

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements : l'Edition 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 — 17^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 16 Octobre 1975.

SOMMAIRE

1. — **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire iranienne** (p. 6968).
M. le président.
2. — **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 6968).
MM. Chaban-Delmas, le président.
3. — **Représentation de l'Assemblée nationale au sein d'un organisme extraparlémentaire** (p. 6968).
4. — **Renvoi pour avis** (p. 6968).
5. — **Réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.** — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 6969).

Art. 20 (suite) :

DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME (suite).

★ (2 f.)

ART. L. 211-7 :

Amendement n° 192 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : MM. Fanton, rapporteur de la commission des lois ; Galley, ministre de l'équipement. — Adoption.

Amendement n° 193 de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 21 de la commission de la production et des échanges : MM. Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production, Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 194 de la commission des lois : MM. Gerbet, le président, Fanton, rapporteur ; le ministre, Marie, Canacos. — Adoption.

Amendements n° 17 de M. Canacos et 22 de la commission de la production : MM. Fanton, rapporteur ; le président, Masson, rapporteur pour avis ; Canacos. — Retrait des deux amendements.

Amendement n° 195 de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Adoption du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme, modifié.

ART. L. 211-8 :

Amendement n° 196 de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 197 de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Adoption du texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme, modifié.

APRÈS L'ARTICLE L. 211-8 :

Amendements n° 198 de la commission des lois, 465 de M. Claudius-Petit et 36 rectifié de M. Dubedout : MM. Fanton, rapporteur ; Claudius-Petit, Dubedout, le ministre, Bertrand Denis, Canacos, Boscher, de la Malène, Wagner. — Retrait de l'amendement n° 36 rectifié. Rejet des amendements n° 198 et 465.

ART. L. 211-9 :

Amendement n° 23 de la commission de la production, tendant à la suppression de l'article : M. Masson, rapporteur pour avis. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 120 de M. Dubedout : M. Dubedout. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 199 de la commission des lois : M. Fanton, rapporteur. — L'amendement n'a plus d'objet.

Adoption du texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme.

APRÈS L'ARTICLE L. 211-9 :

Amendement n° 466 (2^e rectification) de M. Claudius-Petit : MM. Claudius-Petit, Fanton, rapporteur ; le ministre. — Rejet.

ART. L. 211-2 (suite) :

Amendement n° 520 rectifié du Gouvernement : MM. le ministre, Fanton, rapporteur ; Mesnin, Alfonsi, Dubedout. — Adoption.

Adoption du texte proposé pour l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, modifié.

Adoption de l'article 20 du projet de loi, modifié.

Art. 21. — Adoption.

Art. 22 :

Amendement n° 24 de la commission de la production, tendant à une nouvelle rédaction : M. Masson, rapporteur pour avis. — L'amendement n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 22.

Art. 23 :

Amendement n° 468 de M. Claudius-Petit : M. Claudius-Petit. — L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 200 de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Adoption.

Amendements n° 201 de la commission des lois et 333 rectifié du Gouvernement : MM. Fanton, rapporteur ; le ministre. — Retrait de l'amendement n° 201. Adoption de l'amendement n° 333 rectifié.

Amendement n° 469 de M. Claudius-Petit : M. Claudius-Petit. — Retrait.

MM. Fanton, rapporteur ; le ministre.

Adoption de l'article 23 modifié.

Art. 24 :

Amendement n° 470 de M. Claudius-Petit, tendant à une nouvelle rédaction : MM. Claudius-Petit, Fanton, rapporteur. — Réserve. Le vote sur l'article 24 est réservé.

Après l'article 24 :

Amendement n° 514 de M. Foyer : MM. Fanton, rapporteur ; le président, Charles Bignon, Guichard, Dubedout, Max Lejeune, Lauriol, Claudius-Petit. — L'amendement et les sous-amendements qui y sont rattachés sont réservés jusqu'après l'article 25.

Art. 25. — Adoption.

Après l'article 25 :

MM. le président, Fanton, rapporteur ; Claudius-Petit, MM. Foyer, Fanton, rapporteur ; le ministre, Dubedout, Claudius-Petit, Guichard, Max Lejeune, Lauriol, Limouzy.

M. le président.

Renvoi de la suite de la discussion.

PRESIDENCE DE M. MARCEL ANTHONIOZ, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

SOUHAITS DE BIENVENUE A UNE DELEGATION PARLEMENTAIRE IRANIENNE

M. le président. Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes d'une délégation de l'Assemblée nationale iranienne, conduite par son président, M. Abdollahi Riazzi. (Applaudissements.)

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à nos collègues.

— 2 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Chaban-Delmas.

M. Jacques Chaban-Delmas. Monsieur le président, pour une cause qui m'échappe, dans le scrutin sur l'ensemble du projet de loi relatif au développement de l'éducation physique et du sport, j'ai été porté comme n'ayant pas pris part au vote.

