

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTEGRAL — 53^e SEANCE

2^e Séance du Samedi 12 Juin 1971.

SOMMAIRE

I. — Allocation de logement, H. L. M., opérations de construction, marchés de travaux. — Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, de projets de loi et des conclusions d'un rapport (p. 2830).

OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION (Suite.)

M. de Grally, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Suspension et reprise de la séance (p. 2830).

M. Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Rappel au règlement : MM. Claudius-Petit, le président, le président de la commission.

Après l'article 30 (suite).

Amendement n° 112 du Gouvernement avec le sous-amendement n° 120 de la commission : MM. le président de la commission, Vivien, secrétaire d'Etat au logement. — Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° 80 de la commission : MM. Tisserand, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, le président de la commission, le secrétaire d'Etat au logement. — Adoption de l'amendement modifié.

Amendement n° 119 de M. Tisserand : MM. le rapporteur, le ministre. — Disjonction.

Amendement n° 89 de M. Ducoloné : M. Ducoloné. — Retrait.

Amendement n° 90 de M. Ducoloné : M. Ducoloné. — Retrait.
Art. 31. — Adoption.

Art. 32.

Amendement n° 81 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 32 ainsi complété.

Art. 33.

Amendement n° 82 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption de l'amendement modifié.

Amendement n° 113 de M. Gardell : MM. Gardell, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Retrait.

L'article 33 est ainsi rédigé.

Art. 34.

Amendement de suppression n° 83 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

L'article 34 est supprimé.

Après l'article 34 :

Amendement n° 84 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, le président de la commission. — Retrait.

Après l'article 14 (suite) :

Amendements n° 35 rectifié de la commission et 101 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. — Retrait de l'amendement n° 101 ; adoption de l'amendement n° 35 rectifié.

Amendement n° 36 de la commission : M. le rapporteur. — Retrait.

Retrait des amendements n° 37, 38, 39 et 40.

Amendement n° 41 rectifié de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 42 rectifié de la commission avec le sous-amendement n° 105 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le président de la commission, le secrétaire d'Etat. — Retrait du sous-amendement ; adoption de l'amendement n° 42 rectifié.

Amendement n° 43 rectifié de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Amendement n° 116 de M. Tisserand : MM. Tisserand, le ministre, le président de la commission. — Rejet.

Amendement n° 106 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. — Adoption.

Art. 18 (suite).

Amendement n° 55 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Amendement n° 56 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. — Adoption.

Adoption de l'article 18 modifié.

Demande d'une seconde délibération.

MM. Claudius-Petit, le président de la commission.

Suspension et reprise de la séance (p. 2836).

SECONDE DÉLIBÉRATION

Art. 16.

Amendement n° 1 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 16 modifié.

Art. 19.

Amendement n° 2 de M. Claudius-Petit : MM. Claudius-Petit, le rapporteur, le ministre, Denvers, le président de la commission, le ministre. — Retrait.

Art. 22.

Amendement n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article 22 modifié.

Art. 24.

Amendement n° 4 de la commission: MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article 24 modifié.

Après l'article 29.

Amendement n° 5 de M. Denvers: MM. Denvers, le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Explication de vote: M. Duconolé.

MM. le ministre, le président de la commission.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. — Associations foncières urbaines, urbanisme et action foncière. — Discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions d'un rapport et d'un projet de loi (p. 2839).

M. Bozzi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la proposition n° 1098.

M. Carter, rapporteur de la commission de la production et des échanges, pour le projet n° 1760.

Discussion générale commune: MM. Waldeck L'Huillier, Royer, Granet, Fontaine, Charles Collette. — Clôture.

M. Chalandon, ministre de l'équipement et du logement.

Passage à la discussion des articles.

Renvoi de la suite du débat.

3. — Ordre du jour (p. 2852).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

ALLOCATION DE LOGEMENT, H.L.M., OPERATIONS DE CONSTRUCTION, MARCHES DE TRAVAUX

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence
de projets de loi et des conclusions d'un rapport.

OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à diverses opérations de construction (n° 1758).

La parole est à M. de Grailly, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Michel de Grailly, vice-président de la commission. Monsieur le président, la commission des lois demande une suspension de séance d'un quart d'heure environ.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures cinq, est reprise à seize heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean Foyer, président de la commission. Monsieur le président, la commission tient à s'excuser auprès de l'Assemblée d'avoir prolongé sa réunion au-delà du temps qui avait été primitivement annoncé et d'avoir ainsi retardé le cours de travaux qui ont déjà largement dépassé le temps, initialement envisagé.

Du moins cette réunion n'a-t-elle pas été inutile, puisque la commission et le Gouvernement sont tombés d'accord sur tous les points qui continuaient à soulever des difficultés entre eux et que la fin de la discussion du projet de loi n° 1758 pourrait désormais s'achever dans un délai très bref.

M. le président. C'est une nouvelle que les parlementaires apprécieront, étant donné que la suspension de séance a duré une heure et quart au lieu d'un quart d'heure.

M. Eugène Claudius-Petit. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit, pour un rappel au règlement.

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le président, lors de l'examen de l'article 19, deux votes différents ont été émis à quelques instants d'intervalle, sans doute en raison de la confusion qui régnait alors à propos de cet amendement.

Un sous-amendement avait donné lieu à une très longue discussion. Il s'agissait d'introduire un poste pour imprévus dans les éléments du coût global d'une opération. Or l'Assemblée a repoussé un amendement du Gouvernement qui tendait à la suppression de l'alinéa proposé par ce sous-amendement. Trente secondes plus tard, dans la confusion d'un vote un peu précipité, cette disposition a disparu. Autrement dit, il y a eu, après une longue discussion, un vote très net et, aussitôt après, dans la confusion, un vote qui « rejetait le bébé avec l'eau du bain ».

Comme nous n'avons pas, nous, la possibilité de solliciter sans un vote une seconde délibération, je me tourne vers le Gouvernement pour lui demander d'avoir la courtoisie de le faire lui-même, afin que, sur ce point, l'Assemblée puisse émettre un vote plus clair.

Evidemment, c'est demander au gouvernement d'accomplir un acte contraire au résultat qu'il avait obtenu. Mais il est préférable pour lui de gagner dans la clarté plutôt que de triompher dans la confusion.

M. le président. Monsieur Claudius-Petit, je vous rappelle qu'en vertu du règlement, la seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement — c'est l'objet de votre suggestion à M. le ministre de l'équipement et du logement — ou de la commission saisie au fond — et c'est une suggestion que vous pourriez faire — mais un député peut aussi la demander avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble. C'est ce que vous pourriez faire, et l'Assemblée déciderait à ce moment-là.

Cela dit, le Gouvernement ou la commission désirent peut-être répondre à M. Claudius-Petit pour l'apaiser jusqu'à la fin du débat ?

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Nous verrons cela au moment des explications de vote sur l'ensemble.

M. le président. Je crois comprendre que la commission serait prête à étudier la suggestion de M. Claudius-Petit. (Sourires.)

[Après l'article 30 (suite.)]

M. le président. Ce matin, l'Assemblée nationale a continué l'examen des articles et s'est arrêtée aux amendements après l'article 30.

Nous reprenons la discussion de l'amendement n° 112, précédemment réservé.

Cet amendement, présenté par le Gouvernement, tend, après l'article 30, à insérer le nouvel article suivant :

« L'article 1279 du code civil est ainsi complété :

« Ces privilèges et hypothèques, s'ils ont été expressément réservés par le créancier avec le consentement du propriétaire des biens affectés, profitent à la nouvelle créance et conservent leurs effets sur les biens grevés. »

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Sur l'amendement n° 112, monsieur le président, nous avons déposé un sous-amendement qui tend à une nouvelle rédaction de ce texte et qui paraît donner satisfaction au Gouvernement.

M. le président. Je suis saisi, en effet, d'un sous-amendement n° 120, présenté par M. Tisserand, rapporteur, et M. Foyer, qui tend à rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 112 :

« Les privilèges et hypothèques primitifs de la créance peuvent être réservés avec le consentement des propriétaires des biens grevés pour la garantie de l'exécution de l'engagement du nouveau débiteur. »

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. J'ai expliqué ce matin pourquoi la rédaction proposée par le Gouvernement ne paraissait pas satisfaisante : le texte qui aurait complété l'ar-

ticle 1279 du code civil prévoyait un report des privilèges et hypothèques grevant les biens de l'ancien débiteur sur les biens du nouveau débiteur. Or tel n'est pas le résultat que souhaite le Gouvernement.

C'est pourquoi je propose à l'Assemblée d'adopter de préférence la rédaction qui fait l'objet du sous-amendement n° 120 et qui est calquée, autant que faire se peut, sur la rédaction des dispositions du code civil relatives à la novation.

Il résulte de ce texte que les privilèges et hypothèques sont ceux qui ont été constitués par le débiteur primitif sur ses biens et qui continueront de grever les biens en question si tous les intéressés y consentent, alors que ce débiteur est sorti du circuit de l'obligation et qu'il a été remplacé par un autre.

C'est, semble-t-il, le résultat que le Gouvernement voulait obtenir par son amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 120. (Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 112, ainsi modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, et M. Foyer ont présenté un amendement, n° 80, qui tend, après l'article 30, à insérer le nouvel article suivant :

« L'article 2103 du code civil est complété par un alinéa ainsi conçu :

« Les privilèges institués au présent article garantissent le paiement des intérêts produits par la créance garantie, à la condition que la stipulation des intérêts résulte d'un acte authentique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Mes chers collègues, en réalité on pourrait désigner ce texte au moyen du sigle : D. D. O. C., ce qui signifierait : « Diverses dispositions d'ordre civil ».

Nous avons pensé, en effet, qu'il pouvait être utile, à la fin de ce texte, de faire face à certaines difficultés que connaissent actuellement les rédacteurs d'actes.

Il apparaît que le privilège du vendeur d'immeubles, privilège qui ne peut être transféré sur le prêteur de deniers, donne actuellement naissance à des difficultés graves d'interprétation afférentes à plusieurs milliers de contrats.

C'est pour éviter ces difficultés que nous proposons cet amendement.

Il s'agit presque d'une formalité, mais celle-ci est importante et vivement souhaitée à la fois par le corps notarial et par le Crédit foncier, car elle permettrait de mettre fin à des contestations qui, portées devant les tribunaux, risqueraient de mettre en péril de très nombreux actes rédigés au cours des années passées.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Tous les amendements dont nous discutons ont été rédigés à la hâte et nous n'y pouvons rien.

S'agissant de l'amendement n° 80, pour éviter une certaine lourdeur de rédaction, il conviendrait de remplacer le mot « garantie » par le mot « principale ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat au logement. Le Gouvernement accepte l'amendement de la commission et la modification de forme suggérée par M. Foyer.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 80, compte tenu de la modification proposée par M. le président de la commission.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. M. Hoguet a présenté un amendement, n° 93, qui tend, après l'article 30, à insérer le nouvel article suivant :

« Lorsque la société visée à l'article 1^{er} de la loi du 28 juin 1938 ou à l'article 80, alinéa 1^{er}, de la loi n° 53-80 du 7 février 1953 n'est pas tenue de conclure un contrat de construction, elle doit assurer les responsabilités prévues aux articles 1792 et 2270 du code civil.

« En cas de cession de parts de ladite société en cours de construction, la garantie des responsabilités susvisées demeure à la charge du cédant. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Tisserand a présenté un amendement n° 119, dont la commission accepte la discussion et qui tend à insérer après l'article 30 le nouvel article suivant :

« Les opérations de division entraînant le transfert d'une partie de l'actif social d'une société visée au premier alinéa de l'article 1^{er} à une ou plusieurs autres sociétés de même nature créées entre les mêmes associés pour assurer la poursuite de la même opération, peuvent intervenir sans que l'une et l'autre société perde le bénéfice des dispositions de l'article 239 *ter* du code général des impôts.

Ce texte n'appelle pas d'observation particulière, monsieur Tisserand ?

M. André Tisserand, rapporteur. Non, monsieur le président. Il se justifie par son texte même.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement demande la disjonction de cet amendement.

En effet, ce texte a une incidence fiscale et je souhaite qu'il soit discuté lundi, à l'occasion du débat relatif à la fiscalité immobilière.

M. Jean Foyer, président de la commission. La commission est d'accord, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 119 est donc disjoint.

MM. Ducloné et Virgile Barel ont présenté un amendement n° 89 qui tend, après l'article 30, à insérer le nouvel article suivant :

« Les dispositions de la section VI du chapitre IV de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 relatives au contrôle des sociétés anonymes sont applicables aux sociétés constituées conformément à la loi du 28 juin 1938 et à l'article 80 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, sous réserve des dispositions suivantes :

« Il est désigné, lors de la première assemblée générale de la société, deux commissaires aux comptes. Leur mandat prend fin lors de l'assemblée générale qui prononce la dissolution de la société. Les commissaires aux comptes sont tenus de présenter chaque année à l'assemblée générale un rapport relatant :

« 1° Les contrôles et vérifications auxquels ils ont procédé et les différents sondages auxquels ils se sont livrés ;

« 2° L'équilibre financier de la société, l'état des encaissements et des dépenses arrêtés huit jours avant la tenue de l'assemblée générale ;

« 3° Les postes du bilan et des autres documents comptables auxquels des modifications leur paraissent devoir être apportées, en faisant toutes observations utiles sur les méthodes d'évaluation utilisées pour l'établissement de ces documents ;

« 4° Les irrégularités et les inexactitudes qu'ils auraient découvertes ;

« 5° Les conclusions auxquelles conduisent les observations et rectifications ci-dessus sur les résultats de l'exercice comparés à ceux du précédent exercice.

« Lors de l'assemblée générale convoquée pour la clôture des comptes, les commissaires aux comptes sont tenus de présenter un rapport retraçant l'ensemble des opérations financières intervenues au cours de la construction et de signaler les irrégularités qu'ils auraient pu constater. »

La parole est à M. Ducloné.

M. Guy Ducloné. En déposant cet amendement, nous avons le souci de permettre le contrôle des sociétés de construction.

L'amendement n° 81 de la commission, qui, à l'article 32, tend à introduire des dispositions relatives au conseil de surveillance, nous donne satisfaction.

En conséquence, nous retirons notre amendement.

M. le président. L'amendement n° 89 est retiré.

M. Ducloné a présenté un amendement n° 90 qui tend, après l'article 30, à insérer le nouvel article suivant :

« Le contrat de promotion immobilière fera l'objet d'une publication dans le journal d'annonces légales du lieu du ou des immeubles à réaliser. »

La parole est à M. Ducloné.

M. Guy Ducloné. L'Assemblée a déjà rejeté un amendement qui tendait, lui aussi, à permettre la publicité des contrats. Je le regrette

Il serait pourtant nécessaire que les tiers, c'est-à-dire les acquéreurs, fussent tenus informés du contenu du contrat.

Mais, ne voulant pas obliger l'Assemblée à voter à nouveau, je retire l'amendement.

M. le président. Je vous remercie de faire gagner du temps à l'Assemblée. Mais vous restez sur vos regrets !

L'amendement n° 90 est retiré.

[Article 31.]

M. le président. « Art. 31. — Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités d'application de la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 31.

(L'article 31 est adopté.)

[Article 32.]

M. le président. « Art. 32. — Le titre premier du décret n° 54-1123 du 10 novembre 1954 est abrogé.

« Toutefois ses dispositions demeurent en vigueur pour l'application du titre II de ce décret, et elles continuent à s'appliquer aux contrats conclus avant la mise en vigueur de la présente loi. »

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 81 qui tend à compléter cet article par le nouvel alinéa suivant :

« Les dispositions du titre II du décret n° 54-1123 du 10 novembre 1954 relatives au conseil de surveillance seront applicables à toutes les sociétés soumises aux dispositions des titres II et II bis (nouveau) de la présente loi à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Cet amendement très important, s'il était adopté, constituerait une innovation dans notre droit de la construction.

Il a pour objet d'étendre les dispositions relatives à l'existence et au fonctionnement d'un conseil de surveillance à l'ensemble des sociétés prévues aux titres II et II bis, c'est-à-dire les sociétés de la loi de 1938 et les sociétés coopératives.

La commission a estimé, d'une part, qu'il existait en ce qui concerne les sociétés de la loi de 1938, une discussion jurisprudentielle délicate sur la question de savoir si les conseils de surveillance doivent exister dans les sociétés faisant appel au crédit public ou dans toutes les sociétés.

D'autre part, en ce qui concerne les sociétés coopératives, notamment lorsqu'elles ont une certaine importance, elle a jugé souhaitable que les bénéficiaires de la construction puissent se réunir et donner leur avis sur les conditions dans lesquelles fonctionne cette construction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert André-Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 81.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 32, modifié par l'amendement n° 81.

(L'article 32, ainsi modifié, est adopté.)

[Article 33.]

M. le président. « Art. 33. — Les dispositions du titre premier de la présente loi sont applicables aux sociétés constituées à partir de sa publication.

« Les dispositions du titre II de la présente loi ne seront applicables qu'à compter du premier jour du troisième mois qui suivra la publication du décret prévu à l'article 31 ci-dessus. Les dispositions du titre III ne seront applicables qu'aux contrats passés à partir de la même date.

« Les dispositions du titre V de la présente loi sont immédiatement applicables. »

M. Tisserand, rapporteur, et **M. Foyer** ont présenté un amendement n° 82 qui tend à rédiger ainsi cet article :

« Les dispositions de la présente loi entreront en application le 1^{er} octobre 1971. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. A plusieurs reprises, la commission des lois a souhaité que, pour les textes législatifs, une date d'application soit fixée dans la loi elle-même et que l'on ne s'en remette pas au hasard de la date de publication d'un règlement d'administration publique ou de promulgation de la loi.

Je crois qu'une telle disposition — que nous retrouverons d'ailleurs plus loin — a déjà été adoptée dans plusieurs textes, notamment dans le texte relatif à l'autorité parentale.

Il faut que l'on sache que la loi doit s'appliquer à une date déterminée. Je crois que c'est un bon raisonnement législatif.

Une fois n'est peut-être pas coutume. Mais puisque la coutume commence à s'établir dans cette maison, continuons-la !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Si la commission et l'Assemblée n'y voient pas d'inconvénient, le Gouvernement préférerait que la date du 1^{er} janvier 1972 fût retenue.

M. André Tisserand, rapporteur. Il n'y a pas de problème !

M. le président. Le Gouvernement propose de remplacer, dans l'amendement n° 82, la date du 1^{er} octobre 1971 par celle du 1^{er} janvier 1972.

M. Jean Foyer, président de la commission. La commission est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 82, compte tenu de la modification proposée par le Gouvernement.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 33.

M. Gardeil a présenté un amendement n° 113 qui tend à compléter le premier alinéa de l'article 33 par la phrase suivante :

« Néanmoins, ces dispositions pourront être rendues applicables aux sociétés existantes par une décision unanime des associés prise au cours d'une assemblée générale convoquée à cet effet. »

La parole est à M. Gardeil.

M. Robert Gardeil. La loi que nous allons voter sera appliquée aux sociétés constituées à partir de sa publication.

Il paraît donc normal, puisque les dispositions de ce texte ont pour effet de mieux équilibrer les risques dans les sociétés civiles de construction et de vente, que les sociétés existantes puissent volontairement se placer sous le nouveau régime.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Ce texte me paraît inutile. Les sociétés peuvent toujours, par un vote unanime, adopter des statuts conformes à la loi existante. Je crois qu'il n'est pas besoin de le préciser. C'est la loi traditionnelle de l'Etat français.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement partage l'opinion de la commission.

M. le président. Monsieur Gardeil, maintenez-vous votre amendement ?

M. Robert Gardeil. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 113 est retiré.

[Article 34.]

M. le président. « Art. 34. — Les dispositions du décret n° 58-933 du 8 octobre 1958 modifié par l'ordonnance n° 58-1452 du 31 décembre 1958 sont abrogées. »

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 83 qui tend à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Cet amendement de régularisation résulte de la décision que l'Assemblée a prise précédemment.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivian, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 83.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 34 est supprimé.

[Après l'article 34.]

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, et M. Foyer ont présenté un amendement n° 84 rectifié qui tend, après l'article 34, à insérer le nouvel article suivant :

« Les dispositions de la présente loi deviendront caduques à la date du 1^{er} octobre 1971, si le Gouvernement n'a déposé avant cette date sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi portant codification de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux opérations juridiques concourant à la construction d'immeubles, et notamment les dispositions maintenues en vigueur de la loi du 28 juin 1938, du décret du 10 novembre 1954, de la loi du 16 décembre 1964, de la loi du 3 janvier 1967 ainsi que des dispositions figurant dans des lois de finances et dans des lois régissant les aides financières à la construction.

« Pour la préparation de cette codification, il est constitué une commission composée d'un conseiller d'Etat, président, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un député, d'un sénateur, d'un ou plusieurs représentants des ministères de la justice, de l'économie et des finances, de l'équipement et du logement.

« Cette commission devra déposer son rapport au plus tard le 10 septembre 1971. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Mesdames, messieurs, dans toute construction il y a un bouquet. Puisqu'il s'agit de la construction d'immeubles, la commission devait faire au Gouvernement cadeau de ce bouquet. Encore contient-il non seulement des roses, mais aussi des épines.

