

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 5^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 7 Octobre 1975.

SOMMAIRE

1. — Mise au point au sujet d'un vote (p. 6590).
MM. Limouzy, le président.
2. — Développement de l'éducation physique et du sport. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 6590).
3. — Suspension de la séance (p. 6590).
M. Piot.
4. — Mise au point au sujet de votes (p. 6590).
MM. Lavielle, le président.

★ (1 t.)

5. — Réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. — Discussion de deux projets de loi (p. 6590).

M. Chirac, Premier ministre ; MM. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière ; Masson, rapporteur de la commission de la production et des échanges, pour le projet de loi portant réforme de l'urbanisme ; Galley, ministre de l'équipement.

Renvoi de la suite de la discussion.

6. — Ordre du jour (p. 6602).

PRESIDENCE DE M. PIERRE GAUDIN,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

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

M. Jacques Limouzy. Monsieur le président, les vices et les vertus du voisinage — mes collègues socialistes siègent devant et derrière moi et mes collègues communistes à ma droite (*Sourires*) — font que, lors du vote sur l'ensemble du projet de loi relatif au développement de l'éducation physique et du sport, et bien que je fusse présent, la machine électronique n'a pas fonctionné d'une manière conforme à mon sentiment.

En effet, j'ai été porté comme ayant voté contre le projet alors que j'entendais voter pour.

Il est, bien entendu, impossible de modifier le vote intervenu, qui a d'ailleurs été acquis à une grande majorité. C'est pour quoi je vous demande, monsieur le président, de me donner acte de cette mise au point.

M. le président. Je vous en donne acte, monsieur Limouzy.

— 2 —

**DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION PHYSIQUE
ET DU SPORT**

**Communication relative à la désignation
d'une commission mixte paritaire.**

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 6 octobre 1975.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions, restant en discussion, du projet de loi relatif au développement de l'éducation physique et du sport.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JACQUES CHIRAC. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 9 octobre 1975 à quinze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

— 3 —

SUSPENSION DE LA SEANCE

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

M. Jacques Piot. Monsieur le président, au nom de la commission des lois, qui procède actuellement à l'audition de M. le ministre de l'économie et des finances, je demande une suspension de séance d'une demi-heure environ. (*Murmures sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

MISE AU POINT AU SUJET DE VOTES

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

M. Henri Lavielle. Monsieur le président, au cours des divers scrutins publics qui sont intervenus lors de la discussion du projet de loi relatif au développement de l'éducation physique et du sport, le système de vote électronique a eu plusieurs défaillances.

Ainsi, dans le scrutin sur l'amendement n° 228, j'ai été enregistré comme ayant voté pour alors que je voulais voter contre.

Dans le scrutin sur l'amendement n° 227, M. Frèche a été porté comme ayant voté pour alors qu'il voulait voter contre.

Enfin, dans le scrutin sur les amendements n° 226 et n° 225, Mme Thome-Patenôtre a été enregistrée comme n'ayant pas pris part au vote alors qu'elle avait l'intention de voter pour.

M. le président. Monsieur Lavielle, acte vous est donné de ces rectifications.

— 5 —

**REFORME DE L'URBANISME
ET DE LA POLITIQUE FONCIERE**

Discussion de deux projets de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

Du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière (n° 1588, 1828) ;

Du projet de loi portant réforme de l'urbanisme (n° 1881, 1893).

La conférence des présidents a décidé que l'examen de ces deux textes donnerait lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. le Premier ministre.

M. Jacques Chirac, Premier ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, lors de la campagne présidentielle, M. Valéry Giscard d'Estaing s'est engagé devant la nation à conduire le changement de la société française.

Pour sa part, et conformément à ce que je vous avais indiqué lorsque j'ai eu l'honneur de me présenter pour la première fois devant votre Assemblée, le Gouvernement s'est appliqué à mettre en œuvre les changements ainsi voulus et annoncés par le Président de la République.

Le Gouvernement vous a donc soumis un ensemble de textes, parmi lesquels certains ont introduit des changements profonds au sein de notre société et de notre vie sociale. Je citerai en particulier l'abaissement de l'âge de la majorité ; la libéralisation de la contraception, de l'interruption de grossesse et du divorce ; la modernisation du système éducatif ; la mise en place du meilleur régime de protection connu contre le chômage total ou partiel ; la généralisation de la sécurité sociale.

Cependant, à côté de ces changements qui, grâce à votre soutien, ont pu être réalisés rapidement, il était également indispensable d'engager des réformes de structures économiques et sociales de la nation.

C'est ce que le Gouvernement a fait, conformément aux orientations du Président de la République, en s'attaquant en particulier et dès à présent, à quatre problèmes essentiels : la réforme foncière, la taxation des plus-values, la réforme de l'entreprise, la revalorisation du travail manuel.

Certains ont feint de s'étonner que, sur ces différents sujets, les textes n'aient pu être déposés plus rapidement.

C'est que, dans de tels domaines, qui touchent à une multiplicité d'intérêts et aux aspects les plus divers de notre vie sociale, les réformes de structures nécessaires impliquent une longue réflexion préalable et de nombreuses consultations.

Les deux projets qui vous sont soumis aujourd'hui constituent la première de ces réformes de structures dont notre pays a besoin et que l'opinion publique attend de nous.

C'est pourquoi ce débat et le vote auquel doit donner lieu l'examen de ces textes permettront beaucoup mieux que des déclarations de toute nature et de tous ordres, de faire le partage entre ceux qui sont décidés à accomplir les changements nécessaires de la société française et ceux qui se borneraient à réclamer ces changements sans pour autant y contribuer. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

M. André Fanton, rapporteur. Mesdames, messieurs. M. le Premier ministre vient de vous indiquer l'importance qu'il convenait d'attacher à la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. En effet, depuis des années, le problème foncier demeure d'actualité.

Votre commission des lois a examiné avec attention le projet de loi soumis à l'Assemblée. Mais, rassurez-vous, monsieur le président, je ne lirai pas le rapport, et je n'en demanderai pas davantage l'impression, car il est trop important. J'essaierai simplement de résumer les options de la commission et de préciser son opinion sur ce projet de loi.

Pourquoi le Gouvernement propose-t-il un nouveau texte ? Parce que le problème foncier reste un des problèmes les plus préoccupants de notre société, compte tenu du changement des conditions de vie : l'urbanisation de plus en plus accélérée que connaît notre pays depuis des années lui donne une actualité nouvelle.

En outre, si l'imagination des uns et les efforts des autres contribuent à accroître la « productivité des biens de consommation », c'est-à-dire à en augmenter la production et à en diminuer le coût, rien ne peut être fait s'agissant du sol : la superficie de notre pays — nous l'apprenions jadis à l'école primaire — est de 550 000 kilomètres carrés, et il est peu probable qu'elle augmente dans les temps à venir.

Telle est la situation. Or les Françaises et les Français ont de plus en plus le goût et la capacité d'être propriétaires.

Le goût : en effet, dans une période où tant de choses bougent, où tant de valeurs semblent disparaître, nos compatriotes estiment que la terre ne bouge pas et qu'on peut y poser ses pieds avec une certitude de solidité. Le goût pour la propriété foncière, loin de disparaître, se développe donc.

La capacité : s'il fut un temps où la répartition des revenus était telle que posséder « sa terre » était réservé à un petit nombre de Français, aujourd'hui, grâce au Ciel et aux efforts qui ont été accomplis par tous, gouvernements et citoyens, nos compatriotes sont de plus en plus nombreux à avoir la capacité d'être propriétaires.

En outre, dans la période d'instabilité monétaire que nous connaissons, où personne ne semble en mesure de maîtriser les phénomènes monétaires, la terre apparaît de plus en plus comme une valeur-refuge.

Enfin, notre pays a une densité de population inférieure à celle de tous ses voisins, si bien que des Européens, notamment des Hollandais et des Allemands, viennent acheter en France, en particulier en Alsace, dans le Sud et le Sud-Ouest des terres que nous possédons encore et qu'ils n'ont plus.

Le résultat est que la rareté se maintient, que la demande augmente et que le prix des terrains, en conséquence, s'accroît.

La concentration urbaine a rendu plus difficile le problème foncier. Une partie de la population, venant d'un habitat individuel où elle trouvait en quelque sorte le bonheur dans l'environnement, se concentre dans des espaces de plus en plus restreints, dans des ensembles, dans des villes où elle a besoin d'équipements collectifs. De ce fait, la collectivité est amenée à rechercher de plus en plus de terrains pour la construction de logements et l'aménagement des équipements collectifs.

C'est ainsi que, depuis quinze ans, des efforts ont été entrepris pour trouver des solutions à ce problème. Je n'insisterai pas, mais je les évoquerai brièvement. Ce furent d'abord les perfectionnements successifs apportés à la législation sur l'expropriation, puis la taxation des plus-values et, enfin, l'établissement des plans d'occupation des sols qui ont été imposés en 1967. Aujourd'hui, le Gouvernement nous propose une nouvelle étape.

Monsieur le ministre de l'équipement, votre texte, tel qu'il était déposé au mois d'avril dernier, comprenait deux parties. L'une avait une certaine cohérence, mais vous me permettez de penser — tel est en tout cas le sentiment de la commission — que l'autre, si elle était peut-être utile, n'en présentait pas avec le reste. D'ailleurs, vous avez disjoint ce titre III de votre projet, et vous nous présentez aujourd'hui deux textes distincts.

Je ne suis pas certain que seul le souci de la cohérence vous ait poussé à cette décision (Sourires), mais puisque vous l'avez prise, soyez-en remercié.

La forme de ce projet nous a quand même laissé un peu perplexes. En effet, à la lecture rapide, et peut-être approximative, du texte, les membres de la commission ont eu du mal à en comprendre toutes les dispositions. C'est pourquoi ils ont été amenés à réécrire les deux premières parties du projet pour essayer de le rendre accessible, sinon à tous, du moins à davantage de Français, alors qu'auparavant seuls les très hauts fonctionnaires du ministère de l'équipement étaient capables de comprendre ces dispositions, encore que, sur certains articles, tous n'étaient pas d'accord sur ce qu'ils avaient écrit. (Rires.)

Mais, monsieur le ministre, le découragement nous a envahi lorsque nous nous sommes attaqués au titre III. Certes, nous n'avions qu'un avis à donner, et nous avons reculé devant la tâche de réécrire ce titre. Je ne citerai aucun exemple aujourd'hui, me réservant d'y revenir lorsque nous examinerons les articles.

Nous nous sommes donc efforcés de rédiger en français moderne le texte que vous nous proposez, puisque l'emploi du français moderne est aussi l'ambition du Gouvernement. Peut-être y sommes-nous parvenus assez mal ; mais, sur ce point, vous pourrez, monsieur le ministre, nous fournir des explications.

Que contient ce projet ? Quel est son objectif ?

Monsieur le ministre, vous avez dit et répété dans des interviews, puis dans l'exposé des motifs de votre texte : l'objectif est avant tout de « dédensifier » le cœur des villes. Ce néologisme horrible signifie en clair qu'il s'agit d'obtenir au cœur des villes des constructions moins élevées et un tissu urbain moins serré, afin que les habitants respirent un peu mieux. Sur ce point, la commission des lois — ai-je besoin de le dire ? — ne peut que vous donner son entier accord.

De même, sur votre deuxième objectif, le ralentissement de la hausse des prix des terrains, qui ne pourrait vous apporter son accord, mais qui ne pourrait aussi vous faire part de son scepticisme, total ou partiel ?

En effet, de 1956 à 1964, le prix des terrains dans la région parisienne a été multiplié par 5,3 et en province par 4 ; de 1964 à 1969, il a partout plus que doublé. Et si je ne connais pas les chiffres pour la période allant de 1969 à 1975, je crains que la courbe ne se soit encore accentuée. Selon vous, monsieur le ministre, le mécanisme que vous proposez devrait permettre de peser sur les valeurs foncières ; acceptons-en l'augure et souhaitons que vous atteigniez votre objectif.

Vous voulez, enfin, faciliter la politique foncière des communes. J'ai déjà dit combien il était important de leur permettre la réalisation des équipements nécessaires. Pour cela, monsieur le ministre, la commission vous félicite.

En définitive, vous avez l'intention de procurer aux communes des ressources et des moyens juridiques — notamment le droit de préemption — pour qu'elles mènent à bien leur politique foncière.