Je vous serais très obligé de me donner acte de ce que mon intention était de voter pour le projet de loi, et je vous en remercie par avance.

M. le président. Mon cher collègue, acte vous en est donné.

— 3 —

REPRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE AU SEIN D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, une demande de désignation d'un membre destiné à représenter l'Assemblée nationale au sein du Conseil supérieur de l'adolescence.

Conformément à l'alinéa 8 de l'article 26 du règlement, je propose à l'Assemblée de confier à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République le soin de présenter un candidat.

Cette proposition sera considérée comme adoptée, en vertu de l'alinéa 9 de l'article 26 du règlement, si la présidence n'a été saisie d'aucune opposition dans le délai d'un jour franc.

A défaut d'opposition, les candidatures devront être remises à la présidence au plus tard le jeudi 23 octobre 1975, à dix-huit heures.

— 4 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires étrangères demande à donner son avis sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (N° 1922.)

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 5 —

REFORME DE L'URBANISME
ET DE LA POLITIQUE FONCIERE

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière (n° 1588, 1828).

Hier soir, l'Assemblée a continué la discussion des articles et, dans l'examen de l'article 20 du projet, s'est arrêtée à l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme.

Article 20 (suite).

ARTICLE L. 211-7 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-7. — Lorsque le titulaire du droit de préemption lui a notifié sa décision d'exercer ce droit, le propriétaire est tenu d'informer les locataires ou occupants du bien et de les faire connaître au titulaire du droit de préemption.

« Les locataires ou les occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation, ainsi que les locataires de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal situés dans un immeuble acquis par la voie de la préemption ne peuvent s'opposer à l'exécution de travaux de restauration ou de transformation intérieure.

« Si l'exécution des travaux l'exige, ils sont tenus d'évacuer tout ou partie des locaux. Dans ce cas, le nouveau propriétaire de l'immeuble doit donner à chaque locataire ou occupant un préavis de six mois pour quitter les lieux loués.

« Les personnes évincées en application de l'alinéa précédent bénéficient des dispositions de l'article 13 modifié de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ou de celles de l'article L. 313-9 du présent code.

M. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, a présenté un amendement n° 192 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme, substituer aux mots : « les locataires ou occupants du bien », les mots : « les locataires, les preneurs ou occupants de l'immeuble ».

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

M. André Fanton, rapporteur. Il s'agit d'introduire dans l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme une énumération semblable à celle qui existe pour les zones d'aménagement différé.

La commission a estimé qu'il était inutile de faire des différences qui risqueraient d'entraîner des interprétations contradictoires.

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

M. Robert Gelley, ministre de l'équipement. Le Gouvernement est d'accord avec la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 192.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **M. Fanton, rapporteur,** a présenté un amendement n° 193 libellé comme suit :

« Au début du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme, après les mots : « les locataires », insérer les mots : « , les preneurs ».

La parole est à **M. le rapporteur.**

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement est la suite logique de la décision que vient de prendre l'Assemblée.

M. le président. Le Gouvernement est d'accord ?

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 193.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **M. Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges,** a présenté un amendement n° 21 ainsi conçu :

« Compléter le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme par les mots : « ni à la démolition ».

La parole est à **M. le rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.**

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Il est évident que la collectivité acquéreur doit avoir les mains libres, dans le cadre des affectations prévues à l'article L. 211-2, pour décider de l'usage du bien qu'elle a acheté : elle doit pouvoir notamment le démolir pour reconstruire à la place un équipement ou un immeuble social. Cela ne ressort pas clairement de la rédaction du texte, et il est apparu préférable à la commission de la production et des échanges de le préciser.

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

M. André Fanton, rapporteur. La commission des lois considère que l'interdiction de s'opposer à une démolition va de soi. La commission de la production souhaite le préciser dans la loi : je pense que cela ne peut avoir d'inconvénient.

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

M. le ministre de l'équipement. Cet amendement doit être accepté, car il apporte une précision, à mon avis fort utile, au texte du projet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **M. Fanton, rapporteur,** a présenté un amendement n° 194 libellé en ces termes :

« Rédiger ainsi la seconde phrase du troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme :

« Dans ce cas, le nouveau propriétaire de l'immeuble doit, avant le commencement des travaux, procéder au relogement des locataires, preneurs ou occupants de bonne foi des locaux à usage d'habitation. »

M. Claude Gerbet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à **M. Gerbet.**

M. Claude Gerbet. Monsieur le président, vous venez d'appeler l'amendement n° 194, et j'ai demandé la parole car je souhaite, sur cet amendement, présenter un sous-amendement dont je vous communiquerai le texte. Je précise tout de suite que je désire également sous-amender dans le même sens l'amendement n° 195, qui sera examiné dans quelques instants.