Nous avons dû travailler dans des conditions relativement difficiles — on l'a dit bien souvent — et nous souhaitons que les fonctionnaires qui vous entourent, messieurs les ministres, se mettent au travail pendant leurs vacances, pour nous fournir à la rentrée un texte de codification qui nous paraît nécessaire.

Je pense que le Parlement a travaillé sous la protection du Saint Esprit, ainsi que je l'ai indiqué, pendant ces jours de fête. Il s'est penché de jour et de nuit, depuis dix jours, sur ce texte.

En demandant, par son amendement, la constitution d'une commission qui devra déposer son rapport, au plus tard le 10 septembre, la commission obligera les fonctionnaires dont je viens de parler à sacrifier leurs vacances.

Il me semble que le Gouvernement aurait tort de refuser ce bouquet.

M. le président. Si vous parlez du Saint Esprit, monsieur le rapporteur, il faudrait peut-être attendre la Pentecôte ! (Sourires.)

La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. le ministre de l'équipement et du logement. J'ai l'impression que le parfum de ce bouquet est un peu empoisonné !

En effet, bien que n'étant pas un spécialiste des problèmes juridiques, comme le sont M. Foyer et tous les membres de la commission, je me demande si cet amendement n'est pas contraire à la Constitution.

M. Jean Foyer, président de la commission. Pourquoi donc ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Car peut-on introduire dans un texte législatif une condition suspensive.

L'amendement tend, en effet, à introduire dans la loi une condition potestative quant à son application, ce qui me paraît être absolument contraire à la constitutionnalité des lois !

Cela dit, je reviens sur les terrains des faits.

Le Gouvernement procède actuellement à un regroupement de toute la législation en ce qui concerne aussi bien le logement que l'urbanisme. Le code sera mis à jour en conséquence.

Je demande à l'Assemblée de faire confiance au Gouvernement puisqu'il va dans le sens qu'elle souhaite.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Le parfum de ce bouquet n'est pas aussi empoisonné que M. le ministre paraît le prétendre.

Tout au long de l'élaboration de ce texte, nous avons été fort gênés parce que tel article se réfère à des dispositions figurant dans un texte qui n'était pas repris dans son ensemble. Nous avons constaté qu'au moins une bonne quinzaine de lois régissaient les opérations de construction et qu'il serait par conséquent fort utile de réunir tout cela dans un ensemble. Il faut se souvenir que, selon la parole immortelle de Montesquieu « le style des lois doit être simple, car elles sont faites pour des hommes de médiocre entendement ». Et nous, malheureux membres de la commission des lois, nous sommes au nombre de ceux-là ! (Sourires.)

Du point de vue de la technique constitutionnelle, monsieur le ministre, si vous critiquez notre deuxième rédaction nous pourrions immédiatement en imaginer une troisième devant laquelle vous serez sans réponse puisqu'elle consistera à prévoir que les dispositions de la loi n'entreront en vigueur qu'après le dépôt du projet de codification que nous réclamons.

Mais, étant donné vos excellentes dispositions, je dirai même les promesses que vous venez de faire devant l'Assemblée, nous ne mettrons pas en doute la pureté de vos intentions et votre volonté de respecter l'engagement que vous venez de prendre. En conséquence, nous vous ferons une deuxième fleur après vous avoir offert un bouquet, en retirant notre amendement.

M. le président. L'amendement n° 84 rectifié est retiré.

[Après l'article 14 (suite).]

M. le président. Nous en revenons aux amendements relatifs aux articles additionnels, formant le titre II, qui avaient été réservés ce matin à la demande de la commission.

M. Tisserand, rapporteur, et M. Foyer ont présenté un amendement n° 35 rectifié qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 ter suivant :

« La loi du 28 juin 1938 est complétée par un article 5 ainsi rédigé :

« Les sociétés régies par la présente loi et qui ont pour objet la construction d'un immeuble à usage principal d'habitation ne peuvent entreprendre les travaux nécessaires à la réalisation de la construction qu'en vertu d'un contrat de promotion immobilière.

« Toutefois, les opérations constitutives de la promotion immobilière peuvent être exécutées par le représentant légal ou statutaire de la société à la condition qu'elles aient été définies au préalable par un écrit portant les énonciations exigées par l'article 19 de la loi n° du . La responsabilité du représentant légal ou statutaire s'apprécie, quant à ces opérations, conformément à l'article 1831-1 du code civil.

« En l'absence des actes prévus aux alinéas qui précèdent, les parts ou actions ne peuvent être cédées volontairement avant l'achèvement des travaux, si ce n'est entre associés. »

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 101 qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article suivant :

« La loi du 28 juin 1938 est complétée par un article 5 ainsi rédigé :

« Les sociétés régies par la présente loi et qui ont pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation, sont soumises aux dispositions du présent chapitre.

« Chaque société ne peut avoir d'autre objet que la réalisation d'un ou plusieurs immeubles compris dans un même programme défini par ses statuts.

« Une société ne peut entreprendre les travaux en vue de la réalisation de son programme de construction qu'en vertu d'un contrat conforme au titre III de la loi n° du Ce contrat est annexé aux statuts. »

La parole est à M. le rapporteur sur les deux amendements.

M. André Tisserand, rapporteur. Après des délibérations qui furent fort longues et qui se sont terminées tard dans l'après-midi nous sommes arrivés à un texte de transaction qui donne satisfaction aux uns et aux autres.

Je me permets de rappeler à l'Assemblée qu'il s'agissait d'un des points les plus délicats de ce texte pourtant bien complexe, c'est-à-dire de savoir dans quelle mesure la loi du 28 juin 1938 pourrait survivre à ces textes et, dans la mesure où elle survivrait, quelles garanties il conviendrait de donner aux acquéreurs ayant recours à cet élément d'accueil pour l'acquisition des immeubles qu'ils font construire.

L'amendement n° 35 rectifié semble donner satisfaction aux préoccupations de la commission et du Gouvernement.

Il répond aux préoccupations du Gouvernement par son premier alinéa qui dispose :

« Les sociétés régies par la présente loi et qui ont pour objet la construction d'un immeuble à usage principal d'habitation ne peuvent entreprendre les travaux nécessaires à la réalisation de la construction qu'en vertu d'un contrat de promotion immobilière. »

C'était là le souhait du Gouvernement. Nous l'avons satisfait.

Il n'en restait pas moins qu'il fallait faire apparaître la possibilité, pour les sociétés, de réaliser par elles-mêmes leurs projets de construction sans avoir à financer l'intervention d'un tiers promoteur et sans supporter une charge nouvelle.

Satisfaction est donnée à cet égard par le deuxième alinéa au désir de la commission :

« Toutefois, les opérations constitutives de la promotion immobilière peuvent être exécutées par le représentant légal ou statutaire de la société — le gérant ou le président directeur général selon la nature de la société — à la condition qu'elles aient été définies au préalable par un écrit portant les énonciations exigées par l'article 19 de la loi n° du — c'est la loi que nous votons — « La responsabilité du représentant légal ou statutaire s'apprécie quant à ces opérations conformément à l'article 1831-1 du code civil ». Il s'agit de l'obligation de résultat adoptée ce matin.

Le troisième alinéa prévoit l'impossibilité pour les petites sociétés qui veulent construire par elles-mêmes de se livrer à des manipulations entre associés et des tiers.

« En l'absence des actes prévus aux alinéas qui précèdent... » — acte étant pris dans le sens d'*instrumentum* — « les parts ou actions ne peuvent être cédées volontairement avant l'achèvement des travaux, si ce n'est entre associés ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Cela signifie-t-il que le Gouvernement retire l'amendement n° 101 ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 101 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 35 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 36 qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 quater suivant :

« Les statuts de la société doivent contenir ou comporter en annexe :

« — le devis descriptif de l'immeuble à construire ;

« — le montant des dépenses prévues pour la construction et les ressources destinées à y faire face, le montant des engagements provisionnels des associés et l'échelonnement des versements qui leur sont imposés ;

« — le nombre des parts sociales avec l'indication des lots affectés à chaque groupe de parts ;

« — l'état de division de l'immeuble par lots, avec l'indication des quotités des parties communes y attachées. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Les amendements n° 36, 37, 38, 39 et 40 sont retirés.

M. le président. Voilà qui abrège le débat.

Les amendements n° 36, 37, 38, 39 et 40 sont retirés.

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 41 rectifié qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 nonies suivant :

« La loi du 28 juin 1938 est complétée par un article 6 ainsi rédigé :

« La société peut donner caution hypothécaire pour la garantie des emprunts contractés :

« — par les associés pour leur permettre de satisfaire aux appels de fonds de la société nécessaires à la réalisation de l'objet social ;

« — par les cessionnaires des parts sociales pour leur permettre de payer leur prix de cession, mais seulement à concurrence des appels de fonds déjà réglés à la société et, s'il y a lieu, de payer les appels de fonds qui restent encore à régler.

« La caution hypothécaire doit être autorisée par les statuts, avec stipulation que l'engagement de la société est strictement limité aux parties divisées et indivises de l'immeuble social auxquelles le bénéficiaire du crédit aura vocation en priorité. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. L'amendement n° 41 rectifié reprend en grande partie un texte que nous avons proposé à l'Assemblée et que la commission a accepté. Il a trait à la caution hypothécaire pouvant être donnée par la société pour la garantie des emprunts contractés.

Ce texte est important — je m'excuse de le répéter — car il met fin à certaines difficultés qui faisaient disparaître la transparence fiscale avec les conséquences fiscales que l'on sait dans les sociétés précédemment.

La commission avait approuvé déjà ce texte et l'approuve à nouveau aujourd'hui dans sa nouvelle formulation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41 rectifié. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 42 rectifié, qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 decies suivant :

« La loi du 28 juin 1938 est complétée par un article 7 ainsi rédigé :

« Le cessionnaire est tenu des dettes du cédant à l'égard de la société à la date de la cession, dans la mesure où celles-ci résultent des obligations figurant à l'acte de cession ou ses annexes. »

Je suis également saisi d'un sous-amendement n° 105, présenté par le Gouvernement, qui tend à rédiger ainsi les deux derniers alinéas de cet amendement :

« L'acte de cession volontaire des parts ou actions doit, à peine de nullité, comporter, dans les conditions fixées par décret, toutes indications relatives à la société, aux conditions techniques et financières de la construction, à sa situation financière au moment de la cession, aux droits et obligations du cessionnaire, notamment en ce qui concerne les versements qui restent à faire à la société pour achever l'immeuble ou la fraction d'immeuble auquel les actions ou parts donnent vocation à la date de la cession.

« Le cédant doit s'engager vis-à-vis du cessionnaire à couvrir les appels de fonds de la société correspondant au coût de construction, dans la mesure où les versements exigés à ce titre excéderaient le montant des versements visés à l'alinéa précédent. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 42 rectifié.

M. André Tisserand, rapporteur. L'amendement n° 42, qui figurait dans l'ensemble des amendements que nous avons retiré, ne subsiste que de façon partielle dans ce nouveau texte.

Permettez-moi une brève explication. Nous voulons que, dans le cadre des cessions intervenant sous l'empire de la loi du 28 juin 1938 et au moment de la cession des parts, cessionnaire et cédant établissent un acte précis qui fixe exactement la limite et l'ampleur de leurs obligations, le cessionnaire étant désormais tenu aux obligations qui apparaissent dans cet acte et de celles-là seulement.

M. Jean Foyer, président de la commission. Il est entendu alors que le cédant reste tenu du surplus.

M. André Tisserand, rapporteur. Exactement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte cet amendement et retire son sous-amendement n° 105.

M. le président. Le sous-amendement n° 105 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 42 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 43 rectifié qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 *undecies* suivant :

« Compléter la loi du 28 juin 1938 par un article 6 ainsi rédigé :

« La cession de parts peut être précédée d'un contrat préliminaire par lequel, en contrepartie d'un dépôt de garantie, un associé s'engage à céder ses parts à un cessionnaire moyennant un prix fixé dans ledit contrat.

« Le contrat préliminaire doit comporter toutes indications relatives à la constitution de la société, à la consistance et aux conditions techniques d'exécution des travaux et aux conditions financières de l'opération.

« Le dépôt de garantie doit être effectué à un compte spécial ouvert au nom du réservataire dans une banque ou un établissement spécialement habilité à cet effet ou chez un notaire.

« Les fonds déposés en garantie sont indisponibles, incessibles et insaisissables jusqu'à la conclusion du contrat de cession. Ils sont restitués dans le délai de trois mois au déposant si le contrat n'est pas conclu ou si le contrat proposé fait apparaître une différence anormale par rapport aux prévisions du contrat préliminaire.

« Toute autre promesse d'achat ou de cession de parts est nulle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Cet amendement a pour objet de transférer dans la législation établie en 1938 une obligation figurant dans la législation de 1967 : vente en état de futur achèvement ou vente à terme.

Une telle mesure ne saurait qu'être approuvée par l'Assemblée, car elle va dans le sens des préoccupations manifestées à la fois par le Gouvernement et par la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'Assemblée est consultée par assis et levé.)

M. le président. L'amendement est adopté.

M. Tisserand a présenté un amendement n° 116, et dont la commission accepte la discussion, qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article 14 *duodecies* suivant :

« Les charges financières afférentes aux emprunts contractés par la société doivent être réparties entre les associés au prorata des avantages qu'ils en retirent, dans des conditions qui seront précisées par décret. »

La parole est à M. Tisserand.

M. André Tisserand. Cet amendement, qui tend à introduire un article additionnel dont la numérotation devra être changée en raison des modifications intervenues au cours de la discussion, a pour objet de mettre un terme aux difficultés que soulève, dans une société immobilière, la répartition des charges financières entre les souscripteurs d'origine, qui ont à faire face aux appels de fonds, et ceux qui, entrés tardivement dans la société, ont à supporter des charges réparties entre les uns et les autres.

Je ne suis pas absolument sûr, d'ailleurs, que cet amendement soit de nature à faire disparaître toutes les difficultés.

La commission était divisée sur cet amendement. Elle l'avait approuvé mais il appartiendra à l'Assemblée de dire si ce texte qui, manifestement, n'a pu être élaboré dans des conditions suffisantes, eu égard aux complications que représente la rédaction qui nous est soumise, peut donner satisfaction à ceux qui voudraient mettre fin aux difficultés permanentes des souscripteurs de début et des souscripteurs de la fin dans une société de la loi de 1939.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement car il considère que sa rédaction est très vague et qu'il risque, de ce fait, d'être la cause d'innombrables litiges.

M. le président. Cet amendement étant présenté par M. Tisserand en son nom personnel, je demande à M. le président de la commission de donner l'avis de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Je vais adopter une attitude peu courageuse en m'en remettant à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 116.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 106 qui tend, après l'article 14, à insérer le nouvel article suivant :

« I. — Les dispositions du titre II du décret n° 54-1123 du 10 novembre 1954, relatives au conseil de surveillance, sont applicables aux sociétés visées au présent titre.

« II. — Ces dispositions seront également applicables aux sociétés ayant pour objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, régies par la loi du 28 juin 1938, constituées à la date de publication de la présente loi, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de cette publication. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au logement.

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Ce texte ne fait que reprendre les dispositions prévues dans l'amendement n° 81 présenté par M. Tisserand et qui tendait à compléter l'article 32 lui-même.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. André Tisserand, rapporteur. Le texte du Gouvernement va plus loin que celui de l'amendement n° 81 puisqu'il tend à exiger l'application des dispositions du décret de novembre 1954, aux sociétés déjà existantes.

Dans le cadre de nos options, sous réserve peut-être de l'insérer dans le texte qui vient d'être voté, la commission y est favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 106.

(L'amendement est adopté.)

[Article 18 (suite).]

M. le président. Nous reprenons la discussion de l'article 18, qui avait été également réservé ce matin, et dont je rappelle les termes :

« Art. 18. — Tout contrat par lequel une personne intervient pour le compte du maître de l'ouvrage en vue de la construction d'un bâtiment d'habitation ou d'un bâtiment à usage professionnel et d'habitation en une qualité autre que celles visées à l'article 1799-3° du code civil ou que celle de vendeur, est soumis aux règles des articles 1799-1 à 1799-5 du code civil ainsi qu'à celles des articles 19 à 30 de la présente loi.

« Sauf stipulation contraire, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque les constructions sont réalisées pour le compte d'un vendeur d'immeubles à construire au sens de l'article 1601-1 du code civil. »

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 55 qui tend, dans le premier alinéa de l'article 18, à substituer aux mots : « d'un bâtiment d'habitation ou d'un bâtiment à usage professionnel et d'habitation » les mots : « d'un immeuble d'habitation ou d'un immeuble à usage professionnel et d'habitation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. L'amendement n° 55 a été réservé dans l'ignorance où nous étions du sort qui serait réservé à la rédaction des articles 1831 et suivants du code civil qui faisaient l'objet d'une discussion au fond. Ce texte simplifie le texte précédent. En tous les cas, il met le texte précédent à l'heure de nos débats.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 55.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 56 qui tend, après les mots : « en une qualité autre » à rédiger ainsi la fin du premier alinéa de l'article 18 : « que celle du vendeur ou que celles qui sont visées à l'article 1779, 3° du code civil est soumis aux règles des articles 1831-1 à 1831-4 du même code ainsi qu'à celles du présent chapitre ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Cet amendement est la suite de l'amendement qui vient d'être adopté il y a quelques instants.

M. le président. Ques est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 56.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Hoguet a présenté un amendement n° 92 qui tend à compléter le second alinéa de l'article 18 par les nouvelles dispositions suivantes : « ou pour le compte d'une société visée à l'article premier de la loi du 28 juin 1938 ou à l'article 80, alinéa premier, de la loi n° 53-80 du 7 février 1953, lorsque cette société a obtenu les garanties prévues par l'article 28 de la loi n° 63-254 du 15 mars 1963 et les textes pris pour son application. »

L'amendement n'est pas soutenu.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 18, modifié par les amendements n° 55 et 56.

(L'article 18, ainsi modifié, est adopté.)

Demande de seconde délibération du projet de loi.

M. le président. Je dois faire connaître à l'Assemblée qu'en vertu de l'article 101 du règlement, la commission demande qu'il soit procédé à une seconde délibération des articles 16, 22, 24 du projet de loi.

Cette demande est de droit.

M. Eugène Claudius-Petit. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. La commission accepte-t-elle d'ajouter aux articles soumis à seconde délibération l'amendement n° 58 portant sur l'article 19 ?

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Monsieur le président, je souhaiterais, à la demande d'ailleurs du Gouvernement, que l'on joigne à la seconde délibération l'amendement n° 87 rectifié, qui tend à insérer un article additionnel après l'article 29, et je sollicite une suspension de séance de quelques minutes.

M. le président. La commission entend-elle donner satisfaction à M. Claudius-Petit, qui demande que l'article 19 soit également joint à la seconde délibération ?

M. Jean Foyer, président de la commission. Par courtoisie et par amitié envers M. Claudius-Petit, la commission accepte, mais sans que cela postule qu'elle proposera de revenir sur un vote dont j'estime, pour ma part, qu'il a été parfaitement régulier.

M. Eugène Claudius-Petit. Il s'agissait d'un texte de la commission, et l'on peut dire que le second vote a été particulièrement confus.

M. Guy Ducloné. Et même contradictoire.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures cinq, est reprise à dix-sept heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

Seconde délibération du projet de loi.

M. le président. Nous allons procéder à la seconde délibération des articles 16, 19, 22 et 24 du projet de loi, ainsi que de l'amendement n° 87 rectifié, qui tendait à insérer un nouvel article après l'article 29.

Je rappelle qu'en application de l'article 101 du règlement le rejet des nouvelles propositions de la commission ou du Gouvernement et des amendements vaut confirmation de la décision prise en première délibération.

[Article 16.]

M. le président. L'Assemblée a adopté, en première délibération, l'article 16 suivant :

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales.

« Art. 16. — Au livre troisième du code civil, il est ajouté un titre VIII bis ainsi conçu :

TITRE VIII bis

Du contrat de promotion immobilière.

« Art. 1831-1. — Le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite « promoteur immobilier » s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder lui-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet. Il est garant de l'exécution des obligations contractées par les personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage.

« Si le promoteur s'engage à exécuter lui-même partie des opérations du programme, il est tenu, quant à ces opérations, des obligations d'un locateur d'ouvrage. »

« Art. 1831-2. — Le contrat emporte pouvoir pour le promoteur de conclure les contrats, recevoir les travaux, liquider les marchés et généralement celui d'accomplir, à concurrence du prix global convenu, au nom du maître de l'ouvrage, tous les actes qu'exige la réalisation du programme.

« Toutefois, le promoteur n'engage le maître de l'ouvrage par les emprunts qu'il contracte ou par les actes de disposition qu'il passe qu'en vertu d'un mandat spécial contenu dans le contrat ou dans un acte postérieur.

