention de concessions à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation — qu'il a bien entendu acquise au prix du marché — ou, à défaut, si la collectivité publique exige une participation au financement de parcs publics de stationnement dont le montant ne saurait dépasser 15.000 francs. Cette participation constitue le huitième paragraphe de l'article L. 332-6, où sont récapitulées toutes les contributions qui peuvent être perçues en sus de la taxe locale d'équipement.

Le paragraphe II de l'article 53 tend à insérer un nouvel article L. 421-4 dans le Code de l'urbanisme, l'ancien article portant ce numéro étant abrogé par l'article 4 du présent projet de loi.

Le nouveau texte vise à autoriser l'administration à refuser un permis de construire pour des travaux ou des constructions à réaliser sur des terrains devant être compris dans une opération, dès la publication de l'acte déclarant celle-ci d'utilité publique.

Cette disposition confirme législativement une jurisprudence constante, au moins depuis plusieurs années, du Conseil d'Etat. Elle va toutefois moins loin, dans la mesure où ce n'est qu'à partir de la publication de l'acte de déclaration d'utilité publique qu'un tel refus pourra être opposé. En effet, certains arrêts récents avaient admis le bien-fondé de refus opposés dès le stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Rappelons que l'article 3 du présent projet de loi prévoit que le sursis à statuer — et non le refus de permis — peut être opposé dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération.

Ainsi, par le jeu combiné des dispositions de l'article 3 et de l'article 53, l'administration est-elle mise en mesure d'empêcher une construction projetée sur un terrain destiné à une opération d'utilité publique.



Quant aux intérêts des propriétaires touchés, ils sont sauvegardés par la possibilité, que leur confèrent l'article L. 111-8 du Code de l'urbanisme (modifié par l'article 3 du projet de loi) et l'ordonnance du 23 octobre 1958, de délaisser leur terrain soit si un refus de permis de construire faisant suite à un sursis à statuer leur a été opposé, soit simplement à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique de l'opération.

Le paragraphe III reprend le texte d'une disposition du projet de loi relatif aux installations classées. Il s'agit de permettre éventuellement au préfet de délimiter par arrêté, pris dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, un périmètre autour de telles installations à l'intérieur duquel sont imposées diverses prescriptions ayant pour objet de limiter, voire d'interdire, la construction ou certaines activités susceptibles d'être gênées par ces installations.

Une autre disposition du projet relatif aux installations classées qui tendait à instaurer une sorte de droit de délaissement, permettant aux propriétaires des immeubles inclus dans le périmètre d'exiger l'acquisition de leur bien par l'exploitant de l'installation, a été rejetée, après avis défavorable du Gouvernement, qui a notamment fait valoir les charges que ces dispositions pouvaient faire peser sur les industriels.

Votre Commission souhaite préciser la portée de la mesure proposée.

Tel est l'objet de l'amendement proposé qui limite les possibilités données au préfet à l'édition de prescriptions réglementant l'édification et la destination des constructions et ne les rend applicables qu'en dehors des zones couvertes par un plan d'occupation des sols rendu public et approuvé.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous demande d'adopter l'article 53.

#### Art. 53 bis (nouveau).

*Observations de la Commission :* Cet article est issu d'un amendement du Gouvernement qui reprenait l'essentiel d'une proposition de la Commission de la Production et des Echanges. Il prévoit que la demande de permis de construire emporte renonciation du pétitionnaire à intenter ultérieurement devant les tribunaux une action en réparation pour les nuisances causées par des activités agricoles préexistantes.

Dans la rédaction gouvernementale, il n'est plus précisé que ces activités agricoles devaient être poursuivies dans les mêmes conditions, au motif que l'interprétation d'une telle formule était délicate et qu'il fallait laisser au juge sa liberté d'appréciation.

Consciente de la gêne que pouvait causer à l'exercice d'activités le recours des propriétaires qui avaient pourtant édifié en connaissance de cause leurs habitations — souvent des résidences secondaires — à proximité des installations de production, votre Commission voudrait cependant mettre l'accent sur certains problèmes posés par le texte.

D'un point de vue pratique, le dispositif prévu apparaît tout à fait insuffisant. Ainsi, sans même s'interroger sur la nécessité de viser également les activités industrielles, il faut souligner deux difficultés soulevées par l'article 53 *bis* : d'une part, la logique de l'article impliquerait qu'on vise non seulement la demande de permis de construire d'un nouvel immeuble mais également l'acte d'acquisition de tout bâtiment existant ; d'autre part, il est évident que la renonciation ne pourrait valoir que pour des nuisances issues de la poursuite dans des conditions normales d'activités agricoles préexistantes, même s'il est difficile de trouver une rédaction qui ne soit pas ambiguë.

Mais sur le plan des principes, ce nouvel article est éminemment contestable dans la mesure où il aboutit à écarter d'office du tribunal une certaine catégorie de personnes pour en préserver une autre *a priori* de toute espèce de recours.

Votre Commission vous propose en conséquence de supprimer un article qu'elle juge par ailleurs inutile puisque la jurisprudence des troubles du voisinage tient largement compte du problème posé, comme l'a prouvé un jugement récent du tribunal de grande instance de Bergerac, qui a précisément fondé ses conclusions pour débouter le plaideur sur le fait que celui-ci « devait normalement s'attendre, dans la partie rurale de cette région, à se trouver à proximité de troupeaux d'oies (dont le bruit faisait justement l'objet de la plainte) correspondant aux besoins d'exploitations agricoles très moyennes ».

#### Art. 54.

*Observations de la Commission* : Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, cet article ne met pas un terme aux différents régimes d'exemption du permis de construire. En réalité, il en modifie seulement les conditions juridiques.

Actuellement, en effet, ce sont de simples arrêtés interministériels qui déterminent la liste des travaux et des constructions qui, en raison

de leur nature ou de leur faible importance, peuvent bénéficier de l'exemption du permis, à condition qu'ils ne soient pas soumis à des dispositions spéciales. Cette exemption peut également s'étendre aux constructions provisoires et aux travaux urgents de caractère strictement conservatoire, définis par lesdits arrêtés.

Désormais, ces exemptions devront être prévues par un décret en Conseil d'Etat, procédure plus longue mais qui offre plus de garanties que celle des arrêtés interministériels.

Mais le critère pour bénéficier de ces exemptions demeure la nature ou la faible importance des constructions ou des travaux. Cependant, il est précisé que cette exemption ne pourra pas dispenser du respect des prescriptions dont l'application est contrôlée par un Ministre autre que celui chargé de l'Urbanisme et résulte soit de dispositions législatives ou réglementaires soit de l'emplacement ou de l'utilisation prévue pour ces constructions ou ces travaux.

L'article 54 dans sa rédaction initiale prévoyait que ce nouveau régime juridique d'exemption du permis de construire entrera en vigueur dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

L'Assemblée Nationale a adopté, à l'initiative de M. Fanton, un amendement tendant à prévoir qu'à la fin du délai de six mois prévu au paragraphe II pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle procédure, les arrêtés d'exception cesseraient d'avoir effet. On espère ainsi hâter la publication des décrets en Conseil d'Etat prévus.

Quelle est exactement la portée de cette modification de l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme ?

Sur la base du texte actuel, plusieurs arrêtés ont été pris, entre 1946 et 1968, qui exemptent du permis de construire divers travaux effectués par des services publics ou par les concessionnaires et permissionnaires de ceux-ci. Il en est ainsi des travaux exécutés par l'Etat dans les bâtiments civils et les palais nationaux, ainsi que de ceux portant sur les monuments historiques ; de certains travaux intéressant la défense nationale, les transports, l'éducation nationale, les postes et télécommunications, le groupement des contrôles radio-électriques, la production, le transport et la distribution de l'électricité et du gaz ; des constructions de caractère expérimental ; des travaux d'entretien, de réparation et de ravalement des constructions existantes.

En pratique, cette exemption n'est pas totale, car, presque toujours, les services de l'Equipement sont appelés à donner leur avis sur le projet et cet avis compte naturellement beaucoup dans la décision définitive prise au sujet de la réalisation de ces travaux.

La justification du régime antérieur reposait sur le double souci de n'avoir à constituer qu'un dossier sommaire (celui de l'accord préalable) et d'obtenir une décision rapide (à une époque où le permis tacite ne pouvait résulter que d'une mise en demeure).

Ces motifs ont aujourd'hui perdu l'essentiel de leur justification. Le dossier actuel de permis de construire est pratiquement celui de l'accord préalable, qui a d'ailleurs été supprimé. Au surplus, le permis de construire tacite résulte automatiquement de l'expiration d'un certain délai, sans que le pétitionnaire ait à intervenir.

En outre, l'ancien régime d'exemption comportait certains inconvénients. Les maires et le public n'étaient ni informés ni consultés ; aucune procédure ne garantissait que les règles d'urbanisme seraient respectées ; les statistiques établies par l'Administration se trouvaient faussées.

Il convient cependant de redire ici que, dans la mesure où l'article 54 du présent projet de loi ne supprime pas la possibilité d'exemptions du permis de construire, mais en révisé seulement le régime juridique, certains de ces inconvénients risquent de subsister.

Dans ces conditions, votre Commission considère que la procédure du décret en Conseil d'Etat ne constitue pas une garantie suffisante pour empêcher les abus de certaines administrations dont les constructions édifiées sans consultation du maire, défigurent nos cités. Aussi vous propose-t-elle un amendement supprimant purement et simplement les régimes d'exemption prévus par l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme.

#### Art. 54 bis (nouveau).

*Observations de la Commission* : Cet article nouveau a été introduit à la suite d'un amendement de M. Peretti, auquel le Gouvernement s'est d'ailleurs déclaré favorable. Dans son paragraphe I qui crée un nouvel article L. 440-1, il tend à soumettre à autorisation l'édification des clôtures et même, le cas échéant, à les interdire nonobstant la règle posée à l'article 647 du Code civil selon laquelle tout propriétaire peut clore son héritage (sauf l'exception de l'article 682 qui concerne les propriétés enclavées).

Ces dispositions sont applicables dans les zones où un plan d'occupation des sols a été prescrit, les périmètres sensibles, les zones d'environnement protégé, les périmètres sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière ainsi que dans les communes figurant sur une liste dressée par arrêté préfectoral.

Cette réglementation des clôtures répond à un besoin notamment depuis qu'avec le vote de la loi d'orientation foncière, leur édification n'étant plus sujette à permis de construire, des abus évidents ont été commis.

Il n'est cependant pas absolument nécessaire de recourir à un texte spécifique dans la mesure où de nombreux textes de loi peuvent servir de base légale à une réglementation.

D'abord et d'une manière générale, les clôtures doivent se conformer aux usages constants et reconnus en vertu de l'article 684 du Code civil ; de même, dans le cas particulier des sites classés, elles ne peuvent être édifiées sans autorisation préalable.

De plus, diverses législations permettent actuellement aux pouvoirs publics de réglementer l'édification des clôtures dans les zones visées au paragraphe I.

L'article L. 123-1 prévoit que les plans d'occupation des sols définissent « les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination... et l'aménagement de leurs abords » et donc notamment les clôtures qui les entourent.

De même, les articles qui définissent respectivement les régimes des périmètres sensibles et des zones d'environnement protégé permettent au préfet d'interdire par arrêté d'« exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol », ce qui permet également de contrôler l'édification des clôtures. Quant aux secteurs sauvegardés, ils requièrent une autorisation spéciale donnée après avis de l'architecte des Bâtiments de France pour les travaux non soumis à permis de construire.

Il faut enfin noter que les décrets prévus pourraient être pris en vertu des textes de loi existants, et, plus précisément de l'article L. 111-1 qui prévoit que les règles générales d'utilisation de sol en ce qui concerne la clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des règlements d'administration publique.

Ces considérations juridiques ne diminuent pas l'intérêt des dispositions, qui ont le mérite de mettre l'accent sur le principe d'une réglementation des clôtures auquel votre Commission manifeste son attachement. Celle-ci tient cependant à proposer quelques modifications au dispositif prévu.