S'agissant des ressources, le système que vous avez conçu — dont l'idée a paru excellente à la commission, plus particulièrement au rapporteur — prévoit qu'au-delà d'une certaine densité les constructeurs devront, pour édifier un immeuble, verser une redevance à la commune. Ainsi, dites-vous, on « dédensifiera » le centre des villes et on procurera aux communes les ressources qui leur sont nécessaires.

Vous avez, monsieur le ministre, évoqué ces ressources à plusieurs reprises, et vos chiffres — n'y voyez pas malice — ont évolué, surtout dans le sens de la baisse, ce qui signifie sans doute que vous aviez, au fil des discussions, de plus en plus confiance dans l'efficacité du projet. C'est ainsi que vous estimez aujourd'hui ces ressources à 2 200 millions de francs, soit 725 millions pour les communes dont 147 millions pour la seule ville de Paris, 225 millions pour le district de la région parisienne et 1 255 millions pour le fonds d'équipement des collectivités locales, dont nous reparlerons.

J'ai déjà expliqué l'articulation du système que vous avez imaginé. Au-dessus d'une certaine densité, dont le taux a été fixé à 1, les constructeurs verseront une redevance pour avoir le droit de construire. Ainsi, sur un terrain de mille mètres carrés, on pourra construire mille mètres carrés de plancher ; pour construire plus, il faudra acquitter un droit à la commune. Ce taux est général pour toute la France, sauf pour Paris, où, pour des raisons particulières, il est fixé à 1,5.

Mais — et vous insistez sur ce point, monsieur le ministre — cette mesure de caractère général aura une application limitée. Pour reprendre les chiffres que vous avez cités, précisons qu'elle n'aurait concerné, en 1973, que 4 000 permis de construire sur les quelque 500 000 qui ont été délivrés et 19 millions de mètres carrés de plancher construits sur les 120 millions qui l'ont été cette année-là.

Enfin, votre système garantit les droits acquis. A l'emplacement de constructions anciennes, on pourra reconstruire en conservant la même densité, mais s'il y a agrandissement on tiendra compte de l'ancienne superficie pour calculer ce qui sera dû.

Quels sont vos objectifs ? Il ressort de vos discours et de vos écrits que vous souhaitez soit dissuader les constructeurs, soit les faire payer. Vous désirez également fournir des ressources aux collectivités locales concernées mais aussi aux autres par l'attribution d'une partie des sommes recueillies au fonds d'équipement des collectivités locales.

Le droit de préemption est un moyen juridique mis à la disposition de ces dernières. Certains s'en sont inquiétés et, à la vérité, monsieur le ministre, la rédaction initiale de votre projet était inquiétante. D'ailleurs, je dois vous l'avouer très franchement, la commission des lois n'aurait pu l'accepter. Vous aviez, en effet, inventé un système qui donnait l'impression — de moins à la lecture du texte que vous aviez écrit — que le droit de préemption pourrait surtout servir à empêcher les propriétaires de disposer de leurs biens. Or, ce droit n'est pas une nouveauté dans le code de l'urbanisme. Il existait déjà en ce qui concerne les périmètres sensibles, les zones réservées, les zones à urbaniser par priorité — qui doivent disparaître — et surtout les zones d'aménagement différé, secteur fort important puisque 462 000 hectares de terrains sont « zades », comme on dit, dont 135 000 dans la région parisienne. C'est dire que cette nouveauté n'en est pas une.

En revanche, ce qui est une nouveauté, et d'importance, c'est votre intention d'étendre l'application du droit de préemption à de nouvelles zones que vous instituez, les zones d'intervention foncière. Vous rendez leur création obligatoire pour les villes de plus de 10 000 habitants et facultative au-dessous de ce seuil.

Nous avons pensé que votre système était dangereux. Quel est-il en effet ?

Lorsqu'il y aura vente d'un terrain, la commune pourra exercer son droit de préemption et faire fixer le prix par le juge de l'expropriation. En pratique, si Durand entend céder son terrain à Duval pour le prix d'un million de francs — je prends un exemple simple — la commune pourra déclarer exercer son droit de préemption mais demander que, le prix étant trop élevé, le juge de l'expropriation fixe un nouveau prix. Un an s'écoulera, et je me place dans l'hypothèse où le jugement du tribunal sera rendu rapidement.

Que se passera-t-il alors ? Votre texte prévoit deux hypothèses.

Première hypothèse : le juge de l'expropriation décide que le terrain ne vaut pas un million, mais 800 000 francs. Dès lors, on a le sentiment que le vendeur, qui n'aurait peut-être pas vendu à ces conditions, se trouve spolié. On ne l'a pas exproprié ; il n'y a pas eu déclaration d'utilité publique, mais alors qu'il avait son acheteur, quelqu'un est intervenu qui a trouvé l'offre d'achat trop élevée et dit qu'il prenait le terrain à un autre prix.

Deuxième hypothèse : la commune considère que le prix de 800 000 francs est encore trop élevé et elle n'accepte pas de le payer. Le vendeur garde son terrain et, son acheteur ayant disparu, doit recommencer ses recherches. Une municipalité malicieuse — il n'en existe point, mais il convient de tout imaginer — pourrait jouer systématiquement ce petit jeu-là et arriver au résultat suivant : plus personne ne pourrait vendre sur le territoire de la commune.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous avons considéré que, pour que le droit de préemption mérite son nom, il devait s'agir d'une véritable préemption au sens étymologique du terme.

En fait, exercer un véritable droit de préemption consiste à procéder comme le font les musées nationaux. A l'occasion d'une vente de tableaux, au palais Galliera ou à l'hôtel Drouot par exemple, le représentant des musées nationaux est présent, au fond de la salle. Il attend la fin des enchères et lorsqu'un tableau est déclaré adjudgé à un prix donné par le commissaire priseur il annonce qu'il exerce son droit de préemption, naturellement au prix déjà arrêté.

C'est ce système que nous avons retenu pour l'exercice du droit de préemption par les communes. Le propriétaire signale à la commune son intention de vendre à un particulier. Celle-ci peut alors exercer son droit de préemption, mais au prix convenu entre le vendeur et l'acheteur — nous avons, évidemment, prévu des soupapes de sûreté. S'il devait en être autrement, il ne s'agirait, selon nous, que d'une expropriation déguisée.

M. Roger Duroure. Ce n'est pas sérieux !

M. André Fanton, rapporteur. C'est tout à fait sérieux ! En tout état de cause, nous en reparlerons lors de la discussion des articles.

Monsieur le ministre, le plafond légal de densité et le droit de préempter forment, dans votre projet, un ensemble cohérent, en tout cas sur le plan intellectuel.

Que peut-on attendre de ces dispositions ?

D'abord, la mise au point des plans d'occupation des sols sera facilitée, c'est incontestable. Certains craignent que les communes ne soient conduites à élever le coefficient d'occupation des sols. Mais les municipalités sont responsables et c'est à leurs électeurs qu'il appartient de juger leur action.

Par ailleurs, y aura-t-il bien tassement du prix des terrains au centre des villes — puisque tel est votre objectif — et dès lors n'irons-nous pas vers une raréfaction de l'offre ?

En effet, jusqu'à présent, 86 p. 100 des permis délivrés concernaient 94 p. 100 des surfaces utilisées et ne représentaient que 11 p. 100 de la valeur des sols. En revanche, 1,5 p. 100 des permis portaient sur 0,8 p. 100 des surfaces correspondant à 44 p. 100 de la valeur des sols. L'élévation des prix touche donc des zones relativement restreintes.

On risque alors d'assister à une raréfaction, à une rétention des terrains et de voir la hausse de leurs prix se reporter du centre vers la périphérie ; mais tout projet comporte des inconvénients et notre commission a considéré que ceux-ci étaient mineurs au regard des avantages que présente votre texte.

Surtout, votre projet a pour les collectivités locales cette vertu qu'il facilitera leurs acquisitions foncières au centre des villes. Quoi qu'il arrive, en effet, le prix du terrain cessera de monter sous la menace d'une redevance supplémentaire, que la collectivité locale, évidemment, ne s'appliquera pas à elle-même.

L'émotion est grande, ici ou là ! On dit qu'il y a atteinte au droit de propriété. Monsieur le ministre, si c'était la première fois l'émotion pourrait être grande en effet, mais depuis que le droit de propriété a été déclaré inviolable et sacré par la Révolution, les atteintes à ce droit ont été innombrables.

En 1807, déjà — je sais bien que c'était sous l'Empire et qu'on a fait mieux depuis — le droit minier enlevait au propriétaire du sol la propriété du sous-sol. Ensuite on a limité ce droit en supprimant beaucoup de ses attributs. Le droit au maintien dans les lieux, qui pendant des années a permis à tant de Français de demeurer là où ils étaient, est une atteinte au droit de propriété, de même que le régime de la propriété commerciale. On peut s'en réjouir ou le regretter, mais c'est un fait.

Il en est encore ainsi du droit de préemption dont je parlais tout à l'heure, de l'expropriation — l'atteinte suprême au droit de propriété — et des servitudes qui, en France, ne sont pas indemnisées.

Quant aux plans d'occupation des sols, ne constituent-ils pas une atteinte très grave à ce droit puisque, par la simple décision d'une assemblée municipale — après, il est vrai, de nombreuses consultations — le terrain est déclaré constructible avec tel coefficient d'occupation, 0,2 par exemple, alors que le terrain voisin sera affecté d'un coefficient supérieur — disons 1,3 ?

Voilà autant d'atteintes évidentes au droit de propriété, mais, si ce droit est inviolable et sacré, l'intérêt général commande aussi qu'on en évite les excès.

M. Marc Bécam. Très bien !

M. André Fanton, rapporteur. Le deuxième danger que j'évoquais tout à l'heure est celui de la rétention des sols. Celle-ci, c'est vrai, entraîne la hausse des prix, laquelle menace d'aggraver la ségrégation sociale, et c'est le reproche qu'on pourrait faire à votre texte alors que votre ambition est contraire. Il risque de se produire une sorte de gel dans les centres des villes qui ne permettra pas d'en modifier le tissu. Lorsque, par hasard, il y aura des transactions, celles-ci seront effectuées à des taux si élevés qu'on peut se demander si elles n'entraîneront pas une discrimination.

Surtout, les immeubles anciens prendront là une valeur insoupçonnée. Les promoteurs, qui ne pourront acheter de terrains nus, l'opération étant trop onéreuse, auront tout naturellement la tentation d'acquérir des immeubles anciens, vétustes ou non, qui représentent un coefficient de densité supérieur à 1, d'où le danger d'une certaine hausse.

Quelles possibilités donnera cette loi aux villes entièrement bâties, c'est-à-dire aux vieilles cités, construites solidement allais-je dire, où il y a peu d'espace libre ? Ces possibilités seront limitées mais, là encore, on ne peut vous en faire reproche, monsieur le ministre.

En revanche — et j'aborde le fond du problème — votre projet me semble présenter une contradiction fondamentale. Si, comme je l'espère et comme notre commission le croit, la « dédensification » réussit, si les promoteurs s'inclinent, si le marché s'aligne et si, par conséquent, on se contente de construire en appliquant le coefficient de 1 comme vous le souhaitez, alors aucune ressource ne sera dégagée, car on ne peut, à la fois, viser un objectif et atteindre le but opposé.

Si, en revanche, les communes encaissent des ressources, cela signifiera que vous aurez échoué, que vous n'aurez pas « dédensifié » le centre des villes, les promoteurs ayant préféré payer.

C'est là que réside la principale difficulté, et elle ne vous a pas échappé puisque vous avez été dans le sens d'une atténuation de l'intérêt financier de ces dispositions pour les communes. Pourtant, monsieur le ministre, permettez-moi d'observer que le Gouvernement semble compter beaucoup sur les ressources tirées de l'application de votre texte pour alimenter le fonds d'équipement des collectivités locales. Aussi bien M. le ministre de l'intérieur que M. le ministre des finances ont annoncé que ce fonds serait alimenté par le produit de ce qu'ils appellent, comme tout le monde, la loi Galley.

C'est peut-être afficher un grand scepticisme à l'égard de votre texte, mais comme je ne crois pas qu'il puisse avoir un tel effet, je suis convaincu que votre projet est bon et que nous devons le voter. Je suis persuadé que vous arriverez à un résultat positif, c'est-à-dire que vous « dédensifierez » le centre des villes, mais je suis aussi également persuadé que les collectivités locales n'en tireront rien.

J'arrive à la dernière partie de mon propos. Que l'on m'excuse si je suis un peu long, mais je crois que le sujet en vaut la peine.