« Le maître de l'ouvrage est tenu d'exécuter les engagements contractés en son nom par le promoteur en vertu des pouvoirs que celui-ci tient de la loi ou de la convention. »

« Art. 1831-3. — Si, avant l'achèvement du programme, le maître de l'ouvrage cède les droits qu'il a sur celui-ci, le cessionnaire lui est substitué de plein droit, activement et passivement, dans l'ensemble du contrat.

« Le promoteur ne peut se substituer un tiers dans l'exécution des obligations qu'il a contractées envers le maître de l'ouvrage sans l'accord de celui-ci. »

« Art. 1831-4. — La mission du promoteur ne s'achève à la livraison de l'ouvrage que si la réception des travaux a eu lieu sans réserve et si les comptes de construction ont été définitivement liquidés, le tout sans préjudicier aux actions en responsabilité qui peuvent appartenir au maître de l'ouvrage contre le promoteur. »

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 1 qui tend à rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 1831-4 du code civil :

« Art. 1831-4. — La mission du promoteur ne s'achève à la livraison de l'ouvrage que si les comptes de construction ont été définitivement arrêtés entre le maître de l'ouvrage et le promoteur, le tout sans préjudicier aux actions en responsabilité qui peuvent appartenir au maître de l'ouvrage contre le promoteur. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. André Tisserand, rapporteur. La commission a donné son accord sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 16, modifié par l'amendement n° 1. (L'article 16, ainsi modifié, est adopté.)

[Article 19.]

M. le président. L'Assemblée a adopté, en première délibération, l'article 19 suivant :

« Art. 19. — Le contrat de promotion immobilière doit être constaté, avant le commencement de son exécution, par un écrit contenant les énonciations qui suivent :

« a) La situation et la contenance du terrain sur lequel doit être édifié le bâtiment ;

« b) La consistance et les caractéristiques techniques du bâtiment à construire ;

« c) Les devis descriptifs et estimatifs et les conditions d'exécution technique des travaux ;

« d) Les divers éléments du coût global de l'opération, notamment ceux correspondant à la rémunération du promoteur-constructeur pour ses soins, peines et débours, les moyens et conditions de son financement et les modalités de règlement à mesure de l'avancement des travaux. Si le contrat de construction ne comporte pas un prix à forfait, il doit préciser les limites et conditions dans lesquelles la révision du prix peut intervenir ;

« e) Le délai dans lequel le bâtiment doit être édifié ;

« f) La garantie apportée par le promoteur pour la bonne exécution de sa mission.

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent, le contrat peut être constaté par plusieurs actes séparés comportant chacun les énonciations relatives aux opérations qui en font l'objet. Chacun de ces actes doit être signé avant le commencement des opérations qu'il concerne.

« L'inobservation des dispositions du présent article entraîne la nullité du contrat de promotion immobilière. Cette nullité ne peut être invoquée que par le maître de l'ouvrage et jusqu'à l'achèvement des travaux.

« Elle entraîne l'inopposabilité au maître de l'ouvrage des contrats passés par le promoteur. »

M. Claudius-Petit a présenté un amendement n° 2 qui tend à rédiger ainsi le cinquième alinéa (d) de cet article :

« d) Les divers éléments du coût global de l'opération dans lesquels peut être inclus un poste pour imprévus n'excédant pas 10 p. 100 de ce coût ; »

La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Il me paraît inutile de défendre longuement cet amendement que l'Assemblée a abondamment discuté déjà.

Je demande une nouvelle fois au Gouvernement d'autoriser la constitution d'un poste pour imprévus dans les travaux de fondation.

Refuser cette disposition ce serait inciter les promoteurs à majorer le prix proposé pour se prémunir contre tous les aléas. Ce n'est pas ainsi que nous obtiendrions que le prix de la

construction s'ajuste à son coût réel. Ce que je demande est très raisonnable, car, je le répète, il est impossible à quiconque de prévoir ce que coûteront les fondations d'un immeuble.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. André Tisserand, rapporteur. Je regrette d'avoir à invoquer une nouvelle fois la mémoire de feu maître Barbemolle qui pouvait plaider successivement des deux côtés de la barre avec la même tranquillité.

La commission avait adopté cet amendement, et je m'en suis longuement expliqué dans une précédente séance. Elle est revenue sur sa position à la suite du vote de l'Assemblée. Je ne pense pas qu'il y ait lieu de rouvrir le débat. Tout cela prouve combien ces textes sont difficiles et la position du rapporteur délicate puisque, selon sa composition, la commission — et peut-être en serait-il de même pour l'Assemblée — a été conduite à émettre des votes différents.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. le ministre de l'équipement et du logement. La position du Gouvernement a le mérite d'être claire et simple.

Le régime de la société de vente a été défini par la loi de 1967. Il se caractérise par l'obligation faite au promoteur de livrer le logement à un prix fixé au départ et qui ne peut varier, si ce n'est naturellement par le jeu des index prévus au contrat. Par conséquent, tous les aléas de la construction sont à la charge du promoteur.

La volonté du Gouvernement était de créer un régime uniforme pour l'ensemble de la construction, quelles qu'en soient les modalités juridiques. C'est pourquoi, il entendait créer, dans le cadre de la loi de 1968, un régime identique et faire en sorte qu'il n'y ait pas de distorsion entre les textes.

Cela dit, et compte tenu de l'insistance de M. Claudius-Petit, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Denvers.

M. Albert Denvers. Il a été question des nombreuses précautions qu'il convient de prendre en faveur des constructeurs. Or le coût des fondations d'un bâtiment donné, sur un terrain donné et préalablement choisi, peut tout de même, dans une certaine mesure — je dis bien dans une certaine mesure — être calculé d'avance, de sorte qu'il est possible de fixer le prix sur lequel l'accord interviendra.

Cela n'exclut pas, malgré tout — il existe même une législation à cet égard — la possibilité de réclamer le paiement de ce qu'on appelle les « fondations spéciales » dont la nécessité peut se révéler au moment où la construction est entreprise.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. J'interviens au nom de la commission, puisque celle-ci a pris une position différente de celle qu'elle avait adoptée précédemment, mais aussi en mon nom personnel.

Je regrette que M. le ministre de l'équipement ait, il y a un instant, soutenu moins énergiquement le point de vue qu'il avait défendu précédemment.

L'adoption de l'amendement de M. Claudius-Petit dénaturerait le contrat considéré.

En effet, qu'a-t-on voulu faire ? On a voulu que le promoteur prenne l'engagement envers son client de lui assurer la livraison en toute hypothèse d'un immeuble construit pour un prix donné. L'essence de ce contrat, c'est que le risque d'avoir traité à trop bon marché pèse sur le promoteur et non pas sur le client.

Or, l'amendement en question, en introduisant un jeu de 10 p. 100, est de nature à changer pour partie la physionomie de ce contrat.

En conséquence, j'insiste auprès de l'Assemblée pour qu'elle reste fidèle à son dernier vote et qu'elle ne change pas fondamentalement, ce qui résulterait de l'adoption de l'amendement de M. Claudius-Petit, la figure, la nature et la réglementation que nous avons voulu donner au contrat de promotion immobilière.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Je félicite M. Foyer, d'abord de ne pas être constructeur, ensuite d'être le représentant d'une région où les terrains sont sans aléas.

M. Jean Foyer, président de la commission. Les aléas sont pour le promoteur.

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur Foyer, si dans votre vie, vous avez construit des bâtiments dans différentes régions de France, vous sauriez que dans les pays miniers, par exemple, il est impossible d'apprécier par avance le coût des fondations d'un bâtiment quel qu'il soit. Vous sauriez que ces régions sont exposées à des effondrements de galeries, que des villes entières sont soumises à des aléas. On ne sait jamais, même lorsqu'on a procédé à un sondage systématique avant la construction, si l'on trouvera exactement le sol prévu par les spécialistes.

Monsieur le président de la commission des lois, on ne construit pas seulement avec des textes juridiques. Lorsqu'on bâtit sur le sol, on ne construit pas des abstractions. Il faut tenir compte des réalités. Or la réalité prouve, permettez au dirigeant de plusieurs sociétés de construction d'habitations à loyer modéré depuis plus de trente ans de vous le dire, que les aléas varient d'une région à l'autre et même à l'intérieur d'un département. Que ce soit dans la région stéphanoise, en Alsace, pays des mines de potasse, dans le Nord ou en Lorraine, partout où des mines ont creusé et détérioré le sous-sol, la construction est toujours exposée à des aléas. Dans les régions où existent ce que les géologues appellent des terrains décompressés, des terrains dont la nature varie de mètre à mètre, les techniciens, même les plus habiles et les plus compétents, ne peuvent évaluer avec certitude les dépenses de fondation.

J'insiste, monsieur le président de la commission des lois, pour que vous reveniez à une conception plus pratique, plus réaliste, plus constructive et que vous abandonniez pour une fois vos qualités de juriste travaillant trop sur le papier et pas assez dans le béton et sur le sol.

M. le président. Ne passionnons pas le débat !

La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. Ce n'est pas assurément mon métier de faire du béton ni de construire sur le sol.

Mais, monsieur Claudius-Petit, vous en dites trop ou pas assez. Si les aléas sont tels, ce n'est pas 10 p. 100 d'imprévu qu'il faut prévoir, c'est un imprévu indéfini.

Aussi je persiste dans mon opinion et je demande à l'Assemblée de s'en tenir au vote qu'elle a émis ce matin.

M. Eugène Claudius-Petit. J'espère que les constructeurs me suivront.

M. Jean Foyer, président de la commission. Je veux mettre les aléas à la charge des promoteurs et les épargner à leurs clients.

M. le président. Voici que l'Assemblée est appelée à se hasarder dans une voie difficile en voulant prévoir l'imprévisible. (Sourires.)

La parole est à M. le ministre de la construction.

M. le ministre de l'équipement et du logement. Pour que l'Assemblée puisse juger en toute objectivité, je voudrais ajouter un argument.

Si le constructeur craint de rencontrer des difficultés, si les aléas risquent de coûter cher, une possibilité s'offre à lui : celle d'intégrer dès l'origine dans le contrat, la possibilité de dépassement du prix pour tenir compte des aléas. Tout cela n'est pas du domaine de la loi.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Claudius-Petit ?

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le président, si les prévisions que vient de donner le Gouvernement sont valables, l'argumentation de M. le président de la commission ne vaut plus rien et je me demande alors pourquoi nous nous battons.

M. le président. Je me le demande aussi.

M. Eugène Claudius-Petit. Si j'ai satisfaction avant que le combat ne soit livré, il n'y a plus de combat.

Je regrette que cette déclaration ministérielle toute simple n'ait pas été faite dès le début, car si le contrat peut prévoir tous les aléas, la discussion n'a plus d'intérêt et nous en revenons au texte du Gouvernement.

Si l'interprétation de M. le ministre de l'équipement et du logement est juridiquement fondée, mon amendement n'a plus d'objet.

M. le président. L'amendement est retiré.

En conséquence, l'article 19 demeure rédigé dans le texte voté en première délibération.

[Article 22.]

M. le président. L'Assemblée a adopté, en première délibération, l'article 22 suivant :

« Art. 22. — I. — Les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte dont le capital appartient pour plus de moitié à des personnes de droit public ne sont pas tenus de fournir la garantie prévue au f de l'article 19 ci-dessus quand ils agissent comme promoteurs liés par un contrat de promotion immobilière.

« II. — L'article 233 du code de l'urbanisme et de l'habitation est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Il en est de même pour les personnes privées mandataires d'organismes d'H. L. M. dans le cadre d'un contrat de construction prévu dans le cadre des dispositions de l'article 1799 modifié du code civil. »

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 3 qui tend à supprimer le paragraphe II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. C'est un amendement de forme, conséquence de l'adoption des dispositions précédentes.

M. Jean Foyer, président de la commission. Bis repetita non placent !

M. Eugène Claudius-Petit. Voilà qui ajoute à la clarté du débat !

M. le président. Le Gouvernement donne-t-il son avis en français ou en latin ? (Sourires.)

M. Robert-André Vivien, secrétaire d'Etat. Je réponds en français que le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 22, modifié par l'amendement n° 3.

(L'article 22, ainsi modifié, est adopté.)

[Article 24.]

M. le président. L'Assemblée a adopté, en première délibération, l'article 24 suivant :

TITRE IV

Dispositions pénales.

« Art. 24. — Toute personne qui aura exigé ou accepté un versement, un dépôt de fonds, une souscription ou une acceptation d'effet de commerce, en violation des dispositions des articles 10 et 21 de la présente loi, sera punie d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 2.000 à 40.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. »

M. Tisserand, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 qui, dans le texte de cet article, tend à substituer aux mots : « articles 10 et 21 », les mots : « articles 10, 21 et 14 undecies nouveau ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Tisserand, rapporteur. Il s'agit d'un amendement d'harmonisation.

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement l'accepte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 24, modifié par l'amendement n° 4.

(L'article 24, ainsi modifié, est adopté.)

[Après l'article 29.]

M. le président. M. Denvers a présenté un amendement n° 5 qui tend, après l'article 29, à insérer le nouvel article suivant :

« Le 3° du paragraphe II de l'article 4 de la loi n° 70-601 du 9 juillet 1970 est ainsi rédigé :

« 3° qu'ils soient consentis :

« — par une collectivité locale ;

« — par une société d'économie mixte ;

« — par un organisme d'habitations à loyer modéré ou par une société civile dont il a suscité la création et dont il assure statutairement la gérance ou par une société coopérative bénéficiant de crédits H. L. M. »

La parole est à M. Denvers.

M. Albert Denvers. Je me suis déjà expliqué à ce sujet ce matin.

Il s'agit d'une harmonisation avec les dispositions votées hier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. André Tisserand, rapporteur. La commission accepte l'amendement.

M. le ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement aussi.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Ducoloné, pour expliquer son vote sur l'ensemble du projet de loi.

M. Guy Ducoloné. Mesdames, messieurs, le projet que nous venons d'examiner nous a été présenté par le Gouvernement comme devant favoriser les opérations de construction. Modifiant la législation antérieure, il tend, selon M. le ministre de l'équipement et du logement, à « moraliser » cette construction.

Certes, à partir de la loi de 1938, on a pu connaître un certain nombre de scandales. Hier soir, dans son intervention, mon ami Virgile Barel a pu les dénoncer avec force. Seul le manque de temps ne lui a pas permis de citer les cas précis, connus de tous, qui se sont produits à Nice et dans la région.

Partant de là, le projet de loi qu'on nous demande d'adopter élimine-t-il les risques de scandale ? Il serait fort hasardeux de l'affirmer.

Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre, que ce texte donnait des garanties aux acquéreurs. Certes, ils en auront davantage, mais il n'est pas vrai que ces garanties soient réelles et les acquéreurs auront encore souvent de mauvaises surprises. Le refus de certains amendements que vous avez réussi à faire repousser ou — on l'a vu depuis ce matin — dont vous avez pu faire atténuer les termes — je pense aux amendements proposés par la commission — montre les limites de votre projet.

L'objectif réel, il ne faut pas le cacher, c'est que l'on entend favoriser une concentration toujours plus importante. Les grandes sociétés de construction trouveront, avec ces textes, une occasion supplémentaire de se voir transférer la plus grande partie, sinon l'ensemble, de la construction, et cela au détriment, bien sûr, des petites entreprises comme au détriment de la plupart des petites coopératives de construction qui, il faut le dire, ne sont pas, dans leur ensemble, mêlées aux scandales et ont permis d'aider au relogement de beaucoup de familles.

Le fait que vous avez dû reculer à l'article 6, où vous vouliez que les sociétés coopératives, pour commencer à construire, aient obtenu la souscription des deux tiers des logements, ne change rien à votre objectif.

J'ajoute que même si dans un des textes adoptés hier des amendements ont évité aux sociétés coopératives H. L. M. de ne pas être totalement empêchées de construire, il n'en reste pas moins que des difficultés seront apportées à la plénitude de leur fonctionnement. Tel était le sens de mon amendement tendant à ne pas appliquer la loi qui va être votée aux sociétés coopératives H. L. M. Mais sa portée était réduite du fait du vote du projet de loi n° 1761.

Enfin les dispositions qui vont être votées auront une fois de plus pour effet de renforcer la mainmise des banques sur le secteur de la construction.

Pour ces motifs et sans nier, je le répète, que certaines améliorations sont apportées à la législation actuelle et notamment

par rapport à la loi de 1938, le groupe communiste votera contre ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. le ministre de l'équipement et du logement. Au moment où l'Assemblée est appelée à se prononcer sur ce texte et, du même coup, à clôturer la discussion sur le logement, je tiens à lui adresser des remerciements, et plus particulièrement à la commission, à son président et à son rapporteur qui ont fourni un travail considérable et de très grande qualité.

Ce texte est un bel exemple de l'enrichissement que peut apporter le Parlement à un projet élaboré par le Gouvernement, ainsi qu'un bel exemple de la coopération entre Gouvernement et Parlement.

C'est sur ces mots que je demande à l'Assemblée d'adopter ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Foyer, président de la commission. La commission est très sensible aux paroles que M. le ministre de l'équipement et du logement vient de prononcer à son endroit et elle l'en remercie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

— 2 —

ASSOCIATIONS FONCIERES URBAINES, URBANISME ET ACTION FONCIERE

Discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions d'un rapport et d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence :

Des conclusions du rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 1098 de M. Wagner tendant à préciser certaines dispositions de la loi d'orientation foncière relatives aux associations foncières urbaines (n° 1821) ;

Du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière (n° 1760).

La parole est à M. Bozzi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la proposition de loi tendant à préciser certaines dispositions de la loi d'orientation foncière relatives aux associations foncières urbaines.

M. Jean Bozzi, rapporteur. Mesdames, messieurs, l'un de nos collègues, M. de la Malène, exprimait tout à l'heure le regret que l'une des institutions les plus originales créées par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, les associations foncières urbaines, n'ait pu jouer le rôle qu'ensemble, Gouvernement et Parlement, avaient entendu lui assigner pour la réalisation, à l'initiative des propriétaires, de diverses opérations d'urbanisme.

Il m'a semblé que ce propos, tenu à titre privé, correspondait tellement au sentiment général de tous ceux qui se sont penchés sur le problème qu'il pouvait servir d'exorde à ce débat.

Cette situation est la conséquence du retard apporté par le Gouvernement à prendre les textes réglementaires prévus par la loi pour l'application des dispositions régissant les associations foncières urbaines.

En la constatant, je ne prétends nullement en faire grief à M. le ministre de l'équipement et du logement dont les services se sont heurtés, il est juste de le dire, dans l'interprétation de la loi, à de sérieuses difficultés juridiques, ce qui, soit dit par parenthèse, conduit le rapporteur — qui fut aussi celui de la loi d'orientation foncière, vous vous en souvenez — à une réflexion empreinte d'humilité sur la difficulté de faire coïncider le texte de la loi avec les réalités de la vie.

Cette réserve en forme de confiance étant faite, il semble à la commission des lois unanime que les dispositions de la proposition de loi n° 1098 de notre collègue M. Wagner, qu'elle

vous propose de retenir pour l'essentiel, soient de nature à permettre aux associations foncières urbaines de jouer désormais le rôle important que le législateur de 1967 leur avait dévolu.

C'est ainsi que l'article 1^{er} de la proposition a pour objet de combler la lacune que comporte l'article 28 de la loi du 31 décembre 1967, dans la mesure où il ne précise ni le sort des droits réels autres que les servitudes ni la faculté de report des droits personnels lors d'opérations de remembrement réalisées par des associations foncières urbaines.

Le texte qui vous sera, en définitive, proposé par la commission pour l'article 1^{er} est le fruit d'une concertation entre elle-même et le Gouvernement.

La commission avait proposé des dispositions qui lui paraissaient meilleures du point de vue juridique — je le dis sans fausse modestie — que celles qui avaient été retenues par l'auteur de la proposition de loi. Le Gouvernement, estimant à juste titre que ces dispositions devaient être complétées au moins sur un point, avait présenté à cet effet l'amendement n° 2. Or, lors de l'examen de cet amendement auquel elle a procédé voilà à peine quelques heures, la commission a constaté que, pas plus que son texte, cet amendement ne pouvait résoudre tous les problèmes qu'entraîneront l'extinction et le report des droits réels, et surtout l'extinction des droits personnels et plus précisément du droit de bail.

Le texte qu'elle a mis au point à l'initiative de M. Claudius-Petit, de son président M. Foyer et du rapporteur lui paraît de nature à apporter une solution équitable en ce qui concerne à la fois le report des privilèges et des hypothèques et l'indemnisation du preneur à bail.

La commission ne pouvait qu'accepter un autre amendement portant le numéro 1 et présenté par le Gouvernement qui tend à favoriser la constitution d'associations foncières urbaines en accordant à celles-ci des privilèges fiscaux. Aux termes du texte proposé par le Gouvernement, ces associations pourront bénéficier, lors des opérations de remembrement auxquelles elles procéderont, de deux exonérations fiscales qui me paraissent très importantes.

La première concerne les droits de timbre, d'enregistrement ou bien, si la mutation n'entre pas dans le champ d'application des droits d'enregistrement, la taxe sur la valeur ajoutée.

La deuxième est relative à l'imposition des plus-values, qui sera calculée d'une manière particulièrement avantageuse.