Au premier alinéa de l'article L. 440-1, votre Commission s'est montrée favorable à un amendement tendant à ne pas soumettre les clôtures habituellement nécessaires à l'activité agricole aux dispositions du présent texte. Elle s'est ensuite trouvée d'accord pour faire

mention des lois du 31 décembre 1913 et du 2 mai 1930 qui permettent déjà une réglementation des clôtures, en prévoyant de préciser par amendement que les nouvelles dispositions s'entendraient sans préjudice de l'application de ces deux textes. Il lui est en outre apparu souhaitable de définir plus strictement le champ d'application du nouvel article L. 440-1 qui ne comprendrait plus notamment que les communes couvertes par un plan d'occupation des sols, rendu public ou approuvé, et d'où seraient exclus les secteurs sauvegardés pour lesquels le régime de l'autorisation spéciale prévue à l'article L. 313-2 est suffisamment protecteur. Un amendement de coordination tendrait de plus à substituer la notion de zone d'environnement protégé à celle de zone de protection de paysages.

Enfin, votre Commission vous propose de supprimer la référence faite par la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 440-1 ainsi que par le paragraphe II, à l'article 647 du Code civil. Il n'est en effet pas apparu nécessaire de modifier cet article du Code civil pour tenir compte du nouvel article L. 440-1 du Code de l'urbanisme, dans la mesure où ces deux législations ne se situent pas sur le même plan. L'article 647 pose une règle de droit civil qui régit les rapports entre personnes privées : le droit de se clore n'est absolu que vis-à-vis des autres personnes privées ; comme tous les autres droits généraux, il s'exerce dans le cadre des lois et règlements particuliers. La personne publique peut en restreindre l'usage dans un but d'utilité publique sans cependant pouvoir décider une interdiction générale qui porterait atteinte aux libertés publiques. En outre, il est dangereux d'énumérer des exceptions car la liste n'est jamais exhaustive.

Votre Commission vous propose l'adoption de ce texte ainsi amendé.

#### Art. 55.

*Observations de la Commission :* Ce texte vise à abroger les dispositions relatives à la déclaration préalable de travaux qui figurent dans la partie législative du Code de l'urbanisme.

On sait que la loi n° 69-9 du 3 janvier 1969 a, sous certaines conditions, autorisé la suppression de l'exigence des permis de construire pour certaines constructions (celles édifiées par les organismes H.L.M., à condition qu'il y ait accord du maire) et dans certains territoires (zones couvertes par un plan d'occupation des sols ou par un plan d'urbanisme ; zones d'aménagement concerté ; lotissements). Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux immeubles et dans les zones soumis à la législation sur les monuments historiques, les monuments naturels et les sites, ni dans les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière, ni dans les périmètres

sensibles, ni dans les stations classées de sports d'hiver et d'alpinisme, ni dans les zones à caractère pittoresque. En outre, pour pouvoir bénéficier de ce régime, les projets doivent être établis par un architecte, un service public administratif habilité ou une personne physique ou morale reconnue compétente.

Les dispositions relatives à la déclaration préalable n'ont pas eu les résultats escomptés. On avait pourtant pensé, au moment de leur institution, qu'elles répondaient à un besoin des citoyens, qui jugeaient trop contraignante la procédure du permis de construire.

En ce qui concerne les organismes H.L.M., on constate que, malgré deux instructions de 1969, ils ont assez peu utilisé la possibilité qui leur était offerte. En raison de la longueur et de la minutie des procédures de préparation des dossiers, la formalité de demande de permis de construire ne représente pas une complication supplémentaire véritable.

En ce qui concerne les constructeurs autres que les organismes H.L.M., force est de constater qu'ils ont délibérément écarté le recours à la déclaration préalable. En raison de la complexité et de la multiplicité des règles applicables en matière d'urbanisme, ils ont préféré continuer à solliciter un permis de construire, dont l'attribution leur paraît offrir plus de garanties, notamment la couverture par la responsabilité de l'Etat.

En ce qui concerne les maîtres d'œuvre, on constate que, les architectes mis à part, les services publics administratifs n'ont en aucun cas demandé à être habilités. Parmi les personnes physiques ou morales qui pouvaient être reconnues compétentes pour établir les projets, il n'y a eu que 56 agréments de personnes physiques et aucun agrément de personne morale.

Dans ces conditions, le maintien de ce système de déclaration préalable de travaux ne s'impose plus. Les garanties offertes par le permis de construire, pour les administrés et aussi pour l'administration d'ailleurs, comme les allègements de procédure et la mise au point d'un véritable permis tacite, paraissent finalement préférables.

L'Assemblée Nationale a décidé que les personnes physiques, qui ont été reconnues compétentes au titre de l'article L. 430-3 dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, sont assimilées aux architectes. Sur cet amendement, qui a fait l'objet de l'avis favorable du Gouvernement, votre Commission vous propose une modification d'ordre rédactionnel.

Les députés ont également modifié le dispositif qui concerne les conditions d'application du Code de l'urbanisme dans les départements d'outre-mer. Au paragraphe I bis qui rassemble ces dispo-

sitions dans le texte voté par l'Assemblée Nationale, votre Commission vous propose deux modifications de forme.

Le paragraphe II de l'article 55 maintient, à titre transitoire, le régime existant actuellement, en matière de certificat de conformité et d'infractions, aux déclarations préalables déposées antérieurement à la date de publication de la présente loi.

Votre Commission vous propose l'adoption de l'ensemble de l'article ainsi modifié.

#### Art. 56.

*Observations de la Commission* : Ce texte, adopté sans modification par l'Assemblée Nationale, vise à modifier l'article L. 460-2 du Code de l'urbanisme, relatif au certificat de conformité, pour tenir compte de la suppression du régime de la déclaration préalable.

D'autre part, il contient une disposition nouvelle. Le décret en Conseil d'Etat, qui fixe les modalités de délivrance du certificat de conformité, pourra déterminer les cas où, en raison de la faible importance des travaux, l'obtention de ce certificat ne serait plus exigée.

Votre Commission qui, à l'article 54 a supprimé les possibilités d'exemption du permis de construire, vous propose de supprimer également cette possibilité pour le certificat de conformité.

#### Art. 57.

*Observations de la Commission* : Ce texte vise à transférer dans la partie législative du Code de l'urbanisme certaines dispositions concernant la *servitude dite de « cours communes »* qui sont de nature législative en ce qu'elles ont pour effet d'instituer des servitudes affectant la propriété privée. Il s'agit des articles R. 451-1, R. 451-5 et R. 451-6, qui deviendraient les articles L. 451-1, L. 451-2 et L. 451-3. L'actuel article L. 451-1 porterait désormais le numéro L.451-4.

Les trois articles ainsi transférés ne subissent que quelques modifications de forme, qui n'appellent aucune observation.

Rappelons que les servitudes de cours communes ont pour objet de faire respecter les dispositions d'urbanisme applicables en matière de prospect.

Le prospect peut être défini comme la projection au sol d'un bâtiment. La réglementation concernant l'implantation des bâtiments



tient compte des prospects. Ainsi, deux bâtiments, qui se font face doivent être implantés au minimum à une distance égale au prospect, c'est-à-dire à la hauteur du plus haut bâtiment.

Il résulte de cette définition que la délivrance du permis de construire peut être subordonnée, en ce qui concerne les distances séparant les constructions, à la création, sur un terrain voisin, de servitudes de ne pas bâtir ou de ne pas dépasser une certaine hauteur en construisant.

Il appartient donc au propriétaire qui veut construire de demander aux propriétaires des terrains voisins du sien d'accepter la création de ces servitudes. A défaut d'accord amiable entre les parties intéressées, ces servitudes peuvent être imposées par la voie judiciaire, dans des conditions définies par décret. L'objet du nouvel article L. 451-1 est de donner un caractère législatif à cette procédure, qui porte assez gravement atteinte à des propriétés privées. Naturellement, il appartient au juge d'apprécier l'utilité de créer de telles servitudes en fonction de l'intérêt général et des règles d'urbanisme. Il ne saurait évidemment être question ici d'autres considérations, notamment de celles concernant les intérêts particuliers du propriétaire demandeur.

L'article L. 451-2 a pour objet de sauvegarder les intérêts des propriétaires des terrains grevés par une telle servitude. Il dispose que si, dans un délai d'un an à compter de l'institution de la servitude, le permis de construire n'a pas été délivré ou si, dans le délai d'un an également, mais à compter de la délivrance du permis de construire cette fois, les travaux n'ont pas été commencés ou encore, si les travaux ont été interrompus pendant plus d'un an, la décision judiciaire qui a institué la servitude, même si elle est passée en force de chose jugée, pourra être rapportée à la demande du propriétaire du terrain grevé, sans préjudice de tous dommages-intérêts.

L'Assemblée Nationale a ajouté un second alinéa qui apporte une précision utile puisque, sur le modèle de ce qui est déjà prévu par l'article 421-38 en matière de prorogation de permis de construire, il précise que le délai susmentionné est suspendu, pendant la durée du sursis d'exécution de la décision portant octroi du permis ainsi que, en cas d'annulation du permis par un tribunal administratif, jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.

Enfin, l'article L. 451-3 dispose que les indemnités définitives dues par les bénéficiaires des servitudes aux propriétaires de terrains grevés sont fixées, à défaut d'accord amiable, par la voie judiciaire.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 58.

*Observations de la Commission* : Ce texte a pour objet d'insérer dans le Code de l'urbanisme un titre spécialement consacré au permis de démolir. La législation actuelle dans ce domaine résulte d'un grand nombre de textes, souvent compliqués, qui s'ignorent mutuellement. Il est donc indispensable d'unifier, d'harmoniser et de moderniser les dispositions applicables.

Certains des textes existants ont pour objet de provoquer ou de rendre obligatoires des démolitions pour des motifs touchant à la sécurité publique (législation sur les immeubles menaçant ruine, articles 303 à 305 du Code de l'urbanisme et de l'habitation) ou à la salubrité publique (art. L. 28 du Code de la santé publique). D'autres concernent certaines opérations d'urbanisme, telles que celles de rénovation urbaine.

A l'inverse, d'autres législations ont pour but de contrôler, voire d'interdire certaines démolitions. Il en est ainsi, pour des motifs d'ordre esthétique, de la législation sur les monuments historiques (loi du 31 décembre 1913), sur les sites et les monuments naturels (loi du 2 mai 1930), sur les secteurs sauvegardés (article L. 313-2 du Code de l'urbanisme). De même, mais pour des motifs d'ordre économique ou social, l'interdiction, sauf dérogation accordée par le préfet, des démolitions effectuées dans Paris et les communes de sa banlieue et dans les villes d'une population égale ou supérieure à 10.000 habitants (art. 340 à 340-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation).

C'est pour remédier aux inconvénients de ce foisonnement juridique et à l'instar de ce qui est prévu pour le permis de construire par l'article 51 du présent projet de loi, qu'il est proposé d'instituer un permis de démolir unique. Celui-ci tiendrait lieu de toutes les autorisations imposées actuellement par les diverses législations que nous venons d'énumérer. En outre, il serait rendu obligatoire dans certains cas nouveaux.

Les articles L. 430-1 à L. 430-9 qu'il est proposé d'insérer dans le Code de l'urbanisme définissent le régime juridique de ce permis de démolir.

*Art. L. 430-1 du Code de l'urbanisme.* — Ce texte détermine le champ territorial à l'intérieur duquel il sera nécessaire d'obtenir un permis pour procéder à une démolition. Ce nouveau régime s'appliquera dans les zones suivantes :

1° Paris et les communes situées dans un rayon de 50 kilomètres de l'emplacement des anciennes fortifications de la capitale et

les communes dont la population municipale est égale ou supérieure à 10.000 habitants, ainsi que les communes non visées ci-dessus mais auxquelles l'article 10, alinéa 7, de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 aura été rendu applicable par décret.

2° Les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière, créés en application des articles L. 313-1 à L. 313-15 du Code de l'urbanisme.

3° Les zones auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 13 *bis* de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites.

L'article 13 *bis* de la loi de 1913 concerne les immeubles situés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit.

La loi du 2 mai 1930 a pour objet de conserver ou de préserver les monuments naturels et les sites qui présentent un intérêt général d'un point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque et qui sont inscrits sur une liste établie dans chaque département. Elle s'applique également à la protection des monuments naturels et des sites qui, inscrits ou non sur la liste départementale, font l'objet d'une procédure de classement. Enfin, la loi de 1930 s'étend également aux zones de protection établies autour des monuments naturels et des sites inscrits ou classés.