C'est parce que nous estimons que votre projet est bon et que nous demandons à l'Assemblée de le voter que nous devons trouver une solution. Si les communes n'ont pas de ressources, monsieur le ministre, à quoi sert votre chapitre sur le droit de préemption ? Comment pourront-elles exercer ce droit que vous leur donnez puisque vous ne leur procurez pas les ressources nécessaires ?

Aussi ai-je pris personnellement une double initiative que la commission a bien voulu accepter.

D'abord, je demande au Gouvernement d'étendre à l'ensemble du territoire une institution que ne connaissent actuellement que les départements d'Alsace et de Moselle, le livre foncier.

Il s'agit, avant tout, d'avoir une connaissance complète des choses. Or les moyens dont nous disposons dans ce domaine sont actuellement très modestes ; c'est ne faire de peine à personne que de le dire. On peut nommer les notaires, les services du cadastre et des hypothèques, d'autres services encore. Ils essaient — les notaires, notamment — par des démarches compliquées dans lesquelles ils déploient beaucoup d'ardeur, d'avoir des renseignements sur les terrains.

Or le livre foncier a deux vertus exceptionnelles me semble-t-il : d'abord, il fonctionne bien, ce qui est tout de même un compliment s'agissant d'un système administratif ; ensuite, il existe depuis longtemps, ce qui montre qu'il a traversé bien des périodes historiques. Il a été instauré sous l'empire allemand. En 1924, la III^e République a continué de l'appliquer aux départements d'Alsace et de Moselle. Je ne cherche pas des exemples à l'étranger ; je les prends simplement sur notre territoire.

De quoi s'agit-il ? Le livre foncier comprend un fichier personnel et un fichier réel, pour parler comme les juristes, c'est-à-dire un fichier par terrain et un fichier par propriétaire, ou apparaît immédiatement la situation de la parcelle considérée. On connaît le nom de celui qui la possède, son origine, les servitudes qui la grèvent, les hypothèques qui la frappent. J'aimerais, monsieur le ministre, que le Gouvernement se penche sur ce sujet.

Déjà en 1967, la commission de la production et des échanges — M. Bertrand Denis notamment — était intervenue en ce sens et avait demandé l'institution du livre foncier. Huit ans se sont écoulés : la réflexion a dû être approfondie, mais nous n'avons entendu parler de rien. Comme je ne voudrais pas, monsieur le ministre, obliger le Gouvernement à réfléchir pendant huit nouvelles années, je propose au Parlement de voter dès à présent l'instauration du livre foncier.

Naturellement, ce document ne traduit qu'un effort en matière de statistique, de connaissance. Sa création ne donnera pas — vous me le direz sans doute — un centime aux communes. Et c'est alors qu'on en arrive à ce qu'on a bien voulu appeler l'impôt foncier déclaratif annuel que la commission vous propose d'instituer.

Qu'est-ce que l'impôt foncier déclaratif annuel sur les terrains ? C'est un système extrêmement simple. Il consiste, pour chaque propriétaire, à déclarer chaque année la consistance de ses biens et la valeur qu'il attribue à ses terrains.

Pourquoi l'impôt foncier ? Parce que les décisions prises par les collectivités en matière d'urbanisme ou d'équipement ont presque obligatoirement des conséquences en matière foncière. Qu'une collectivité crée une zone industrielle, qu'elle entreprenne une opération de rénovation urbaine, qu'elle modifie les coefficients de son plan d'occupation des sols, qu'elle construise une autoroute, qu'elle prolonge une ligne de chemin de fer ou de métro, aussitôt les valeurs foncières évoluent fortement.

Or qui tire bénéfice de ces équipements lorsqu'ils sont terminés ? Ce sont principalement et fondamentalement les propriétaires de terrains bien placés. Et qui les a payés ? Les contribuables : les contribuables de l'Etat, compte tenu des subventions et des travaux de l'Etat, et les contribuables locaux.

Et qui sont les contribuables locaux ? Ce sont, par ordre d'importance, d'abord les patentés, ensuite les locataires, puis les propriétaires d'immeubles, enfin les propriétaires de terrains. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que 48,4 p. 100 des impôts locaux sont payés par les patentés, tandis que 24,5 p. 100 le sont par les locataires, 18,3 p. 100 par les propriétaires d'immeubles et 8,8 p. 100 par les propriétaires de terrains.

Or, de 1960 à 1974, un phénomène très intéressant s'est produit : les patentés ont été multipliés par six, la contribution mobilière, ou taxe d'habitation a été multipliée par sept ; la contribution foncière des propriétés bâties, par cinq, et la contribution foncière des propriétés non bâties, par quatre. C'est dire que les propriétaires de terrains ont vu leur contribution multipliée par quatre, que les commerçants ont vu la leur multipliée par six, tandis que celle des locataires était multipliée par sept.

Certes, j'imagine aisément que la valeur des fonds de commerce a sextuplé, que les logements ont donné sept fois plus d'agrément à leurs habitants, mais j'ai du mal à imaginer que ces derniers soient plus défavorisés que les propriétaires de terrains ou d'immeubles.

Il nous semble donc nécessaire de rétablir une certaine égalité, et l'impôt foncier déclaratif annuel va dans ce sens.

D'abord, il a une vertu : c'est que son produit est réservé aux communes. Dans le combat qu'il semble décidé à mener contre cet impôt foncier, le Gouvernement est discret sur ce point qui est pourtant fondamental.

La commune percevra l'impôt foncier à son unique bénéfice, et dans le système que la commission a bien voulu accepter, c'est même elle qui en fixera le taux, dans une certaine fourchette.

L'impôt foncier constituera donc pour la commune une ressource qui variera en même temps que les charges foncières auxquelles elle sera obligée de faire face pour résoudre ses problèmes d'équipement. La justice sera rétablie dans la mesure où les équipements seront également financés par les propriétaires de terrains qui en seront les principaux bénéficiaires.

Enfin, l'impôt foncier rétablira un peu d'égalité entre les propriétaires qui auront été mis dans des situations inégales par le plan d'occupation des sols. Lorsqu'une commune — et c'est tout à son honneur — a le courage de dire que sur telle partie de son territoire le coefficient d'occupation des sols doit être de 0,2 parce qu'il est nécessaire de « dédensifier », mais que dans telle autre partie, le coefficient peut être fixé à 2

parce que c'est possible, le résultat est que la valeur d'un terrain diminue considérablement, tandis que la valeur d'un autre s'accroît considérablement. Si la valeur diminue, l'impôt diminuera ; si la valeur augmente, l'impôt augmentera.

Enfin, M. le Premier ministre nous a dit tout à l'heure que ce projet de loi constituait la première des réformes fondamentales de structures qui allaient être proposées au Parlement, et il nous a annoncé, naturellement, la taxation des plus-values.

Monsieur le ministre, nous connaissons la taxation des plus-values : en 1963, on nous a fait voter un texte dans ce sens. Je ne citerai que deux chiffres, les deux derniers dont j'ai eu connaissance ; peut-être le Gouvernement en a-t-il de plus récents, mais je me borne à travailler en artisan, essayant de grappiller ici ou là quelques renseignements.

En 1973, alors que le montant des transactions foncières sur l'ensemble du territoire s'est élevé à 10 milliards, les plus-values foncières, évaluées d'après la loi de 1963, ont permis à l'Etat de récupérer de 300 à 400 millions. Qui croira qu'en 1973, il n'y a eu que 300 ou 400 millions de plus-values ? Si encore ces plus-values étaient réparties sur tous, on dirait que c'est un impôt modeste, mais juste.

En fait, chacun de nous sait — parce que nous les recevons dans nos permanences — que cet impôt est principalement payé par ceux qui, précisément, devraient en être exonérés. Il s'agit, pour la plupart, de personnes qui, ayant acheté un terrain pour construire une maison, éprouvent des malheurs de famille, ont à faire face à une maladie, aux problèmes que posent leurs enfants, perdent celui qui faisait vivre le ménage, et, de ce fait, doivent vendre le terrain. A ce moment, que se passe-t-il ? On leur dit qu'ils ont réalisé une plus-value et n'ont pas gardé le terrain assez longtemps. (Très bien ! très bien sur divers bancs.) Mais les professionnels eux savent garder le terrain assez longtemps pour ne pas payer de plus-value !

Monsieur le ministre, je veux bien que le Gouvernement invente dans les semaines qui viennent ce qu'il n'a pas inventé depuis douze ans, c'est-à-dire une taxation des plus-values qui apparaisse juste, exacte, que tout le monde paie sans rechigner et qui assure l'égalité. Mais j'ai bien peur que nous ne soyons pas à la veille de ce jour !

Or ce qui fait la valeur — si je puis dire — de l'impôt foncier déclaratif annuel, c'est qu'il intègre chaque année la plus-value. Si, la première année, le terrain vaut 10 000 francs, on paye sur cette valeur ; si le prix du terrain augmente, s'il atteint 12 000, 15 000 ou 20 000 francs par la loi du marché ou par des équipements, au fur et à mesure, on paie.

Eh bien ! je prétends que psychologiquement, il vaut mieux demander au propriétaire de payer chaque année la plus-value plutôt que d'intervenir au moment où il vend son terrain pour des raisons qui ne sont pas nécessairement de spéculation — car il y a peu de spéculateurs — en lui disant alors : « Vous avez fait une plus-value, je vais vous en confisquer une partie », car à ce moment-là il a une impression de spoliation.

Un impôt sur le capital ? Peut-être, monsieur le ministre. Et après ? Cela existe déjà, car vos taxes sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, qu'est-ce, sinon un impôt sur le capital ? On peut seulement dire que c'est le ministère des finances qui l'évalue. Moi, je dis simplement que c'est le contribuable qui en déclarera le prix. Y a-t-il une très grande différence de fond ? C'est une querelle d'école dans laquelle je ne me lancerai pas.

A propos d'impôt sur le capital, l'inquiétude serait davantage de mise si je tirais mes exemples de pays socialistes. Mais je les prends dans le pays le plus capitaliste qui soit : les Etats-Unis d'Amérique. Dieu sait que les Etats-Unis ne sont pas réputés pour conduire une politique socialiste, une politique de progrès ou de révolution. Eh bien, il y existe un impôt foncier depuis des années !

Vous-même ou votre prédécesseur, monsieur le ministre, avez envoyé aux Etats-Unis une mission interministérielle chargée d'étudier ce problème. Cette mission a notamment formulé les remarques suivantes : « Une des causes du dynamisme que revêt la restructuration aux Etats-Unis est le système d'impôt foncier basé sur la valeur vénale des terrains, qui fait largement participer les collectivités à la valorisation de ces terrains. Il conviendrait de mettre en application le plus rapidement possible en France un système analogue. »

M. Eugène Claudius-Petit. Et voilà !

M. André Fanton, rapporteur. J'attends cela depuis longtemps !

Vous me répondez — car je lis les journaux, et depuis plusieurs jours j'y découvre ce qu'on va dire — que c'est très difficile. Il y a cinq ou six ans, tous les Français ont rempli des formulaires dans lesquels on leur demandait tous les renseignements sur ce qu'ils possédaient, et même sur ce qu'ils ne possédaient pas, puisque ces questionnaires étaient adressés non seulement aux propriétaires, mais aussi aux locataires. On posait aux Français les questions les plus directes et les plus précises, du genre : « Y a-t-il sur votre lavabo trois robinets ou un seul ? Combien donnent de l'eau chaude ? Avez-vous le chauffage au gaz ? Avec ou sans radiateurs ? » Tous les Français ont donc reçu leur feuille, l'ont remplie et l'ont renvoyée. Nous espérons que vous les avez toutes lues ! (Rires.)

On me rétorquera par ailleurs que le système dont je viens de parler serait injuste. Il n'y aura pas d'injustice, parce que je me suis efforcé — sans prétention, car je ne puis être à moi seul le ministère des finances, et si je l'étais cela se saurait — d'élaborer un texte qui soit convenable. C'est pourquoi j'ai dit, car je considère que c'est capital, que l'impôt foncier ne saurait s'appliquer aux terrains qui constituent l'outil de travail, je veux dire : aux terres agricoles, car les terres sont l'outil de travail des agriculteurs.

M. Benoît Macquet. Très bien !

M. André Fanton, rapporteur. Je souhaite donc que l'on cesse de faire un procès à mon amendement pour une disposition qu'il ne comporte pas ! Je souhaite que l'on cesse d'inquiéter la France entière en déclarant que l'amendement que j'ai déposé concerne quatorze millions de propriétaires, alors qu'il n'est nullement dans mes intentions d'imposer les immeubles ! Je voudrais qu'il fût bien clair que ni dans mon esprit, ni dans le texte de l'amendement tel qu'il est rédigé — et je forme le vœu que le Gouvernement veuille bien le lire attentivement — il n'est question d'imposer les agriculteurs qui exploitent leurs terres et pour lesquels le terrain constitue un outil de travail, non plus que les personnes âgées dont les ressources seraient inférieures à un certain montant.