Ainsi, les opérations de remembrement auxquelles se livreront les associations foncières urbaines mais aussi, le cas échéant, les associations syndicales de propriétaires déjà existantes seront considérées par le fisc — et si vous me permettez cette expression — comme des opérations « blanches ».

Il est incontestable qu'il y a là une mesure de nature à faciliter l'application des dispositions de la loi d'orientation foncière et je crois exprimer l'opinion générale en remerciant vivement le Gouvernement de les avoir proposées à l'Assemblée.

Un dernier amendement, que j'ai eu l'honneur de présenter à titre personnel, a été de même accepté par la commission. Il s'agit de combler une lacune du texte de la loi foncière pour laquelle la proposition de loi de M. Wagner n'avait pas prévu de solution. Je développerai, lors de la discussion des articles, l'objet de cet amendement qui, je pense, pourra sans inconvénient être adopté par l'Assemblée.

Arrivé à ce point de mon propos, je dois demander instamment à M. le ministre de l'équipement et du logement, au nom de la commission unanime, que le Gouvernement veuille bien élaborer à sa demande un droit commun du remembrement dont la nécessité se fera sentir de plus en plus au cours des années à venir. Mais je crois que les déclarations qu'il a faites tout à l'heure, lors de la discussion d'un amendement, permettent d'augurer une réponse favorable de sa part sur ce point auquel la commission attache une grande importance.

C'est l'article 33 de la loi d'orientation foncière qu'a pour objet de modifier l'article 2 de la proposition de loi. Il tend à faire en sorte que, tant en raison du degré d'avancement des travaux de certaines associations foncières que des difficultés auxquelles les services du ministère de l'équipement et de logement se sont heurtés dans la mise au point du règlement d'administration publique devant fixer les conditions dans lesquelles les associations syndicales déjà existantes pourraient se transformer pour tenir compte des dispositions de la loi d'orientation foncière, lesdites associations demeurent soumises, jusqu'à l'achèvement complet de leurs opérations, à leur régime juridique d'origine.

La commission a non seulement approuvé les dispositions proposées par M. Wagner, mais encore, à l'initiative de

M. Claudius-Petit, elle a décidé de vous proposer de prévoir la possibilité, pour les associations existantes, de se placer sous l'empire des dispositions de la loi foncière à condition que la décision soit prise par la majorité qualifiée prévue par la loi du 21 juin 1965.

Il semble à la commission que, dans la rédaction qu'elle propose, l'article 2 ne doive pas nécessiter pour son application l'intervention de dispositions réglementaires spéciales, mais elle serait heureuse sur ce point précis de connaître l'opinion du ministre de l'équipement et du logement.

La commission n'a pas cru devoir retenir l'article 3 de la proposition de loi de M. Wagner, bien que ses membres aient estimé, avec son rapporteur, qu'il tentait d'apporter des solutions nouvelles à certains problèmes posés par la gestion des grands ensembles.

Il lui a semblé, en effet, que le texte proposé, qui tendait essentiellement à permettre l'union, au sein d'associations foncières urbaines, de syndicats de copropriété, soulevait des difficultés sérieuses aux plans juridique et pratique.

Sur le plan juridique, la proposition aurait pour effet si, passant outre aux conclusions de la commission, l'Assemblée décidait de la retenir, de modifier fondamentalement aussi bien le régime de l'association syndicale que celui du syndicat de copropriétaires, sans que cela apparaisse — je le dis de façon lapidaire — nécessaire ni même opportun.

Au risque de paraître quelque peu sévère dans l'appréciation d'un travail qui mérite l'estime — je tiens d'autant plus à le souligner que notre collègue M. Wagner, pris d'un malaise, a dû quitter tout à l'heure la salle des séances — les membres de la commission ont jugé que le texte proposé ne suffirait pas à apporter une solution au problème qu'il prétend résoudre et que son application pratique se heurterait à de graves difficultés.

A leur avis, les difficultés qui peuvent apparaître ici ou là dans la gestion des grands ensembles devraient faire l'objet d'un examen approfondi susceptible d'aboutir à un ensemble plus cohérent de dispositions de portée plus vaste que celles qui sont proposées à l'occasion de la modification d'un texte dont tel n'est pas au demeurant l'objet principal.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous propose, mesdames, messieurs, d'approuver les conclusions du rapport n° 1821 modifiées par les divers amendements dont elle vous demandera tout à l'heure l'adoption. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Carter, rapporteur de la commission de la production et des échanges, pour le projet de loi n° 1760 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière.

M. Roland Carter, rapporteur. Mesdames, messieurs, le texte qui nous est soumis ne présente pas de dispositions spécifiquement réformatrices au sens propre du terme. Pourtant, il s'inscrit dans l'ensemble de la réforme présentée par le Gouvernement à l'initiative de M. le ministre de l'équipement et du logement.

Il réunit un ensemble de dispositions qui tendent à simplifier et à renforcer sur certains points les instruments de l'action administrative en matière d'urbanisme et de politique foncière. En cela, ces dispositions contribuent à la fois à affirmer la portée de la réforme en lui donnant des moyens conformes à son orientation et ce, plus particulièrement en matière d'action foncière, en même temps qu'elles renforcent la portée et les moyens d'application de lois votées par le Parlement en 1962 et 1965, et plus précisément de la loi d'orientation foncière de 1967.

S'agissant de diverses dispositions, celles-ci sont, bien évidemment, d'importance inégale et vous m'autoriserez à n'évoquer que les principales, les autres étant traitées en détail dans le rapport de la commission qui vous a été distribué et qui pourront être commentées lors de la discussion des articles.

Les dispositions les plus importantes, tout au moins de par leur objet, sont celles qui traitent des moyens de l'action foncière. Elles s'inscrivent, en effet, dans un ensemble de dispositions marquant la volonté du Gouvernement d'accroître encore son action sur l'encherissement excessif du prix des terrains et sur la spéculation foncière.

Cette préoccupation constante du Gouvernement traduite par nombre de projets de loi votés par le Parlement n'a pu, en effet, empêcher le poids de la charge foncière de s'accroître et de peser de plus en plus sur le coût du logement dans des proportions déjà intolérables et qui deviendront vite insupportables.

On sait que l'accroissement de la charge foncière a eu pour effet d'annihiler les résultats favorables acquis sur les coûts de la construction, et il faut bien dire que la progression abusive de cette charge est à même de mettre en cause, dans un terme relativement court, toutes possibilités de construction dans les périmètres urbains et plus particulièrement celles de logements sociaux et de tous équipements publics.

Au rythme actuel, avant trente ans, faute de mesures draconiennes capables d'enrayer cette progression, le terrain constituera 85 p. 100 du coût du logement. C'est dire que les dispositions à prendre ne peuvent être qu'à la hauteur du mal et ne peuvent s'appliquer sans conséquences ni, surtout, sans bouleversement de nos traditions, même séculaires. La notion de propriété du sol et surtout des règles qui s'y attachent dans notre pays sont de celles-là.

L'effort de la collectivité pour les équipements urbains, qui est à la base de l'augmentation des prix des terrains, doit-il rester un moyen d'enrichissement sans cause laissés aux seuls propriétaires ?

Les mesures proposées par le Gouvernement réfutent cette thèse et accroissent les moyens de s'y opposer. Elles portent sur un approfondissement de la démarche administrative pour un contrôle accentué du marché foncier et sur le développement des moyens d'acquisition par les collectivités pour la réalisation d'opérations ponctuelles et la constitution de réserves foncières. Elles se traduisent par une extension de la durée du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé, qui passe de huit à seize ans, et par diverses mesures renforçant les moyens de préemption et de créations de ces zones.

Rappelons que la commission des villes du VI^e Plan proposait une durée de vingt ans. En retenant seize ans, le Gouvernement adopte donc une moyenne entre la durée actuelle et celle qui était ainsi préconisée.

Mais ces dispositions ne vont pas sans mettre en cause des intérêts bien légitimes, autres d'ailleurs que ceux des propriétaires. C'est particulièrement le cas des exploitants et occupants des sols concernés : agriculteurs, commerçants, artisans et industriels.

Ces conséquences ont été longuement évoquées en commission et sont exposées dans le rapport écrit. M. le ministre de l'équipement et du logement s'est engagé à faire procéder aux études nécessaires pour que la création de Z. A. D. ne soit pas préjudiciable aux activités de ceux qui s'y trouvent inclus.

Enfin, il est évident que le système retenu n'est pas parfait et que son efficacité reste tributaire pour une très grande part de la volonté d'action des collectivités et, bien évidemment, des moyens financiers qui seront mis à leur disposition pour leur permettre d'user de leur droit de préemption en tant qu'élément de pression et de contrôle des prix.

L'importance des objectifs détermine l'ampleur des moyens à mettre en place, si l'on sait que les prévisions à moyen terme portent sur un million d'hectares — la superficie actuelle des Z. A. D. et pré-Z. A. D. étant de 360.000 hectares — et que les besoins peuvent atteindre deux à trois millions d'hectares.

Il est bon de préciser, pour répondre en particulier aux préoccupations de M. Claudius-Petit, que, chaque année, les déclarations d'intention d'aliénation portent en fait sur 1,5 p. 100 de la superficie totale des Z. A. D., que les titulaires du droit de préemption manifestent leur intention d'exercer ce droit pour 0,5 p. 100 de cette surface et que celui-ci ne s'exerce effectivement que sur 1 p. 1.000 de cette surface totale.

C'est dire que, même en tenant compte de la pression que ne peut manquer de faire peser la présente loi, ce sont mille ou deux mille hectares qui peuvent être directement concernés.

Il n'en faut pas moins constater que cette solution présente plusieurs inconvénients et un caractère arbitraire qui ne peut que faire regretter à beaucoup d'entre nous, comme à vous-même, monsieur le ministre, que la taxation des terrains constructibles n'ait pu être mise en œuvre. Il est évident que ses inconvénients ne pouvaient être que moindres et, de plus, corrigés par une grande équité, donc par des conséquences plus justes.

Parmi les autres dispositions importantes, il faut noter celles qui portent aménagement dans l'application de la taxe locale d'équipement.

Ces dispositions, loin d'être réformatrices, marquent une régression — il faut bien le dire — par rapport à celles de la loi d'orientation foncière. Elle visent l'application de cette taxe dans les communes plus particulièrement rurales où, il convient de le reconnaître, elle se révélait non seulement contraire aux intérêts communaux, mais encore bien souvent impossible.

Dorénavant, les communes de moins de 10.000 habitants, titulaires ou non d'un plan d'occupation des sols, auront la possibilité soit d'appliquer la taxe locale d'équipement, soit d'y renoncer et de recourir aux modalités de participation du constructeur aux frais d'équipement, soit de pratiquer l'exemption totale.

Dans les communes de 10.000 habitants ou plus, ainsi que dans celles de la région parisienne, la taxe locale d'équipement n'inclut plus les branchements exécutés par des concessionnaires publics, qui seront portés à la charge des constructeurs.

Diverses mesures d'adaptation avec le régime ancien sont prises avec réalisme, mais, regrettons-le, en établissant un constat d'échec de cette institution de la loi d'orientation foncière qui se voulait, elle, réformatrice dans un domaine où les méthodes de marchandage auxquelles donne lieu la pratique de la participation se révèlent peut-être commodes, mais bien souvent préjudiciables aux intérêts des uns et des autres.

Enfin, parmi les mesures se rapportant aux formalités préalables à l'acte de construire, notons deux dispositions principales : l'instauration de nouveaux certificats d'urbanisme et l'extension aux maisons sans fondations de l'obligation du recours au permis de construire.

Le vote portant exemption, dans certains cas, du permis de construire, et la suppression de l'accord préalable créaient un vide qui se trouve très heureusement comblé par l'instauration des certificats d'urbanisme ayant valeur légale. Les documents établis jusqu'à présent sur la base de circulaires ministérielles n'avaient, en effet, aucune valeur juridique.

Deux modèles sont prévus suivant le motif de la demande : un modèle simplifié déterminant simplement la constructibilité ou non du terrain, ainsi que les servitudes existantes ; un modèle détaillé se rapportant à un projet déterminé et d'une certaine importance, pour lequel le certificat apportera au constructeur toutes les précisions lui permettant de connaître les possibilités de réalisation d'un projet déterminé préalablement à l'engagement des frais importants qu'implique la demande d'un permis de construire.

En fait, ce certificat d'urbanisme se substitue à l'ancienne demande d'accord préalable, et s'y substitue d'une manière heureuse si toutes les possibilités et l'obligations se rapportant à un projet de construction y sont bien exprimées et, surtout, engagé l'ensemble des administrations et services publics concernés, y compris les collectivités locales.

Sur ce point particulier, vous avez bien voulu, monsieur le ministre — et je vous en remercie — nous apporter en commission toutes assurances dans ce sens, en même temps que des précisions sur les délais de délivrance qui seraient d'un mois pour le certificat simplifié et de trois mois pour le modèle détaillé.

Je formulerais un seul regret, celui de l'impossibilité d'inclure dans ce certificat les renseignements relevant de l'appréciation du ministère des affaires culturelles. A ce sujet, peut-on savoir quelles raisons s'opposent à la participation de ce ministère à l'élaboration d'un document de cet ordre et peut-on espérer le voir un jour définir et inventorier les servitudes relevant de sa compétence ?

L'extension de l'obligation du recours à la règle du permis de construire à certains types de maisons individuelles est incontestablement une disposition qui s'imposait devant la prolifération de maisons, ou d'assemblages qui prennent ce nom, et qui s'implantent au gré des désirs de leurs acquéreurs.

Sans doute, la maison individuelle est-elle le rêve de la majorité des Français, mais il ne faut pas que, par une exploitation excessive de ce rêve, les abus de certains en fassent le cauchemar de tous.

Enfin, le texte comporte un ensemble de dispositions diverses que nous appellerons de mise en ordre et de simplification et qui sont traitées en détail dans le rapport écrit.

Mes chers collègues, les innovations et les adaptations apportées par ce texte aux règles d'urbanisme ont été, dans leur ensemble, jugées bonnes par votre commission. Elles sont pour le moins nécessaires et, pour certaines, indispensables afin de permettre une meilleure orientation de l'urbanisme et surtout pour renforcer les moyens de lutte du Gouvernement contre la spéculation foncière.

C'est dans cet esprit que la commission de la production et des échanges a adopté ce projet de loi et vous demande de la suivre dans sa décision. (Applaudissements.)

M. le président. Dans la discussion générale commune des deux textes, la parole est à M. Waldeck L'Huillier.

M. Waldeck L'Huilier. Mesdames, messieurs, à travers des textes d'un aspect souvent très technique et qu'une fois de plus les députés n'auront pas eu le temps d'étudier avec le sérieux nécessaire, c'est l'angoissant problème de l'urbanisme en France qui se trouve posé.

Il est invraisemblable et peu sérieux que l'Assemblée nationale n'ait pas eu la possibilité matérielle d'étudier les textes qui nous sont soumis et dont on ne peut nier le caractère complexe et difficile. Ces textes auraient mérité d'être étudiés dans de meilleures conditions par notre commission et par l'Assemblée.

Je tiens à mon tour à protester véhémentement contre les méthodes de travail qui nous sont imposées par le Gouvernement qui dispose à son gré de l'ordre du jour de l'Assemblée. De telles conditions de travail sont absolument incompatibles avec le sérieux d'une œuvre législative, même après le retrait de trois projets sur cinq de l'ordre du jour de cet après-midi. Et je rejoindrai M. de Poulbiquet lorsqu'il déclare que les conditions de travail qui sont imposées aux députés nous interdisent d'accomplir convenablement notre tâche et déconsidèrent le régime parlementaire aux yeux de l'opinion.

Mesdames, messieurs, je ne veux pas étudier les données du phénomène urbain, les difficultés ou les tragédies qui l'ont accompagné au cours des siècles, qui l'accompagnent encore aujourd'hui dans sa lente évolution et son adaptation aux changements de civilisation.

Mais l'urbanisme conditionne la vie quotidienne des habitants : c'est le choix entre le logement clair et ensoleillé, loin du bruit, dans un cadre de verdure, bien équipé socialement ou le taudis baignant dans l'atmosphère polluée ; c'est l'usine et le bureau à côté du logement ; ce sont les stades, les centres culturels dans le quartier ; ce sont le métro, le train, l'autobus desservant rationnellement le lieu d'habitation ; c'est enfin la vie collective sous l'angle de tous les besoins, physiques, psychologiques, culturels, économique et sociaux.

La concentration urbaine atteint une ampleur et un rythme sans précédent dus à l'évolution des sciences et des techniques qui a provoqué un développement des forces productives.

Aussi, dans la discussion générale, est-il nécessaire de revenir sur un point essentiel, celui qui conditionne l'urbanisme, le problème foncier. Cette transformation, qui s'accompagne d'un gonflement extraordinaire des villes qui donne à ces dernières un rôle accru dans l'économie, fait éclater le cadre et l'organisation des villes qui ne se trouvent plus adaptées à l'afflux de la population et aux besoins de l'emploi, de l'habitat, de la protection sociale, de la circulation, de la vie culturelle, de la santé, ainsi qu'aux besoins de l'économie.

Par exemple, comme il a été démontré dans le débat précédent, loin de s'améliorer, la situation du logement a tendance à s'aggraver, prenant même un caractère tragique pour des millions de Français, hébergés souvent à titre précaire ou vivant dans des taudis surpeuplés. Evidemment, les couches les plus défavorisées, les personnes âgées sont les premières victimes de cet état de choses.

Il devient donc impossible maintenant d'assurer l'avenir de la nation et des couches populaires du pays sans prévoir une nouvelle organisation des villes et sans pour autant négliger le développement des zones rurales.

De nombreux textes nous sont proposés dont certains, qui apportent des aménagements de détail à la loi foncière, peuvent avoir des aspects intéressants, même s'ils sont discutables. Mais répondent-ils à la vraie question, à la seule question qui doit être immédiatement posée ?

Allons-nous voir enfin appliquée une véritable urbanisation, une organisation des villes basée sur l'harmonisation entre la satisfaction des besoins des populations et le développement correspondant de l'économie ?

Le groupe communiste, après les avoir étudiés, estime que les textes que nous discutons ne peuvent permettre de répondre par l'affirmative à cette question. C'est d'ailleurs le sentiment général de la population qui, dans ce domaine dont dépend le développement harmonieux du pays, se répand presque toujours en propos découragés et pessimistes.

Sans doute faut-il y voir la prise de conscience qu'aucune science de l'urbanisme ne peut véritablement être mise en œuvre à l'intérieur du régime que nous subissons.

Le « laissez-faire » des théoriciens de l'économie libérale appliqué au développement urbain a eu un résultat lourd de conséquences : la période où les grandes villes se sont développées le plus vite est celle où elles ont grandi sans règle, sans principe, au gré de la spéculation des lotisseurs et des

bâtisseurs d'immeubles dits de rapport. L'administration, les municipalités, souvent clairvoyantes, ont été sans moyens légaux pour ordonner le développement urbain. La contradiction était insoluble entre la puissance créatrice du libéralisme économique et de la spéculation — appliquée sous la forme de la spéculation immobilière au domaine de la construction — et l'ordonnement logique des villes.

Alors que l'industrie, le commerce, la science se développent parfois suivant des processus rationnels à un rythme extrêmement rapide, il est impossible, dans le même temps, de réaliser des villes rationnelles. Il y a peu de place pour l'urbanisme : l'heure est souvent à l'architecte qui conçoit individuellement un bâtiment pris en lui-même, pour le compte d'un propriétaire indifférent à ce qui peut l'entourer. Le panorama urbain y a assurément gagné en diversité, mais la vie urbaine en a contracté des tares dont la gravité s'accroît à chaque génération et vous ne proposez aucune mesure, monsieur le ministre, pour changer profondément cette situation.

Dans notre régime une science de l'urbanisme ne peut, en règle générale, être mise en œuvre. Aucune doctrine, large et prévoyante, du mode de vie moderne et, à plus forte raison, d'un mode de vie futur, ne peut être élaborée car elle n'est pas rentable. Tout au plus, de modestes réadaptations peuvent-elles être envisagées, comme celle qui est tentée aujourd'hui, mais toujours tardivement et en face de nécessités supérieures. Un empirisme étriqué préside à tout, les équipements collectifs sont mis en place avec retard et restent incomplets.

Une législation au coup par coup, inspirée du seul souci de satisfaire des intérêts particuliers et, dans le contexte actuel, de préparer les investissements industriels du VI^e Plan, en porte le témoignage éloquant.

Mesdames, messieurs, un obstacle majeur interdit tout progrès réel d'une politique d'urbanisme bien conçue, à la mesure des moyens, à savoir le problème foncier.

Bien curieux, d'ailleurs, est le mutisme du Gouvernement et de sa majorité à propos des réalisations des pays socialistes en matière d'urbanisme et des comparaisons qui pourraient s'établir.