4° Les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique, situés dans les zones délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, en application du 5° de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme. Ce cas constitue la principale extension du champ d'application des diverses procédures d'autorisation de démolir auxquelles le permis de démolir se substitue. Cette mesure devrait contribuer à renforcer l'efficacité de l'institution des plans d'occupation des sols.

5° De plus, à la suite d'une initiative de l'Assemblée Nationale, certaines zones situées dans les périmètres sensibles ou dans les zones de protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages qui ont été définis dans les conditions respectivement prévues aux articles L. 142-3 et L. 143-1 tels qu'ils résultent des articles 21 et 25 du présent texte. En effet, en vertu de ceux-ci, un arrêté préfectoral peut prescrire les mesures nécessaires à la protection des sites et des paysages et, notamment, l'interdiction de construire ou de démolir. Votre Commission s'est montrée favorable à cette adjonction dans la mesure où elle sera utilisée avec discernement par l'autorité préfectorale et vous propose seulement des amendements de coordination rédactionnelle.

Enfin, l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme précise que les immeubles classés monuments historiques en application de la loi du 31 décembre 1913 demeurent régis par les dispositions particulières de cette loi. Il s'agit des immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, pour lesquels il est nécessaire de maintenir les mesures spécifiques de protection fixées par la loi de 1913 et les textes qui l'ont modifiée.

On peut s'étonner qu'il ne soit pas fait mention ici des immeubles inscrits sur l'inventaire supplémentaire. En effet, ceux-ci présentent également un intérêt d'histoire ou d'art, qui justifie l'application des dispositions de la loi de 1913.

Ainsi, à l'exception des immeubles classés monuments historiques, la nouvelle procédure du permis de démolir s'appliquera dans tous les cas énumérés ci-dessus où une autorisation particulière était obligatoire et se substituera à cette dernière. L'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme représente donc une importante mesure d'unification et de simplification.

*Art. L. 430-2 du Code de l'urbanisme.* — Cet article établit la règle que, dans les territoires mentionnés à l'article L. 430-1, quiconque désire démolir en tout ou partie un bâtiment, à quelque usage qu'il soit affecté, doit, au préalable, obtenir un permis de démolir.

Il est précisé que cette obligation s'impose aux collectivités publiques, aux établissements publics et aux concessionnaires de services publics de l'Etat, des départements et des communes comme aux personnes privées.

Il est également précisé qu'est assimilée à une démolition l'exécution de tout travail qui aurait pour effet de rendre l'utilisation des locaux impossible ou dangereuse. Cette précision est indispensable pour éviter qu'une propriétaire n'essaie d'échapper à l'obligation du permis de démolir en mettant son immeuble en état de péril. De même, en en rendant l'occupation impossible ou dangereuse, il aurait pu échapper aux obligations de relogement et de compensation qui lui sont généralement imposées à l'égard des occupants de l'immeuble qu'il projette de démolir.

On doit enfin indiquer ce que la jurisprudence des tribunaux entend par démolition : ce sont tous les travaux qui portent atteinte au gros œuvre.

*Art. L. 430-3 du Code de l'urbanisme.* — Ce texte a pour objet d'exclure du régime du permis de démolir les démolitions qui sont ordonnées par l'autorité administrative ou par une décision de justice passée en force de chose jugée. Sur ce dernier point, il s'agit d'une confirmation de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 430-2 du Code de l'urbanisme, il n'est donc pas nécessaire d'obtenir un permis de démolir dans les quatre cas suivants :

1° Démolitions effectuées, en application des articles 303 à 305 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, sur un bâtiment menaçant ruine ou, en application de l'article L. 28 du Code de la santé publique, sur un immeuble insalubre.

2° Démolitions effectuées en application d'une décision de justice devenue définitive.

3° Démolitions imposées par l'autorité administrative, en application de l'article L. 123-1, 5° *bis*, du Code de l'urbanisme. Il s'agit des cas où la délivrance du permis de construire est subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation d'une construction est envisagée, à l'intérieur d'un secteur délimité par un plan d'occupation des sols.

4° Démolitions prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public et approuvé. Un tel plan prévoit, en effet, des dispositions particulières en matière de démolition. Mais il s'agit cependant de bien préciser que les immeubles, figurant sur la liste de bâtiments à démolir dressée par le préfet, ne peuvent être démolis qu'à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées. Une telle précision que votre Commission vous propose d'introduire par amendement est de nature à renforcer le contrôle des démolitions dans les secteurs sauvegardés.

5° A la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée Nationale, les démolitions des immeubles compris dans une zone de rénovation urbaine et figurant sur la liste des bâtiments à démolir qui est dressée par l'autorité administrative. En effet, il ne serait guère logique d'assortir cette obligation de celle d'obtenir un permis de démolir.

6° L'Assemblée Nationale a également ajouté les démolitions de bâtiments frappés de servitudes de reculement en vertu d'un plan d'alignement. Cette disposition procède de cette même logique selon laquelle on ne peut contraindre quelqu'un à démolir en exigeant de lui par ailleurs un permis pour ce faire. Certes, dans la mesure où il n'est pas prévu dans ce cas de décision expresse de l'autorité administrative, on risque de voir des immeubles dignes d'intérêt être détruits en vertu de plans d'alignement inadaptés. Votre Commission vous propose un amendement tendant à limiter les risques en précisant que les plans d'alignement visés devront être assez récents — c'est-à-dire approuvés sous le régime de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 — pour éviter que des démolitions ne soient opérées en vertu de plans inadaptés parce que trop anciens.

*Art. L. 430-4 du Code de l'urbanisme.* — Cet article dispose qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les formes et les conditions dans lesquelles le permis de démolir sera délivré.

Par analogie avec le régime du permis de construire tacite, il est précisé que l'absence de notification de la décision de l'administration, dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande, vaudra octroi du permis de démolir. Une disposition de même nature existe d'ailleurs aussi dans l'article 340-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation relatif à la démolition des bâtiments situés à Paris, dans sa banlieue et dans les communes de plus de 10.000 habitants. Toutefois, dans ce dernier cas, le délai, initialement fixé à trois mois, avait été réduit à un mois. L'expérience a montré que ce délai était trop court pour instruire valablement une demande d'autorisation de démolition et incitait l'administration à prendre des décisions de refus afin de gagner du temps.

Enfin, l'Assemblée Nationale a supprimé le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 430-4 du Code de l'urbanisme qui prévoyait que le deuxième alinéa de l'article L. 421-2 s'appliquait à l'instruction des demandes de permis de démolir. Cet alinéa était, en effet, le corollaire de l'article 52 du projet dont elle avait précédemment voté la suppression. Votre Commission ayant rétabli ce dernier, elle vous demande en conséquence de rétablir également ce troisième alinéa.

*Art. L. 430-5 du Code de l'urbanisme.* — Ce texte a pour objet de préciser les conditions légales dans lesquelles le permis de détruire peut être refusé.

Dans les communes visées au *a*) de l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme (Paris et sa banlieue, communes de plus de 10.000 habitants, autres communes désignées par décret), ce permis peut être refusé si, dans un intérêt social, il est nécessaire de sauvegarder le patrimoine immobilier bâti. Cette disposition, qui se substitue à l'actuel article 340-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, abrogé par l'article 59 du présent projet de loi, vise à adapter la législation aux réalités de notre temps. En effet, l'article 340-2 avait été adopté à une époque où la crise du logement était aiguë, au lendemain de la guerre et avait la forme d'une pénurie. Aujourd'hui, les problèmes du logement ont moins un caractère quantitatif qu'un caractère qualitatif. A cet égard, il importe d'éviter que les logements anciens, notamment dans les centres-villes, ne soient systématiquement démolis pour être remplacés par des immeubles de luxe ou par des bureaux. On sait que cela a pour conséquence soit un dépérissement des centres, lorsqu'un excès de bureaux les rend déserts le soir venu, soit une ségrégation sociale, les pauvres chassés des centres vers la périphérie étant

remplacés par des gens aisés. Or, on s'accorde à reconnaître que la qualité de la vie urbaine exige, entre autres, un certain brassage social.

Dans le même ordre d'idées, afin de permettre le relogement des pauvres en centre-ville, le permis de démolition pourra être accordé sous réserve que le propriétaire qui sollicite ce permis de construire, à la place des immeubles qu'il projette de démolir ou à un autre emplacement, des logements destinés à reloger les locataires évincés.

Dans les autres zones où s'appliquera la nouvelle législation du permis de démolir (secteurs sauvegardés et périmètres de restauration immobilière ; immeubles situés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit comme monument historique, monuments naturels et sites protégés ; zones de protection spéciale délimitées par les plans d'occupation des sols), le permis de démolir pourra être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les travaux projetés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur des quartiers, des monuments et des sites.

Ces dispositions de l'article L. 430-5 ont le mérite de préciser législativement les conditions de délivrance du permis de démolir. Le régime actuel des autorisations de démolir donne, en effet, à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire.

Toutefois, il convient de souligner un avantage du système actuel, qu'on ne retrouvait pas dans le texte initial. Pour le moment, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité administrative peut imposer *le relogement préalable* des occupants avant d'autoriser la démolition de l'immeuble qu'ils occupent. Elle utilise fréquemment cette disposition. Dans le système proposé par le Gouvernement où le mécanisme de délivrance du permis de démolir est désormais défini strictement par la loi elle-même, il n'est pas sûr que l'autorité administrative conserve la possibilité de subordonner l'autorisation de démolir un immeuble à la condition de reloger au préalable ses occupants. L'Assemblée Nationale, sensible à cette préoccupation, a préféré lui faire une place dans le texte même de la loi et, en conséquence, a adopté un amendement modifiant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 430-5. Le texte initial se contentait de réserver la possibilité pour l'autorité chargée de délivrer le permis de démolir de subordonner son octroi à la construction — sur place ou ailleurs — des logements destinés à reloger les locataires évincés. Le texte de l'Assemblée Nationale est plus rigoureux puisqu'il permet d'imposer éventuellement au titulaire du permis de démolir l'obligation d'assurer, avant le commencement des travaux, le relogement des locataires ou occupants de bonne foi, ainsi que, le cas échéant, de construire — sur place ou sur un emplacement *proche* — les logements destinés à reloger les intéressés. Ces dispositions sont plus contraignantes en ce qu'elles

prévoient le relogement préalable des locataires évincés, mais aussi moins précises que celles de l'article 13 *bis* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 tel qu'il résulte de la loi du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux d'habitation : les zones dans lesquelles peuvent être relogées les personnes évincées sont définies de manière beaucoup plus rigide. De toute façon, le dernier texte ne concerne que les immeubles de catégorie modeste dont les occupants bénéficient d'une protection spécifique qui doit se superposer à celle prévue par l'article L. 430-5. Aussi votre Commission vous propose-t-elle un amendement tendant à réaffirmer ce point, ainsi qu'une modification de nature rédactionnelle.

*Art. L. 430-6 du Code de l'urbanisme.* — Ce texte, adopté par l'Assemblée Nationale, dispose que l'autorité administrative ne peut refuser le permis de démolir lorsque la démolition est le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble.

On sait que l'article L. 430-3 prévoit que les démolitions des bâtiments menaçant ruine, effectuées en application des articles 303 à 305 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, peuvent être réalisées sans permis de démolir.

La procédure applicable en pareille matière est toutefois d'une mise en œuvre malaisée et la nécessité de démolir si évidente qu'il n'est pas mauvais de donner aux propriétaires la possibilité de solliciter un permis de démolir qui, en l'occurrence, sera sans doute une procédure plus expéditive.

*Art. L. 430-7 du Code de l'urbanisme.* — L'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 dispose que le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé au propriétaire qui aura obtenu du Ministère de la Construction ou de son délégué l'autorisation de démolir un immeuble pour construire un autre immeuble d'une surface habitable supérieure et contenant plus de logements que l'immeuble démoli.

Afin de renforcer le caractère d'autorisation unique donné au permis de démolir, il est décidé que celui-ci tiendra lieu désormais de cette autorisation, à condition qu'il soit délivré avec l'accord exprès ou tacite du Ministre chargé du logement ou de son délégué. En outre, cet accord pourra être subordonné au respect de conditions, qui sont alors reprises dans le permis de démolir. Ces dispositions ont été votées sans modification par l'Assemblée Nationale.