L'article 211-7 du code de l'urbanisme fait référence à la loi du 1^{er} septembre 1948 en ce qui concerne le relogement des locataires ou occupants. Or cette loi n'est pas à l'abri de toute critique : bien qu'elle vive depuis longtemps, c'est une loi de circonstance. Mais il va bien falloir un jour se décider à codifier la législation sur les loyers. Pourquoi alors renvoyer à une loi de circonstance et non pas, tout bonnement, à la législation en vigueur ? Si l'on adopte le texte tel qu'il est rédigé, il sera nécessaire de le modifier lorsque la loi de 1948 aura fait l'objet d'une codification.

Je propose donc d'introduire dans le texte l'expression : « selon la législation en vigueur ». Ainsi, il ne serait plus question de la loi de 1948.

M. le président. Monsieur Gerbet, la modification que vous souhaitez apporter, par voie de sous-amendement, porte, en fait, sur le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 211-7 du code de l'urbanisme.

Pour la clarté du débat, je vous serais obligé de me faire parvenir un texte précis.

La parole est à **M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 194.**

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement n'a rien d'extraordinaire, et de toute façon, il ne fait pas référence à la loi de 1948. Je crois donc que **M. Gerbet** anticipe.

La commission prévoit seulement que, lorsque des travaux nécessitent l'évacuation d'un immeuble, le propriétaire doit reloger les locataires, preneurs ou occupants de bonne foi.

Je demande à l'Assemblée d'adopter cette disposition qui évitera peut-être quelques opérations spéculatives bien fâcheuses.

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

M. le ministre de l'équipement. Il s'agit là d'un point important qui est en relation avec divers projets de loi tendant à assurer la protection des occupants de locaux d'habitation.

Le Gouvernement accepte l'amendement tout en observant qu'il introduit une novation importante.

M. André Fanton, rapporteur. Et heureuse !

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

M. Bernard Marie. Je désire obtenir quelques précisions sur cette disposition qui, finalement, pourrait se retourner contre le locataire lui-même.

Le fait d'obliger le propriétaire à reloger les locataires pendant les travaux — vous savez combien cela est difficile dans de nombreuses villes — aura pour conséquence d'empêcher celui-ci de faire effectuer les travaux en question.

Il faut savoir ce que l'on veut. La mesure proposée est, évidemment, sociale, mais — et c'est là que se situe le véritable problème — si le propriétaire est ensuite obligé de réinstaller le locataire dans l'immeuble rénové, je me demande comment l'opération pourra être réalisée.

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

M. Henry Canacos. Je tiens simplement à faire remarquer que les amendements n° 17 et 22 auraient pu être mis en discussion commune avec l'amendement de la commission.

L'amendement n° 17, que j'ai déposé, avec plusieurs de mes collègues du groupe communiste, prévoit effectivement la réinstallation éventuelle dans le même logement ; j'emploie l'adjectif « éventuelle » car le propriétaire peut mettre un autre local à la disposition du locataire, bien entendu, si celui-ci ne peut continuer à occuper son logement.

L'amendement n° 22 de la commission de la production et des échanges a le même objet. M. le rapporteur pour avis le défendra mieux que moi, mais j'indique dès à présent qu'il nous paraît meilleur, dans la forme, que le nôtre et que nous nous y rallions. Et si je suis intervenu sur l'amendement n° 194 de la commission des lois, c'est parce que j'estime que l'amendement de la commission de la production est préférable à celui que nous examinons en ce moment.

Je m'explique. La commission des lois prévoit le relogement de l'occupant — un point c'est tout — alors que la commission de la production ajoute « dans les conditions définies par les règlements relatifs à la santé publique et correspondant à ses besoins personnels ou familiaux et à ses possibilités financières », ce qui est tout à fait différent.

En effet, si l'on propose un studio, si grand soit-il, à une famille qui occupait un F4, on pose vraiment un problème humain.

C'est pourquoi l'expression « correspondant aux besoins personnels ou familiaux » me paraît indispensable.

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

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur Marie, dans le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 211-7 du code de l'urbanisme, il s'agit non pas d'un propriétaire quelconque, mais du nouveau propriétaire, car nous sommes dans l'hypothèse où une commune a préempté.

Par conséquent, c'est de la commune qu'il s'agit. Il me semble tout de même normal qu'une commune qui a exercé le droit de préemption ne se conduise pas de telle façon que les locataires ou les occupants de bonne foi soient expulsés.

Le ministre de l'équipement, tout à l'heure, a évoqué d'autres textes concernant la protection des locataires et dont le champ d'application est beaucoup plus large. Mais, à mon avis, il appartient à la commune de donner l'exemple.

La disposition que nous proposons devrait aller de soi, et je ne vois même pas pourquoi il y aurait une discussion, car il doit être évident que la commune qui fait restaurer ou transformer des bâtiments doit reloger les gens qui les habitent.