On parle d'abondance des difficultés similaires aux nôtres rencontrées dans d'autres pays à économie capitaliste. Ce n'est pourtant pas surprenant car les mêmes causes produisent les mêmes effets. Mais on ne dit rien d'autres expériences, notamment de celles qui ont été faites en Union soviétique. Un très haut fonctionnaire de votre administration, monsieur le ministre, donnait un jour ce résumé d'une visite qu'il avait effectuée dans ce pays : « Notre première impression est d'admiration pour les réalisations soviétiques en matière d'urbanisme. Le régime de la propriété du sol permet de réaliser des projets pleins de hardiesse. Nous sommes émerveillés, en particulier, par les parcs et les espaces verts qui ont été créés récemment à Léninegrad. »

En effet, face à cette situation qui s'insère dans l'opposition qui dresse deux systèmes l'un contre l'autre, tous ceux qui ont visité le monde socialiste ont pu admirer l'œuvre des urbanistes, car ceux-ci disposent librement du sol collectivisé. Le régime de propriété des terrains autorise la hardiesse que requiert l'ampleur des projets conçus pour l'an 2000 et permet d'inscrire dans le sol la magnifique devise de la charte d'Athènes : « Tout pour que l'homme habite, travaille, circule, s'éduque harmonieusement ».

En France, l'effarante spéculation qui est le lot quotidien de toutes les opérations foncières est devenue un cancer qui rongé toute politique d'urbanisation. Un récent sondage d'opinion indiquait que les Français incriminent la part trop importante du prix du terrain dans le coût global de la construction, estimant que « le Gouvernement ne fait pas les efforts nécessaires pour appliquer une véritable politique du logement ».

Ce n'est pas un phénomène nouveau : les comptes fantastiques d'Haussmann l'ont illustré au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle ; mais il faut bien dire que ce scandale a pris une ampleur inégalée à notre époque.

Le rapporteur de ce projet, M. Carter, observe justement que la spéculation foncière remet en cause les résultats acquis sur les coûts de construction, mais encore qu'elle obère, pour l'avenir, les possibilités de construction de logements sociaux et d'équipements scolaires et sociaux dans les périmètres urbains.

Des terrains de la banlieue parisienne, qui étaient vendus un franc le mètre carré en 1911, valent aujourd'hui entre 250 et 350 francs le mètre carré. Mais en 1911 un ouvrier qualifié d'une usine d'automobiles gagnait un franc de l'heure ; il y avait donc parité entre le salaire horaire d'un ouvrier et le prix du mètre carré de terrain dans cette banlieue.

Aujourd'hui, la spéculation a majoré de vingt-cinq à trente-cinq fois la valeur de ces terrains depuis 1911, par rapport au salaire horaire ouvrier actuel qui a conservé les mêmes proportions. Encore n'est-ce là sans doute qu'une démonstration très modérée et on pourrait trouver, notamment vers le rond-point de la Défense, à l'E. P. A. D., des exemples de profits encore plus exorbitants.

Cette spéculation foncière constitue l'obstacle majeur à tous les projets de transformation urbaine de quelque envergure. Elle a pour base la propriété privée du sol, celui-ci devenant une marchandise qu'on vend, qu'on met en gage ou qu'on réserve jalousement, car la recherche du profit en est la seule loi.

Cette spéculation paralyse les collectivités locales qui n'ont pas encore les moyens légaux et financiers d'imposer leur volonté à la propriété privée et rend impossible la mise en œuvre d'une véritable politique foncière. Les spéculateurs, dûment prévenus et organisés, ont acheté en temps voulu les terrains qui font l'objet de la réservation urbaine, les terrains avoisinants ou ceux qui sont concernés par les grandes opérations, notamment d'autoroutes. C'est à eux que va le bénéfice, au détriment de l'intérêt général.

Le résultat le plus marquant est que les charges foncières sont énormes et paralysent souvent la construction de logements qui doivent être vendus ou loués à des prix beaucoup trop élevés pour les travailleurs.

Sans doute, la propriété immobilière ne connaît-elle plus, de nos jours, une liberté absolue. Certaines mesures ont dû être prises dans le passé et les textes que nous étudions ces jours-ci en font partie. Mais ce sont des mesures insuffisantes, parfois bâtarde, qui voudraient concilier la nécessité pour l'Etat et les collectivités locales de promouvoir une certaine politique foncière avec, en même temps, le souci de respecter et de favoriser la propriété privée des sols, d'où naît la spéculation foncière.

Toutes les limites, les étroites limites de votre politique foncière, monsieur le ministre, sont contenues dans cette contradiction.

Il faudrait, pour juguler la spéculation, des mesures autrement énergiques, comme celles qu'à différentes reprises, au nom du groupe communiste, j'ai proposées, mais que vous ne prenez pas car elles s'opposent à des intérêts auxquels vous ne voulez pas toucher.

Concernant le projet n° 1759, il tend effectivement à améliorer la connaissance des servitudes et limitations administratives en augmentant les possibilités de porter celles-ci à la connaissance des usagers et de l'administration.

Mais ce texte reste bien vague et nombre d'incertitudes pèsent sur son domaine d'application.

Une fois de plus, dans vos projets, on constate l'utilisation abusive faite par le Gouvernement de la procédure du renvoi à des décrets dont la teneur peut suffire à modifier, et parfois considérablement, le champ d'application de cette loi.

Ce qui est certain, c'est que le régime actuel de publicité de ces limitations administratives est caractérisé par son incohérence et qu'il apporte aux intéressés une sécurité tout à fait insuffisante.

Cependant, selon les propres termes du rapporteur, il importe de ne pas se laisser sur les effets des textes qui nous sont proposés, dont l'efficacité et le champ d'application réel demeurent assez nébuleux.

Concernant le projet n° 1777, nous voici replongés dans les affaires de la spéculation foncière puisque l'exposé des motifs présente ce texte comme de nature à permettre aux autorités expropriantes d'acquérir des terrains à un prix non spéculatif.

C'est pour le moins la preuve d'un bel optimisme de la part des rédacteurs de ce projet, optimisme tempéré cependant par le flou volontaire dans lequel ces problèmes sont abordés lorsque l'on parle de prix raisonnable fondé sur des critères objectifs.

Le groupe communiste souhaiterait que l'on définisse avec précision ces critères objectifs. Quand on connaît les différences d'évaluation qui existent actuellement pour des terrains ou des propriétés fort semblables, on reste assez perplexes sur la nature desdits critères objectifs.

L'intention d'inciter les propriétaires à la conclusion de ventes à l'amiable est louable. Encore faudrait-il bien comprendre et apporter des mesures à un fait qui est passé sous silence dans le rapport de M. Carter.

Ce qui rend les opérations d'expropriations si longues, y compris dans l'hypothèse de ventes réalisées à l'amiable, ce sont souvent les délais extrêmement longs que demande l'administration des domaines pour faire parvenir les évaluations, lesquelles sont nécessaires pour tout immeuble de plus de 60.000 francs.

Il semble qu'il faille, ou renforcer les services de l'administration des domaines pour que ceux-ci puissent fournir plus rapidement les évaluations demandées, ou alors élevé à 200.000 francs par exemple, le plancher à partir duquel l'évaluation par les domaines deviendrait nécessaire.

Enfin, ce qui surprend, aussi bien dans l'exposé des motifs que dans les articles, plus encore que l'importance accordée à des opérations devant intervenir postérieurement à l'arrêté de déclaration d'utilité publique, c'est l'absence de référence à tous les délais de formalités administratives indispensables avant de parvenir à ce stade.

Actuellement, entre le moment où est déclarée l'expropriation par le conseil municipal et celui où une ville entre en possession des biens expropriés, tout paiement fait, il faut compter plusieurs années.

Il est bien évident que de tels délais profitent indirectement à la spéculation.

Dans une certaine mesure, on peut espérer une accélération des opérations d'expropriation pour la réalisation de travaux déclarés d'utilité publique. Encore une fois, il faut remarquer que ce texte ne tend à améliorer la situation existante que dans la dernière phase de l'opération et qu'il ne raccourcit pas les délais, répétons-le, fort longs, qui précèdent la publication de l'arrêté de cessibilité.

Le projet n° 1760 prétend accentuer « l'action sur le niveau des prix fonciers ». Il n'a qu'une portée limitée et sera sans efficacité, ce que je regrette.

Renforcer le régime des zones d'aménagement différé ? Mais quelles augmentations de prêts importantes leur seront consenties ? La caisse d'aide et d'équipement des collectivités locales accordera, en 1971, 200 millions de francs de prêts aux collectivités, en grande partie pour l'exercice du droit de préemption, prêts remboursables en quinze ans, au taux de 6 p. 100.

Ce chiffre, monsieur le ministre, est d'une insuffisance criante par rapport aux besoins.

A ce sujet, permettez-moi de rappeler que, lors de la discussion du projet de loi concernant la réforme des structures communales, j'avais proposé la création d'une véritable caisse d'aide et d'équipement aux collectivités locales, autonome et disposant des fonds libres des collectivités locales, dont le montant dépasse toujours 10 milliards de francs, sinon 15 milliards.

Je regrette que l'Assemblée ne m'ait pas suivi et que l'article 40 de la Constitution m'ait été opposé.

Mesdames, messieurs, nous reviendrons plus en détail sur les aspects principaux des textes qui nous sont soumis, lors de la discussion des articles, aujourd'hui et lundi. Mais force est bien de constater que leurs dispositions prévoient trop souvent le recours systématique à la procédure des décrets, moyen commode pour modifier, après le vote et dans le sens désiré par le Gouvernement, la volonté du législateur.

Je regrette également que vous ne rendiez pas aux collectivités locales et, plus précisément, aux maires, les pouvoirs qu'ils détenaient, il y a encore peu de temps, en matière d'urbanisme et de délivrance des permis de construire.

En conclusion, je ne crois pas, monsieur le ministre, que les projets de loi que vous nous proposez apportent une solution valable, efficace, durable à ce redoutable problème qu'est l'aspect foncier de l'urbanisme. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Royer.

M. Jean Royer. Mesdames, messieurs, dans cette discussion générale, je voudrais poser trois questions.

Premièrement, existe-t-il une politique libérale, à la fois efficace et humaine, pour mobiliser et utiliser les sols nécessaires à la construction dans notre pays ?

Deuxièmement, les projets que vous nous soumettez aujourd'hui, dans l'ordre juridique, et qui ne sont pas encore complétés dans l'ordre financier, sont-ils suffisants et correspondent-ils à cette politique libérale ?

Troisièmement, quelles pourraient être les modalités d'une nouvelle politique foncière pour aider au développement des acquisitions foncières ?

Je vous demande, par avance, de m'excuser de traiter de problèmes qui ne sont pas évoqués dans le titre III, notamment, du projet n° 1760.

Existe-t-il une politique libérale ? A M. Waldeck L'Huilier, je réponds oui. Les Etats socialistes, ou même des Etats libéraux de l'Europe du Nord qui nationalisent les sols ont pris une position très nette, mais je lui réponds que l'Allemagne de l'Ouest, l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, nous fournissent également un éloquent exemple d'une conciliation entre le respect de la propriété privée du sol et la nécessité de développer les villes.

Seulement, dans ces pays, notamment en Allemagne et en Angleterre, les pouvoirs publics ont apporté depuis longtemps les moyens nécessaires, non seulement dans l'ordre juridique, mais surtout dans l'ordre financier, à une politique de réserves foncières communales suffisamment efficace pour permettre le développement des cités pendant des décennies.

Tours est jumelée avec une ville de la Ruhr qui possède actuellement, en forêts et en prairies, un tiers des terrains de la cité pour réaliser ses éventuelles expansions.

Nous pourrions dire également que la ville de Stockholm a réservé et maîtrisé la moitié de sa superficie pour réaliser son expansion.

Nous pourrions citer la construction parfaitement réussie des *neus towns*, dans un rayon de quatre-vingts kilomètres autour de Londres.

Par conséquent, il peut exister une politique libérale aussi efficace qu'une politique de contrainte et de collectivisation.

Telle est ma réponse à la première question.

J'aborde ensuite le deuxième problème : les dispositions juridiques qui nous sont proposées sont-elles suffisantes pour la maîtrise juridique de notre politique de réserves foncières ?

Tout d'abord, je souscris pleinement à l'allongement de la durée des zones d'aménagement différé. J'ai pu faire l'expérience à la fois dans une zone non aménagée par l'infrastructure mais très vaste à la périphérie immédiate de la ville que j'administre et aussi pour l'application d'une politique de rénovation du centre urbain.

Dans le centre des villes, la durée des Z. A. D. étant doublée, vous nous rendez un immense service car l'exécution de la politique de rénovation est malheureusement trop lente. Par conséquent, je souhaite l'allongement de la durée des Z. A. D.

Par contre, sur le plan strictement humain et pour que notre politique juridique ne déclenche pas des résistances dans le pays, provenant et des individus et des associations, dans l'ordre urbain comme dans l'ordre rural — car c'est le problème politique qui est posé à cette Assemblée comme au Gouvernement — il faut à la fois être juste dans les évaluations, rapide dans les acquisitions et pouvoir au plus tôt utiliser ces terrains.

C'est ce qui permet de supprimer cette critique majeure adressée par un certain nombre de milieux aux Z. A. D., à savoir de geler inutilement les terrains et de peser ainsi, *a contrario*, sur le marché foncier en évitant que ce marché ne s'alimente pas des surfaces importantes.

Etre juste, monsieur le ministre : je vous dis tout de suite que lorsque le paysan propriétaire ou locataire, l'artisan, le commerçant savent que la puissance publique leur prendra tôt ou tard leur propriété, alors ils ont un réflexe second, après un réflexe provisoire de refus, qui les pousse à vendre pour éviter d'être spoliés et à demander que la puissance expropriante acquière rapidement leur propriété. Et pour cela, les évaluations doivent retenir toute notre attention.

J'ai dit, dans la discussion générale précédente, que dans la perspective d'acquiescer chaque année des surfaces de plus en plus grandes dans les agglomérations françaises, au moins dans cent cinquante d'entre elles, les plus importantes, nous devons assurer les paysans, les arboriculteurs, les horticulteurs, les pépiniéristes et les maraîchers que trois critères importants seront respectés pour les évaluations de leur terrain.

Premièrement, il faut considérer leur terrain comme un instrument de travail et définir, à partir de critères appropriés, en accord avec les chambres d'agriculture et la fédération des exploitants agricoles, le montant de la valeur intrinsèque de la terre selon sa productivité.

Deuxièmement, il faut l'évaluer selon le coût des terres de substitution qu'il faudra proposer, dans des zones limitrophes ou à l'état ponctuel, aux paysans qui sont expropriés.

Troisièmement, il faut aussi évaluer la distance qui sépare les terres acquises ou réservées des centres équipés. Après une

autre expérience réalisée dans ma ville, qui s'est traduite par un succès puisque l'expropriation s'est limitée à 2 p. 100 sur trois cents hectares acquis, je puis affirmer que ces critères de base sont ceux d'une large politique d'expropriation sans lesquels vous vous heurterez à des conflits qui feront parfois, monsieur le ministre, reculer certains maires ou certaines municipalités devant l'application de leur plan directeur.

Voilà pour la justice. En ce qui concerne la rapidité, le délai d'un an et demi que les nouveaux textes proposent à notre assentiment, entre le moment où la demande d'aliéner sera présentée à la collectivité expropriante ou à l'établissement public par un propriétaire privé et le moment où cette collectivité va acquiescer est trop long : six mois entre la demande et la décision de la collectivité plus une année entre la décision d'acquiescer et le paiement. Il faut aller plus vite. Celui qui est sûr de voir son bien disparaître exige une indemnisation, d'autant plus rapidement que ce sera pour lui un moyen de saisir toute occasion de racheter une maison, un terrain, de revaloriser et de réinvestir sa créance ailleurs que dans une zone d'aménagement différé.

D'autre part, n'oublions pas les droits des locataires et notamment des fermiers. Premièrement, il faut les prévoir en droit et ce sera l'objet d'amendements que j'ai contresignés avec M. Cornette. Deuxièmement, les prévoir en fait et je vous propose même de me répondre à la question suivante : accepteriez-vous de recommander aux préfets et aux directeurs de l'équipement que les terres qui vont être « zadasées » et parfois acquises par les collectivités puissent être mises à la disposition des locataires, et notamment des fermiers, pendant des durées de baux équivalentes aux durées des baux jusqu'à présent appliqués par le propriétaire précédent, de manière à ne pas stériliser les sols avant même que l'on y construise ? Cette question importante pourrait être réglée sous forme de circulaires qui aideront aux acquisitions de terrains.

Enfin, je voudrais aussi traiter des éléments financiers car si je vous presse de pousser les collectivités à acquiescer ce qui est réservé, c'est en même temps pour que vous leur en donniez les moyens financiers.

Quels sont les moyens actuels ?

Je vous ai demandé, et vous ne m'avez pas encore répondu, où sont les 20 milliards d'anciens francs mis théoriquement, au taux de 6 p. 100, à la disposition des collectivités par la caisse d'équipement des collectivités locales ? Rien n'a été mis en place.

Deuxièmement, vous donnez 4 milliards de la part du F. N. A. F. U., caisse des dépôts : 2,5 milliards pour le droit de préemption de l'Etat, 1,5 milliard pour assurer le droit de préemption des collectivités. Cette dotation est à la fois compliquée et insuffisante en volume. Je vous propose, moi aussi, d'adopter un principe à la fois clair et simple.

Lorsqu'une collectivité aura à acquiescer très vite, à la demande de certains propriétaires, l'ensemble de leurs biens, il faudra qu'elle puisse disposer d'abord de fonds du F. N. A. F. U. d'au moins 10 milliards d'anciens francs placés à très court terme, à deux ans, au taux réel bonifié de 2,5 p. 100, et ensuite de 50 milliards à moyen terme, quinze ou vingt ans, dont une moitié serait apportée par la caisse d'équipement des collectivités locales au taux de 5 p. 100, encore bonifié de 1 p. 100 par rapport au taux actuellement proposé, et l'autre moitié par le Crédit agricole pour les communes rurales à un taux bonifié, c'est-à-dire au taux net de 5 p. 100.

Vous disposeriez donc, de deux mécanismes complémentaires et très souples dans leur fonctionnement : l'un à très court terme, deux ans, grâce au F. N. A. F. U. — le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme — l'autre de relais, sur quinze ou vingt ans, grâce à la Caisse des dépôts ou au Crédit agricole.

Vous devriez inclure ces mécanismes, avec l'accord du ministre de l'économie et des finances, dans le VI^e Plan, de telle façon que, selon la progression de la construction, la progression parallèle des acquisitions préventives de terrains puisse également se développer.

Voilà des propositions simples, claires, que tout le monde pourrait comprendre, depuis les chambres d'agriculture jusqu'aux maires, en passant également par les caisses. Elles ne figurent pas dans la loi, mais j'estime — et ce sera ma conclusion, monsieur le président — que l'Assemblée stériliserait ses efforts et que le législateur, finalement, aurait travaillé pour peu de chose si l'appareil juridique, les instruments d'achat et d'aménagement que vous avez proposés n'étaient pas doublés par les moyens financiers correspondants. Le pays pourrait presque se demander si le législateur agit d'autant plus que les financiers auraient agi d'autant moins.

Par conséquent, la politique que je vous suggère complète celle que vous nous proposez et je serais heureux, monsieur le ministre, bien que je sorte du domaine législatif pour entrer dans le domaine réglementaire que vous puissiez répondre aux questions que je vous ai posées. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Granet.

M. Paul Granet. Mesdames, messieurs, mon point de départ pourra paraître très éloigné des problèmes de l'urbanisme, mais en apparence seulement, et vous le savez bien, car tout le monde ici comprendra mon propos lorsque j'évoquerai la vague de criminalité, de désordres qui accompagne, dans toutes les nations industrielles, le phénomène urbain.

Après les Etats-Unis et en même temps que l'Italie et l'Angleterre, la France est touchée et beaucoup de nos débats portent sur le thème de l'ordre.

Certes, nos désordres ont des causes conjoncturelles et certes il faut essayer, au jour le jour, de maintenir l'ordre, mais nos désordres puisent aussi leur origine dans notre civilisation même et, à ce titre, nous ne réglerons pas fondamentalement et durablement le problème en multipliant simplement le nombre des soldats de l'ordre.

La cité que nous connaissons engendre le désordre, et les choix d'urbanisme que nous allons opérer feront le bonheur ou le malheur des ministres de l'intérieur du XXI^e siècle.

Il n'est pas douteux que la carte du désordre et, dirons-nous, de la sérénité, recoupe, en partie, la carte des concentrations urbaines et du monde rural. Nul doute non plus qu'à l'intérieur même des concentrations urbaines, ce sont les plus récentes qui connaissent le plus fort pourcentage de délits de droits commun.

C'est dire notre responsabilité et l'importance de ce débat, car nous sommes ici pour méditer puis pour décider des méthodes d'urbanisme, mais les méthodes préfigurent l'urbanisme. L'urbanisme d'aujourd'hui, c'est la ville de demain et la ville de demain, c'est la totalité de nos problèmes politiques.

Monsieur le ministre, lorsque vous avez pris les responsabilités qui sont aujourd'hui les vôtres, nous étions, dirons-nous, en plein snobisme de la ville nouvelle et du plan d'urbanisme. Un corset avait encadré le secteur économique dont vous assumez la charge.