*Art. L. 430-8 du Code de l'urbanisme.* — Dans le même esprit que pour l'article L. 430-7 précédent, ce texte prévoit que désormais le permis de démolir tiendra lieu des autorisations suivantes :



— autorisation préalable pour la démolition d'un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit comme monument historique (art. 13 *bis* de la loi du 31 décembre 1913) ;

— autorisation spéciale du Ministre des Affaires culturelles pour modifier l'état ou l'aspect d'un monument naturel ou d'un site en instance de classement ou classé (articles 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930) ;

— autorisation de modifier l'état des immeubles situés dans un secteur sauvegardé à compter de la décision délimitant ce secteur (art. L. 313-2 du Code de l'urbanisme).

Pour que le permis de démolir tienne lieu de ces autorisations, il faudra qu'il soit délivré après accord exprès du Ministre chargé des Monuments historiques et des Sites ou de son délégué, l'Assemblée Nationale ayant adopté un amendement tendant à exclure l'hypothèse de l'octroi d'un permis tacite, qui lui a paru insuffisamment protecteur du patrimoine culturel.

Votre Commission nous propose par amendement d'en rétablir la possibilité dans la mesure où seule une telle menace est vraiment efficace pour stimuler la diligence de l'Administration.

*Art. L. 430-9 du Code de l'urbanisme.* — Ce texte détermine les sanctions applicables en cas d'infraction à l'obligation d'obtenir un permis de démolir, posée par l'article L. 430-2, ou en cas de non-respect des conditions et obligations imposées par ce permis.

Sans préjudice des sanctions édictées par le Code de l'urbanisme, par la loi de 1913 sur les monuments historiques, par celle de 1930 sur les monuments naturels et les sites et par l'article 59 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 (1), la personne ayant commis l'une de ces infractions sera condamnée à une amende civile de 2.000 à 500.000 F.

Ce texte reprend des règles voisines de celles applicables en cas de non-respect des dispositions des articles 340, 340-2 et 351 du Code de l'urbanisme et de l'habitation (interdiction de changer l'affec-

---

(1) L'article 59 de la loi de 1959 sanctionne les infractions aux dispositions des articles 11, 12, 13 et 15 de cette loi. Ces textes concernent les travaux de démolition autorisés pour construire un autre immeuble (art. 11) ; les travaux autorisés de surélévation ou d'addition de construction, qui rendent inhabitable un local ou des travaux qui nécessitent l'évacuation des lieux compris dans un secteur sauvegardé ou un périmètre de restauration immobilière (art. 12) ; le droit à réintégration des personnes évincées en application des articles 11 et 12 précédents et non relogées dans des conditions satisfaisantes (art. 13) ; la reprise des jardins, cours ou terrains loués nus comme accessoires d'un local, en vue de construire des bâtiments à destination principale d'habitation (art. 15).

tation, de transformer, de démolir ou de rendre impossible ou dangereuse l'utilisation des locaux situés dans les communes urbaines visées à l'article 10-7° de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, sans autorisation préalable).

Comme dans l'article 351 visé ci-dessus, l'amende sanctionnant les infractions à la législation sur le permis de démolir sera prononcée, à la requête du Ministère public, par le président du tribunal de grande instance du bien de l'immeuble statuant comme en matière de référé.

Toutefois, l'article 351 dispose que le produit de ces amendes sera intégralement versé à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, tandis que l'article L. 430-9 prévoit que ce produit sera réparti par moitié entre l'Agence et la Caisse nationale des monuments historiques et des sites. Cette double affectation traduit la nouvelle conception d'urbanisme qui préside à la création du permis de démolir. Il s'agit autant de protéger le patrimoine historique et naturel de notre pays que de conserver ou d'améliorer le patrimoine immobilier destiné à l'habitation.

En outre, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 430-2, l'exécution de tout travail qui aurait pour effet de rendre l'utilisation de locaux impossible ou dangereuse est assimilée à une démolition et doit donc être autorisée par un permis de démolir. En cas d'infraction à ces dispositions, les locaux devront être remis en état et réaffectés à leur usage antérieur dans un délai de six mois ou dans le délai éventuellement imparti par le juge. Passé ce délai, l'administration pourra procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'exécution des travaux nécessaires.

Ces dernières dispositions peuvent sembler sévères. Il faut néanmoins considérer l'importance des intérêts mis en jeu dans le secteur immobilier. Par rapport à des sommes aussi considérables, une amende de 2.000 à 500.000 F sera bien loin d'avoir toujours un effet dissuasif suffisant. Dans cette optique, les pouvoirs conférés au juge et à l'administration par le troisième alinéa de l'article L. 430-9 sont indispensables pour assurer à la nouvelle législation sur le permis de démolir sa pleine efficacité. On peut d'ailleurs ajouter que l'administration recourt toujours avec prudence à la procédure de l'exécution d'office, dont les tribunaux contrôlent strictement les conditions de mise en œuvre.

Les dispositions prévues à l'article L. 430-9 ont été adoptées sans modification par l'Assemblée Nationale et votre Commission vous demande de faire de même.

En revanche, l'Assemblée Nationale a adopté, sur une initiative de M. Claudius-Petit et malgré l'avis défavorable du Gouvernement, un nouvel article L. 430-10 qui va beaucoup plus loin que le dispo-

sitif mis en place par le premier alinéa de l'article L. 430-5, pour assurer la protection des personnes évincées de leur logement.

Considérant que l'insuffisance des ressources des intéressés ou le prix relativement élevé auquel leur étaient proposés des locaux de relogement rendaient inefficaces dans la pratique les dispositions de l'article L. 430-5, il a été prévu d'une part que les loyers de locaux proposés ne pourraient excéder ceux auxquels ils pourraient prétendre en application de la réglementation des H.L.M. D'autre part, en cas de faibles ressources des locataires, le permis de démolir ne pourra être accordé que si le demandeur fait état d'une proposition de relogement dans un local correspondant aux normes minimales d'habitabilité et dont les loyers et les charges sont compatibles avec les ressources des intéressés.

Votre Commission approuve l'intention généreuse qui anime ces dispositions mais émet des doutes sur leur efficacité. D'abord le premier alinéa qui concerne l'offre d'un logement de niveau H.L.M. correspondant aux ressources des intéressés ne fait que reprendre un principe déjà suivi par la jurisprudence mais dont l'application a jusqu'à présent entraîné un déplacement de la population vers les zones périphériques. Ensuite, le second alinéa qui impose une offre répondant aux normes minimales d'habitabilité même en cas d'insuffisance de ressources des intéressés apparaît manifestement évidente : son application risquerait de bloquer la rénovation urbaine sans s'attaquer aux causes du problème qui ressortissent à la politique du logement.

Quant au dernier alinéa qui impose en tout état de cause une offre de relogement aux locataires en cas de démolition d'immeuble même non soumis aux dispositions de l'article 58, il pose un problème réel qui est la conséquence directe de l'ambiguïté d'un permis qui a pour double objectif, la protection sociale et la sauvegarde du patrimoine : il n'est pas de raisons *a priori* pour que les exceptions justifiées sur le plan de l'urbanisme le soient également d'un point de vue social. En fait, ces cas sont assez rares et ne laissent pas les autorités locales dépourvues de tout moyen d'action.

Dans ces conditions, les dispositions de ce nouvel article L. 430-10 apparaissent inutiles voire dangereuses à votre Commission, qui vous en propose la suppression.

Sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 59.

*Observations de la Commission* : ce texte voté conforme par l'Assemblée Nationale a pour objet d'abroger les dispositions de l'article 340-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui interdisait, dans les communes urbaines les plus peuplées de démolir un immeuble ou de rendre son utilisation impossible ou dangereuse, sans autorisation préalable. Cet article devient sans objet du fait de la création de la législation sur le permis de démolir. Par voie de conséquence, les références à cet article figurant dans d'autres articles de ce Code sont supprimées.

Toutefois, afin d'éviter tout vide juridique, cette abrogation ne prendra effet qu'à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat déterminant les formes et conditions de délivrance du nouveau permis de démolir.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 60 (nouveau).

*Observations de la Commission* : cet article nouveau résulte d'un amendement du Gouvernement tendant à modifier l'article 92 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui sert de base légale au règlement national de construction.

Dans sa formulation actuelle, cet article ne permet au règlement national de construction de n'organiser le contrôle du respect des règles de construction applicables aux bâtiments d'habitation qu'au moment de l'exécution des travaux. Il ne prévoit ensuite aucune obligation d'entretien de certains équipements de sécurité, notamment en matière de protection contre l'incendie. Il importe donc de donner à l'administration la possibilité d'imposer au propriétaire les essais périodiques d'appareils (détection, désenfumage, ventilation), la vérification de l'état de certains dispositifs de sécurité (parois coupe-feu, revêtement appropriés des sols et des murs, etc.), ainsi que tous les documents nécessaires à l'exercice du contrôle par l'administration.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Art. 61 (nouveau).

*Observations de la Commission* : par suite du retrait par le Gouvernement du titre III du projet de loi n° 1588 et du dépôt du projet

de loi n<sup>o</sup> 1881, il est nécessaire de reprendre dans ce projet l'ancien article 97, dont les dispositions ont pour objet de donner force de loi au Code de l'urbanisme. Ainsi, le paragraphe I de cet article abroge toutes les dispositions des diverses lois qui sont reprises par ce Code, mais non celles qui sont simplement évoquées ou citées.

Le paragraphe II recouvre en fait les cas des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, pour lesquels il a paru souhaitable de conserver la législation actuellement en vigueur.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée Nationale. Votre Commission ne vous propose aucune modification.

### Art. 62 (nouveau).

*Observations de la Commission :* ce texte adopté par l'Assemblée Nationale avec l'avis favorable du Gouvernement tend à introduire dans le Code de l'urbanisme et de l'habitation 6 articles nouveaux constituant un chapitre intitulé « Dispositions relatives au ravalement des immeubles ».

Il est en effet apparu nécessaire de remanier le régime actuel de l'obligation de ravalement tel qu'il découle d'un décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, complété par un décret du 18 octobre 1961 en ce qui concerne le montant des amendes et par un décret du 19 mars 1960 qui en étend le champ d'application à certaines communes.

En effet, la faiblesse des sanctions prévues et la relative impunité qu'elle ouvre aux contrevenants n'incitent guère les propriétaires à se soumettre à l'obligation de ravalement : pourquoi engager des frais souvent élevés alors qu'il n'en coûte qu'une amende de 600 à 1.000 F ou de 10.000 à 20.000 F en cas de récidive. C'est ainsi qu'entre la première et la deuxième campagne de ravalement prévue à Paris, le nombre des propriétaires en infraction a plus que doublé.

Dans son paragraphe I, cet article reprend l'obligation définie par le décret du 26 mars 1852 pour l'assortir d'une possibilité d'exécution d'office. Ces dispositions constitueront les articles 306 à 312 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

L'article 307 transpose textuellement l'article 5 du décret du 26 mars 1852 qui permet aux autorités locales d'imposer le ravalement des immeubles au moins une fois tous les dix ans. Votre Commission a estimé qu'une telle périodicité était une règle bien rigide, eu égard à la diversité des situations locales ; elle vous propose, en conséquence, par amendement, de ne plus y faire référence et de laisser l'autorité municipale libre de choisir le moment opportun.

L'article 308 prévoit que l'article 307 est applicable à Paris ainsi que dans les communes figurant sur une liste établie par arrêté ministériel. L'article 9 du décret du 26 mars 1852 modifié par le décret n° 60-355 du 9 avril 1960, dont il procède disposait simplement que tout ou partie du présent décret pouvaient être rendus applicables par arrêté préfectoral à celles des villes qui en feraient la demande. Votre Commission, très attachée au principe de l'autonomie locale, vous propose que la liste de communes soit établie par arrêté conjoint du Ministre chargé du Logement et du Ministre chargé de l'Architecture, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux.

L'article 309 prévoit que si dans les six mois de l'injonction, le propriétaire n'a pas entrepris les travaux de ravalement, le maire peut prendre un arrêté en vue de les prescrire. Le propriétaire doit exécuter son obligation dans un délai que votre Commission vous propose de porter de six mois à un an à compter dudit arrêté.

L'article 310 tend à permettre au maire de prescrire leur achèvement, dans le délai qu'il détermine, des travaux qui, entrepris dans les six mois, n'ont pas été achevés dans l'année à compter de l'injonction.