Je crois que c'est clair : j'espère que chacun a compris et que le Gouvernement m'a entendu.

Vous nous dites aujourd'hui, monsieur le ministre, et vous allez nous répéter que tout cela est préoccupant. Certes ! Mais ce problème est difficile et je reconnais que l'impôt foncier n'est pas la panacée. Je n'aurai pas la cruauté de dire qu'il suffit d'instituer l'impôt foncier pour régler le problème ! C'est un problème dans lequel se débattent toutes les civilisations industrielles et tous les pays qui s'urbanisent.

Depuis que j'ai l'honneur de siéger dans cette assemblée, plusieurs de mes collègues qui sont ici, comme moi, depuis 1958, c'est-à-dire depuis dix-sept ans — certains depuis plus longtemps, d'autres depuis moins longtemps — et moi-même avons discuté nombre de lois foncières ! Je vous rappellerai simplement la plus importante, celle de 1967. Le Gouvernement de l'époque s'était prêté à la discussion et avait accepté un texte. Les mots « impôt foncier » n'y figuraient pas : le ministre des finances ne voulant pas appeler les choses par leur nom, on avait appelé cet impôt autrement pour lui faire plaisir.

Cela n'a servi à rien. Nous avons voté un texte instituant une taxe d'urbanisation sur les terrains, valeur vénale déclarée par le propriétaire. Nous sommes en 1975. Huit ans se sont écoulés et vous nous proposez, monsieur le ministre, à l'article 95 de votre projet de loi, d'abroger la loi que le Gouvernement et le Parlement, à l'époque, ont approuvée ensemble.

Alors, je me demande si c'est un progrès.

M. Eugène Claudius-Petit. Cette loi était inapplicable !

M. André Fanton, rapporteur. Elle était inapplicable, mais je n'en suis pas l'auteur ! On me dit aujourd'hui que mon texte est inapplicable : moi, je préfère que l'on essaie de l'appliquer.

M. Eugène Claudius-Petit. Nous avons dit à l'époque que la loi était inapplicable.

M. André Fanton, rapporteur. Je vais conclure, monsieur le ministre.

Contrairement à ce que vous semblez imaginer, contrairement à ce qui a été écrit souvent, nous ne discutons pas aujourd'hui de cet amendement ; nous discutons d'une loi foncière, et c'est parce que c'est une loi foncière que je crois que l'impôt foncier y a sa place.

C'est parce que nous n'avons jamais fait cet essai, c'est parce que nous n'avons jamais voulu aller jusque-là qu'il est temps d'y venir.

Ce n'est pas du tout contradictoire avec votre projet, cela le complète. Car comme je crois à la réussite de votre idée, comme je demande à l'Assemblée de voter le texte que vous nous proposez, comme je crois que la « dédensification » telle que vous la prévoyez est possible, je crois en même temps qu'il faut donner aux communes le moyen de mener une politique foncière, parce que c'est la base de l'équipement communal et, en définitive, la base sur laquelle repose le bonheur des hommes qui habitent nos villes et nos villages. Et puisque l'urbanisation se développe — on peut le regretter — il faut donner aux communes les moyens de leur politique.

Alors, monsieur le ministre, oui à votre texte. Nous l'avons adopté sans hésiter. A la majorité, il est vrai et non pas à l'unanimité : heureusement, car les textes qui font l'unanimité sont généralement mauvais.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Mais non ! (Sourires.)

M. André Fanton, rapporteur. Si, monsieur le président Foyer. Pardonnez-moi de vous contredire : il y en a !

M. Gilbert Faure. C'est encore une querelle d'école !

M. André Fanton, rapporteur. Enfin, il s'agit là d'un avis qui m'est personnel. Je n'ai pas engagé la commission en disant que les textes qui recueillent l'unanimité étaient généralement mauvais. (Sourires.)

Mais nous avons adopté votre texte, monsieur le ministre. Nous souhaitons que le Gouvernement comprenne que, dans l'esprit de la commission, il n'est nullement question de contraindre ses efforts, mais qu'il est au contraire question, dans le sens de ce que M. le Premier ministre est venu nous dire cet après-midi et de ce qu'a fait dire, hier ou avant-hier, M. le Président de la République, d'aller dans le sens de la réforme, dans le sens d'une vraie politique foncière.

Alors, oui, ceux qui voteront cette réforme pourront, je le crois, dire qu'ils ont fait une vraie réforme. (Applaudissements sur de nombreux bancs de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, et sur plusieurs bancs des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Marc Masson, rapporteur de la commission de la production et des échanges, pour le projet de loi portant réforme de l'urbanisme.

M. Marc Masson, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'équipement, mesdames, messieurs, à peine ouverte notre session d'automne, nous voici donc dans un temps fort, non seulement de l'année parlementaire, mais de la législation.

L'importance du débat qui débute aujourd'hui ne saurait échapper à personne. Une importance qui tient déjà, bien sûr, au contenu des deux textes qui nous sont présentés, mais qui tient encore au fait que se confirme ainsi la ferme détermination du Gouvernement dans sa politique de réforme.

Ainsi, après les grandes réformes de ces derniers mois, qui visèrent à adapter notre droit à l'évolution des mœurs, voici que nous est à présent proposée la première importante réforme de structures.

N'est-il pas significatif, dans une période où sont toujours présentes les contraintes et aussi les difficultés inhérentes à la conjoncture économique, que cette volonté de mener à bien les nécessaires changements de structures ne faiblisse pas et que, bien au contraire, elle s'attaque aujourd'hui à un problème particulièrement complexe, délicat et controversé, celui de l'urbanisme, qui est inévitablement lié à celui de la politique foncière ?

Le Gouvernement que vous représentez ici, monsieur le ministre, fait ainsi preuve d'une audace et d'un courage qui méritent d'être soulignés.

Timide pour les uns, inquiétante pour d'autres, cette réforme a déjà été attaquée de toutes parts.

La vérité, à mes yeux, se situe entre ces deux extrêmes. N'est-ce pas, d'ailleurs, le propre de l'esprit de réforme que d'oser promouvoir le changement en profondeur, tout en ayant soin d'éviter des bouleversements aussi inutiles que dangereux ?

Quoi qu'il en soit, les Français sont conscients que l'urbanisme contemporain n'est pas satisfaisant.

Le gigantisme de certaines constructions les effraie, la laideur de certaines autres les déçoit, la complexité des formalités comme la durée des procédures les agacent, l'élévation du coût des terrains les inquiète : bref, beaucoup estiment que quelque chose doit être changé dans ce domaine.

Mais si ce principe paraît rencontrer une large adhésion, les difficultés commencent dès que l'on envisage les moyens qui doivent permettre d'obtenir le résultat recherché.

Le choix des moyens d'action et d'intervention suscite de nombreuses controverses. Cela n'est sans doute pas nouveau et peut, dans une certaine mesure, expliquer les méandres qui ont été suivis par la législation sur l'urbanisme.

Regroupée pour l'essentiel depuis 1973 dans le code de l'urbanisme, elle présente encore un caractère assez hétérogène. Elle est, en effet, constituée de sédiments provenant d'interventions du législateur, d'abord au XIX^e siècle, puis plus nombreuses tout au long du XX^e siècle, sous-tendues, les unes et les autres, par des objectifs divers.

Sans qu'il soit possible d'en préciser ici nettement les étapes, l'évolution de cette législation a cependant été marquée par quelques lignes directrices.

D'abord, législation de contrôle et de sauvegarde, elle est devenue progressivement une législation d'orientation, puis d'intervention.

C'est avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 que l'on a assisté réellement à un véritable effort pour maîtriser à long terme le développement urbain. En effet, cette loi a eu le mérite d'introduire dans les documents d'urbanisme la notion capitale de programmation dans le temps venue s'ajouter à la programmation dans l'espace.

La loi de 1967 dissociait les prévisions d'aménagements et d'équipements urbains, caractérisées par la continuité et orientées vers l'avenir — schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme — des dispositions réglementaires définissant de façon objective, précise et homogène la capacité de construction des terrains et s'imposant immédiatement aux personnes publiques et privées — plans d'occupation des sols.

Enfin, pour l'élaboration des nouveaux documents, le concours actif des collectivités était exigé grâce à la formule de « l'élaboration conjointe ».

Malgré une période de démarrage un peu longue et qui a exigé un prolongement des délais d'élaboration, la double procédure des S. D. A. U. et des P. O. S. a connu finalement un grand succès.

Soucieuse d'orientation, notre législation s'est préoccupée aussi d'organiser l'intervention. C'est surtout avec l'apparition des zones à urbaniser en priorité et plus tard des zones d'aménagement concerté qu'un pas important devait être franchi. Avec ces zones était, en effet, défini un cadre juridique aux interventions de la puissance publique.

Le bilan des Z. U. P. n'est pas négatif car un grand nombre d'opérations ont été menées sous ce régime. Elles ont révélé néanmoins certains défauts dont le principal tenait à l'interdiction de confier, dans la zone, au même organisme, à la fois l'aménagement du sol et la construction des bâtiments. Cette interdiction a entraîné de graves inconvénients au plan du bilan financier global des opérations. En effet, les charges reprises par les équipements de base ont souvent été supérieures à ce qu'elles étaient ailleurs : d'où un remplissage assez lent des Z. U. P.

Aussi la loi d'orientation foncière de 1967 et un décret du 30 mai 1969 ont-ils mis en place la nouvelle procédure des zones d'aménagement concerté, définies comme « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains ». Il s'agissait d'un système beaucoup plus largement déconcentré puisque la séparation des fonctions entre aménageur et constructeur n'était plus obligatoire.

Remarquable par sa souplesse le système des Z. A. C., qui corrigeait les erreurs de conception du mécanisme des Z. U. P., a connu un réel succès.

Le bref historique que je viens d'esquisser révèle une cohérence croissante dans les préoccupations des pouvoirs publics ainsi que les tendances de l'évolution nécessaire. Il apparaît de plus en plus que l'urbanisme, aujourd'hui, mais plus encore demain, ne saurait être seulement négatif : il doit être marqué d'une véritable finalité. Eviter certains abus, fixer certaines orien-

tations ou organiser certaines interventions ne suffit plus : les responsables sentent la nécessité de promouvoir une véritable politique de qualité de vie.

Les décisions de plus en plus fréquentes des pouvoirs publics en matière d'espaces verts et de transports urbains, la lutte contre la ségrégation sociale, l'écho donné à la réaction négative d'une large partie du public à l'égard des grands ensembles, les efforts pour faire participer les citoyens à l'élaboration des P. O. S. sont autant de témoignages de leur volonté d'améliorer la vie de nos concitoyens habitant les villes et la preuve que l'aspect quantitatif des problèmes n'est plus le seul qui doit être pris en compte.

Le projet de loi portant réforme de l'urbanisme qui nous est proposé est présenté comme la concrétisation de la volonté de prendre en compte, pour ainsi dire de façon systématique, la préoccupation de la qualité de la vie. Il s'analyse aussi comme un effort louable pour rendre plus cohérents les textes relatifs à l'urbanisme.

A cet effort, qui apparaît d'abord au niveau de la terminologie et de la présentation en général, la commission de la production et des échanges s'est montrée sensible et elle s'est efforcée de le prolonger.

L'effort de cohérence se traduit encore par l'harmonisation de réglementations voisines par leur objectif mais souvent disparates par leur contenu.

Ainsi les règles retenues en matière de plans d'occupation des sols sont reprises pour l'élaboration de documents similaires. La procédure d'élaboration et le contenu des plans permanents de sauvegarde et de mise en valeur dans les secteurs sauvegardés et des plans d'aménagement de zone dans les Z. A. C. sont rapprochés du régime des P. O. S. La commission a approuvé pleinement cet effort d'harmonisation.

Une harmonisation est intervenue également dans le domaine des permis de construire. A cet égard, la commission de la production et des échanges attache une grande importance à un article additionnel qu'elle propose d'insérer avant l'article 53 et qui fixe les délais à l'expiration desquels le permis sera considéré comme accordé à défaut d'une décision administrative.

Le délai normal est fixé à deux mois mais dans certains cas bien définis par cet article, il peut être exceptionnellement porté à trois mois.