Je rappellerai que c'est vous-même, à l'époque, qui aviez expliqué que le secteur français de la construction était certainement le plus socialiste au monde après celui de l'U. R. S. S. et que vous aviez pratiquement repris à l'encontre des villes nouvelles les critiques de MM. Pisani et Monod, parlant des « aventures intellectuelles conçues hors de toute contrainte budgétaire ».

C'est que vous n'étiez pas très tendre pour l'urbanisme. Il apparaissait comme subjectif, générateur de dérogations et entravant chaque Français, dans le libre choix, selon ses goûts, de son mode de vie. Vous lui opposiez la banalisation du sol. C'était aussi l'époque où vous envisagiez de « dézader » le « zadage » vous paraissant être, par le blocage des terrains qu'il entraîne, une cause de la cherté des terrains.

Bref, c'était une grande politique de liberté, un souffle d'air. Et ce fut très salutaire. On comprit que c'était la fin de l'urbanisme officiel, dirigiste, et comme il n'était pas question de revenir à l'urbanisme sauvage de l'entre-deux-guerres — que l'on nous épargne, à ce propos, aux uns et autres des procès d'intention aussi faux que ridicules — on crut à un urbanisme concerté que vint concrétiser très heureusement la procédure des zones d'aménagement concertée et la réforme du permis de construire.

Tout ceci était fort clairement exprimé dans une brochure que votre ministère devait distribuer largement en juin 1970 sous le titre : « L'urbanisme ».

D'où vient alors que vous semblez aujourd'hui non pas prendre un virage — le mot serait excessif — mais faire quelque peu machine arrière par rapport à cette politique ? Car le ministre d'aujourd'hui, qui va essayer à nouveau de remplir les villes nouvelles — pardonnez-moi l'expression — ou qui annonce l'extension des Z. A. D., n'est plus tout à fait le même que celui d'hier.

A priori, monsieur le ministre, je ne vous le reprocherai pas. Car je suis contre tous les blocages, y compris celui de la pensée officielle. Mais j'aimerais comprendre ce qui s'est passé et savoir où nous allons.

Ce qui s'est passé est simple et vous n'en êtes pas directement responsable ; nous n'avons pas réussi à maîtriser le problème foncier, c'est-à-dire à le moraliser et à créer un marché des terrains. Et à partir du moment où l'on ne réussit pas à

moraliser et à dominer le problème foncier, il ne reste plus qu'à revenir aux solutions dirigistes, c'est-à-dire aux Z. A. D., aux ateliers d'urbanisme fonctionnalisés, aux Z. U. P., aux villes nouvelles et, finalement, à la promotion d'Etat, autrement dit à la concentration urbaine et — vous le savez — à la ségrégation sociale, la *middle class* opérant la reconquête des villes anciennes et abandonnant les Z. U. P. et les villes nouvelles aux offices d'H. L. M.

Vous avez récemment déclaré — et je vous approuve entièrement — qu'il n'était pas permis de laisser le propriétaire d'un sol bénéficier de la plus-value que lui apporte l'extension de la ville toute proche ou l'effort d'équipement de la collectivité publique. Le sol a une valeur agricole. Lorsqu'il devient constructible par suite soit d'une décision d'urbanisme, soit de la réalisation d'équipements publics, sa valeur s'accroît et il n'est pas normal que cet accroissement de valeur bénéficie — totalement en tout cas — au propriétaire.

La collectivité publique n'a pas à faire de cadeau à certains propriétaires qui ne sont pour rien dans la plus-value de leurs terrains. C'est de l'enrichissement sans cause et donc, en fin de compte, de la spéculation.

Surtout, on ne verrait pas pourquoi un propriétaire s'enrichirait, tandis que son voisin ne bénéficierait d'aucune plus-value, parce qu'il aurait eu la malchance de voir édifier une école sur son terrain ou parce que celui-ci se trouverait sur le plan à quelques mètres au-delà du coup de crayon de l'urbaniste qui a défini la zone constructible.

Tout cela est assurément inique. Il faut donc soit trouver le moyen de récupérer les plus-values, soit accepter l'étatisation ou la municipalisation des sols.

Si je comprends bien, le Gouvernement n'ayant pas retenu vos propositions d'impôt foncier, nous nous engageons sur la voie de l'étatisation des sols.

En effet, que va-t-il se passer demain ? Chaque région va avoir un schéma directeur et chaque agglomération un plan d'occupation des sols.

Si l'on veut éviter, d'une part, que les propriétaires des terrains déclarés constructibles et affectés d'une densité intéressante ne profitent d'une plus-value sans cause et, d'autre part, que les propriétaires des terrains déclarés non constructibles ou affectés d'une servitude publique ne soient arbitrairement lésés, il va falloir que vous « zadiez » très largement, je dirai même — et j'appelle tout spécialement votre attention sur ce point — que, dans la logique de votre politique, vous « zadiez » la totalité des terrains constructibles. En effet, si vous n'en « zadez » qu'une partie, plus celle-ci sera importante, plus la spéculation se portera sur la petite partie non « zadée », ce qui entraînera des hausses fantastiques de prix.

Le « zadage » a sa logique ; elle vous entraîne normalement à « zader » tout ce qui est ou sera constructible. Et pour en faire quoi ? Chacun sait que les propriétaires des sols « zadés » ne vendent plus. Ils attendent. Quoi ? Ils n'en savent rien, mais ils attendent.

Si les sols « zadés » ne sont pas vendus à des constructeurs privés, ils devront être appréhendés par la puissance publique, à charge pour elle, bien sûr, de les recycler selon des techniques appropriées dans le secteur privé.

Ce recyclage va poser des problèmes de modalités. Et des problèmes sérieux. Je n'en voudrais pour exemple que le premier concours pour le recyclage des terrains d'Evry-Petit-Bourg. Mais là n'est pas l'essentiel de mon propos. L'essentiel est de savoir à quel moment la puissance publique recyclera les terrains qu'elle aura appréhendés à la suite de « zadages ».

Si elle attend — et ce serait conforme à ses intentions — de les avoir viabilisés, on peut pronostiquer à tout coup, étant donné l'extraordinaire lenteur avec laquelle l'administration viabilise les terrains qu'elle détient en réserve, que les années à venir vont être marquées par une extraordinaire pénurie de terrains constructibles immédiatement.

Ce ne sera pas pour vous étonner, monsieur le ministre. Vous l'avez déjà indiqué à plusieurs reprises : le « zadage », c'est la pénurie des terrains constructibles.

Vous avez bien raison et vous n'échapperez pas à votre analyse. Ou vous ne « zadez » qu'une partie des terrains constructibles et vous déchaînez sur les autres la spéculation, vous provoquez des distorsions insoutenables entre propriétaires de terrains voisins. Et tout cela se traduira, là où la puissance publique n'interviendra pas, par des hausses considérables ; là où elle interviendra, par des mécontentements relativement justifiés parce que, après tout, pourquoi quelques propriétaires bénéficieraient-ils de plus-values d'enrichissement et pas les autres ?

Où vous « zaderez », deuxième hypothèse, la totalité de ce qui est constructible et alors vous bloquerez la construction, parce que la puissance publique n'a pas la possibilité d'équiper les milliers d'hectares qui doivent être construits chaque année. Toutes les Z. U. P., les villes nouvelles, les zones d'habitation ont du retard ou sont déficitaires.

Alors vous allez sans doute me dire : on va « zader », la puissance publique va appréhender et puis on va recycler les terrains tout de suite, à charge pour les constructeurs de les équiper. On signera avec eux des conventions.

Mais, dans ce système, la plus-value que vous interdirez au propriétaire du sol, vous la donnerez au promoteur-constructeur, ce qui est tout aussi amoral et anormal.

Vous pouvez, bien sûr, mettre en concurrence les constructeurs-promoteurs et vendre votre terrain au plus offrant. Autrement dit, ce serait la puissance publique qui récupérerait la plus-value. C'est ce que l'on appelle le capitalisme d'Etat et cela se termine toujours de la même façon : la plus-value est engloutie par les frais généraux. Ce n'est pas la meilleure utilisation économique du profit capitaliste !

Vous pouvez aussi exiger des constructeurs-promoteurs qu'ils vous présentent leur plan financier, et fixer vous-même le prix de vente des appartements qu'ils édifient. Cela pose le petit problème de savoir pourquoi vous choisirez tel constructeur-promoteur plutôt que tel autre. Mais, enfin, c'est théoriquement possible.

Mais, au bout de cette évolution, vous n'aurez vraiment plus rien à envier à votre collègue de Moscou. La bureaucratie aura repris ses positions dans votre ministère. Je sais que ce n'est pas cela que vous voulez. Vous voulez un marché des terrains, vous voulez récupérer les plus-values, vous voulez l'efficacité, vous voulez des choses simples.

Comme un grand nombre de mes collègues, j'enseigne, monsieur le ministre, et je dis souvent à mes élèves : « N'acceptez que ce que vous comprenez ». Où irions-nous si les députés décidaient de ne voter que ce qu'ils comprennent parfaitement ?

Cette politique de « zadage » va vous conduire à des situations incompréhensibles. Elle sera un instrument qui, entre vos mains, sera dans une certaine mesure utile, mais elle ne règlera pas le problème — je crois que c'est votre sentiment — comme l'aurait réglé l'impôt foncier.

La seule manière de régler les problèmes et les distorsions qui existent entre les terrains constructibles et ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui ne le sont pas et ceux qui le sont pas encore, ceux qui sont grevés aujourd'hui de servitudes et ceux qui le seront demain ou après-demain, car tout urbanisme est évolutif, la seule manière de ne pas créer de distorsions entre les terrains « zadés » et ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui seront expropriés et ceux qui ne le sont pas, entre les terrains nus constructibles et le tissu mité également constructible dans ses parties nues comme dans ses parties insuffisamment denses, c'est l'impôt foncier déclaratif.

La longueur de l'énumération que je viens de faire — et on pourrait encore la subdiviser — prouve la complexité du problème. Bientôt chaque terrain sera un cas. Allez-vous légiférer pour chaque cas, appliquer une politique à chaque cas ? Vous ne le pouvez pas, monsieur le ministre.

L'impôt foncier déclaratif qui devrait s'appliquer à la totalité du territoire, aussi bien aux terrains bâtis que non bâtis, règle votre problème. Vous en connaissez l'économie. Chaque propriétaire déclare lui-même la valeur de son terrain et paie l'impôt sur cette valeur déclarée. Si demain il le vend ou s'il est exproprié, il paiera une taxe de plus-value calculée proportionnellement à la différence entre l'assiette de l'impôt annuel et le montant de la vente.

Le système est simple. Certes, quelques cas particuliers sont à prévoir et sa formulation peut être plus complète.

Nous avons effectué, au sein d'un club auquel je participe, « le club du contrat social », une étude à ce sujet et nous la tenons, si vous le souhaitez, à votre disposition.

Nous sommes arrivés à cette conclusion que l'impôt foncier déclaratif peut fonctionner. Il aboutit à une règle simple entre les propriétaires des terrains, chacun faisant son bonheur ou son malheur. Chacun est soumis à la même règle qu'il connaît à l'avance.

Il supprime les distorsions créées par les expropriations. Il appuie les Z. A. D. devenues inutiles. En un mot, il libère l'urbanisme.

C'est le deuxième intérêt de l'impôt foncier, qu'on n'a pas assez souligné. On dit souvent qu'il est plus simple et plus

juste et c'est vrai. Mais ce qu'on ne dit pas assez, c'est qu'il libère l'urbanisme parce qu'il permet d'étendre, autant que de besoin, les zones constructibles. Il rend possible un vrai marché des terrains.

Que se passe-t-il aujourd'hui ? Pourquoi s'est-on lancé dans une politique de ville nouvelles et de « densification » qui me paraît socialement dangereuse et qui, de plus, ne correspond pas aux vœux des Français ? Parce qu'on ne maîtrise pas le problème foncier. Les terrains sont chers ou ils sont longs à acquérir. Les fonds publics pour financer ou préfinancer les équipements manquent. Alors on surdensifie. On lance des villes de 500.000 habitants avec des densités démentielles de 300 logements à l'hectare.

Que se passerait-il avec un impôt foncier déclaratif ? Il y aurait des schémas directeurs. La puissance publique ferait des centres urbains structurants ou restructurants. Il en faut et c'est la mission de la puissance publique. Ensuite, le schéma directeur prévoirait de vastes zones, assez grossièrement délimitées, qui seraient constructibles. Sur ces zones, vous conserveriez un pouvoir d'appréciation des projets par le biais des conventions de Z. A. C. Car il faut, bien sûr, que vous gardiez un pouvoir d'appréciation pour vous assurer de la qualité architecturale et de la présence des équipements.

Grâce à l'impôt foncier déclaratif, vous aurez ainsi créé un marché des terrains et vous aurez rendu à l'urbanisation sa souplesse et à l'initiative sa liberté. Vous aurez débloqué ce secteur économique.

Que peut-on reprocher à ce système ? D'être difficile à mettre en place ? Certainement pas plus que le système des plans d'occupation des sols et des Z. A. D. De constituer un impôt sur le capital ? Pourquoi pas ?

On a dit qu'il s'agirait d'un impôt impopulaire. Mais sera-t-il aussi impopulaire que ces plans d'occupation des sols qui, visés du côté des professionnels et des élus locaux, sont à refaire dès qu'ils sont terminés et qui, visés du côté des propriétaires, codifient l'arbitraire et l'injustice ?

L'impôt foncier sera-t-il aussi impopulaire que la politique de « zadage » et d'expropriation qu'il va falloir pratiquer faute d'impôt foncier ? J'en doute.

Monsieur le ministre, j'éprouve quelques scrupules à vous faire toutes ces remarques parce que tout démontre que vous avez parfaitement la maîtrise de ce problème. Le Gouvernement ne vous suit pas toujours ? Je le déplore vigoureusement.

M. le ministre de l'éducation nationale va nous présenter une loi qui est la suite logique de la loi d'orientation universitaire. Vous n'avez pas pu nous présenter une loi qui soit la suite logique de la loi d'orientation foncière. J'espère que ce n'est que partie remise, car ce qui est en cause derrière l'impôt foncier — et là je retrouve mon introduction — c'est la libération de l'urbanisme, c'est la ville que nous voulons, c'est la société qualitative de demain.

Nous sommes quelques-uns à penser que la société de demain ne sera celle que nous appelons de nos vœux qu'à deux conditions.

La première, c'est que tous les Français aient des logements modernes, et surtout — cela correspond à leurs vœux, nous le savons — des logements individuels ; la seconde, c'est qu'ils vivent dans des villes qui soient à l'échelle de notre société, de nos instincts, de notre univers mental, c'est-à-dire qui soient beaucoup plus près, comme vous venez de le dire, de 150.000 que de 500.000 habitants et qui s'édifient le plus souvent à partir d'un centre historique.

Or ces objectifs ne posent pas de problèmes d'urbanisme. Ils posent un problème de maîtrise du sol. Nous en reparlerons d'ailleurs la semaine prochaine à propos du VI^e Plan. Comment a-t-on pu édifier ce plan sans aborder le problème de la maîtrise du sol ?

Je pense, monsieur le ministre, que vous êtes le seul à pouvoir faire cette politique. Vous nous avez d'ailleurs dit qu'elle n'était pas abandonnée. C'est là une double raison de vous faire confiance, en formulant le vœu que les conseils ministériels, interministériels, directionnels, et j'en passe, dont l'objet est de débloquer la société, n'aboutissent pas, tout au contraire, à la bloquer. Il faut réformer nos structures. Il faut du courage, dit-on, pour le faire. Mais, monsieur le ministre, appuyez-vous sur nous. Que je sache, ce n'est jamais sur ces bancs que l'on vous a refusé, depuis le début de cette législature, une seule réforme de structure ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Fontaine.

M. Jean Fontaine. Monsieur le ministre, en présentant vos projets à l'Assemblée, vous avez dit qu'ils constituaient une véritable réforme.

Cette réforme, vous la considérez nécessaire, parce que, sans elle, l'argent serait mal utilisé; complète, car elle marque un changement de cap dans la politique du logement; efficace, en ce qu'elle permet de faire plus avec le même volume de crédits; juste enfin, puisqu'elle accorde par priorité l'aide de l'Etat aux plus défavorisés.

Vous avez fait part également — mais devant la presse — de votre souhait que cette réforme soit jugée non d'après le volume de la construction, mais sur son caractère social. C'est donc sur le plan du « foncier » au profit du « social » que je me placerai pour vous présenter quelques observations.

Le droit au logement est aujourd'hui fondamental. Il prend une part de plus en plus importante dans les préoccupations de nos concitoyens qui, pour en user, doivent nécessairement faire appel à l'Etat, lequel se manifeste de différentes façons.

Il convient donc que cette aide soit avant tout dirigée vers les secteurs non spéculatifs. En effet, il est bon que les crédits affectés au logement, et qui représentent l'effort de la nation, puissent aller à leurs véritables destinataires, qu'ils soient utilisés pour financer une politique du logement social. Car vous conviendrez avec moi que la politique suivie jusqu'à maintenant a ignoré les familles les plus déshéritées et a profité surtout à une minorité de privilégiés. C'est devant pareille constatation que vous avez décidé de réagir, et vous m'en voyez fort aise.

Si, dans notre département, les crédits consacrés jusqu'à présent au logement sont importants — je dois le reconnaître — il n'en reste pas moins que nous subissons une crise du logement qui s'aggravera de plus en plus, car la vague démographique qui a déferlé sur les écoles submerge maintenant le marché du logement.

Dans ces conditions, il est normal d'accorder la priorité au logement, et particulièrement au logement social.

Mais il convient de définir ce que nous entendons par logement social.

Pour nous, le logement social est, sans contestation possible, celui qui permet à nos compatriotes de trouver un toit convenable et agréable. Les architectes, il faut bien le dire, ont trop tendance à tout uniformiser et à faire des villes innommables. Il nous faut une architecture adaptée.

En aucun cas — et sur ce point je suis formel — nous ne pourrions accepter que l'on construise des bidonvilles améliorés sous le fallacieux prétexte que ce qu'on offre représente un progrès par rapport à ce qui existe. Mes compatriotes, qui vivent dans des habitations vétustes, souvent sans confort et sans hygiène, souhaitent obtenir un logement qui ne soit pas construit n'importe comment avec n'importe quoi et n'importe où. Ils veulent être logés décemment, car il y va de leur dignité de citoyens français.

C'est pourquoi il importe au plus haut point que les règles de l'urbanisme soient très rigoureuses et que les logements à réaliser correspondent au degré de civilisation de notre pays et au progrès de notre société. C'est là une exigence à la fois humaine et civique.

Dans le même esprit, il convient tout particulièrement de veiller à l'environnement. Nous nous refuserons toujours à admettre qu'on puisse installer sur le terrain, dans la nature, au niveau du logement, un cloisonnement entre catégories sociales: un type de logement pour les riches et un autre pour les pauvres.

Nous ne pouvons pas, dans le même temps, travailler pour que s'instaure l'égalité des chances et tolérer une ségrégation en matière de logement. Monsieur le ministre, vous l'avez dit hier en parlant des « cités-dortoirs ». Je le répète, en écoutant votre observation à l'ensemble du monde rural.

Après d'autres, je dirai que l'urbanisme ne doit pas s'en tenir à une fonction utilitaire, mais qu'il doit réaliser l'ambition de rendre la vie de l'homme plus agréable, plus commode et — pourquoi pas ? — plus heureuse.

C'est la raison fondamentale pour laquelle vous nous voyez passionnément attachés à la recherche d'un habitat meilleur en faveur de ces « oubliés de la croissance ».

Nous savons que pour atteindre cet objectif, une aide est nécessaire. Elle se manifeste sous deux formes: l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

De l'aide à la personne, mes collègues MM. Rivierez et Cerneau vous ont dit ce que nous en pensons. Vous n'avez pas cru

devoir les suivre. Nous le regrettons et nous continuerons de le regretter. Le Gouvernement a commis là une faute: j'allais dire, plus qu'un crime, une faute.

Mais revenons à notre propos: l'aide à la construction sociale.

Il convient d'encourager les mesures qui visent à adapter les loyers aux ressources des catégories les plus défavorisées. Aussi convient-il de remettre en cause la situation de ceux qui bénéficient déjà de ressources généralement très élevées. C'est pour briser cette anomalie qu'il importe de moduler les aides de l'Etat afin qu'elles profitent surtout aux plus défavorisés d'entre nous et qu'elles aillent avant tout au secteur social.

Il est anormal, voire immoral de donner à ceux qui n'en ont pas besoin et de refuser à ceux qui en ont le plus grand besoin, parce que le gâteau à déjà été partagé et que ce sont généralement les mieux nantis qui sont servis les premiers.

Poursuivre une politique sociale du logement c'est, bien sûr, mettre en place un système permettant d'acquérir les terrains nécessaires aux habitations dans des conditions acceptables et à la portée de tous.

Il nous paraît immoral aussi que ceux-là mêmes qui veulent se loger soient pénalisés par la hausse intervenue sur les valeurs foncières à la suite d'investissements réalisés sur fonds publics. A cet égard, vous avez parlé de renforcer l'action administrative. Pensez-vous que le but recherché sera atteint?