L'article 311 permet au maire de faire exécuter d'office aux frais du propriétaire les travaux qui n'ont pas été effectués dans les délais impartis par la sommation.

Votre Commission favorable au principe de ces dispositions vous propose cependant par amendement de calquer la procédure sur celle existant en matière d'établissements menaçant ruine et donc en conséquence de prévoir l'intervention du juge statuant comme en matière de référés.

L'article 312 maintient explicitement en vigueur les sanctions pénales prévues par les textes en vigueur.

Le paragraphe II de cet article 62 (nouveau) modifie le titre III du Livre III du Code de l'urbanisme qui est désormais rédigé ainsi :

« Dispositions applicables aux bâtiments menaçant ruine. »

« Dispositions applicables en matière de ravalement. »

Enfin, sous réserve des amendements déjà mentionnés ainsi que d'un amendement tendant à abroger les articles 5 et 7 du décret du 26 mars 1852, l'un parce que s'y substitue le nouvel article 307 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, l'autre parce qu'il s'est révélé faire concurrence aux P.O.S., votre Commission vous demande d'adopter cet article 62.

Art. 63 (nouveau).

*Observations de la Commission* : l'article 32 de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière créait un Comité d'études chargé d'étudier les moyens d'améliorer la politique foncière des collectivités locales. Or, la majorité de ses membres ont trouvé que le délai qui lui avait été imparti était trop bref : aussi, l'Assemblée Nationale a-t-elle accepté de le reporter du 1<sup>er</sup> juillet 1976 au 31 décembre de la même année.

Votre Commission, favorable à cet allongement des délais, vous demande de voter cet article conforme.

Art. 64 (nouveau).

*Observations de la Commission* : cet article nouveau procède d'une initiative de M. Valleix qui tendait à modifier le régime juridique actuel des opérations de résorption de l'habitat insalubre tel qu'il est défini par la loi n° 70-611 du 10 juillet 1970 dite « loi Vivien », au motif que ce texte est trop rigoureux pour être véritablement appliqué.

C'est ainsi qu'a été repoussé un amendement qui avait pour objet d'assouplir les règles de calcul de l'indemnité d'expropriation pour les propriétaires de bonne foi, certains députés ayant estimé que ce n'était pas le moment approprié pour discuter d'un problème aussi grave.

En revanche, l'Assemblée Nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un amendement dont le texte précise que le deuxième alinéa de l'article 20 de la loi de 1970 est complété par les mots « et aux locataires commerçants ».

Cet article 20 définit les conditions dans lesquelles s'effectue l'expropriation des immeubles bâtis ou non qui ne sont ni insalubres ni impropres à l'habitation mais qui se trouvent inclus à l'intérieur de la zone régie par les dispositions de l'article L. 42 du Code de la santé publique. Lorsque cette expropriation est indispensable à la démolition des immeubles insalubres et lorsqu'elle est motivée par l'aménagement de la zone, la procédure expéditive prévue aux articles 14 à 19, qui se caractérise notamment par l'absence d'enquête d'utilité publique et d'enquête parcellaire, ainsi que par la fixation administrative de l'indemnité sur la base de la valeur du terrain nu — est applicable sous réserve du mode de calcul de l'indemnité des propriétaires de bonne foi, qui est celle du droit commun qui résulte de l'ordon-

nance n° 58-997 du 23 octobre 1958. La seule mention des propriétaires de bonne foi n'a pas paru justifiée à l'Assemblée Nationale qui a accepté d'étendre le bénéfice de l'exception prévue à l'article 20 aux locataires commerçants. Sensible à cette préoccupation, votre Commission vous propose d'adopter cet article conforme.

\*  
\*\*

Sous le bénéfice de ses observations et des amendements qu'elle vous présente, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter le projet de loi portant réforme de l'urbanisme.

---



## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Art. 2 bis (nouveau).

**Amendement.** — A la sixième ligne du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 112-7 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ...ou pour d'autres activités, »

ajouter les mots :

« ... les balcons, loggias et terrasses, »

---

### Art. 3.

**Amendement.** — A la dernière ligne du troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 111-8 du Code de l'urbanisme, remplacer les mots :

« .. trois ans. »

par les mots :

« ... quatre ans. »

**Amendement.** — Rédiger le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 111-8 du Code de l'urbanisme comme suit :

« A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité administrative chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée. »

**Amendement.** — A la quatrième ligne du texte proposé pour l'article L. 111-9 du Code de l'urbanisme, remplacer :

« ... aux articles L. 111-10 et L. 111-11... »

par :

« ... aux articles L. 111-9 et L. 111-10... »

**Amendement.** — A la sixième ligne du texte proposé pour l'article L. 111-9 du Code de l'urbanisme, au lieu de :

« ... ou de sa déclaration d'utilité publique... »

lire :

« ... ou de la déclaration d'utilité publique... »

**Amendement.** — A la troisième ligne du texte proposé pour l'article L. 111-10 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... surseoir à statuer... »

ajouter les mots :

« ... dans les conditions définies à l'article L. 111-8 »

**Amendement.** — A la quatrième ligne du texte proposé pour l'article L. 111-11 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... être opposé... »

ajouter les mots :

« ... dans les conditions définies à l'article L. 111-8 »

**Amendement.** — A la cinquième ligne du texte proposé pour l'article L. 111-11 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« a été pris en considération... »

ajouter les mots :

« ... par l'autorité administrative... »

**Amendement.** — Modifier l'ordre des trois textes proposés pour les articles L. 111-9, L. 111-10 et L. 111-11 du Code de l'urbanisme et les placer dans l'ordre et avec les numéros suivants :

- article L. 111-10, qui devient l'article L. 111-9,
- article L. 111-11, qui devient l'article L. 111-10,
- article L. 111-9, qui devient l'article L. 111-11.

---

#### Art. 4.

**Amendement.** — Rédiger comme suit le texte proposé pour cet article :

L'article 48 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 est abrogé.

---

#### Art. 5 A (nouveau).

**Amendement.** — Remplacer le texte proposé pour cet article par le texte suivant :

Il est inséré dans le Code de l'urbanisme un article L. 121-7 ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-7.* — Les chambres d'agriculture sont, à leur demande, associées à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

« Elles assurent la liaison avec les organisations professionnelles intéressées. »

---

Art. 5.

**Amendement.** — A la première ligne de l'alinéa 3° du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« 3° Ils fixent, pour chaque zone... »

supprimer les mots :

« .. d'affectation... »

**Amendement.** — A la troisième ligne de l'alinéa 3° *bis* du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... être imposé... »

ajouter les mots :

« ... ou autorisé... »

**Amendement.** — Rédiger la fin de l'alinéa 3° *bis* du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article 123-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« ... les règles fixées au 3° ci-dessus. »

**Amendement.** — A la première ligne de l'alinéa 5° du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article 123-1 du Code de l'urbanisme, au lieu de :

« ... monuments et sites... »

lire :

« ... monuments, sites et secteurs... »

---

Art. 6 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 7.

**Amendement.** — Supprimer l'alinéa *c*) du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 332-1 du Code de l'urbanisme.

---

Art. 8.

**Amendement.** — Compléter cet article par le nouvel alinéa suivant :

Toutefois, les personnes qui auront acquis par acte ayant date certaine, entre le 17 juillet 1971 et le dixième jour suivant la date de publication de la présente loi, un terrain auquel s'appliquaient les dispositions des articles L. 123-2 et L. 124-4 du Code de l'urbanisme, pourront bénéficier des dispositions de ces articles, à la condition de déposer une demande de permis de construire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977.

Art. 10.

**Amendement.** — A la troisième ligne du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... rendu public ou approuvé... »

ajouter les mots :

« ..., à moins que l'acte de création de la zone ne décide de les maintenir en vigueur... »  
et, en conséquence, les supprimer aux deux dernières lignes de l'alinéa.

**Amendement.** — A la onzième ligne du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, rédiger le début de la dernière phrase comme suit :

« Le territoire à l'intérieur du périmètre considéré... (*le reste sans changement*). »

**Amendement.** — Supprimer le paragraphe II de cet article.

Art. 11.

**Amendement.** — A la troisième ligne de cet article, après les mots :

« ... d'un terrain bâti... »

ajouter les mots :

« ... ou non bâti... »

**Amendement.** — A la dernière ligne du deuxième alinéa de cet article, supprimer le mot :

« ... maximum... »

**Amendement.** — Supprimer le paragraphe III de cet article.

Article additionnel 11 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 11, insérer un article additionnel 11 *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme les articles L. 123-11 et L. 123-12 ainsi rédigés :

« *Art. L. 123-11.* — Les dispositions destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans une zone à urbaniser en priorité qui sont incluses dans les cahiers des charges de concession et dans les cahiers des charges de cession de terrains approuvés doivent être incorporées au plan d'occupation des sols, s'il en existe un, par la décision qui supprime la zone à urbaniser en priorité ou en constate l'achèvement. Le régime juridique des plans d'occupation des sols est applicable aux dispositions ainsi incorporées.

« Lorsque l'établissement d'un plan d'occupation des sols n'a pas été prescrit ou si le plan d'occupation des sols n'est pas rendu public ou approuvé au moment de la suppression ou de l'achèvement d'une zone à urbaniser en priorité, les dispositions des cahiers des charges destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone peuvent être modifiées par décision de l'autorité administrative. Cette décision est prise après enquête publique et délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

« *Art. L. 123-12.* — Dans les zones d'habitation et dans les zones industrielles, créées avant l'institution des zones d'aménagement concerté, les dispositions destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone considérée qui sont incluses dans les cahiers des charges de concession et dans les cahiers des charges de cession de terrains approuvés doivent, postérieurement à la fin de la concession, être incorporées au plan d'occupation des sols, s'il en existe un, par une décision de l'autorité administrative. Le régime juridique des plans d'occupation des sols est applicable aux dispositions ainsi incorporées.

« Lorsque l'établissement d'un plan d'occupation des sols n'a pas été prescrit ou si le plan d'occupation des sols n'est pas rendu public ou approuvé au moment de la fin de la concession, les dispositions des cahiers des charges destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone peuvent être modifiées dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 123-11. »

---

Art. 12.

**Amendement.** — Insérer, au début de cet article, le texte suivant :

I. — Au troisième alinéa de l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme, la date du 1<sup>er</sup> janvier 1977 est remplacée par celle du 1<sup>er</sup> janvier 1978.

**Amendement.** — Rédiger la première ligne de cet article comme suit :

II. — L'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme est complété... (*le reste sans changement*).

---

Art. 13.

**Amendement.** — Rédiger le paragraphe IV de cet article comme suit :

IV. — Les dispositions de l'article L. 124-2 du Code de l'urbanisme, modifiées par le II ci-dessus, entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi.

**Amendement.** — Supprimer le paragraphe V de cet article.

---

Art. 15.

**Amendement.** — A la quatrième ligne du deuxième alinéa de cet article, après le numéro :

« L. 123-4 »

ajouter :

« (alinéas 1 et 2) »

**Amendement.** — Supprimer le cinquième alinéa de cet article.

---

Après l'art. 17.

**Amendement.** — Après l'article 17, insérer un chapitre nouveau intitulé comme suit :

CHAPITRE II *bis* (NOUVEAU)

**Dispositions relatives aux lotissements.**

---

Après l'art. 17 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 17 *bis* (nouveau), supprimer le chapitre intitulé comme suit :

CHAPITRE II *bis* (NOUVEAU)

**Lotissement.**

---

Art. 17 *ter* (nouveau).

**Amendement.** — Remplacer les deuxième et troisième alinéas de cet article par les deux alinéas suivants :

« Dans tous les cas, notification de l'ouverture de l'enquête publique prévue au deuxième alinéa du présent article est adressée par lettre recommandée à chacun des propriétaires des lots, selon les règles en vigueur en matière d'expropriation.

« En outre, dans le cas où le lotissement a été créé depuis plus de quinze ans et comporte au moins cinquante lots, la décision administrative d'enquête publique est affichée en mairie et à l'intérieur du lotissement et publiée dans au moins deux journaux locaux. »

---

Art. 17 *quinquies* (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 20.