Le projet qui nous est soumis cherche également à créer un équilibre entre les droits et les devoirs de la collectivité. Au moment où l'urbanisation moderne impose un nombre accru de décisions publiques, une limitation des possibilités de construire sur certains terrains et des procédures diverses d'acquisition des propriétés dans un but d'intérêt général, il a paru essentiel à la commission, comme au Gouvernement, de renforcer en contrepartie les droits des propriétaires et des usagers face à l'administration.

Outre cet effort indéniable de clarification et d'harmonisation, le projet de loi est, votre commission l'a reconnu avec satisfaction, la traduction de la volonté d'une qualité de vie urbaine améliorée, tant matériellement qu'humainement.

Le texte est surtout remarquable par les nombreuses mesures qu'il édicte en matière de protection du patrimoine : certaines représentent de véritables innovations.

Parmi ces dernières, il faut signaler d'abord la mesure relative au transfert de C. O. S. Elle part de l'idée qu'il serait regrettable de gâcher, par une urbanisation sauvage, le site des zones protégées en raison de la qualité de leur paysage et qu'il est préférable de la préserver en favorisant une urbanisation en hameaux. Dans ces zones, tous les propriétaires auraient un droit de construire attaché à leur terrain, mais seulement certains auraient la faculté de l'utiliser, les autres ne pouvant que le négocier. Ce système aboutit donc à créer des zones non *aedificandi*, sans toutefois priver les propriétaires de la plus-value que leur donnerait le droit de construire, fût-ce à un C. O. S. très bas. La commission de la production et des échanges s'est déclarée favorable à ce système tout en se disimulant pas qu'il donnerait lieu sans doute à de grandes difficultés d'application. Elle a souhaité qu'il puisse être étendu aux zones dont la destination agricole doit être maintenue, en considération de la richesse de leur terroir, et qui pourraient, dans l'avenir, être frappées d'une servitude non *aedificandi*.

Dans le même esprit de protection du patrimoine naturel, le régime dit de la banalisation des sols est supprimé. D'après l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, sur les territoires couverts par un P. O. S., à quelques exceptions près, il ne pouvait être interdit de construire sur un terrain d'au moins

4 000 mètres carrés, s'il était desservi par une voirie, ou d'au moins 1 000 mètres carrés, s'il était en plus desservi par une adduction d'eau potable.

Le projet de loi abroge ces dispositions. A ce sujet, vous avez indiqué à la commission, monsieur le ministre de l'équipement, que ces normes, inspirées notamment par des considérations sanitaires, avaient été mal interprétées et mal appliquées et que, notamment dans certaines zones rurales où des réseaux d'eau avaient été créés pour les besoins de l'agriculture, elles avaient permis une urbanisation diffuse, laquelle entraînait un gaspillage dans le domaine des équipements nécessaires à la distribution d'électricité et dans celui de l'assainissement.

Cependant, la commission n'a pas adopté cette disposition sans débat. Elle a redouté, notamment, qu'elle ne remette en cause des droits justement acquis et qu'elle ne soit un frein à l'édification des résidences secondaires, parfois nécessaires pour éviter la désertification de certaines zones rurales. La commission a souhaité que le Gouvernement lui donne des assurances sur ce point, et notamment qu'il propose au Parlement une période transitoire plus longue pour l'application de cette disposition.

Autre innovation, la commune peut se substituer au département en cas de défaillance de celui-ci pour exercer le droit de préemption instauré dans un périmètre sensible, mais elle ne se voit dotée d'aucune ressource propre à cet effet, ce qui a paru, à la commission, limiter l'effet de la réforme.

Enfin, à l'intérieur des périmètres sensibles, le préfet peut déterminer, avant même l'établissement d'un plan d'occupation des sols, les bois, forêts et parcs qui seront soumis au régime, très protecteur, des espaces classés. Votre commission a estimé devoir entourer de précautions cette mesure contraignante.

En déposant ce projet de loi, le Gouvernement a prouvé qu'il est conscient de ce que « l'homme ne vit pas seulement de pain » et qu'il est urgent, dans le monde mécanisé où nous vivons, d'humaniser les conditions de vie dans les villes. Il s'en préoccupe également, nous l'avons vu, lorsqu'il se propose de réduire les délais imposés aux individus face aux pouvoirs croissants de l'administration. Il le fait encore quand il nous demande de développer la participation active des citoyens à la vie de leur cité, par une meilleure information et par des possibilités d'action étendues.

Trop souvent, en effet, les citoyens subissent le développement de leur ville sans même être informés des principaux événements qui marquent son évolution. Le projet fait un effort très réel pour améliorer cette situation.

Le système envisagé permettra aux particuliers d'être renseignés, par la simple consultation des POS, sur l'ensemble des servitudes publiques pesant sur les parcelles qui les intéressent. Tout en regrettant que son champ d'application soit limité, la commission a apprécié cette mesure dont elle estime qu'elle devrait constituer, pour le moins, une étape vers la réalisation souhaitable d'un système plus général et plus perfectionné, lié à l'élaboration d'un fichier immobilier satisfaisant.

Souhaitons que, demain, grâce à une meilleure information du public, l'urbanisme devienne une des occasions privilégiées d'une concertation fructueuse entre les citoyens et l'administration, surtout à une époque où chacun s'interroge en vain sur les moyens d'enrayer la dégradation de la qualité de la vie des citadins et où, parmi les exigences de l'opinion publique, la qualité de la croissance se substitue à la croissance quantitative.

Mais, comme je le montrais au seuil de mon rapport, le problème de l'urbanisme est inévitablement lié au problème foncier : c'est pourquoi il importe de limiter le droit de construire à un certain plafond faute duquel, et nous en avons, hélas, l'expérience, l'urbanisme devient inmanquablement générateur de ségrégation sociale — en raison du coût exorbitant des logements dans le cœur des villes — de trajets interminables entre les lieux d'habitation et de travail et générateur aussi de constructions pour le moins démesurées — j'allais dire démentielles.

Il ne saurait non plus y avoir d'urbanisme social si les communes n'avaient pas, demain, la possibilité de constituer les réserves foncières indispensables, aussi bien pour la normalisation du prix des terrains que pour la réalisation des espaces verts et des équipements — signes tangibles du progrès.

C'est pourquoi, aussi, il ne saurait y avoir, demain, en France de véritable urbanisme, à la fois humain et social, c'est-à-dire d'urbanisme tout court, sans une grande réforme des finances locales. La commission de la production et des échanges a appelé de ses vœux cette réforme tant attendue qui

devrait faire le plus rapidement possible l'objet d'un autre débat car seule, elle sera capable de fournir aux communes de France, par des dispositions soigneusement étudiées à l'avance, et adaptées à l'ensemble de leurs besoins, les ressources qui leur sont indispensables.

C'est dans cet espoir, et dans cette perspective, que la commission de la production et des échanges a approuvé, sous réserve de divers amendements, les mesures proposées dans le projet portant réforme de l'urbanisme dont elle a estimé qu'il contribuera à promouvoir un droit mieux compris de tous, donc mieux respecté et davantage au service de la qualité de la vie.

La commission a notamment relevé l'inspiration profondément libérale de ce texte, inspiration qui devrait présider aussi à l'application qui en sera faite par les services. A cet égard, les recommandations que vous avez bien voulu adresser à vos services régionaux, monsieur le ministre, sont des plus encourageantes.

Votre projet constitue un effort cohérent pour trouver une solution au problème de l'urbanisme et au problème foncier tout en respectant l'essentiel de ce droit de propriété pour lequel les Français manifestent toujours un très grand attachement.

Mais l'urbanisme n'est pas le domaine des miracles et quels que soient les mérites d'un texte, il ne vaut que par la façon dont il est appliqué. Aussi, la commission de la production et des échanges souhaite-t-elle que les Français prennent conscience que le succès de cette réforme dépendra pour une large part et de leur adhésion et de leur civisme. *(Applaudissement sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)*

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

M. Robert Galley, ministre de l'équipement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, cet-ensemble de réformes de l'urbanisme et de la politique foncière pose, nous le voyons, des questions fondamentales pour la vie de tous les Français.

Pour quelle société urbaine, pour quels besoins profonds de chacun, voulons-nous construire et aménager nos villes et nos campagnes ?

A quel prix, avec quels moyens voulons-nous orienter et maîtriser notre développement, notre cadre, nos conditions de vie ?

Au-delà des problèmes juridiques, techniques ou administratifs, cette réforme s'inscrit dans le droit fil de la politique de changement entreprise par le Gouvernement suivant les orientations tracées par M. le Président de la République. C'est dire quelles sont les dimensions politiques et sociales de cette réforme qui prend en considération, non seulement le fait urbain, mais aussi l'intérêt croissant que porte l'opinion publique à l'aménagement de son cadre de vie.

En ce domaine, le changement est rendu nécessaire, plus que jamais nécessaire, par la place que prend le phénomène d'urbanisation dans les aspirations des Français à une meilleure qualité de leur vie quotidienne.

Si la croissance urbaine semble aujourd'hui se ralentir, soyons sûrs qu'elle est néanmoins loin d'être achevée : on estime généralement que d'ici à la fin du siècle plus de 80 p. 100 des Français habiteront dans les villes ou dans les espaces urbanisés. Le mode de vie urbain sera celui de presque tous les Français. Quel mode de vie veulent-ils ? Quel mode de vie voudrez-vous pour eux ?

Après avoir depuis trente ans beaucoup construit, n'est-il pas temps de proposer une politique d'aménagement de la ville tout entière, une politique qui permette de maîtriser l'ensemble de l'espace ? N'est-il pas temps de répondre ainsi aux exigences actuelles des Français ? N'est-il pas temps de mettre au service de la qualité de la vie plus que la puissance de l'idée, la force que donne le droit ?

Ne faut-il pas aussi répondre aux besoins d'enracinement de nos concitoyens face à un monde en évolution trop rapide et dans une société en danger d'être trop bureaucratisée ? Ne doit-on pas assurer le droit à la différence, à la vie personnelle, à la vie familiale ?

Cette politique nouvelle ne naîtra pas du laisser-faire. Elle ne pourra non plus se limiter à la juxtaposition des initiatives privées et des interventions publiques. Elle doit répondre à des principes politiques plus profonds, contribuer à un ordre social

plus juste. Cette société ne respecte durablement la liberté et la propriété que si ces deux valeurs fondamentales de notre civilisation n'entraînent pas des inégalités choquantes, si elles n'engendrent pas le désordre urbain, si elles ne minent pas notre France rurale dans son équilibre et ses paysages, si elles ne privent pas les collectivités locales des pouvoirs et des ressources dont elles ont besoin pour édifier et gérer de meilleures villes.

La réforme qui vous est soumise tente de répondre à ces questions. Elle précise les frontières entre la responsabilité publique et la propriété privée, entre l'action collective et l'initiative individuelle. Elle met fin aux excès les plus criants, c'est-à-dire à la confiscation par quelques-uns du fruit de l'effort de tous. Elle apporte des solutions concrètes aux difficultés que peuvent rencontrer les usagers face à l'administration et elle propose aux habitants un cadre nouveau d'information et de participation aux décisions d'urbanisme. Elle redéfinit, avec une volonté très nette de décentralisation, les rôles de l'Etat et des collectivités locales. Enfin, elle donne de nouveaux instruments pour améliorer l'environnement, protéger le patrimoine ancien de nos villes, sauvegarder les paysages de nos campagnes.

Cette réforme, déposée par le Gouvernement à la fin du mois d'avril sous la forme d'un projet de loi, est désormais composée de deux projets de loi, du fait d'une question de procédure qu'il nous a fallu régler. Mais ce texte n'en garde pas moins un caractère d'ensemble. Il a été à l'occasion d'un travail de réflexion et de critique important mené non pas depuis quelques mois mais depuis de nombreuses années sous l'autorité de mes prédécesseurs M. Albin Chalandon et M. Olivier Guichard auxquels — je le dis en leur rendant hommage — j'ai beaucoup emprunté. Il a donné lieu à un large débat dans vos commissions et dans les formations politiques, mais aussi dans les milieux professionnels, et, malgré l'aspect souvent technique et complexe du projet, l'opinion publique est saisie.

La richesse exceptionnelle des rapports que nous avons lus et que nous venons d'entendre et les nombreux amendements que vous avez préparés sous l'autorité des présidents de commission et avec la compétence des rapporteurs montrent combien le sujet est vaste et important et combien la plupart d'entre vous semblent décidés à y apporter une contribution sérieuse et des solutions politiques efficaces.