En effet, lorsqu'on parle de lutter contre la spéculation, nous en sommes bien d'accord, mais là, il s'agit d'une spéculation très particulière. Les propriétaires de terrains ne prennent pas de risques. Ils bénéficient d'une plus-value qui est fonction de la valorisation apportée à leur fonds par des travaux financés par la collectivité publique.

Il faudrait que cette plus-value puisse être récupérée.

Vous avez pensé à plusieurs solutions, et M. Claudius-Petit avait émis une idée qui, à mon sens, avait une certaine valeur, celle d'instituer un impôt sur les plus-values foncières.

Notre collègue M. Granet vient de parler d'un impôt déclaratif. Il y a certainement une formule à trouver pour que ces plus-values n'aillent pas « engraisser » des gens qui n'en ont absolument pas besoin puisqu'ils sont déjà suffisamment nantis.

Une politique du logement social, si elle se veut efficace — et vous entendez qu'elle le soit, monsieur le ministre, puisqu'il s'agit de faire plus avec le même volume — suppose une réduction de son coût sans pour autant que soit mise en cause la qualité du logement. J'y insiste, car nous ne voulons pas de bidonvilles améliorés.

A cet effet, vous devez donner aux communes la possibilité d'acquérir des terrains, de constituer des réserves foncières, et c'est le but que vous recherchez. Il faut prévoir un système de financement beaucoup plus large permettant aux communes d'y faire appel quand elles en ont besoin.

Vous avez dit que ces réserves foncières pourraient être affectées non seulement à des objectifs bien précis et immédiats, mais aussi à des objectifs à plus long terme. Alors, il importe de convaincre les préfets qui, en général, ne donnent pas l'autorisation d'acheter des terrains sans affectation préalable.

J'approuve votre objectif, monsieur le ministre, mais agissez auprès des préfets.

Veillez m'excuser de sortir maintenant du sujet, mais je voudrais dire quelques mots du secteur I.L.M. qui, dans nos départements, souffre d'un handicap sérieux; je veux parler des fameux « prix plafonds toutes dépenses confondues » et de la distance, qui grèvent énormément nos budgets.

En un an, nous avons dû subir une majoration des frais de transport de 15 p. 100. Il n'est pas normal que les prix plafonds soient chez nous les mêmes qu'en métropole. Il importe donc de reviser le « zonage » sans pour autant toucher au standing et aux normes.

Il faut adopter les normes, puisqu'elles conditionnent les prix, mais ne pas en changer. Autrement dit, le « zonage » et la fixation des prix plafonds toutes dépenses confondues doivent tenir compte du handicap de la distance.

Ma dernière observation vise à faciliter l'accès à la propriété pour les plus défavorisés. L'apport qui leur est demandé est très important. En matière de prêts et de subventions, ne pourrait-on tenir compte de la dépense globale de la construction? Ainsi ces pauvres gens pourraient accéder à la propriété sans faire un apport personnel qui dépasse leurs possibilités financières.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques que je souhaitais vous présenter au sujet d'une politique sociale du logement, plus particulièrement dans les départements d'outre-mer.

Mais avant d'en terminer, permettez-moi d'émettre un vœu. Puissiez-vous trouver les moyens d'établir un équilibre entre les loyers et les salaires !

Ce régime de droit commun n'est ni sain ni juste, qui permet aux propriétaires de fixer les prix des loyers comme ils l'entendent et de donner congé à leurs locataires suivant leur bon plaisir.

Sans aller jusqu'à spolier les propriétaires, il importe d'instaurer, dans nos départements lointains, un système de protection garantissant ce droit au logement dont je parlais au début de mon intervention, dans des conditions acceptables pour tous, les loyers étant en harmonie avec les salaires pratiqués dans le secteur privé.

Je vous remercie, monsieur le ministre, de l'attention que vous avez bien voulu prêter à mes propos. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Arthur Charles.

M. Arthur Charles. Monsieur le ministre, mon intervention portera sur deux points qui me semblent caractériser l'esprit des projets que nous devons examiner.

En premier lieu, vous envisagez d'étendre les Z. A. D. « afin de couvrir convenablement, par des mesures de protection foncière adéquates, les secteurs devant faire l'objet d'une particulière expansion ». A cette fin, le projet de loi n° 1760 prévoit, d'une part, un assouplissement de la procédure de mise en Z. A. D., d'autre part, un allongement de la durée de ces Z. A. D. qui, de huit ans, passeraient à seize ans.

Si je souscris bien volontiers à l'objectif défini, à savoir la prise de mesures adéquates pour faciliter l'urbanisation, je m'interroge sur l'opportunité et l'efficacité des moyens qui nous sont proposés.

La politique des réserves foncières que vous préconisez est-elle conçue et appliquée en tenant compte des réalités de l'urbanisation et des contraintes des autres secteurs ? En clair, monsieur le ministre, nous sommes un certain nombre ici à craindre que l'extension des Z. A. D. ne soit démesurée par rapport aux besoins réels.

Nous serions, par ailleurs, désireux de voir ces Z. A. D. limitées aux seuls périmètres sensibles et coordonnées avec la politique de mise en place des plans d'aménagement ruraux.

Enfin, la multiplication des Z. A. D. n'est-elle pas contraire à la politique que vous énoncez vous-même : celle d'un habitat efficace.

Les Z. A. D. représentent-elles bien un moyen adapté de constituer des réserves foncières ? Initialement, elles n'ont pas été faites pour cela. Cette transformation et surtout leur extension vont poser, dans les milieux agricoles, de très graves problèmes sur lesquels j'aurai à revenir lors de la discussion de certains amendements.

En deuxième lieu, monsieur le ministre, vos projets, et tout particulièrement le projet n° 1777, visent à peser sur le prix du foncier.

Si nous sommes d'accord avec vous pour instituer une procédure tendant à limiter la spéculation foncière, il ne nous est pas possible, sous ce couvert, d'accepter que soient spoliés certains expropriés dont un très grand nombre doivent se réinstaller.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 1777 est, à cet égard, tout à fait significatif lorsqu'il précise que le Gouvernement a voulu réserver un sort particulier aux petits propriétaires de maisons d'habitations principales afin de leur permettre de se réinstaller convenablement. A contrario, cela veut dire que tous les autres expropriés, les agriculteurs, qu'ils soient propriétaires ou fermiers, les petits commerçants et artisans, seront, eux, spoliés.

Je me rallierai donc aux très nombreux amendements qui nous seront soumis et qui tendent à faire respecter les principes généraux du droit et de la Constitution, et tout particulièrement le principe suivant lequel nul ne peut être privé de sa propriété sans juste et préalable indemnité.

Dans mon esprit, une juste indemnité est une indemnité qui permet à un agriculteur, à un commerçant, à un artisan, touché par une expropriation, de racheter un outil de travail comparable à celui dont il vient d'être privé. Et en cela, je rejoins totalement les suggestions que M. Royer a faites il y a un instant.

Dans cette optique, monsieur le ministre, j'aurai à soutenir de nombreux amendements concernant le mode d'évaluation des biens expropriés, l'intervention du juge de l'expropriation qui doit demeurer souverain quant à l'appréciation des biens expropriés, et surtout l'indemnisation des exploitants agricoles qui seront gravement lésés par ces projets de lois. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Collette.

M. Henri Collette. Mon propos sera bref devant cet hémicycle qui serait totalement vide si quelques députés parisiens n'avaient eu la gentillesse d'assister à notre débat, alors qu'ils ne sont pas concernés par les Z. A. D. (Protestations sur divers bancs.)

M. Roland Carter, rapporteur. C'est un point de vue !

M. Henri Collette. Je ne crois pas que ces textes modifieront le prix des terrains sur les Champs-Élysées ou à Neuilly.

M. Roland Carter, rapporteur. Il n'y a pas que les Champs-Élysées !

M. Henri Collette. Je le sais, mais je répète que ces projets n'auront pas pour effet de modifier la valeur des terrains dans les endroits où les prix sont probablement les plus élevés du monde. Mais j'aurai l'occasion de m'expliquer avec vous sur le faux problème de la valeur des sols, car, à vous entendre, messieurs, la cherté de la construction serait due au prix des terrains. Nous avons entendu, à ce sujet, des énormités et nous aurons soin de rétablir la vérité lorsque nous examinerons le projet de loi concernant les expropriations.

Ce qui nous intéresse avant tout, monsieur le ministre, c'est de savoir comment et où vous trouverez les crédits nécessaires pour payer les propriétaires dont les exploitations agricoles ou les immeubles seront situés à l'intérieur des Z. A. D.

Mes chers collègues, je parle d'un problème que je connais bien puisqu'une Z. A. D. a été créée dans mon département à proximité immédiate du futur tunnel sous la Manche. Or, quand nous considérons le délai de seize ans que vous proposez — nous espérons d'ailleurs qu'il sera sensiblement réduit à la faveur des amendements qui nous seront soumis ce soir — nous nous demandons ce qu'il signifie. En effet, les propriétaires d'exploitations agricoles ou d'immeubles d'habitation situés dans le périmètre d'une Z. A. D. sont dès à présent dépossédés et les propriétaires de fonds de commerce pratiquement ruinés, car ils ne peuvent vendre leurs biens. C'est ainsi que tout le patrimoine commercial ou immobilier de la Z. A. D. à laquelle j'ai fait allusion est actuellement frappé d'une impossibilité de négociation, et cette situation risque de durer indéfiniment.

Nous connaissons des pères de famille qui ont cherché à vendre leur propriété, parce qu'ils mariaient leurs enfants par exemple, et qui n'ont pu y parvenir.

Des fermiers qui, à l'âge de la retraite, souhaitent quitter leur exploitation agricole ne peuvent le faire car personne ne veut s'installer, même à titre précaire, dans une ferme ainsi frappée d'une expropriation qui interviendra à une date indéterminée, d'autant que, dès l'instant où une Z. A. D. est créée, les fermiers sont même privés de leur droit de préemption.

De plus, les caisses de crédit agricole ne consentent plus de prêts, tout au moins en ce qui concerne les constructions de bâtiments d'habitation ou d'exploitation. Des prêts sont encore consentis à ceux qui s'installent pour d'autres raisons, mais les caisses — et elles ont bien raison — ne vont plus consentir de prêts aux exploitants qui habitent dans une zone où l'on doit procéder prochainement à des expropriations, lorsque, « par exemple », ils sollicitent ces prêts pour l'amélioration de leurs bâtiments.

Certaines situations sont cruelles, tout à fait inhumaines.

Sauf à vous entendre dire que vous pourrez disposer de crédits destinés à la création de réserves foncières, ou accorder des crédits soit au préfet, pour que le département achète, soit à d'autres sociétés pour qu'elles puissent inclure ces terrains dans des réserves foncières, nous ne pourrions vous suivre. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de prolonger ce débat au cours de la discussion des articles.

Pour le reste, en ce qui concerne l'urbanisme, les difficultés que nous connaissons seront encore accrues. A cet égard, j'aurais aimé que nos collègues fussent plus nombreux dans ce débat, car ils auraient pu vous dire que les surprises ne manquent pas dans tous les départements.

Il est des communes où seuls sont autorisés à construire une maison d'habitation, dans certaines parties de la commune, des salariés agricoles ou des retraités agricoles exclusivement. Dans

d'autres communes, seuls les gardes-chasse, les exploitants forestiers ou les ouvriers de la forêt sont autorisés à construire. Des retraités venant de Paris n'ont plus le droit de faire construire une maison dans le village où ils sont nés.

Monsieur le ministre, je vous communiquerai des certificats d'urbanisme, et vous verrez à quels excès conduisent cet urbanisme et ce dirigisme absolu !

Certes, aussi longtemps qu'il y aura des plans d'urbanisme, on pourra obtenir des dérogations ; mais lorsque le plan d'occupation des sols sera publié, il n'y aura plus de dérogations.

Allant de dirigisme en dirigisme, pourquoi pourrait-on supposer qu'un jour tel habitant de Paris, n'aura plus le droit d'habiter un autre arrondissement que le seizième ou le septième, en fonction de sa situation sociale ?

Nous suivrons le débat avec intérêt et nous reparlerons de tout cela à l'occasion de la discussion de chaque article.

Nous voudrions savoir si vous disposerez des crédits nécessaires pour payer dès à présent des gens qui, arrivant à l'âge de la retraite, n'ont d'autre perspective que celle de mourir chez eux sans avoir pu vendre leur fonds de commerce ou leurs autres biens avant la retraite. (Applaudissements.)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le Gouvernement ne peut que se réjouir de l'intérêt présenté par les nombreuses questions qui ont été posées par tous les orateurs. Il m'appartient maintenant d'y répondre.

Certes, au terme de cette discussion générale, je n'évoquerai que les questions de caractère général, me réservant de répondre à celles dont le caractère est plus particulier, qui concernent notamment les divers projets de loi que nous avons été amenés à examiner et ceux qu'il reste encore à examiner dans le domaine de l'urbanisme.

Auparavant, je tiens à féliciter et à remercier MM. les rapporteurs des commissions concernées — je l'ai déjà fait pour la commission des lois — dont la tâche a été particulièrement difficile en raison du délai très court dans lequel ils ont dû fournir un travail de clarification.

Il convient de reconnaître que ce travail a facilité le déroulement du débat, alors que, terriblement bousculés, nous pouvions penser que le débat serait plus difficile.

Je voudrais reprendre tous les problèmes qui ont été traités avant-hier, à l'occasion d'un débat déjà clos, et qui concernent le logement proprement dit.

Tout d'abord, les problèmes de programmation.

Plusieurs d'entre vous, mesdames, messieurs, notamment MM. Christian Bonnet, de Poulpiquet, Mme Thome-Patenôtre et M. Jason, ont posé des questions au sujet des dotations de logements, se sont plaints naturellement de leur insuffisance, soit sur le plan national, soit sur le plan local.

Il convient de remettre un peu les choses à leur place.

Je rappellerai que le débat porte — j'ai déjà insisté sur ce point — sur des réformes structurelles, l'objectif étant d'obtenir par ces réformes, une meilleure utilisation, un meilleur rendement de l'argent dépensé dans le secteur du logement, que ce soit l'argent de l'Etat ou que ce soit celui de l'épargne nationale. Mais cette réforme laisse de côté la question de la programmation physique des logements.

Je veux cependant souligner que le nombre des logements aidés depuis 1969 a non pas diminué, comme le croit M. Christian Bonnet notamment, mais augmenté.

Il était de 381.000 en 1969. Il est tombé, il est vrai, à un peu plus de 367.000 en 1970. Il est, en revanche, remonté à 390.000 en 1971. Ainsi, par rapport à 1969, près de 10.000 logements supplémentaires auront été financés en 1971.

M. Christian Bonnet. Je parlais des mises en chantier, et non des logements aidés, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'équipement et du logement. Je parle, moi, des logements aidés financés.

En outre, le délai d'attente des prêts du Crédit foncier pour les logements ayant obtenu la prime sera progressivement réduit. Il y a actuellement quelque 40.000 logements primés dont le dossier a été instruit et qui attendent le prêt du Crédit foncier.

Je puis vous annoncer qu'un rattrapage substantiel va être engagé : 25.000 logements seront débloqués en deux ans, dont 15.000 cette année. En 1971, il y aura donc, grâce à ce rattrapage, 15.000 logements financés en plus, au titre du Crédit foncier. Il en résultera évidemment une accélération des mises en chantier, dont le rythme est cependant satisfaisant.

D'ailleurs, l'autre jour, à la tribune, j'ai commis un lapsus en disant que le nombre des mises en chantier, au cours des trois dernières années, y compris 1971, était de 300.000. Bien entendu, c'est 500.000 que je voulais dire puisque, pour cette année, la « fourchette » devrait se situer entre 495.000 et 525.000 et que nous pouvons raisonnablement prévoir quelque 510.000 mises en chantier. C'est donc un beau résultat, si l'on considère le point où nous en étions il y a seulement quatre ans !

J'en arrive au secteur rural, dont a parlé M. de Poulpiquet.

Là aussi, des efforts considérables sont consentis, et des progrès réalisés. Certes, si on regarde l'avenir, on peut prévoir les effets de la réforme de la prime sans prêt, que j'ai analysée l'autre jour à la tribune et qui fera bénéficier ce secteur de 60.000 primes par an. Comme ces primes seront liées à des prêts consentis à des taux intéressants, il va de soi que cette forme de financement, qui s'intéressera à des Français dont les revenus, souvent, sont faibles, constitue un progrès considérable par rapport à la situation actuelle.

Je rappelle qu'une extension est intervenue en ce qui concerne le champ d'application des prêts au logement du crédit agricole et les crédits d'aide à l'amélioration de l'habitat rural.

Là aussi, la progression a été considérable puisque ces crédits sont passés de 80 millions de francs en 1970 à 120 millions en 1971. En fait, ils viennent d'être portés à 160 millions, ce qui permet de doubler le nombre des logements améliorés grâce à ces crédits.

Reste, bien entendu, le problème des dotations de primes. Celles-ci accusent un déficit considérable par rapport aux demandes, correspondant à peu près à deux années budgétaires, puisque, actuellement, 396.000 demandes de primes sont en instance, contre 225.000 au début de 1970.

Toutefois, contrairement à une opinion généralement répandue et qu'il convient de rectifier, la prime n'est pas un droit. Elle constitue une source de financement supplémentaire accordée par l'Etat, en fonction des crédits budgétaires, à un certain nombre de demandeurs dont la situation répond à diverses conditions spécifiques, notamment en matière de revenus.

La prime n'est donc pas liée à l'obtention du permis de construire, contrairement à ce que pensent nombre de candidats à la construction qui, faisant valoir qu'ils ont obtenu le permis de construire et que le logement qu'ils se proposent de réaliser satisfait aux normes requises, se plaignent de ne pas obtenir de prime.

En réalité, la prime — j'y insiste — constitue une aide que l'Etat accorde en fonction des crédits budgétaires et, quand beaucoup de gens la demandent, l'Etat ne peut les contenter tous en même temps. Certains doivent patienter.

M. Jacques Richard. Mais l'absence de prime entraîne l'absence de prêt, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'équipement et du logement. C'est certain, mais la question n'est pas là.

Beaucoup de gens s'imaginent — je le répète — qu'à partir du moment où ils ont obtenu le permis de construire, ils ont automatiquement droit à la prime. C'est une erreur. La prime n'est pas un droit pour tous ceux qui ont obtenu un permis de construire.

M. Henry Berger. Il faut donc commencer à construire avant d'obtenir la prime !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Restent les doléances exprimées par nombre de parlementaires au sujet de la répartition des dotations d'aide au logement, certains départements estimant que cette répartition est injuste et qu'ils sont défavorisés par rapport à d'autres.

La déconcentration, souvent réclamée, a été réalisée de façon très poussée. Actuellement, c'est au niveau de la région que s'effectue la répartition entre les départements, et le ministre responsable n'a pratiquement plus le moyen d'intervenir, si ce n'est en apportant les corrections nécessaires, grâce à l'existence d'une réserve nationale qu'il garde au début de l'année.

Après les problèmes de programmation, j'aborde les problèmes de financement.

Tout d'abord, je remercie M. Sudreau de reconnaître les efforts accomplis par le Gouvernement depuis 1963, date de son départ du ministère, pour remédier à la dégradation des aides financières de l'Etat au logement. Il a parfaitement compris la volonté actuelle du Gouvernement d'essayer de reconstituer une continuité dans les financements. C'est bien là, en effet, le trait essentiel de la réforme du financement qui vous a été proposée.

Après M. Sudreau, M. Nungesser et M. Royer ont affirmé que l'effort de mobilisation de l'épargne ne cessait de se dégrader et qu'il était insuffisant. N'exagérons rien ! Là aussi, j'opposerai à ces affirmations quelques chiffres.

En réalité, il ne cesse d'y avoir davantage d'épargne investie dans le secteur du logement, en dehors des H. L. M.

L'épargne-logement, d'abord.

En 1970, il y a eu 4.200 millions de francs de dépôts sur plan, contre 2.500 millions en 1967, année de démarrage du premier type d'épargne-logement.

On me dit qu'une partie des déposants ne solliciteront pas un prêt immobilier. Je me réjouis qu'ils aient néanmoins recours à l'épargne-logement, car l'argent déposé est affecté au seul financement du logement et, par conséquent, il bénéficie à d'autres utilisateurs qui en ont plus besoin qu'eux. C'est donc un excellent système de redistribution.

Les obligations du Crédit foncier, dont le volume n'a cessé d'augmenter, ont été de 3 milliards de francs en 1970.

Sait-on que plus de 50 p. 100 des prêts consentis par la Caisse des dépôts vont au logement ?

A la fin de 1970 a été prise la décision d'introduire directement les caisses d'épargne et d'étendre l'action du crédit agricole dans le secteur du logement. On peut évaluer à quelque 600 millions de francs par an, dès le départ, l'effort des caisses d'épargne, effort qui devrait rapidement doubler.

Dans le budget de 1972, les dotations pour logements en accession à la propriété seront considérablement renforcées, ce qui aura pour conséquence de mobiliser davantage d'épargne en faveur du logement.