**Amendement.** — Rédiger le début du premier alinéa de cet article comme suit :

I. — L'article L. 142-2... (*le reste sans changement*).

**Amendement.** — A la deuxième ligne du quatrième alinéa de cet article, après les mots :

« — les bâtiments à usage agricole, »

ajouter les mots :

« liés à l'exploitation ; »

**Amendement.** — A la cinquième ligne du quatrième alinéa de cet article, au lieu de :

« ... à l'article 1585 D (1°) »

lire :

« ... à l'article 1585 C (1°) »

**Amendement.** — Compléter le texte de cet article par un paragraphe II rédigé comme suit :

II. — Les dispositions du présent article entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi.

---

Art. 21.

**Amendement.** — A la dixième ligne du deuxième alinéa de cet article, faire un nouvel alinéa avec la deuxième phrase commençant par les mots :

« Le même arrêté ou un arrêté ultérieur... »

**Amendement.** — A la première ligne du troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... prévus à l'alinéa précédent... »

par les mots :

« ... prévus aux alinéas précédents... »

**Amendement.** — A l'avant-dernière ligne du troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... zone de protection des paysages... »

par les mots :

« ... zone d'environnement protégé... »

---

Art. 22.

**Amendement.** — A la cinquième ligne du deuxième alinéa et à la troisième ligne du troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... délimitation du périmètre sensible... »

par les mots :

« ... délimitation du ou des périmètres sensibles... »

---

Art. 23.

**Amendement.** — Remplacer le texte proposé pour cet article par le texte suivant :

Il est ajouté au Code l'urbanisme un article L. 142-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 142-5. — Un règlement d'administration publique fixe les conditions d'application des articles L. 142-1, L. 142-3 et L. 142-4 du présent chapitre. »

---



Art. 24.

**Amendement.** — Aux quatrième et cinquième lignes du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... avant la date de publication de la présente loi... »

par les mots :

« ... avant la date d'entrée en vigueur de l'article 20-I de la présente loi. »

**Amendement.** — Aux troisième et quatrième lignes du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... à la date de publication de la présente loi... »

par les mots :

« ... à la date d'entrée en vigueur de l'article 20-I de la présente loi... »

---

Art. 25.

**Amendement.** — Rédiger la première ligne du deuxième alinéa de cet article comme suit :

« Art. L. 143-1. — Dans les communes ou parties de communes qui ne sont pas dotées...  
(le reste sans changement). »

**Amendement.** — A l'avant-dernière et à la dernière ligne, rédiger la fin du deuxième alinéa de cet article comme suit :

« ... après enquête publique des zones d'environnement protégé. Ces zones ont notamment pour objet la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages. »

**Amendement.** — Aux cinquième et sixième lignes du troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

« ... après avis ou sur proposition de la Commission visée à l'article premier bis du Code rural, ... »

**Amendement.** — Aux deuxième et troisième lignes du cinquième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« ... une zone de protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages, ... »

par les mots :

« ... une zone d'environnement protégé, ... »

---

Art. 26.

**Amendement.** — Rédiger l'alinéa *d*) du texte proposé par le deuxième alinéa de l'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« d) En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux prescriptions architecturales et aux règles particulières édictées dans une zone d'environnement protégé en application de l'article L. 143-1 (alinéa 2). »

---

Art. 27.

**Amendement.** — Rédiger le début du texte proposé pour l'article L. 160-2 du Code de l'urbanisme comme suit :

« Art. L. 160-2. — Toute personne qui effectue, à la demande et pour le compte d'une collectivité publique, les études nécessaires... (*le reste sans changement*). »

**Amendement.** — Rédiger la fin du texte proposé pour l'article L. 160-3 du Code de l'urbanisme comme suit :

« ...sont punies des peines et sanctions prévues par la législation relative aux installations classées. »

---

Art. 29 bis (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 32.

**Amendement.** — Rédiger le début du texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 460-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« Le préfet, le maire, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le Ministre chargé de l'Urbanisme et assermentés peuvent à tout moment... (*le reste sans changement*). »

**Amendement.** — Rédiger la fin du texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 460-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans. »

---

Art. 34.

**Amendement.** — Rédiger le paragraphe I de cet article comme suit :

I. — Il est ajouté à l'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme un troisième et un quatrième alinéas ainsi rédigés :

« Toute association soit reconnue d'utilité publique, soit régulièrement déclarée depuis trois ans au moins à la date des faits et agréée, se proposant par ses statuts d'agir pour la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux alinéas premier et second du présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les associations visées à l'alinéa précédent pourront être agréées, après avis du ministère public, dans les limites de leur représentativité sur le plan national ou local. »

**Amendement.** — Rédiger la fin du texte proposé pour le cinquième alinéa de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« ... un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre. »

---

Art. 37.

**Amendement.** — Après le paragraphe I, insérer un paragraphe *I bis* rédigé comme suit :

*I bis.* — L'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« *Art. L. 480-5.* — En cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles L. 160-1 et L. 480-4, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du fonctionnaire compétent, même en l'absence de conclusions en ce sens présentées par ce dernier, statue soit sur la mise en conformité... (*le reste sans changement*). »

**Amendement.** — Au paragraphe II, supprimer le deuxième alinéa commençant par les mots :

« En cas de construction... »

et, en conséquence, rédiger le début du paragraphe II comme suit :

II. — Il est ajouté à l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme un deuxième alinéa ainsi rédigé :

**Amendement.** — Au paragraphe II, à la fin du troisième alinéa qu'il est proposé d'ajouter à l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme, supprimer les mots :

« ...le tout selon les modalités et sous les peines prévues à l'article 421 du Code pénal. »

---

Art. 38.

**Amendement.** — Rédiger le début du texte proposé pour l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme comme suit :

« Art. L. 480-13. — Lorsqu'une construction a été édiflée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire du fait de la méconnaissance... (le reste sans changement). »

Art. 38 bis (nouveau).

**Amendement.** — Remplacer le texte proposé pour cet article par le texte suivant :

Il est ajouté au Code de l'urbanisme un article L. 160-6 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 160-6. — Les propriétés privées, situées en bordure du littoral, sont grevées, sur une bande d'au moins cinq mètres de largeur, à compter de la limite du domaine public maritime, d'une servitude destinée à assurer un passage continu pour les piétons.

« Toutefois, après avis ou sur proposition du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation, l'autorité administrative peut, par arrêté motivé, décider de limiter ou de déplacer l'emprise de la servitude instituée en vertu de l'alinéa précédent ou d'en suspendre l'application.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

Art. 39 A.

**Amendement.** — Rédiger les deux premières lignes de l'article comme suit :

Le premier alinéa de l'article L. 212-2 du Code de l'urbanisme est complété par les mots :

Article additionnel 40 bis (nouveau).

**Amendement.** — Après l'article 40, insérer un article additionnel 40 bis (nouveau) rédigé comme suit :

L'article 696 du Code général des impôts est modifié comme suit :

I. — Au troisième alinéa de cet article, après les mots :

« ... du Code de l'urbanisme... »

ajouter les mots :

« ... ou dans les zones d'intervention foncière... »

II. — Compléter le quatrième alinéa de cet article par les mots :

« ... ou de l'article L. 211-11 du même Code. »

---

Art. 41 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 41 *ter* (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 42.

**Amendement.** — Insérer sous cet article le texte suivant :

L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'un plan d'occupation des sols a été rendu public ou approuvé dans des communes, parties de communes ou ensembles de communes, des zones d'aménagement concerté ne peuvent y être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan.

« Toute création de zone d'aménagement concerté par l'autorité administrative doit être précédée de la mise à la disposition du public, pendant un délai de deux mois au moins, du dossier de création.

« Le périmètre de la zone d'aménagement concerté est délimité par décision administrative prise, sur la demande ou après délibération des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme concernés par cette zone.

« Une même zone d'aménagement concerté de rénovation urbaine peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts. Toutefois, pour l'application des articles L. 333-7 et L. 333-8, la densité des constructions existantes et la surface prise en compte pour déterminer si les constructions nouvelles dépassent le plafond légal de densité, ainsi que la valeur des terrains, sont appréciés globalement à l'intérieur de chaque emplacement territorial. »

Art. 45.

**Amendement.** — Supprimer le paragraphe I de cet article.

**Amendement.** — Au paragraphe II, rédiger l'intitulé du chapitre premier comme suit :

CHAPITRE PREMIER

Sociétés d'économie mixte et établissements publics.

**Amendement.** — Au paragraphe II, rédiger l'intitulé de la section I comme suit :

Section I. — Opérations d'aménagement.

**Amendement.** — Au paragraphe II, rédiger le texte proposé pour l'article L. 321-1 comme suit :

« Art. L. 321-1. — L'aménagement d'agglomérations nouvelles, de zones d'activités, de zones d'aménagement concerté, de zones d'habitation, de lotissements, de zones de rénovation urbaine, de zones de restauration immobilière ou de zones de résorption de l'habitat insalubre peut être confié... (*Le reste sans changement.*)

**Amendement.** — Au paragraphe II, au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 321-5 du Code de l'urbanisme, supprimer la deuxième phrase commençant par les mots :

« Si l'assemblée spéciale .. »

**Amendement.** — Au paragraphe II, supprimer le titre de la section III et le texte proposé pour l'article L 321-8 *bis*.

(N.B. : L'article L. 321-9 n'est pas supprimé.)

---

Art. 48.

**Amendement.** — Remplacer le texte de cet article par le texte suivant :

Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article L. 332-5 du Code de l'urbanisme, l'alinéa suivant :

« Lorsque l'association a pour objet le groupement de parcelles, il est en outre possible à tous les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre syndical de délaier, moyennant indemnité, leurs quotes-parts de propriété sur les parcelles groupées, dans le délai d'un mois à partir de la publication de l'arrêté du préfet visé à l'article L. 322-7 (troisième alinéa). A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation. »

---

Art. 51.

**Amendement.** — Dans le texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article L. 421-1 du Code de l'urbanisme, supprimer la fin de l'alinéa, à partir des mots :

« ainsi que pour les travaux... »

---

Art. 52.

**Amendement.** — Rétablir cet article dans le texte suivant :

Il est ajouté à l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le fonctionnement régulier d'un ou plusieurs services publics est interrompu, un décret en Conseil des Ministres, qui prendra effet à compter du jour de l'interruption, peut suspendre les délais d'instruction des demandes de permis de construire pendant toute la durée de l'interruption sur tout ou partie du territoire. »

---

Art. 53.

**Amendement.** — Rédiger le paragraphe I de cet article comme suit :

I. — Il est ajouté à l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme un second alinéa ainsi rédigé :

« En outre, pour les immeubles de grande hauteur ou les établissements recevant du public, le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions ou les travaux projetés, qu'ils soient ou non à usage d'habitation, sont conformes aux règles de sécurité propres à ce type d'immeubles ou d'établissements. »

**Amendement.** — Après le paragraphe I, insérer un paragraphe I *bis* rédigé comme suit :

I *bis*. — Il est ajouté à l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme un troisième et un quatrième alinéa rédigés comme suit :

« Dans les communes, parties de communes ou ensembles de communes dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions projetées satisfont aux obligations en matière de stationnement qui sont imposées par le plan d'occupation des sols ou si le pétitionnaire justifie, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation. A défaut de satisfaire à l'une ou à l'autre de ces obligations, le pétitionnaire doit verser une participation, fixée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public groupant plusieurs communes et exerçant la compétence définie à l'article 4, 12°, de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement dont la construction est prévue.

« Le montant de cette participation ne peut excéder 15.000 F par place de stationnement. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de l'alinéa précédent et précise notamment les modalités d'établissement, de liquidation et de recouvrement de la participation prévue au même alinéa, ainsi que les sanctions et garanties y afférentes. »

**Amendement.** — Après le paragraphe I, insérer un paragraphe I *ter* rédigé comme suit :

*I ter.* — Il est ajouté à l'énumération de l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme un alinéa 8° rédigé comme suit :

« 8° Des participations en vue de la réalisation de parts publiques de stationnement, visées à l'article L. 421-3 (alinéa 3). »

**Amendement.** — Rédiger les deux premières lignes du paragraphe II de cet article comme suit :

II. — L'article L. 421-4 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

**Amendement.** — Au paragraphe III, rédiger le texte proposé pour l'article L. 421-7 du Code de l'urbanisme comme suit :

« *Art. L. 421-7.* — En dehors des zones couvertes par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, le préfet peut, par arrêté pris dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, délimiter un périmètre à l'intérieur duquel l'exécution de travaux de la nature de ceux visés à l'article L. 421-1 est soumise à des règles particulières rendues nécessaires par l'existence d'installations classées. »

---

Art. 53 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Supprimer cet article.