C'est une réforme politique voulue par M. le Président de la République.

Les commentateurs politiques disent volontiers que cette réforme sera une pierre de touche de la pratique de changement conduite par notre Gouvernement. M. le Premier ministre l'indiquait ici tout à l'heure.

En effet, cette réforme s'attaque directement aux inégalités et à certains profits, à certaines rentes de situation qu'engendrent les mécanismes urbains, à certaines occasions d'enrichissement que l'on regroupe d'une manière un peu vague sous les termes de spéculation foncière.

Je puis dire aujourd'hui, je remercie tout ceux qui m'ont aidé, que le Gouvernement a respecté l'orientation et le calendrier fixés au début de l'année par le Président de la République.

Je puis dire aussi que l'examen de ce projet par vos commissions a répondu à l'importance du sujet par l'acceptation des objectifs généraux proposés et par l'extraordinaire travail que vous avez accompli.

Examinons d'abord les objectifs de cette réforme qui concernent tous les Français.

Il faut réduire les inégalités en transférant à la collectivité les rentes de situations excessives.

L'objectif que je place en premier est la réduction des inégalités sociales et la recherche d'une plus grande solidarité, grâce à une meilleure répartition du produit national entre les diverses catégories sociales.

Hier encore, la vie locale, c'était la familiarité avec les gens et avec les choses. On connaissait personnellement M. le maire, M. le curé et M. l'instituteur. On savait où étaient la mairie, l'église et l'école. On connaissait ses voisins ; on vivait un peu en famille. Aujourd'hui, la ville est souvent ressentie comme une machine oppressive : on parle, à juste titre, de fonctionnalisme, de gigantisme, d'anonymat, de froideur. Injuste, parfois inhumaine, la société urbaine peut-elle retrouver le sens de la cité d'hier ? Peut-elle recréer les conditions de la solidarité ?

C'est possible, mais pour parvenir à ce but, chacun doit accepter une conception moins égoïste de la liberté et moins financière de la propriété.

Le droit de propriété est déréglé. Les rentes de situation conduisent pour certains terrains à de véritables abus de ce droit, et ce sont la spéculation, la densification et l'anarchie des constructions que nous connaissons en certains points. Hélas ! presque partout, c'est la ségrégation par l'habitat : le centre est progressivement réservé aux tours de bureaux et aux résidences de luxe, et les familles aux revenus modestes doivent se contenter des lointaines banlieues. Un carré de verdure au centre de la ville vaut de l'or. La collectivité, bien souvent, ne peut plus réaliser les équipements publics pourtant si nécessaires, faute de pouvoir acheter les terrains.

Cette situation est anormale à un double titre : d'abord, certains intérêts particuliers ne doivent pas l'emporter sur l'intérêt général ; ensuite, les plus-values de l'urbanisation qui sont le fruit d'investissements collectifs ne doivent pas être confisquées par un petit nombre.

Il convient de mettre fin à cette spéculation, sans verser pour autant dans l'autre extrême : la collectivisation systématique.

M. Marc Bécam. Bien sûr !

M. le ministre de l'équipement. C'est pourquoi, je propose une solution raisonnable : limitons par la loi le droit de construire puisque c'est l'abus de ce droit qui engendre le désordre.

Située en-dessous du seuil fixé par la loi, la propriété individuelle et familiale ne sera pas atteinte. En revanche, dans les quartiers les plus denses des villes, la collectivité locale récupérera légitimement le bénéfice de ses efforts. Elle pourra le réinvestir dans la construction de logements sociaux, l'acquisition de terrains destinés aux équipements, la restauration des immeubles anciens, toutes actions destinées à enrayer les mécanismes de ségrégation que je dénonçais tout à l'heure.

Ce projet assure ainsi directement et clairement un véritable transfert social. Il opère un prélèvement sur un petit nombre de privilégiés qui possèdent les meilleurs emplacements urbains et le redistribue au profit de tous, et notamment des plus démunis, grâce aux équipements et aux logements sociaux qui pourront dès lors être réalisés plus facilement par la collectivité.

Le deuxième objectif de la réforme, c'est la promotion de meilleurs rapports entre le citoyen et les pouvoirs publics.

Proposant de réduire la part que s'arrogent quelques puissants, la réforme cherche à protéger les faibles et les petits dont les droits sont quelquefois oubliés dans notre société. Il faut, je le dis tout net, apporter de meilleures garanties contre les situations parfois arbitraires que peut provoquer une réglementation qui ne peut traiter de tous les cas d'espèce.

Pour acheter un terrain, construire sa maison, préserver son environnement, tout citoyen doit connaître ses obligations et ses droits et être en mesure de défendre ceux-ci. Or, l'expérience montre que c'est rarement le cas. L'usager éprouve un sentiment d'impuissance en face d'une administration qui emploie un langage trop compliqué et n'échappe pas toujours à l'arbitraire.

Je sais que nos fonctionnaires, qu'il s'agisse de ceux de mon ministère ou de ceux des collectivités locales, font de leur mieux en toutes circonstances.

M. Jean Fontaine et M. Marc Bécam. Et ceux des finances ?

M. le ministre de l'équipement. Ce n'est pas dans les déficiences de nos fonctionnaires qu'il faut rechercher les causes du malaise des usagers, mais tout d'abord dans le caractère très technique des règlements qui, depuis une quinzaine d'années, se sont superposés, et parfois de façon contradictoire. Dans les lacunes de la législation ensuite, qui a sans cesse renforcé les moyens de l'administration, sans assurer en contrepartie les garanties nécessaires à ceux qui peuvent pâtir de son action et de ses décisions.

La réforme que je vous présente apporte aux propriétaires et aux usagers de nombreuses dispositions concrètes afin que l'administration ne puisse plus bloquer indéfiniment et sans raisons sérieuses des terrains ou des permis de construire.

La collectivité doit assumer, sans tergiverser, ses responsabilités lorsqu'elle déclare une opération d'utilité publique ou réserve des terrains dans les plans d'occupation des sols.

Elle doit payer rapidement, et à leur juste valeur, les terrains en cas de préemption ou d'expropriation.

Enfin, elle doit indemniser les exploitants agricoles de manière plus conforme aux dommages qu'ils subissent.

Il convient aussi d'établir une règle plus claire et mieux respectée. Plus respectueux des intérêts légitimes des propriétaires et les usagers, les pouvoirs publics doivent aussi renforcer leur autorité sur l'essentiel, je pense au respect des plans d'urbanisme et à la protection du patrimoine.

A cet égard, pour que le droit soit efficace, c'est-à-dire respecté, il faut qu'il soit simple et connu ; il faut que les infractions soient sanctionnées plus rapidement et plus durement que par le passé. La répression doit être juste et comprise par tous, c'est-à-dire systématique, progressive et publique.

Elle sera systématique et, pour cela, il n'y aura plus de dérogations, je dis bien : plus de dérogations. Et comme l'homme est parfois faillible, ce sera, si vous le voulez bien, inscrit dans la loi.

Elle sera progressive et frappera plus fort les infractions les plus graves et les plus profitables aux fraudeurs.

Elle sera enfin publique : nous donnerons une publicité aux sanctions.

En simplifiant les règles d'urbanisme, en renforçant les sanctions, en plaçant l'ensemble du débat sur l'urbanisation devant les usagers, nous pourrions atteindre un objectif plus important encore : la participation du public.

Créer le droit à l'information et à la participation des usagers est indispensable.

Au-delà de la défense de leurs stricts intérêts particuliers, les Français, tout comme vous et moi, souhaitent connaître, comprendre et participer à l'aménagement de leur cadre de vie.

Et les responsables, élus ou techniciens, ont tout avantage à ce dialogue, même s'il est parfois difficile. Car il est illusoire de croire qu'étant seuls à parler, et parfois même à comprendre — je parle là des techniciens — ils auraient le dernier mot. L'aménagement et l'environnement doivent être le fruit d'une œuvre collective et de longue haleine. Personne n'a jamais le dernier mot. Le septicisme et l'indifférence générale me paraissent bien pires qu'une opposition précise et concrète.

C'est pourquoi le public doit être informé en temps utile, quand il peut encore infléchir les décisions et les enrichir. Les enquêtes publiques doivent devenir vraiment publiques.

Bien plus, la participation doit aussi permettre de contrôler le respect de la loi. A cet effet, toutes les associations de promotion du cadre de vie et pas seulement les associations de défense — aux horizons parfois trop étroits — toutes les associations sérieusement constituées pourront se porter partie civile devant les tribunaux lorsqu'elles constateront des infractions aux règles de l'urbanisme.

C'est une innovation importante qui ne sera pas toujours confortable pour l'administration, pas plus que pour les maires et pour nous tous, les élus du peuple.

Mais, dans une démocratie moderne, les représentants élus doivent se garder d'être trop jaloux de leurs prérogatives. Ils ont intérêt à ouvrir la porte à toutes les formes de participation et à encourager une vie associative orientée vers la vie quotidienne. Il dépendra de notre attitude que les associations contribuent sans concession mais positivement à l'action collective, au lieu d'être tentées de se cantonner dans la contestation et l'obstruction.

Ce projet répond également à une nécessité politique : la décentralisation.

Réduire les inégalités sociales ; protéger les droits des propriétaires et des usagers ; faire respecter le droit ; garantir l'information et la participation des habitants : voilà quatre idées maîtresses de la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Mais pour atteindre ces objectifs dans de bonnes conditions, les décisions doivent se prendre au bon niveau.

On ne progressera pas sans redéfinir les responsabilités réciproques de l'Etat et des collectivités locales.

Pendant longtemps, l'urbanisme a été le fait presque exclusif de l'Etat. La grande loi d'urbanisme du 15 juin 1943 est sans ambiguïté à cet égard : les documents d'urbanisme sont élaborés au nom de l'Etat, le permis de construire est délivré au nom de l'Etat.

Mais ces principes ont été rapidement dépassés par la réalité et l'amplitude de l'urbanisation. De nombreuses et nouvelles forces économiques, politiques et administratives ont été progressivement concernées par le développement urbain. Il nous faut en tirer les conséquences et il convient aujourd'hui que nous allions plus loin.

L'un des buts de la réforme est donc de permettre aux communes et aux communautés urbaines d'élaborer et de conduire des politiques plus autonomes et plus efficaces pour contrôler réellement le développement urbain.

Des politiques plus autonomes, car le droit de préemption sera l'affaire des élus locaux et leur permettra d'agir avec intelligence et souplesse, sans en référer à quiconque. Plus autonomes, car les ressources du plafond légal de densité permettront aux élus locaux, soit directement, soit à travers le fonds d'équipement des collectivités locales, de donner à leurs administrés de nouvelles possibilités. Plus autonomes, car une information complète sur le marché immobilier et foncier sera à la disposition des élus locaux.

Des politiques plus efficaces, car ceux-ci disposeront de nouvelles armes pour faire un urbanisme moins dense, moins brutal dans ses formes et ses méthodes. Plus efficaces, car plus attentives aux équilibres de la société et au sort des hommes de demain.

Plus efficaces enfin, parce que les élus locaux auront de nouveaux moyens juridiques et financiers pour sauvegarder les quartiers anciens, construire des logements sociaux ou aménager des espaces verts.

Enfin, nous ne voulons ni collectivisation, ni impôt foncier.

Le projet de réforme de l'urbanisme et de la politique foncière que je vous présente est tout à la fois ambitieux et respectueux.

Ambitieux, parce qu'il attaque de front la spéculation foncière et immobilière abusive qui alimente la montée infernale des prix et défigure nos villes et nos campagnes. Respectueux, parce qu'il ne touche nullement au droit de propriété et laisse aux collectivités locales l'essentiel des initiatives et de la responsabilité pour mettre en œuvre les dispositions de la réforme.

Toute idée ou toute amorce de municipalisation ou autre forme de collectivisation est écartée. Nous savons bien que les projets en ce sens, malgré toutes les précautions que l'on peut prendre pour faire avaler la pilule, aboutissent, dans la pratique, à la spoliation et à la bureaucratisation à plus ou moins brève échéance. Les Français n'en veulent pas, et de surcroît, dans les pays qui ont eu recours à ces solutions, l'urbanisme ne nous paraît pas meilleur pour autant.

Je crains aussi que les projets d'impôt foncier préconisés par plusieurs d'entre vous ne soient contraires aux buts recherchés par tous.