Cela me conduit à répondre à M. Canacos qui a défendu son amendement et celui de la commission de la production.

Il serait quand même extraordinaire — ou alors il ne faut pas faire confiance aux élus locaux, ce qui n'est pas mon cas — que la commune reloger les locataires ou occupants dans des conditions contraires à l'hygiène et ne correspondant pas à leurs besoins personnels ou familiaux, ni à leurs possibilités financières.

Il faut tout de même faire confiance aux communes. Telle est l'idée qui doit nous animer.

Ce qui doit être clair, c'est que le relogement est obligatoire. C'est pourquoi je pense que la disposition proposée par la commission des lois est suffisante et que les autres amendements entrent dans des détails qui auraient mieux leur place dans un texte relatif à la protection des locataires.

M. le président. La disposition de l'amendement n° 194 est la plus impérative. Il convient donc de la soumettre d'abord au vote de l'Assemblée.

Je mets donc aux voix l'amendement n° 194.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n° 17 et 22 pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 17 présenté par MM. Canacos, Goubier, Jans, Kalinsky, Combrisson, et les membres du groupe communiste et apparenté est ainsi conçu :

« Compléter le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme par la phrase suivante :

« Il est tenu, en ce qui concerne les locaux à usage d'habitation, de fournir à chaque locataire ou occupant un logement remplissant des conditions d'hygiène normales, au moins équivalentes à celles du logement évacué, et correspondant à ses besoins personnels ou familiaux, et professionnels, et à ses possibilités financières. »

L'amendement n° 22 présenté par M. Marc Masson, rapporteur pour avis, et M. Canacos est libellé comme suit :

« Compléter le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme par la phrase suivante :

« Il est tenu, en ce qui concerne les locaux à usage d'habitation de fournir à chaque locataire ou occupant de bonne foi un logement remplissant les conditions définies par les règlements relatifs à la santé publique et correspondant à ses besoins personnels ou familiaux et à ses possibilités financières. »

L'amendement n° 17 est retiré.

M. André Fanton, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, l'Assemblée vient d'adopter un amendement qui fixe une obligation de relogement des locataires. Or l'amendement n° 22 a le même objet, avec quelques précisions supplémentaires. Comment peut-il être appelé maintenant ?

M. le président. Monsieur le rapporteur, sa discussion est justifiée par ces précisions supplémentaires, l'amendement n° 194 créant une obligation.

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Monsieur le président, l'amendement n° 194 a posé le principe du relogement, alors que l'amendement n° 22 définit les modalités de ce relogement. Les deux choses sont différentes.

M. le président. En effet, monsieur le rapporteur pour avis. Votre remarque mérite attention.

Mais vous vous êtes expliqué, ainsi que M. Canacos. N'estimez-vous pas qu'il serait maintenant préférable de retirer cet amendement ?

M. Henry Canacos. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. J'avais d'ailleurs remarqué que les amendements n° 17 et 22 auraient pu être mis en discussion commune avec l'amendement n° 194. Cela aurait été plus simple. En fait, ces amendements n'ont plus d'objet.

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Je suis d'accord.

M. le président. L'amendement n° 22 est retiré.

M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 195 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme :

« Toutefois, les personnes visées à l'alinéa précédent peuvent demander à bénéficier des dispositions... » (le reste sans changement).

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement est la conséquence de celui que l'Assemblée vient d'adopter.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement est d'accord.

M. Jean Fontaine. Monsieur le président, que devient le sous-amendement que M. Gerbet avait annoncé ?

M. Claude Gerbet. Je l'ai retiré.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 195.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme, modifié par les amendements adoptés.

(Ce texte, ainsi modifié, est adopté.)

ARTICLE L. 211-8 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-8. — Le titulaire du droit de préemption qui a acquis un bien immobilier par la voie de la préemption est tenu, sur demande des intéressés, de le rétrocéder à son ancien propriétaire ou aux ayants cause universels ou à titre universel de ce dernier si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, ledit bien n'a pas été utilisé à l'une des fins visées à l'article L. 211-2 (alinéa 1^{er}).

« L'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel ne peut exercer le droit de rétrocession que dans un délai de trois ans à compter de l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent.

« A défaut d'accord amiable, le prix du bien rétrocédé sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption, révisé s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre les deux mutations. Le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit avant l'expiration d'un délai de deux mois courant à compter de la notification de la décision juridictionnelle fixant définitivement le prix. »

M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 196 conçu comme suit :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme :

« Si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, l'immeuble qui a fait l'objet de l'exercice du droit de préemption institué par l'article L. 211-2 n'a pas été utilisé à l'une des fins prévues audit article, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement concerne la possibilité pour l'ancien propriétaire de récupérer son bien, en cas de préemption, s'il n'a pas été affecté à l'usage qui avait été annoncé.