M. Royer a soulevé le problème du secteur locatif. Il souhaite que ce secteur se développe et qu'apparaisse, à côté des H. L. M. locatives, un secteur assez semblable à ce qu'était, autrefois, celui des Logeco.

Je lui ai répondu par avance avant-hier en indiquant qu'un système unifié serait créé au moyen de la fusion des I. L. N. et des prêts spéciaux immédiats du Crédit foncier, renouvelés, avec une quotité de prêt principal majorée de 10 p. 100, et avec un prêt complémentaire assuré automatiquement pour les constructeurs sociaux, c'est-à-dire en faveur des H. L. M. et des sociétés d'économie mixte. Le prêt complémentaire permettrait, compte tenu du prêt principal, d'obtenir un prêt d'environ 85 à 90 p. 100 du coût du logement.

En ce qui concerne les C. I. L., ils ne pourront, bien entendu, bénéficier de ce prêt complémentaire automatique, car il leur sera possible de travailler avec le 1 p. 100.

Enfin, dans les budgets futurs, et notamment dans celui de 1972, il y aura une forte augmentation de crédits au titre des I. L. N. et de l'accession à la propriété.

M. Royer et M. Gardeil ont insisté sur la nécessité de simplifier les prêts.

Cette idée domine aussi la réforme. Il est prévu une simplification, aussi bien au niveau des prêts du Crédit foncier et des H. L. M. en accession qu'au niveau des prêts spéciaux différés, dont la vocation est transformée.

Pour les premiers, on peut considérer que le relèvement de la quotité à 70 p. 100 va chasser une partie des prêts complémentaires et, par conséquent, que l'on va évoluer vers l'octroi d'un ou deux prêts.

Cette mesure sera renforcée du fait qu'au niveau de l'emprunteur, il y aura fusion du prêt principal et du prêt complémentaire.

Au niveau des anciens prêts spéciaux différés, il y aura désormais un véritable prêt unique, car les prêts spéciaux différés n'interviendront que pour « refinancer » partiellement les prêts consentis par les banques, qui devront être précisément des prêts uniques.

M. Royer s'interroge sur l'opportunité du transfert vers les banques de prêts différés.

Pourquoi cette initiative dont j'attends beaucoup ? Je crois l'avoir expliqué l'autre jour ; peut-être n'ai-je pas été assez clair ?

L'idée essentielle est qu'actuellement la concurrence est dans le secteur bancaire insuffisante et qu'il faut essayer de sortir du monopole de fait qui existe, grâce, notamment, à des ententes et tout cela à cause des cloisonnements entre les circuits d'épargne qui vont au logement.

Il faut, par conséquent, arriver à constituer un vaste marché de l'argent où s'exerce une véritable concurrence, et c'est l'objectif qui doit pouvoir être atteint avec ce nouveau système. Le Crédit foncier interviendra pour organiser en quelque sorte la concurrence puisqu'il ne donnera son argent qu'à des établissements bancaires qui s'engageront à pratiquer des taux de prêts inférieurs à un certain seuil.

En tout état de cause — et là encore je réponds à M. Royer pour apaiser une inquiétude qu'il a manifestée — il est certain qu'il n'y aura pas moins de logements financés avec le nouveau système qu'avec l'ancien, ne serait-ce que par le maintien du système de programmation des primes. Au contraire j'espère qu'il y en aura plus, c'est ma conviction très profonde, et je compte surtout que les prêts en cause seront meilleur marché et plus nombreux.

Une question très particulière a été posée par M. Royer et par M. Nungesser concernant le financement des prêts spéciaux du Crédit foncier. Ils voulaient notamment savoir s'il devait en résulter une révision du plafond de la convention de la Banque de France.

Ma réponse est simple, mais peut-être n'est-elle pas assez précise ? L'augmentation du montant des prêts n'entraînera aucune réduction de leur nombre ; cela, c'est précis et clair. On continuera à financer le même nombre de prêts.

Comment le seront-ils ? La seule chose que je puisse dire, c'est qu'ils le seront. Le ministre des finances prendra les dispositions nécessaires pour que soient mobilisées les ressources nécessaires. Sachez d'ailleurs que le volume des prêts du Crédit foncier n'est pas limité à ce plafond de 2.085 millions de francs, comme on le dit parfois. Il atteindrait actuellement environ cinq milliards de francs, valeur de 1970.

M. Christian Bonnet. Ces 2.850 millions sont donc au titre du récompte ?

M. le ministre de l'équipement et du logement. Oui.

Je passe maintenant à diverses questions avant d'aborder les problèmes de prix et les problèmes des entreprises qui inquiètent un assez grand nombre d'entre vous.

M. Claudius-Petit voit dans le mode de financement actuel une cause de ségrégation. En réalité, il vise les plafonds de ressources. Or il faut fixer un plafond si l'on veut vraiment que l'argent de l'Etat aille effectivement à ceux qui en ont le plus besoin. Mais, en même temps, intervient une sorte de « déségrégation » si je puis dire, par deux sortes d'actions : d'une part, la simplification des types de logements qui va résulter de cette réforme apparaît à tous les plans aussi bien à celui du financement H. L. M. qu'à celui du financement aidé non-H. L. M. ; d'autre part, la politique d'urbanisme menée systématiquement au moyen des Z. A. C. imposera notamment des contrats de programme. L'existence de catégories de logements différents s'est par exemple manifestée dans le concours de la maison individuelle.

Mme de Hauteclocque a posé le problème de la réservation des logements H. L. M. aux « mal logés ». Je lui rappelle qu'en région parisienne un arrêté de 1968 permet à tous les organismes d'H. L. M. de réserver 30 p. 100 des logements de ce type à des « mal logés », désignés comme prioritaires.

Un texte de 1971 permet au préfet de prendre des dispositions analogues dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants.

Une circulaire récente vient de préciser dans quelles conditions est laissé à chaque préfet le soin de fixer les critères de priorité. Il est exact que ceux-ci ont parfois été peu satisfaisants ; en région parisienne, le seuil a été fixé à quatre mètres carrés par habitant. Cela pour la raison bien simple qu'il y a encore des familles de mal-logés en-dessous de ce seuil et que, dans ces conditions, il nous faut conserver dans la région parisienne ce seuil, je le reconnais, aussi peu satisfaisant que possible.

Mais il va de soi que chaque responsable départemental étant libre de déterminer lui-même le critère, c'est en fonction de la situation propre du département qu'il le fera. Aussi, la moyenne des critères nationaux sera-t-elle bien plus élevée que ne l'est le seuil parisien.

MM. Aubert et Christian Bonnet, Mme Thome-Patenôtre et d'autres orateurs, m'ont reproché d'avoir fixé les prix plafonds à un niveau trop bas.

Je leur répondrai d'abord qu'il faut maintenir le système des prix-plafond tant que l'organisation actuelle de la construction des H. L. M. n'aura pas suffisamment évolué. Le jour où la concurrence dont je parlais avant-hier se sera instaurée entre les offices d'H. L. M., le jour où ils auront acquis la maturité qui est le corollaire nécessaire d'une réelle responsabilité, on pourra envisager alors seulement la suppression des prix-plafonds. Je rappelle que nous nous sommes d'ailleurs déjà engagés dans cette voie en expérimentant dans une région et un département un nouveau système dit de la « programmation en valeur », qui est moins contraignant que le système des prix-plafonds.

Je veux ensuite défendre la réforme réalisée à l'automne 1970 qui s'est traduite par un relèvement des prix, notamment pour une grande partie de la province, en même temps que par un effort très net d'adaptation au réel. Le résultat de cette réforme est de permettre aux organismes d'H. L. M. d'agir beaucoup plus librement. L'anomalie que constituait la survivance d'un découpage de la France dans un certain nombre de zones déterminées après la guerre, cela, en fonction de l'importance des destructions subies, a disparu ; aujourd'hui, est appliqué un système de prix uniformisés, exception faite de Paris.

Le système a surtout acquis une souplesse beaucoup plus grande qui, d'ailleurs, est souvent ignorée : des dérogations en faveur de la maison individuelle et du secteur diffus sont accordées, ainsi que des possibilités de dépassement des prix plafonds, lorsque les conditions locales imposent des charges foncières supérieures aux limites, afin de pouvoir construire notamment dans le cœur des villes ; il appartient dans ce cas aux collectivités locales d'aider les organismes en supportant cet excédent de charge.

Enfin, cette réforme — le fait est également souvent passé inaperçu — présente un caractère de neutralité à l'égard de la taille des logements : les plafonds ont été fixés de telle façon qu'ils ne défavorisent pas les petits logements comme c'était le cas jusqu'à maintenant.

J'ai annoncé avant-hier — et c'est le troisième point important — que le Gouvernement se proposait de relever une nouvelle fois les prix ce printemps. Il veut le faire parce qu'il tient à établir une situation de vérité économique.

Puisque le 1 p. 100 ne pourra plus venir se déverser dans les H. L. M. comme les fleuves dans la mer, et empêcher les contraintes de jouer en matière de prix, il est alors normal de recréer des prix vrais ! C'est pourquoi un nouveau relèvement aujourd'hui envisagé sera renouvelé, bien qu'une augmentation générale ait été opérée à l'automne dernier.

En ce qui concerne les entreprises — j'en ai déjà parlé avant-hier — les situations sont extraordinairement diverses entre elles. Actuellement, certaines entreprises sont capables de travailler dans la limite des prix-plafonds existants, mais leur nombre en est naturellement peu élevé ; ce sont les meilleures ! Or, on ne peut mener une politique au plan national qui se réfère uniquement aux possibilités des meilleures entreprises. Il convient de tenir compte de l'aspect social et économique que représente l'industrie du bâtiment, en raison non seulement de l'importance de la main-d'œuvre qu'elle emploie, mais aussi de l'activité économique qu'elle constitue dans de nombreuses régions. C'est dire qu'il faut créer, pour les entreprises moyennes, une situation économique qui leur permette de travailler dans des conditions normales et de continuer d'assurer l'emploi dans ces régions.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de procéder à un nouveau relèvement des prix-plafonds, comme je l'ai annoncé avant-hier.

J'en viens maintenant aux problèmes d'urbanisme. D'abord en procédant du général au particulier, je répondrai à M. Claudius-Petit qui a semble-t-il assez paradoxalement prononcé l'autre jour l'éloge de la dérogation en matière d'urbanisme pour faire ensuite, je ne dirai pas l'éloge de la nécessité du désordre mais au moins le procès des inconvénients d'un ordre excessif résultant d'une planification excessive.

M. Claudius-Petit a raison d'une certaine façon : sans doute est-ce toute la difficulté de l'urbanisme, de trouver un équilibre entre la planification et la liberté. Certes, l'urbanisme ne peut pas se définir uniquement par l'ordre et s'il n'était que l'ordre, il risquerait d'être fort ennuyeux. Il faut donc dans l'urbanisme une part de spontanéité, qui implique, une certaine liberté d'expression que d'aucuns peuvent considérer comme un certain désordre dans l'aménagement urbain.

Ce qu'il faut, c'est trouver l'équilibre entre la planification, qui doit concerner le cadre général — toutes les infrastructures notamment, et elle doit être très rigide lorsqu'il s'agit de tout

ce qui est en amont — et, au contraire, une certaine spontanéité, une certaine libération qui doit apparaître dans la construction proprement dite.

Cet arbitrage, celui qui a la responsabilité de l'équipement, doit le réaliser sans cesse, et c'est évidemment une tâche difficile.

Maintenant, le problème foncier retiendra le plus naturellement mon attention comme il a retenu la vôtre.

Tout de suite, je vous dirai que, pour maîtriser ce problème, deux voies sont possibles.

La première, de caractère libéral, dirai-je, consiste à se servir de la fiscalité. L'autre, de caractère plus rigide, consiste à faire utiliser activement les procédures administratives.

Le Gouvernement actuellement a choisi la seconde. Mais à mes yeux, comme à ceux du Gouvernement, ces deux voies sont complémentaires. Il est vrai, comme l'a fait remarquer M. Granet, que la technique de la zone d'aménagement différé a des limites.

La Z. A. D. nous la pratiquons depuis déjà de nombreuses années. Elle a donné des résultats certains. Personne ne peut le nier !

Elle n'a pas donné tous les résultats qu'elle aurait pu avoir et notamment, dans certains cas, elle n'a indiscutablement pas pu empêcher la hausse des terrains, car elle stérilisait des terrains qui n'étaient pas constructibles.

Mais la cause de cette stérilisation et de cette faiblesse, c'est que la collectivité publique n'avait pas les moyens financiers de son action administrative, c'est-à-dire qu'elle ne pouvait pas intervenir financièrement lorsque c'était nécessaire dans le cadre des terrains des Z. A. D.

Maintenant que des moyens financiers importants vont être progressivement mis à la disposition des collectivités publiques, on peut considérer que la procédure de la Z. A. D. va devenir particulièrement efficace, elle pourra être développée, c'est-à-dire que pourra être augmentée la surface de ces terrains dans le pays.

Est-ce à dire qu'on peut généraliser la technique des Z. A. D. ? Non, pour des raisons tout aussi techniques que politiques. C'est pourquoi un jour ou l'autre il faudra recourir à la technique fiscale. On ne devrait d'ailleurs pas parler d'impôt foncier mais de taxe d'urbanisation. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas retenu l'application de cette taxe ? En raison d'arguments techniques, bien sûr, mais sûrement aussi pour des raisons politiques.

Les arguments techniques sont de deux ordres.

D'abord l'assiette de l'impôt n'est pas facile à déterminer. On peut recourir à la déclaration et alors c'est un système assez simple qui pourrait s'établir assez vite ; mais que d'incertitudes quant à la valeur de son application !

On peut aussi recourir à l'estimation administrative et, dans la situation actuelle des moyens de l'administration, il faudrait quelques années pour mettre en œuvre cet impôt.

Il y a également le fait que d'autres impôts existent dans ce domaine, notamment cette fameuse taxe sur les plus-values foncières dont M. Christian Bonnet a proposé, non pas la disparition mais l'aménagement et dont personnellement je souhaite la disparition — je le dis très clairement.

Mais il va de soi que, si une taxe d'urbanisation nouvelle devait être appliquée, ce devrait être à l'occasion d'un réaménagement de l'ensemble de la fiscalité touchant le sol.

Or quelle va être l'évolution dans le domaine de la fiscalité foncière des collectivités locales ? Qu'en sera-t-il de cette taxe sur les plus-values ?

En conclusion, c'est dans le cadre de mesures d'ensemble qu'une taxe d'urbanisation devra un jour être mise en œuvre.

Enfin, il y a des raisons politiques.

A cet égard, l'opinion publique n'est pas encore mûre, elle n'a pas été suffisamment préparée et, par conséquent, cet impôt doit venir en son temps. Tout le monde est opposé à la spéculation foncière, mais peu de gens ont conscience des moyens à employer pour la combattre et ne se considèrent pas eux-mêmes comme concernés par ce problème, même s'ils sont propriétaires de terrains ! Or nous savons qu'il y a, en France, des millions de propriétaires de terrain.

Des idées très justes ont été exprimées à la tribune au sujet de la nécessité de dissocier le droit de la propriété du droit de construire.

Mais, bien évidemment, il faudra du temps pour que ces idées pénètrent dans l'esprit de tous les Français. Précisément parce que le temps doit faire son œuvre, le Gouvernement, entre autres raisons, a été amené à définir ainsi sa position.

Regardons par conséquent l'autre voie, celle qui a été choisie.

MM. Petit, Bonnet, Royer, Soisson, Buot et Collette ont évoqué les problèmes des réserves foncières et des Z. A. D. Je ne parlerai pas des expropriations puisque le projet de loi qui les concerne sera discuté dans quelques jours. Mais je voudrais tout de même rappeler qu'en ce qui concerne la politique de réserves foncières, choisie par le Gouvernement, des moyens considérables vont être mis en œuvre. En 1970, ces moyens s'élevaient à 178 millions de francs pour des acquisitions directes de l'Etat, éventuellement des avances aux collectivités locales ou même des subventions aux collectivités locales pour les espaces verts, par exemple ; en 1971, l'effort direct de l'Etat passe à 291 millions. Il se répartit plus largement quant au champ des opérations ; mais, surtout, de nouvelles possibilités sont données, avec les prêts bonifiés à quinze ans que peuvent contracter les collectivités en vue de la constitution de réserves foncières.

Et je puis dire à M. Royer qu'en vertu d'une circulaire d'avril 1971 adressée aux préfets, les collectivités locales peuvent maintenant déposer leurs demandes aux délégués régionaux de la caisse des dépôts qui la transmettront avec l'avis du préfet à la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, qui est chargée de gérer ces ressources et qui dispose maintenant des instructions nécessaires.

Si l'on examine le VI^e Plan, on constate qu'une déclaration de priorité a été faite dans ce domaine : 1.650 millions de francs au titre du secteur programmé, 1.400 millions au titre des emprunts pour les collectivités locales, soit au total plus de trois milliards de francs, qui doivent permettre de mettre en réserve chaque année 6.000 hectares. C'est tout de même considérable !

Quant aux moyens juridiques pour la constitution des réserves, qu'offre la procédure des zones d'aménagement différé, j'y reviendrai ce soir. Je dirai simplement que les Z. A. D. sont le seul moyen de faire baisser la fièvre spéculative dont sont victimes à la fois les collectivités et les agriculteurs, sans oublier les futurs habitants, dans toutes les zones promises à une urbanisation certaine. Elles sont un moyen complémentaire d'une véritable politique foncière puisqu'elles permettent de constituer progressivement, sous leur protection, c'est-à-dire sous le contrôle du marché qu'elles permettent d'exercer, d'importantes réserves sans cependant mobiliser trop d'argent puisque, au lieu d'acheter tout de suite, on peut attendre le nombre d'années nécessaire, au maximum jusqu'à seize selon le projet qui vous est soumis.

Dans ce domaine comme dans les autres, il faut savoir ce que l'on veut. Si l'on veut vraiment lutter contre la spéculation foncière et empêcher que la collectivité ne paie deux fois le prix des équipements, il faut se donner des moyens comme ceux-là. Et si tous les propriétaires acceptent dans cette disposition d'esprit, ils n'auront nullement à souffrir. Car, contrairement à ce qu'on dit parfois, les transactions à l'intérieur de la Z. A. D. continuent à se faire, à condition qu'on s'en tienne aux prix normaux, c'est-à-dire des prix qui n'intègrent pas les plus-values résultant d'une ultérieure constructibilité du sol.

Le problème de la cohérence entre les équipements et le logement a été posé par MM. Fortuit et Royer.

M. Fortuit a évoqué les équipements de superstructure dans les Z. A. C., c'est-à-dire les zones d'aménagement concerté.

Il est exact qu'il est difficile d'assurer cette cohérence, mais les directives que j'ai données sont à cet égard des plus nettes. Grâce à la ligne budgétaire unique qui existe dans ce domaine, on a une connaissance permanente et complète du manque de financement des équipements.

Chaque fois qu'il manque du financement pour réaliser les équipements dans une Z. A. C., l'instruction est d'en différer la réalisation.

M. Royer a posé la question des équipements d'infrastructure. Elle n'appelle évidemment pas la même réponse, parce que les modalités de financement dans ce domaine — voirie, réseaux d'eau, d'assainissement, téléphone, électricité — sont très diverses et qu'il est impossible d'en définir un barème précis. Mais leur organisation étant nécessairement préalable à celle des logements, il n'y a pas là le même risque d'incohérence que pour les superstructures.

De plus, les conventions ou concessions de Z. A. C. prévoient toujours dans quelles conditions le financement correspondant est réparti entre les constructeurs, les collectivités locales, l'Etat et les concessionnaires de services publics.

Pour terminer, je dirai un mot des études, qui ont été évoquées par MM. Buot et Royer.

Vous le savez — je vous l'ai déjà dit, monsieur Royer — le Gouvernement est décidé à augmenter les crédits d'études. Il l'a prouvé dès le budget de 1971. Mais il faut que ces crédits soient utilisés en coopération étroite avec les collectivités, pour créer notamment les agences d'urbanisme dont on a besoin. Le VI^e Plan marquera, dans ce domaine comme dans les autres, une orientation très nette.

Le moment est venu de conclure. Voilà une réforme qui n'est évidemment pas parfaite — une réforme n'est jamais parfaite — et qui n'est pas exhaustive, mais qui peut prétendre qu'il y a des réformes exhaustives ?

J'ai cependant le sentiment que cette réforme nous fait franchir une longue étape. Bien que nous ayons dû la faire ici contre la montre, ne la transformez pas en demi-étape, comme dans le cyclisme. Autrement dit, adoptez tout ce qui vous est proposé et ne le modifiez que pour l'améliorer. (Applaudissements.)

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi dans le texte de la commission et du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt-deux heures, troisième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence :

Des conclusions du rapport n° 1821 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi n° 1098 de M. Wagner, tendant à préciser certaines dispositions de la loi d'orientation foncière (n° 67-1253 du 30 décembre 1967), relatives aux associations foncières urbaines. (M. Bozzi, rapporteur.)

Du projet de loi n° 1760 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière. (Rapport n° 1787 de M. Carter, au nom de la commission de la production et des échanges.)

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures dix.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

VINCENT DELBECCHI.