Nous aurons un débat sur ce sujet. Je me bornerai pour l'instant à remarquer que si le taux de l'impôt foncier est faible, il ne donnera pas des moyens financiers suffisants à la collectivité pour maîtriser et améliorer l'environnement et ne pourra donc apporter de correctif aux facteurs que j'ai dénoncés, mais que si son taux est plus élevé, il sera parfaitement intolérable, en particulier pour les propriétaires qui ont des revenus modestes et risque, comme aux Etats-Unis, de favoriser à la fois la spéculation foncière et l'étalement anarchique des banlieues.

Il risque de frapper d'abord les petits propriétaires contraints de vendre leurs biens, faute de pouvoir supporter l'impôt, et de favoriser les sociétés ou groupements qui disposent de ressources financières importantes et qui feront main basse sur les terrains en vente. Il est à craindre ensuite qu'il ne fasse monter les prix du sol et donc des logements comme c'est le cas pour tout produit taxé.

Il existe, bien sûr, un problème des finances locales qui vous préoccupe et qui préoccupe aussi le Gouvernement. (*Exclamations sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Celui-ci a déjà pris certaines mesures. Il a proposé et proposera encore des remèdes. Il y a un problème général des plus-values que le Gouvernement étudie et qui fera l'objet bientôt de propositions.

Je crois que l'impôt foncier doit être discuté dans ce cadre, car, je le répète, c'est un autre débat que celui de la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Je formule toutefois le vœu que notre débat soit au moins l'occasion de trancher les discussions qui, depuis quinze ans durent autour de ce thème, l'occasion de reconnaître le caractère quelque peu mythique de cet impôt qui aurait, d'après moi, toutes les vertus, sauf deux : celle d'être acceptable par la majorité des Français et celle d'être applicable.

La réforme que je vous propose est le résultat d'une évolution.

Depuis une dizaine d'années, les gouvernements successifs ont ouvert le chemin.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, texte fondamental, a jeté les bases d'une responsabilité accrue des élus locaux dans l'aménagement et dans la mise au point des documents d'urbanisme.

Soucieux de mieux protéger l'environnement, mes prédécesseurs avaient déjà pris des mesures significatives, par exemple en interdisant la construction des tours et des barres dans les petites villes et les villes moyennes ou en proscrivant les grands ensembles de plus de 500 logements.

Depuis plus de dix ans, il y a donc une certaine continuité dans l'action gouvernementale. Il nous faut aller plus loin. Les changements à opérer ne sont pas seulement de nouvelles orientations de principe ou des modifications d'ordre réglementaire : ils doivent être aussi et surtout des changements pratiques qui permettront d'améliorer la vie quotidienne des Français.

Malgré la fermeté de notre volonté, la tâche est difficile. La ville est un organisme vivant et complexe qui doit être traité avec ménagement, si l'on ne veut pas détruire en même temps la variété, le charme, la liberté qu'elle peut procurer. La règle à calcul du technicien ou les théories des penseurs ne peuvent suffire. C'est pourquoi cette réforme repose sur une responsabilité accrue des élus locaux et une participation renforcée des habitants.

Je vous propose une réforme politique : je ne vous propose pas l'accessoire pour vous dissimuler l'essentiel. D'autres, en d'autres temps, ont dit de même de la loi d'orientation foncière, qui produit ses fruits maintenant. Toute une politique urbaine a été mise en marche que nul ne peut nier : schémas directeurs, plans d'occupation des sols, réserves foncières, zones d'aménagement concerté, ont changé les conditions locales d'aménagement. Je vous propose de confirmer ces orientations en corrigeant, avec vous, ce que l'expérience permet aujourd'hui de corriger.

Les connaissances accumulées par la pratique des dernières années, l'énergie déployée par mes prédécesseurs pour élever la politique d'aménagement des villes au rang d'une politique nationale, mise en œuvre par chaque agglomération, sont là pour témoigner que nos efforts ont bien porté leurs fruits, même s'ils sont loin d'être à leur fin.

Un changement des pratiques de l'aménagement, tel sera le thème de mon deuxième grand chapitre.

Le moment est venu de marquer un nouveau progrès dans la politique de l'aménagement. Tout y incite, tout nous y conduit.

Je vous propose en fait de donner forme concrète et force de loi aux résultats de l'expérience et aux idées généreuses qui l'ont inspirée. Je vous propose de faire passer dans la pratique une nouvelle conception de l'aménagement urbain.

En effet, derrière les dispositions techniques du projet, il y a la réalité de l'aménagement local, tel que nous le voulons demain, c'est-à-dire un aménagement qui permette une évolution plus harmonieuse de la ville — c'est le but du plafond légal de densité, du droit de préemption, de l'aménagement des plans d'occupation des sols et du permis de démolir ; un aménagement qui protège les campagnes contre les agresseurs urbains — ce sont les dispositions concernant la protection des paysages, des territoires sensibles et l'établissement des P. O. S. ; un aménagement, enfin, qui soit fait pour les hommes — et c'est le but des dispositions qui organisent leur participation.

Le rapporteur de la commission des lois a montré excellent la nécessité de permettre une évolution plus harmonieuse de la ville. A cet égard, le projet de loi vous propose deux mécanismes essentiels : le plafond légal de densité et le droit de préemption dans les zones d'intervention foncière.

Ces mécanismes intéressent particulièrement l'évolution des zones centrales des villes, c'est-à-dire des zones les plus dynamiques, les plus chères, les plus denses et, malheureusement — comme M. Fanton l'a souligné — les plus mal contrôlées par les pouvoirs publics. Si, en effet, dans les zones d'extension périphériques, une action foncière efficace est possible avec l'arsenal des moyens existants — et je ne citerai comme exemple que Grenoble, Rennes ou Angers — ceux-ci ne suffisent pas dans les centres urbains.

Je propose donc de nouveaux mécanismes fonciers et immobiliers destinés tout particulièrement à maîtriser l'évolution des centres et des quartiers urbains existants.

En effet, tout concourt aujourd'hui, il faut le répéter, à une urbanisation trop dense, trop brutale dans ses formes et ses méthodes. Dans les centres des villes, rien n'apaise la fièvre des prix qui, on n'y insistera jamais assez, entraîne le désordre jusque dans les zones périphériques.

Je propose, en fait, une réforme profonde des relations entre propriétaires du sol urbain et collectivités.

Le plafond légal de densité est une mesure à la fois antispéculative et égalitaire.

L'institution par la loi d'un plafond légal de densité va créer un climat nouveau qui mettra fin aux espoirs spéculatifs, à l'inflation des valeurs immobilières et à la montée des densités urbaines. Le plafond légal fera tomber l'agitation qui pousse tout propriétaire du sol à faire pression sur les collectivités publiques pour pouvoir édifier des constructions de forte densité, au besoin, nous le savons, par voie de dérogation. L'existence d'un plafond s'imposant à tous obligera le propriétaire, comme le constructeur à plus de réflexion et, je l'espère, à plus de sagesse et de mesure.

Si est supprimé l'espoir de faire des constructions neuves très denses, on démolira moins d'immeubles anciens. Ces immeubles, au lieu d'être laissés à l'abandon, redeviendront un patrimoine que l'on entretient et gère sagement. On pourra continuer à vivre et à travailler, habitants, commerçants et artisans sans que leurs loyers soient par trop bouleversés.

Mais le plafond légal ne tend pas seulement à briser une des racines de la spéculation. Il vise à introduire une plus grande égalité. Egalité d'abord, entre les propriétaires, car l'existence d'une règle générale s'imposant à tous rendra les choix de l'urbanisme, au-dessus du plafond légal, sans conséquence pour eux.

Plus d'égalité aussi entre les habitants, quels que soient leurs moyens, car les ressources qui proviendront du plafond légal de densité permettront aux communes, dans une exacte proportion des réalisations du secteur privé, d'acquiescer des terrains pour les équipements publics et les logements sociaux.

Le mécanisme du plafond légal assure ainsi une solidarité entre tous les citoyens d'une même ville. Ceux qui ont les moyens de se payer l'avantage des meilleurs emplacements donneront en même temps à la commune les moyens d'en incorporer une partie à son patrimoine au bénéfice de ceux qui, sans cela, seraient chassés, ou ne pourraient accéder à ces quartiers les plus recherchés. Ce principe égalitaire s'appliquera non seulement aux villes les plus fortunées et les plus denses mais aussi à celles qui le sont moins.

Face à ces objectifs clairs et à cette stratégie sans ambiguïté, on ne manque pas de formuler des craintes ou des objections. Vos deux rapporteurs en ont présenté quelques-unes tout à l'heure.

Pour certains, une atteinte intolérable serait apportée à la propriété individuelle. Je tiens à cet égard à lever toute équivoque. La réforme ne vise en aucune façon les innombrables propriétaires qui se proposent de construire une habitation, répondant à leurs besoins et à ceux de leurs familles. C'est à dessein que le projet retient un plafond légal d'une valeur de un. Comme l'a noté M. Fanton, il aurait concerné en 1973 un peu plus de 4 000 permis de construire, c'est-à-dire 2 p. 100 du nombre total des permis délivrés et un peu moins de 4 p. 100 du nombre total des constructions neuves.

Comme je l'ai fait remarquer — et on ne saurait trop y insister — cela représente une très faible part du nombre des constructions mais près de la moitié des valeurs foncières échangées en France en une seule année. C'est donc une réforme très sélective et très efficace dans son économie.

C'est alors que se présentent d'autres objections. Pour les uns, les plus pessimistes, le mécanisme du plafond légal encouragerait les communes à densifier. Votre rapporteur l'a affirmé tout à l'heure. Mais, c'est ignorer ou feindre d'ignorer les précautions qui sont prises pour éviter tout détournement de la réforme à des fins de rendement financier.

Les élus locaux savent pertinemment qu'accepter des constructions d'une densité toujours plus élevée, c'est pénaliser les finances locales et heurter l'opinion. Quant à l'Etat, je le dis de la manière la plus nette, il entend exercer pleinement ses responsabilités. Il veillera à ce que les groupes de travail chargés d'élaborer les plans d'occupation des sols ne retiennent pas des densités excessives.

Enfin, je rappelle que le projet contient une disposition qui prive les communes de tout intérêt financier direct à l'édification de constructions d'une densité double de celle du plafond légal.

A ce sujet, on tente parfois — et votre rapporteur l'a fait tout à l'heure — d'opposer les dispositions qui, par le biais du plafond légal, visent à lutter contre la densification excessive des centres urbains à celles qui établissent l'obligation d'un versement au profit de la collectivité pour les constructions édifiées

au-delà de ce plafond. Loin d'être contradictoires, monsieur Fanton, ces dispositions dont l'objectif essentiel est de permettre un urbanisme de qualité sont, au contraire, parfaitement complémentaires, et les ressources ainsi procurées seront, pour une très large part, en vertu de l'article B. affectées à des opérations de « dédensification » ou à des opérations peu denses, équipements collectifs à caractère social en particulier.

Mais on se heurte alors à une troisième série d'objections : la réforme aboutirait à empêcher l'édification de toute construction au-delà du plafond légal, il pourrait en résulter un marasme du marché de la construction, voire une perte de recettes pour les collectivités locales.

Il me faut sur ce point dissiper une illusion, celle qui consiste à considérer la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière comme une réforme des finances locales. Le plafond légal apportera certes des ressources, mais on ne peut fonder sur lui une alimentation régulière des budgets locaux.

On objectera enfin que la loi ne fera pas baisser les prix fonciers et qu'elle se répercutera sur le prix des constructions. Le doute en la matière est naturellement de circonstance. Je répondrai seulement que le prix des constructions privées est le résultat d'un marché. Le prix du terrain est le seul élément qui peut être réduit car le terrain, en soi, n'a pas de prix de revient. Ce prix peut s'infléchir, mais il faut le vouloir. Le plafond légal exprime cette volonté.

Je me résume.

Par son caractère sélectif, par le respect des droits qu'auront acquis ceux qui reconstruiront des superficies égales à celles qui auront été démolies, cette disposition conforte le droit de propriété en le débarrassant des excès qui en alimentent la contestation.

J'en viens maintenant au droit de préemption. Dès lors que le plafond légal de densité brise la brutalité aveugle du marché privé le plus spéculatif, la collectivité doit agir plus directement dans l'évolution des centres des villes. Or ces centres sont fragiles et résistent mal aux opérations chirurgicales. La collectivité doit pouvoir agir avec finesse, intelligence et souplesse. Elle doit pouvoir, à chaque occasion, apprécier si l'intervention du marché privé ou, au contraire, l'intervention publique est préférable.