La commission propose une rédaction un peu plus claire que le texte du projet de loi. Cependant, elle ne se fait pas de grandes illusions sur l'importance qui lui sera donnée, car la préemption s'effectue généralement au prix du marché. Mais la précaution prévue dans l'amendement pourra se révéler utile, compte tenu des textes qui ont été adoptés hier soir.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement partage l'avis de la commission des lois.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 196.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 197 libellé en ces termes :

« Rédiger ainsi le début du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme :

« Pour être recevable, cette demande doit être présentée dans un délai... » (le reste sans changement).

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

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

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 197.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme modifié par les amendements adoptés.

(Ce texte, ainsi modifié, est adopté.)

APRÈS L'ARTICLE L. 211-8 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je suis saisi de trois amendements n° 198, 465 et 36 rectifié pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 198 présenté par M. Fanton, rapporteur, est conçu en ces termes :

« Après le texte proposé pour l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme, insérer le nouvel article L. 211-8 bis suivant :

« Art. L. 211-8 bis. — Les immeubles acquis par l'exercice du droit de préemption institué par l'article L. 211-2 ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété, sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 211-8, et en dehors des cessions que les collectivités publiques pourraient se consentir entre elles.

« Les concessions temporaires dont ces immeubles peuvent faire l'objet, notamment les baux à construction régis par la loi n° 64-1247 du 16 décembre 1964 ou les concessions immobilières régies par les articles 48 à 60 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, ne peuvent en aucun cas avoir une durée supérieure à quatre-vingt-dix-neuf ans ni conférer au preneur aucun droit de renouvellement ou aucun droit à se maintenir dans les lieux à l'expiration de la concession. »

L'amendement n° 465 présenté par M. Claudius-Petit est conçu comme suit :

« Après l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme, insérer le nouvel article suivant :

« Art. L. 211-8 bis. — Les immeubles acquis par l'exercice du droit de préemption institué par l'article L. 211-2 ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété, sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 211-8, et en dehors des cessions que ces collectivités pourraient se consentir entre elles.

« Les concessions temporaires, dont ces immeubles peuvent faire l'objet, notamment les baux à construction régis par la loi n° 64-1267 du 16 décembre 1964, ou les concessions immobilières régies par les articles 48 à 60 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, ne peuvent en aucun cas avoir une durée supérieure à soixante-dix ans, ni conférer au preneur aucun droit à se maintenir dans les lieux à l'expiration de la concession. »

L'amendement n° 36 rectifié, présenté par MM. Dubedout, Alfonsi, Bernard, Defferre, Andrieu, Denvers, Gaudin, Longueque, Mauroy, Mermaz, Notebart et Raymond est conçu en ces termes :

« Après l'article L. 211-8 du code de l'urbanisme, insérer le nouvel article suivant :

« Art. L. 211-8 bis. — Les terrains acquis par exercice du droit de préemption ne pourront être cédés en propriété et devront faire l'objet de contrats de concession. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 198.

M. André Fanton, rapporteur. Nous abordons maintenant une disposition nouvelle que la commission souhaite introduire dans le projet de loi. Le sujet a déjà été évoqué hier à plusieurs reprises : il s'agit de l'emploi que peut faire la collectivité, qui a usé du droit de préemption, de l'immeuble ou du terrain qu'elle a ainsi acquis.

Le texte du projet de loi ne prévoit rien à cet égard. La commission suggère donc que les immeubles acquis par l'exercice du droit de préemption ne puissent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété et que, par conséquent, soit appliquée la règle de la concession. Certes, l'application de cette règle a jusqu'à présent été limitée et modeste ; mais ce n'est pas une raison pour y renoncer.

De surcroît, puisqu'on accorde à la commune — et cela a été précisé tout au long de la soirée d'hier — une sorte de droit exorbitant qui lui permettra de se substituer à un acheteur, puisqu'on lui fixe des objectifs limités pour lesquels elle devra exercer le droit de préemption à l'exclusion de tous les autres, il semble nécessaire de veiller au bon usage de ce droit et de ne pas laisser la commune succomber éventuellement à la tentation de revendre le bien acquis par l'exercice de ce droit. Il serait choquant que la commune exerce son droit de préemption sur un terrain et, par conséquent, en dépossède en quelque sorte l'acheteur éventuel, pour le revendre quelques années plus tard, peut-être avec bénéfice, ce qui serait bon pour les finances de la commune, mais constituerait un mauvais exemple moral donné aux citoyens.

Si la commune a voulu préempter, c'est parce qu'elle avait besoin de ce terrain pour constituer une réserve foncière ou pour édifier une construction. Qu'elle s'en serve à cet effet, mais qu'elle ne puisse pas le recéder.