---

Art. 54.

**Amendement.** — Remplacer le texte proposé pour cet article par le texte suivant :

L'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme est abrogé.

---

Art. 54 *bis* (nouveau).

**Amendement.** — Rédiger le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 440-1 du Code de l'urbanisme comme suit :

« *Art. L. 440-1.* — Sans préjudice des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de celles du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, l'édification des clôtures, à l'exception de celles habituellement nécessaires à l'activité agricole, peut être soumise à des prescriptions spéciales concernant leur hauteur et leur aspect extérieur. Elle est alors subordonnée à autorisation administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

**Amendement.** — Dans le texte proposé pour l'article L. 440-1 du Code de l'urbanisme, rédiger l'alinéa 1° comme suit :

« 1° dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ; »



**Amendement.** — Dans le texte proposé pour l'article L. 440-1 du Code de l'urbanisme, rédiger l'alinéa 3° comme suit :

« 3° dans les zones d'environnement protégé instituées en application de l'article L. 143-1 ; »

**Amendement.** — Dans le texte proposé pour l'article L. 440-1 du Code de l'urbanisme, supprimer l'alinéa 4°.

**Amendement.** — Supprimer le paragraphe II de cet article.

---

Art. 55.

**Amendement.** — Au quatrième alinéa, commençant par les mots :  
« Toutefois, les personnes... » du texte rectifié par erratum de  
cet article, après les mots :  
du Code de l'urbanisme.,

ajouter les mots :

dans sa rédaction antérieure à la loi n°                      du

**Amendement.** — Au deuxième alinéa du paragraphe I *bis*, remplacer  
le numéro d'article :

L. 451-1

par le numéro :

L. 451-4

et supprimer les numéros d'articles suivants :

L. 430-1 à L. 430-4.

**Amendement.** — A la fin du deuxième alinéa du paragraphe I *bis*,  
supprimer les mots :

du même Code.

---

Art. 56.

**Amendement.** — Supprimer le dernier alinéa de cet article.

---

Art. 58.

**Amendement.** — A l'alinéa e) du texte proposé pour l'article L. 430-1  
du Code de l'urbanisme, remplacer les mots :

« ... des zones de protection des paysages... »

par les mots :

« des zones d'environnement protégé. »

**Amendement.** — A la fin de l'alinéa *e*) du texte proposé pour l'article L. 430-1 du Code de l'urbanisme, supprimer les mots :

« du Code de l'urbanisme. »

**Amendement.** — Compléter l'alinéa *d*) du texte proposé pour l'article L. 430-3 du Code de l'urbanisme par les mots :

« ... et réalisées dans les conditions fixées par l'article L. 313-1 (alinéa 3) ; »

**Amendement.** — Compléter l'alinéa *f*) du texte proposé pour l'article L. 430-3 du Code de l'urbanisme par les mots :

« sous le régime de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 et des textes pris pour son application. »

**Amendement.** — Compléter le texte proposé pour l'article L. 430-4 du Code de l'urbanisme par un troisième alinéa rédigé comme suit :

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 421-2 sont applicables à l'instruction des demandes de permis de démolir »

**Amendement.** — Au premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 430-5 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... à l'article L. 430-1 *a*)... »

insérer les mots :

« , et sans préjudice des dispositions de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation, »

**Amendement.** — Au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 430-5 du Code de l'urbanisme, remplacer les mots :

« ... visés à l'article L. 430-1 (*b*, *c* et *d*), le permis de démolir... »

par les mots :

« ... visés aux alinéas autres que l'alinéa *a*) de l'article L. 430-1, le permis de démolir... »

**Amendement.** — Dans le texte proposé pour l'article L. 430-8 du Code de l'urbanisme, après les mots :

« ... délivré après accord exprès... »

ajouter les mots :

« ... ou tacite... »

**Amendement.** — Supprimer le texte proposé pour l'article L. 430-10 du Code de l'urbanisme.

---

**Art. 62 (nouveau).**

**Amendement.** — Au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 307 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, supprimer les mots :

« au moins une fois tous les dix ans. »

**Amendement.** — Rédiger la fin du texte proposé pour l'article 308 du Code de l'urbanisme et de l'habitation comme suit :

« ... par arrêté conjoint du Ministre chargé du Logement et du Ministre chargé de l'Architecture, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux. »

**Amendement.** — A la fin du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 309 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, remplacer les mots :

« six mois »

par les mots :

« un an. »

**Amendement.** — Rédiger la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article 311 du Code de l'urbanisme et de l'habitation comme suit :

« ... le maire peut, sur autorisation du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référés, les faire exécuter d'office, aux frais du propriétaire. »

**Amendement.** — Compléter le texte de cet article par un paragraphe III ainsi rédigé :

« III. — Les articles 5 et 7 du décret des 26 mars - 6 avril 1852 relatif aux rues de Paris sont abrogés. »

---

# ANNEXES

---

## ANNEXE I

### DÉCRET N° 74-491 DU 17 MAI 1974 PORTANT APPLICATION DE L'ARTICLE 46 DE LA LOI N° 73-1193 DU 27 DÉCEMBRE 1973 RELATIF A L'AGRÈMENT DES ORGANISATIONS DE DÉFENSE DE CONSOMMATEURS

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et du Ministre d'Etat, ministre de l'Economie et des Finances.

Vu la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, notamment son article 46 ;

Le Conseil d'Etat (section des Finances) entendu,

Décète :

*Art. 1<sup>er</sup>.* — L'agrément des associations de défense de consommateurs, prévu à l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, peut être accordé à toute association justifiant à la date de la demande d'agrément :

*D'une année d'existence* à compter de sa déclaration :

Et, pendant cette même période, *d'une activité effective* et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs, *appréciée, notamment en fonction de la réalisation et de la diffusion de publications, de la tenue de réunions d'information et de permanences.*

Les associations locales, départementales ou régionales doivent justifier d'un nombre suffisant de membres cotisant individuellement eu égard au cadre territorial de leur activité.

Les associations nationales doivent réunir, à la date de la demande d'agrément, au moins 10.000 membres cotisant individuellement ; toutefois cette condition peut ne pas être exigée des associations se livrant à des activités de recherche et d'analyse de caractère scientifique.

Lorsque l'association a une structure fédérale ou confédérale, il est tenu compte du nombre total de cotisants des associations la constituant.

*Art. 2.* — L'agrément des associations nationales est accordé par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est publié au *Journal officiel* de la République française.

L'agrément des associations locales, départementales ou régionales est accordé par arrêté du préfet du département dans lequel l'association a son siège social. Il est publié au recueil des actes administratifs.

L'avis du ministère public prévu au deuxième alinéa de l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 est donné par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'association a son siège.

L'agrément est accordé pour cinq années. Il est renouvelable dans les mêmes conditions que l'agrément initial.

*Art. 3.* — Lorsque plusieurs associations, dont l'une au moins est agréée, se transforment en une seule, l'agrément doit être à nouveau sollicité. Dans ce cas la condition d'ancienneté prévue à l'article premier ci-dessus n'est pas exigible.

*Art. 4.* — Les demandes d'agrément et de renouvellement sont adressées à la direction départementale du commerce intérieur et des prix du département dans lequel l'association a son siège social.

La composition du dossier et les modalités d'instruction sont fixées par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et du Ministre de l'Economie et des Finances.

Lorsque le dossier remis à l'administration est complet, il en est délivré récépissé.

*Art. 5.* — La décision d'agrément ou de refus est notifiée dans un délai de six mois à compter de la délivrance du récépissé. Passé ce délai, l'agrément est réputé accordé.

Les décisions de refus doivent être motivées.

*Art. 6.* — L'agrément peut être retiré, après avis du procureur général, lorsque l'association ne remplit plus l'une des conditions ayant justifié cet agrément. L'association doit être au préalable mise à même de présenter ses observations.

*Art. 7.* — Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 17 mai 1974.

PIERRE MESSMER.

Par le Premier Ministre :

~~Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances,~~

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

*Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice*

JEAN TAITTINGER.

---

## ANNEXE II

### DÉCLARATION AU SÉNAT DE M. COCHERY, MINISTRE DES FINANCES, SUR LA SERVITUDE DE PASSAGE SUR LES PROPRIÉTÉS RIVERAINES DE LA MER, LE 22 MARS 1897

M. DE LAMARZELLE. — Messieurs, je viens appeler l'attention du Sénat et celle du Gouvernement, que j'ai prévenu d'ailleurs, sur une situation qui a un intérêt non seulement pour les habitants de nos côtes, mais encore pour le Trésor, comme vous allez le voir.

Il s'agit de faits qui se sont passés à Belle-Isle, mais qui peuvent se produire également sur toutes nos côtes.

L'administration des domaines a vendu des forts déclassés, dont certains se trouvent bâtis sur des rochers abrupts qui vont jusqu'au rivage.

Plusieurs des propriétaires, et parmi eux je citerai notamment une très célèbre tragédienne, avaient des gardes qui empêchaient les pêcheurs de traverser leurs terrains pour aboutir à la mer. Je m'empresse d'ajouter qu'en ce qui concerne la personne à laquelle je viens de faire allusion, la situation est aujourd'hui différente, car, très aimablement, elle laisse les pêcheurs aller jusqu'au bout de sa propriété.

M. PALLAIN, *Commissaire du Gouvernement*. — Et les douanes aussi.

M. DE LAMARZELLE. — Parfaitement ! C'est donc la question de droit seule que je viens soumettre au Sénat.

Devant la défense des gardes de la propriété en question, il y a eu un grand émoi parmi les pêcheurs de la commune de Sanzon. Ces braves gens, lorsque la mer est mauvaise, pêchent soit à la ligne, soit au filet, sur ces rochers abrupts, et prennent beaucoup de poissons. Le maire de Sanzon a formulé une réclamation concernant cette défense.

L'ingénieur en chef des ponts et chaussées de Vanne lui a répondu qu'en 1844 le même cas s'était produit ; que des propriétaires avaient acheté à l'Etat des terrains qui s'étendaient jusqu'à la côte, que des réclamations analogues avaient eu lieu et que les intéressés s'étaient pourvus devant le Conseil d'Etat.

« Ce pourvoi, dit la lettre de M. l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, fut appuyé par le Ministre des Travaux publics, qui faisait valoir qu'en dehors de tout texte législatif établissant une servitude de passage sur la limite des propriétés riveraines de la mer, il n'était pas admissible que le droit d'accès à la côte — c'est le Gouvernement qui disait cela — fût entravé soit pour porter secours en cas de naufrage, soit pour prévenir la fraude, soit même pour exercer sur le rivage maritime le droit de surveillance et de conservation qui est dévolu à l'Administration publique. »

Vous le voyez, la prétention du Gouvernement était de se réserver une servitude afin de faire surveiller les bords de la mer soit par le service des douanes, soit par le service des ponts et chaussées.

« Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 24 janvier 1849 (Simon, Couronne et consorts), considérant qu'aucune disposition de loi et règlements ne range au nombre des contraventions de grande voirie ou de celles qui leur sont assimilées l'établissement de clôtures sur les propriétés particulières joignant le rivage de la mer, rejeta le pourvoi.

« Cette jurisprudence est confirmée par l'arrêt du 24 janvier 1849 (Godin et Boulanger), puis par l'arrêt du 3 décembre 1857 (White et d'Albiville). »

Ainsi, en droit, à l'heure actuelle, des propriétaires de terrains avoisinant la mer dans des endroits où il y a des rochers abrupts, peuvent rendre le rivage de la mer inaccessible. Dans les endroits où il n'y a pas de roches, on peut évidemment passer ; mais dans ceux dont je parle, c'est-à-dire sur les côtes de Belle-Isle, il est impossible, soit aux pêcheurs, soit aux agents de l'Etat, de pénétrer jusqu'au bord de la mer.

J'irai peut-être un peu loin, messieurs, mais je demanderai à M. le Ministre des Finances s'il ne serait pas utile de présenter un projet de loi pour obvier à cette situation qui me semble très intéressante et très périlleuse dans certains cas, notamment dans ceux qu'envisageait le pourvoi au Conseil d'Etat.