C'est pour lui donner ce droit de regard et d'information sur les opportunités foncières, cette capacité d'intervenir plus aisément au profit des équipements publics et des logements sociaux qu'est prévu le droit de préemption généralisé dans les zones urbaines. Les moyens financiers nécessaires viendront, pour certaines des collectivités directement des recettes du plafond légal de densité mais, pour d'autres, du fonds d'équipement des collectivités locales que l'on oublie trop souvent et, pour toutes, de l'aménagement en profondeur des moyens mis à la disposition des collectivités par l'Etat pour la réalisation de l'aménagement urbain.

Une dernière partie correspondra à l'action foncière actuelle des collectivités, qui est déjà importante.

Je suis certain que ce nouveau droit de préemption de la commune lui permettra de faire l'économie de beaucoup d'opérations d'expropriation : mieux vaut qu'une municipalité ait affaire à des propriétaires désireux de vendre plutôt qu'à des propriétaires fatalement traumatisés par l'expropriation.

La zone d'intervention foncière est donc un mécanisme qui se caractérise par sa grande simplicité et par sa souplesse.

Des craintes n'en ont pas moins été émises de divers côtés. M. le rapporteur de la commission des lois, notamment, a craint que cette disposition ne conduise à des abus ou à un blocage pur et simple des transactions. J'espère que ces appréhensions ne tiennent pas à un procès d'intention qui serait fait au Gouvernement, mais seulement à quelques imperfections du texte initial du projet, imperfections que je reconnais bien volontiers. Je suis heureux de constater, d'ailleurs, que le texte gouvernemental a été sérieusement enrichi par l'intervention de la commission des lois.

Je suis prêt, pour ma part, à accepter la plupart des amendements qui ont été préparés en ce sens, aussi bien par la commission des lois que par celle de la production et des échanges, de même que la plupart de ceux — fort judicieux — de la commission des finances. Je tiens, en particulier, à bien montrer que, dans mon esprit, sauf en cas de déclaration abusive du vendeur ou de « combine » entre un vendeur potentiel et un acheteur fictif, le droit de préemption doit s'effectuer aux conditions du marché.

Mais le projet prévoit également d'autres dispositions importantes pour l'urbanisme des quartiers anciens.

Pour l'évolution d'une ville, il est peut-être plus important de définir le sort des immeubles existants que de réglementer la construction des immeubles neufs. Jusque-là le contenu des plans d'occupation des sols concernait essentiellement les immeubles neufs. Le projet que je vous propose et celui qui constituait le titre III de mon projet initial, devenu projet séparé portant réforme de l'urbanisme, remédient à cette lacune.

Dans les plans d'occupation des sols, des dispositions permettent de protéger les immeubles anciens et d'en interdire la démolition. Ainsi les responsables locaux pourront mieux mettre en valeur les quartiers anciens de leur ville, qui sont souvent les plus intéressants.

De surcroît, les secteurs sauvegardés, tout en conservant les garanties essentielles du régime d'exception qui les régit, pourront bénéficier d'une participation plus active des responsables locaux.

Au total, le projet de loi que vous allez voter rendra possible un changement profond et une amélioration considérable de l'urbanisme des quartiers existants.

J'ai parlé de l'aménagement de la ville. Venons-en maintenant à l'aménagement de la campagne et à sa protection contre les agressions urbaines.

L'urbanisation dégrade des zones de plus en plus vastes de la campagne : on construit 50 000 hectares par an et je crois — ce sera ma première proposition — que les exigences de l'agriculture ne doivent pas inévitablement céder devant celles des milieux urbains.

Le marché foncier rural doit pouvoir résister à la contagion des prix fonciers. Les paysages naturels ne doivent pas être dénaturés par l'éparpillement des constructions autour des villes, dans les régions les plus touristiques ou sur les versants de nos montagnes.

Le ministre de l'agriculture, M. Christian Bonnet, et moi-même sommes bien déterminés à œuvrer ensemble pour rétablir l'équilibre. Nous venons d'ailleurs de le montrer en décidant de renforcer notre action commune pour la protection des espaces ruraux.

Le projet de loi portant réforme de l'urbanisme apporte une contribution supplémentaire par trois séries de mesures que M. Masson a excellemment développées dans son rapport. Je me contenterai d'y ajouter quelques observations de caractère général.

Les premières concernent les expropriations et proposent une meilleure prise en compte de leurs conséquences sur les exploitations agricoles. C'est le cas, douloureux, des expropriations successives. C'est aussi le cas des exploitants dont l'outil de travail se trouve gravement déséquilibré.

La deuxième série de mesures porte sur la protection des paysages. Peut-être, mesdames, messieurs, n'a-t-on pas attaché suffisamment d'importance à cette partie du texte sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir longuement au cours du débat. Il s'agit d'abord des transferts de coefficient d'occupation des sols. C'est une innovation considérable qui permettra d'atténuer la rigueur des interdictions absolues de construire dans des zones limitées dont les paysages sont exceptionnels et où l'agriculture, bien souvent, n'est plus viable. Il s'agit ensuite des zones de protection des paysages qui permettront d'atteindre les résultats essentiels du plan d'occupation des sols de manière beaucoup plus simple.

La troisième série de mesures touche les territoires particulièrement sensibles comme le littoral où l'on ne peut plus, pour sa protection, s'en remettre aujourd'hui aux seuls moyens habituels.

A cet effet, il vous est proposé une mesure destinée à sortir de l'impasse actuelle où se trouve engagée l'élaboration de certains plans d'occupation des sols. Les élus locaux — je le vois tous les jours — ne peuvent pas, en effet, consentir à la nécessaire protection des espaces naturels du fait de l'importance gigantesque des intérêts mis en jeu.

L'Etat doit assumer ses responsabilités en prenant, bien souvent, des mesures de protection jusqu'à ce que les plans d'occupation des sols soient établis. Aux élus ensuite d'établir le plan d'occupation des sols, dans la sérénité, et de corriger un peu ce que la protection imposée par le préfet pourrait avoir d'excessif ou de mal adapté.

Au prix de tous ces efforts et de cette discipline, nous parviendrons, mesdames, messieurs, à dominer la fatalité de l'urbanisation qui enrichit parfois des propriétaires agricoles au détriment de l'outil de travail agricole, au détriment aussi des espaces naturels qui sont une richesse de notre pays, ainsi

qu'à celui des finances locales entraînées, à la suite de ces urbanisations anarchiques, dans des réalisations d'équipement souvent fort dispendieuses et sans commune mesure avec leur intérêt.

Mais, à ce point du débat, j'aimerais dissiper tout malentendu éventuel.

Tout ce qui touche au sol, à la terre, n'est pas indifférent aux milieux ruraux et ces deux projets de loi les intéressent au premier chef. Entre la sauvegarde de l'outil de travail et l'urbanisation, il faut se décider. Le respect des schémas directeurs, l'établissement et l'application des plans d'occupation des sols offrent aux milieux agricoles une occasion sans doute unique de se prémunir contre l'urbanisation inattendue et les équipements improvisés, d'obtenir la sécurité juridique dont ils ont besoin pour amortir les investissements importants qu'ils réalisent, et aussi d'offrir aux jeunes exploitants un avenir qui ne soit pas systématiquement projeté très loin de nos villes. Beaucoup l'ont compris et apportent une contribution irremplaçable à l'établissement de ces plans.

L'aménagement est fait pour les hommes : la loi doit leur faire une place plus importante.

Vis-à-vis de l'espace, de la ville, de la terre et des lois qui les réglementent, l'homme est à la fois citoyen, usager, exploitant, habitant, contribuable, propriétaire ou occupant. Il est donc légitime que cette réforme lui fasse une place plus importante dans le processus d'aménagement.

Comme l'a dit M. Masson, l'inspiration essentielle du projet portant réforme de l'urbanisme est la considération des usagers dans leurs différents statuts. Ce respect dû au citoyen implique plus de rigueur pour l'administration et les pouvoirs publics, plus de sévérité envers ceux qui trichent — comme l'a très bien montré le rapport de la commission des finances — des garanties réelles pour ceux qui sont touchés par l'intervention publique, la reconnaissance du droit des usagers à être informés et à intervenir.

Plus de rigueur, ai-je dit, pour l'administration et les pouvoirs publics : certaines procédures prêtent à abus envers les usagers : défaut d'information, paralysie des initiatives, secret des motifs de l'administration. Elles seront modifiées, même si cela enlève à l'administration certaines commodités dans l'action qui pouvaient vite devenir des facilités.

C'est ainsi que les dérogations, ce défaut au flanc de la cuirasse des règlements, seront prohibées par la loi. Seuls des ajustements mineurs rendus nécessaires par l'intelligence de détail de situations locales resteront admis. De même, l'administration ne pourra plus renoncer à engager des poursuites contre les contrevenants.

Les divers services publics devront agir de manière cohérente afin que l'usager n'ait pas à souffrir des incohérences. Ainsi, par exemple, toutes les servitudes devront être inscrites aux plans d'occupation des sols et tous les services publics devront tenir compte de l'existence du permis de construire avant d'effectuer les branchements d'une construction sur les divers réseaux.

Des garanties réelles pour ceux qui sont touchés par l'intervention publique : les propriétaires de terrains touchés par un projet public — emplacement réservé dans les plans d'occupation des sols, déclaration d'utilité publique, zone d'aménagement différé, zone d'aménagement concerté — sont soumis à de longues incertitudes et à de longues attentes. Quelquefois, ils se trouvent arbitrairement mis dans l'impossibilité de réaliser la valeur de leur bien, alors même que des circonstances familiales peuvent les y contraindre.

Le projet de loi institue un droit de délaissement général pour les propriétaires ; ils pourront désormais obliger la collectivité qui décide une opération à faire face à ses responsabilités en achetant le bien concerné dans un délai de deux ans au lieu de trois, mais aussi à payer six mois au plus tard après la fixation du prix.

De même, les sursis à statuer ne pourront plus être opposés aussi facilement et aussi longtemps qu'autrefois.

Enfin — dernier point de cet exposé — droit des usagers d'être informés et d'intervenir. C'est une voie sur laquelle il nous faut progresser. Plusieurs mesures tendent à améliorer l'information du public, notamment avant la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté.

Mais la mesure la plus sujette à débat est naturellement celle qui prévoit, pour les associations d'usagers existant depuis cinq ans, le droit de se porter partie civile devant les tribunaux contre les constructeurs qui ont commis des infractions. Certains parmi vous craignent que cette mesure n'aille trop loin et

n'engendre trop de procès mal fondés. Personnellement, je ne le crois pas. On peut espérer — il faut toujours garder confiance — que ces associations agiront avec sagesse et que leur détermination constituera une utile dissuasion pour les fraudeurs qui, souvent, comptent actuellement sur l'insuffisante vigilance de l'administration. D'autres pensent que cette mesure est trop restrictive et qu'il faut prendre moins de précautions. Vous en concluez — je l'espère — que la disposition dont vous êtes saisis constitue un juste équilibre.

Mesdames, messieurs, il me faut conclure.

La réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, si vous la votez, sera un progrès décisif dans la voie d'une nouvelle politique d'aménagement et d'environnement. Elle s'efforce de réduire les inégalités, d'accroître la participation des citoyens, de donner davantage de moyens aux collectivités locales, de permettre un meilleur urbanisme dans les villes et de mieux protéger nos campagnes.

D'autres réformes suivront, notamment celle de l'architecture, que prépare M. Michel Guy. Je termine, en compagnie de mon ami Jacques Barrot, la mise au point d'une profonde réforme des procédures d'aide à la rénovation, à la restauration et à la réhabilitation des quartiers anciens, réforme qui donnera davantage de liberté et de possibilités d'action aux communes.

Mais dans l'immédiat — soyez en certains — la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière que je vous présente sera appliquée avec célérité. Dans ce but, je propose — c'est une novation — que vos rapporteurs et quelques délégués des commissions, pris dans chacun de vos groupes, soient tenus informés jour après jour de l'élaboration des textes d'application, afin qu'ils puissent apporter leur expérience et garantir la fidélité aux principes que vous aurez votés. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Avec cette réforme, il faut que nous soyons tous conscients que les Français attendent de nous un choix après de trop nombreuses années d'hésitation. Entre les intérêts divers et légitimes, il vous appartiendra d'arbitrer et de permettre enfin une vraie réforme de l'urbanisme. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion :

Du projet de loi n° 1588, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière (rapport n° 1828 de M. Fanton au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Du projet de loi, n° 1881, portant réforme de l'urbanisme (rapport n° 1893 de M. Marc Masson au nom de la commission de la production et des échanges).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)