C'est la raison pour laquelle la commission a adopté l'amendement n° 198 qui interdit la rétrocession d'immeubles acquis par droit de préemption et précise l'utilisation qui doit en être faite, soit directement, soit par concession en vertu de la loi de 1967.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit, pour défendre l'amendement n° 465.

M. Eugène Claudius-Petit. Mon propos rejoint celui du rapporteur. Mon amendement diffère d'ailleurs du sien seulement par un chiffre.

J'ai en effet prévu une durée possible de concession de soixante-dix ans, conformément à un texte législatif déjà existant, alors que M. Fanton propose quatre-vingt-dix ans.

Cette disposition devrait être acceptée sans problème, mais je profite de la discussion de l'amendement pour souligner, après M. le rapporteur, combien l'application des lois que nous votons rencontre de difficultés.

C'est ainsi que pour mettre en vigueur ce droit de concession voté depuis 1964, le Gouvernement a constitué en juin 1971 — cela peut nous intéresser puisque nous aurons à prendre des dispositions semblables — un groupe de travail, présidé par le conseiller Barton, dont la mission était d'élaborer un rapport sur « les modalités et limites d'une éventuelle réforme tendant à conserver dans le patrimoine des collectivités locales les terrains sur lesquels sont réalisées des opérations d'aménagement de construction bénéficiant d'une aide publique ».

Devant cette assemblée, à trois reprises, MM. Chalandon et Guichard, les ministres de l'époque, ont déclaré que le Gouvernement s'engageait résolument dans cette voie. À la fin de 1972, le Gouvernement a approuvé solennellement ce rapport, qui est alors devenu public. Or nous sommes en 1975 et nous constatons que les terrains, même dans les villes nouvelles où il était expressément prévu qu'ils seraient seulement concédés, ont été, pour la plupart, finalement vendus, tout simplement parce que les moyens financiers qui auraient permis d'appliquer la loi n'ont jamais été dégagés.

Alors, à quoi bon créer des groupes de travail, des groupes d'étude ou des commissions, et nous en parlerons bientôt ? À quoi bon demander à des experts de se réunir, de travailler pendant des mois et des mois ? À quoi bon approuver solennellement tel rapport et nous en entretenir ici si l'on ne prévoit pas les moyens permettant l'application de la loi ?

Tout au long de ce débat sur la réforme foncière, je serai amené à rappeler sans cesse cette vérité. Car si nous avions commencé par instituer l'impôt foncier déclaratif annuel — on me dira que je radote, mais je veux simplement enfoncer le clou — les communes auraient été en mesure d'emprunter, puisqu'elles auraient, sur leurs recettes annuelles, le moyen de

rembourser. La concession des sols aurait pu alors devenir une réalité, pour le plus grand bienfait de nos populations puisque l'urbanisme aurait pu enfin être maîtrisé pour une grande part.

Je tenais à rappeler ces notions, monsieur le président, et je vous remercie de votre bienveillance.

M. le président. La parole est à M. Dubedout, pour défendre l'amendement n° 36 rectifié.

M. Hubert Dubedout. Mes chers collègues, avec l'amendement de la commission, nous entrons dans la politique, et dans la bonne politique.

En tant que représentant du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, je suis heureux de constater que la commission des lois, avec courage, nous demande de nous engager dans une voie indispensable, car la politique, dans ce domaine, c'est la maîtrise des sols par la collectivité qui doit en définir l'usage et le contrôler.

Or elle ne peut le faire que si on lui assure la mise dans son patrimoine, au fil des ans, sur plusieurs décennies, de biens acquis par voie de préemption. En effet il serait anormal qu'elle acquière un bien au dépens d'un propriétaire pour le revendre ensuite à un autre propriétaire, dans des conditions qui pourraient prêter à spéculation.

Comme M. Claudius-Petit, je ne peux que vous renvoyer, mes chers collègues, aux discussions qui se sont instaurées sur l'article 9 : il a été démontré que, dans certaines villes — pour lesquelles nous avons donné un exemple d'application de ce contrôle de densité que nous recherchons — les recettes provenant de l'application du plafond légal de densité sont déjà éteintes et qu'ainsi ces villes ne pourront appliquer ni la préemption ni la concession des sols.

Je suis donc conscient que mon amendement comme celui de la commission des lois est inapplicable. En effet, nous savons très bien, nous législateurs, de même que les Français qui, éventuellement, nous lisent ou nous écoutent, qu'il existe tout un processus d'inapplication des meilleures mesures législatives que nous votons, parce que nous n'avons pas la volonté politique de les appliquer ou de nous donner les moyens de le faire.