Si M. le Ministre des Finances ne croyait pas pouvoir déférer à ce désir, je le prierais, dans le cas où il ferait vendre d'autres propriétés de l'Etat, — ce que je serais désolé qu'il fit, — car la vente de ces forts à des étrangers, à des Anglais ou à des Allemands a vivement ému les populations de la contrée...

M. le Comte DE BLOIS. — C'est parfaitement exact !

M. DE LAMARZELLE. — ... et ces ventes ont été réalisées pour des sommes absolument insignifiantes — 500, 600, 700 ou 1.000 francs, je le prierais, disais-je, de vouloir bien, dans ces ventes, réserver la servitude de passage sur les lieux en question !

M. PALLAIN, *Commissaire du Gouvernement*. — Elle existe sur tout le littoral, sans exception !

M. DE LAMARZELLE. — Je suis enchanté si elle existe, monsieur le Directeur des Douanes ; mais pourquoi l'ingénieur des ponts et chaussées a-t-il fait cette réponse en citant l'arrêt du Conseil d'Etat ?

M. LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT. — Elle existe sur tout le littoral sans exception, et nous avons la loi de 1891 qui nous permet de considérer l'interdiction de passage comme une opposition à l'exercice de nos fonctions.

M. DE LAMARZELLE. — Alors, l'ingénieur des ponts et chaussées de Vannes s'est trompé ! Je ne demande pas mieux qu'il en soit ainsi. Ce ne sont pas les intérêts de la douane que je défends ici, monsieur le Commissaire du Gouvernement, ils sont en trop bonnes mains pour cela et ils n'en ont nullement besoin ; mais je défends les intérêts des habitants des côtes. Vous savez combien nos pêcheurs sont malheureux ; il ne faut pas encore leur enlever leur gagne-pain. (*Très bien !*)

Il y a d'ailleurs un autre intérêt dont je n'ai pas encore parlé, pour Belle-Isle, notamment, et pour nos côtes de Bretagne. On est très inquiet dans ces pays et l'on se dit que, si l'Etat continue à faire des ventes pareilles, les touristes ne viendront plus visiter ces contrées.

Il y a à Belle-Isle notamment une grotte pittoresque qui amène un nombre considérable de visiteurs dans l'île, surtout depuis que l'on a établi une ligne de bateaux qui rejoint Quiberon à Belle-Isle ; c'est la grotte de l'Apothicaire. Les touristes ne pourront plus aller voir ce point de vue, et ce sera une source de revenus de moins pour le pays.

Je serais enchanté si M. le Commissaire du Gouvernement nous disait que, sur le terrain vendu, la servitude de passage existe pour tout le monde, pour les touristes comme pour les pêcheurs, même sur les bords de la mer, alors qu'il y a des rochers abrupts. (*Très bien ! très bien !*)

M. LE MINISTRE DES FINANCES. — Messieurs, je tiens à rassurer d'un mot l'honorable M. de Lamarzelle.

La servitude de passage, pour les opérations de sauvetage ou pour la surveillance du service de douane, existe en vertu de l'ensemble de décrets et anciennes ordonnances sur la marine et de diverses lois, notamment des lois de 1791 et de germinal an II.

Il n'y a, à cet égard, aucun doute.

Il est vrai que, par excès de précaution, on a parfois, dans les contrats de ventes faits par l'Etat, rappelé cette servitude ; mais ce n'était pas obligatoire pour établir son existence. On a omis de l'indiquer dans le cas signalé par M. de Lamarzelle : c'est une omission qui ne préjudicie en rien aux droits de l'Etat et, du reste, je suis prêt à recommander de l'exécuter à l'avenir.

M. Léopold FAYE. — Mais le droit des particuliers ?

M. le marquis DE CARNÉ. — Et le droit des pêcheurs !

M. LE MINISTRE. — Le droit des pêcheurs sur la grève non vendue n'est pas douteux. Mais évidemment il ne peut porter sur la partie vendue.

Mais si l'on me demande de limiter la vente à une distance de la plage suffisante pour permettre l'accès facile de la grève, alors vous aurez satisfaction. Pour l'avenir, je suis disposé à en rappeler le principe en ce qui concerne le droit d'accès pour les services des douanes et des sauvetages dans les contrats de vente, et même dans la mesure du possible à réserver dans la délimitation des périmètres vendus, une certaine latitude aux pêcheurs. (*Très bien ! très bien !*)

J'ajoute que, dans l'espèce, il résulte du rapport réclamé du service à Belle-Isle et même d'un rapport de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées que, pour les propriétés que vise M. de Lamarzelle, les clôtures sont arrêtées à l'heure actuelle assez loin de la mer et que, dans ces conditions, en fait, il a satisfaction.

Il a également satisfaction en droit, en ce qui concerne le service des douanes et des sauvetages. Et j'espère qu'il aura encore une satisfaction plus complète pour l'avenir. (*Très bien ! très bien !*)

M. DE LAMARZELLE. — Dans ces conditions, je n'ai qu'à prendre acte des paroles de M. le Ministre.



## ANNEXE III

### COMPTE RENDU SOMMAIRE DE L'ENQUÊTE SUR LES ASSOCIATIONS FONCIÈRES URBAINES

(SOURCE : *Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme 1976.*)

A la suite de la parution de la circulaire du 3 septembre 1975, des questionnaires détaillés ont été adressés aux préfets afin de connaître l'implantation des Associations foncières urbaines sur le territoire.

Les résultats de cette enquête sont connus pour 75 % des départements.

#### I. — REMEMBREMENT

— Nombre d'A.F.U. en cours de constitution (dossiers déposés en vue de l'autorisation, la constitution pouvant être considérée comme prochaine) .....	10
— Nombre d'A.F.U. autorisées .....	9
— Nombre d'A.F.U. autorisées dont le plan de remembrement est approuvé .....	6
<b>Total .....</b>	<b>25 A.F.U.</b>

réparties sur 13 départements.

— Nombre total de propriétaires pour les 25 A.F.U. : 1.093.

Répartition : 1 A.F.U. ayant moins de 10 propriétaires ;  
9 A.F.U. ayant de 11 à 20 propriétaires ;  
2 A.F.U. ayant de 21 à 30 propriétaires ;  
3 A.F.U. ayant de 31 à 40 propriétaires ;  
3 A.F.U. ayant de 41 à 50 propriétaires ;  
2 A.F.U. ayant de 51 à 60 propriétaires ;  
1 A.F.U. ayant de 61 à 70 propriétaires ;  
2 A.F.U. ayant de 91 à 100 propriétaires ;  
2 A.F.U. ayant plus de 101 propriétaires.

— Superficie totale concernée par les 25 A.F.U. : 273,5 ha représentant 1.720 parcelles, les propriétaires détenant chacun en moyenne et par A.F.U. entre 1 et 4 parcelles :

4 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 1 parcelle ;  
8 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 1,1 à 1,5 parcelle ;  
5 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 1,5 à 2 parcelles ;  
2 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 2 à 2,5 parcelles ;  
1 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 2,5 à 3 parcelles ;  
1 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 3,5 à 4 parcelles ;  
1 A.F.U. dont les propriétaires détiennent chacun 4 à 4,5 parcelles.

— Superficie moyenne par propriétaire : 2.500 m<sup>2</sup>.

— Délai moyen entre l'autorisation et l'approbation du plan de remembrement (pour les 6 A.F.U. autorisées) : un an et demi. Ces A.F.U. concernent 230 propriétaires détenant 78 ha.

— Pourcentage moyen de propriétaires de terrains dans un secteur déterminé, ayant pris l'initiative de déposer à la préfecture un projet de constitution d'A.F.U. sur tous les terrains du secteur en vue de sa mise à l'enquête publique et d'une réunion de l'Assemblée générale des propriétaires de ces terrains : 79 % représentant 80 % de la superficie totale des terrains.

- Pourcentage moyen des propriétaires ayant donné leur adhésion à l'occasion de l'Assemblée générale constitutive, à la création de l'A.F.U. : 90 % représentant 94 % de la superficie.
- Nombre de délaissants (sur les 15 A.F.U. autorisées) : 5 (0,90 %) représentant 2.425 m<sup>2</sup> (0,15 %).
- Montant global des dépenses afférentes aux travaux d'aménagement nécessaires au remembrement pour 15 A.F.U. : environ 40 millions de F. Soit en moyenne par mètre carré et par A.F.U. : 26,50 F.

Estimation approximative du nombre d'A.F.U. pour les départements qui n'ont pas encore répondu aux questionnaires : de 15 à 20.

#### **Conclusion :**

Les nombreuses demandes de renseignements sur les A.F.U. dont le service central et les directions départementales de l'équipement sont saisis montrent l'intérêt que la formule rencontre et l'on peut espérer qu'une fois dépassée la période de démarrage et une fois acquises les premières réussites, les propriétaires seront très tentés par la mise en œuvre de telles associations.

## **II. — GROUPEMENT DE PARCELLES**

Néant en l'état actuel de nos informations. En raison d'une procédure trop rigide, que le projet de loi a précisément pour but d'assouplir, quelques projets n'ont pu aboutir à la constitution d'associations.

## **III. — RESTAURATION IMMOBILIERE**

Actuellement aucune association de ce type ne serait créée, et cela du fait de l'existence d'organismes spécialisés, les A.R.I.M.

Cependant la Fédération nationale des P.A.C.T. que nous avons rencontrée, s'intéresse à la réalisation d'opérations de restauration par des A.F.U., car les A.R.I.M., associations de la loi de 1901, ne disposent pas de moyens juridiques permettant d'imposer à un propriétaire récalcitrant de concourir à l'entreprise de restauration envisagé sur un flot. De leur côté, les communes, qui elles disposent de ces moyens, répugnent à exproprier un propriétaire pour une telle opération.

L'A.F.U. a l'avantage de permettre la réalisation d'un programme d'ensemble dès lors qu'une majorité qualifiée de propriétaires est disposée à participer à la réalisation des travaux, et ce, dans le respect le plus strict des droits de chacun.

Cette majorité est actuellement des 4/5 des propriétaires détenant les 4/5 de la superficie, que le projet de loi ramène à la double majorité des 3/4 afin de faciliter, dans l'intérêt général, la constitution de telles associations.

## ANNEXE V

### TABLEAU SYNOPTIQUE DES POSSIBILITÉS JURIDIQUES ET FINANCIÈRES DES INTERVENANTS FONCIERS

		MOYENS JURIDIQUES					MOYENS FINANCIERS				
		Achat amiable Pré-ZAD	Préemption-délaissement ZAD : substitution	ZAD-préemption délaissement	Expropriation pré-opérationnelle	Expropriation Réserves foncières	Chapitre budgétaire 55-40, art. 10	Fonds de commerce FNAFU-A	Fonds de commerce FNAFU-C, art. 31	Fonds de commerce FNAFU-C, art. 32	Prêts CAECL long terme
<b>ETAT</b>		x	x	x	x	x	x	x			
Collectivités locales	Département .....	x		x	x	x			x	x	x
	Commune .....	x		x	x	x			x	x	x
INTERVENANTS PUBLIQUES	Communauté urbaine .....	x		x	x	x			x	x	x
	District .....	x		x	x	x			x	x	x
	District de la région paysanne ..	x		x	x				x	x	x
	Syndicat de communes .....	x		x	x	x (1)			x	x	x
	Syndicat mixte (groupements de collectivités locales au sens de l'art. 156 du Code de l'admini- stration communale) .....	x		x	x	x (1)			x	x	x
	Syndicat mixte (autres : ceux mentionnés à l'art. 152 du CAC) .....	x		x	x				x		x
	Etablissement public adminis- tratif .....	x			x				x		x
	Etablissement public prévu à l'art. L 321-1 du CU .....	x		x	x				x		x
	Port autonome .....	x		x	x						x
	Aéroport érigé en établissement public .....	x		x	x						x
	Chambre de commerce et d'indus- trie .....	x		x	x						x
	OPAC, OPHLM à compétence étendue .....	x		x (2)	x						x
Office simple .....	x									x	
OPHLM .....	x									x	
OPAC d'économie mixte (titulaire d'une conces- sion en application de l'art. L 321-1) .....	x		x	x						x	

(1) compétence en matière d'urbanisme.

(2) compétence en matière d'urbanisme. Dans tous les cas si l'article 39 A de la loi est voté.