Alors, nous voterons l'amendement de la commission — au profit duquel nous retirons le nôtre — en sachant parfaitement que c'est un coup d'épée dans l'eau, qu'il ne sera peut-être pas appliqué parce que les moyens n'existeront pas et que, de ce fait, la préemption tombera dans l'oubli. Mais nous le voterons tout de même car il va dans la bonne direction. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

M. le président. L'amendement n° 36 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 465 ?

M. André Fanton, rapporteur. La commission des lois a la faiblesse de marquer une préférence pour son texte. On le lui reprochait hier, mais il est toujours difficile de critiquer ce que l'on a écrit.

Elle a cependant donné un avis favorable à l'amendement de M. Claudius-Petit. Cela peut paraître un peu contradictoire. Mais la seule différence entre les deux amendements concerne la durée des concessions temporaires. La commission des lois avait retenu celle du bail emphytéotique qui ne peut être supérieure à quatre-vingt-dix ans. M. Claudius-Petit a préféré celle de soixante-dix ans qui était prévue dans les lois de 1964 et de 1967.

Monsieur le ministre, certaines raisons positives peuvent militer en faveur de l'adoption de l'amendement de M. Claudius-Petit. Dans un premier temps, la commission avait estimé que la durée de quatre-vingt-dix ans était plus conforme à la notion de bail emphytéotique. Mais le Gouvernement précisera sans doute ce qu'il pense de chaque amendement. Alors, que l'Assemblée, dans sa sagesse, choisisse entre soixante-dix et quatre-vingt-dix ans.

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur le président, nous avons été très perplexes à la lecture de l'amendement n° 198 de la commission des lois.

Dans son principe, cet amendement va dans le sens préconisé par le Gouvernement qui, dans la loi d'orientation foncière, de 1967, avait déjà tenté d'encourager les collectivités détentrices de terrains à urbaniser à passer avec les utilisateurs des baux à long terme.

Cette volonté n'a pas changé et, globalement, le Gouvernement est favorable aux baux à long terme, aujourd'hui comme en 1967. Mais il ne faut pas se dissimuler que la concession d'usage des sols se heurtera à un certain nombre d'obstacles psychologiques et pratiques. L'imposer aux communes et aux groupements de communes, dans le cadre du droit de préemption, dans les zones d'intervention foncière, risque à l'évidence de conduire nombre de collectivités à renoncer à l'exercice de ce droit, ce qui rendrait les zones d'intervention foncière inopérantes.

Je ne partage pas, à cet égard, l'analyse qui a été faite par M. Dubedout. Sur ce point, par conséquent, le Gouvernement ne s'opposera pas à l'amendement de la commission; mais, avant que l'Assemblée n'émette son vote, j'appelle tout particulièrement son attention sur l'inconvénient qu'il pourrait y avoir à l'adopter dans le sens que je viens d'indiquer.

Si je donne la préférence à l'amendement n° 198 de la commission des lois plutôt qu'à celui de M. Claudius-Petit, c'est que le délai de quatre-vingt-dix-neuf ans permet la modulation, alors que celui de soixante-dix ans propose par M. Claudius-Petit nous paraît beaucoup trop court pour atteindre l'objectif que nous nous sommes assigné.

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

M. Bertrand Denis. Monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis que ce débat est engagé, on rappelle à chaque instant que les maires sont gens raisonnables et qu'il faut leur laisser de l'initiative. Or ce texte brime cette initiative. Je tiens à le souligner, et le pays, à la lecture du *Journal officiel*, pourra en juger.

Par ailleurs, n'examinons pas seulement la question du point de vue des villes ou des communes qui ont la chance de voir se précipiter chez elles de nouveaux habitants. Certaines communes luttent contre l'exode de la population et s'efforcent de réaliser des lotissements. Elles seront donc très heureuses de pouvoir exercer le droit de préemption pour acquérir des terrains.

Mais ces communes sont obligées d'attendre leur tour pour bénéficier des crédits leur permettant de réaliser un lotissement. Comme les crédits sont rarement octroyés en totalité, elles commencent par réaliser une première tranche de l'opération. Et, avec la vente de la première moitié, le lotissement pourra être entièrement construit. Allez vous laisser à l'initiative privée, qui n'agit que dans les bons moments et aux endroits profitables. Je financerai de ces lotissements, selon un système bien connu des promoteurs ?

Or votre texte empêchera le maire d'agir en tant que promoteur, évidemment bienveillant.

Enfin, croyez-vous que les ouvriers, les retraités se précipiteront pour obtenir une concession temporaire ? Avez-vous pensé que, plus tard, des gens viendront vous dire : « Je vais perdre ma maison, bien que ce soit celle de mes parents, car la concession du terrain vient à expiration. »

Les dispositions qui sont envisagées dans l'amendement n° 198 feront que les communes défavorisées et les petites gens seront brimés. Vous allez à l'encontre de ce que vous souhaitez. C'est pourquoi je demande à l'Assemblée de bien réfléchir avant de se prononcer en faveur de cet amendement que, pour ma part, je ne voterai pas. (Applaudissements sur quelques bancs des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

M. Henry Canacos. Comme mes collègues, j'estime qu'il s'agit d'un aspect très important de la loi.

Le droit de préemption est réclamé depuis longtemps par les élus locaux. Il constitue en effet, à condition d'être assorti des moyens permettant de l'exercer, une mesure capable de freiner la spéculation foncière. Mais ce n'est pas la seule. J'ai exposé, à plusieurs reprises, l'opinion du groupe communiste sur les dispositions qui pourraient être prises pour juguler la spéculation foncière.

L'idéal serait que les collectivités, après avoir fait jouer le droit de préemption ou recouru à la procédure d'expropriation soit pour créer une zone d'aménagement concerté, soit pour réaliser une opération de rénovation, aient la possibilité de réserver les terrains acquis et de les mettre en concession. On réglerait ainsi pour plus longtemps le problème foncier et on rendrait service aux générations futures à qui il incombera de poursuivre l'urbanisation de notre pays.

Or nous avons vu hier que les communes se heurteraient à d'énormes difficultés dans l'exercice de ce droit. L'Assemblée ne nous ayant pas suivis dans les propositions de recettes que nous avions formulées. Et, bien que M. Farton m'ait contredit à ce sujet, il se confirme que nous nous orientons vers l'entierement de l'impôt foncier. Avec quels moyens, dès lors, les communes pourront-elles préempter ?

D'autre part — et l'Assemblée doit en prendre conscience — si les communes concèdent les zones qu'elles ont acquises, comment pourront-elles réaliser les opérations prévues ? C'est un problème épineux. On ne peut qu'être d'accord sur le principe, mais il est permis d'émettre des doutes quant à la façon dont il pourra être mis en pratique, à moins que le Gouvernement ne s'engage à consacrer effectivement l'effort qu'il nous annonce constamment et à donner aux communes les moyens de contrôler leur urbanisation. Personnellement, j'en doute — je ne sais si M. le ministre pourra nous rassurer sur ce point — et pour moi le problème demeure. Je le répète, sur le fond, nous ne pouvons qu'être d'accord, mais la mise en œuvre d'une telle action, compte tenu de la situation actuelle du Gouvernement à l'égard des communes et en matière de finances locales, nous laisse sceptiques.

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

M. Michel Boscher. Ceux d'entre nous qui siègent sur ces bancs depuis plus de dix années se rappellent sans doute, comme moi, les débats de 1964 au cours desquels un de vos prédécesseurs, monsieur le ministre — M. Maziot, je crois — défendait le bail à construction, avait déclaré, dans une belle envolée lyrique, que son projet réglait à tout jamais le problème de la spéculation foncière dans ce pays.

On sait ce qu'il en est advenu. C'est la raison pour laquelle je suis assez sceptique, *a priori*, sur les recettes miracles qu'on nous propose aujourd'hui. Grâce au droit de préemption et au système des concessions, on réglerait les problèmes fonciers en même temps qu'on jugulerait la spéculation. Il faut être très prudent dans ce genre d'affirmation.

J'ajoute que jusqu'à ces dernières années — j'en prends à témoin mes collègues maires, notamment ceux qui administrent une ville en expansion, et je n'ignore pas qu'à Paris une exception est venue confirmer la règle — il était en fait extrêmement difficile pour une commune de mettre sur le marché un terrain, notamment à usage industriel dans le dessin de créer une zone d'activité, en recourant aux formules de la concession ou du bail à construction.

Bien que vous ayez une autre position, mes chers collègues (L'orateur se tourne vers la gauche de l'hémicycle) les Français ne sont pas attirés par de telles formules; chez nous, on veut être propriétaire. C'est vrai pour les sociétés et, à plus forte raison, pour les particuliers, notamment pour les retraités auxquels M. Bertrand Denis vient de faire allusion. Le bail à construction et la concession se heurtent à un obstacle psychologique difficile à lever.

Nous ne sommes pas en Grande-Bretagne où la formule, plus que centenaire, est admise par l'opinion. Nous sommes en France, pays de petite propriété, et nous n'y pouvons rien. En ce qui me concerne, je suis partagé entre, d'une part, le désir de faire progresser notre façon d'agir en matière de construction et d'adhérer à l'idée exprimée par le rapporteur dans son amendement et, d'autre part, les réserves que je suis obligé d'émettre sur le plan pratique.

Enfin, monsieur le rapporteur, votre texte comporte une lacune: il suffira à une commune de constituer une société d'économie mixte et de faire l'apport du terrain qu'elle aura préempté, pour faire fi de votre amendement et opérer un transfert de propriété sans le dire. Si vous voulez qu'il n'en soit pas ainsi, il vous faut modifier votre amendement en conséquence.

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

M. Eugène Claudius-Petit. Je voudrais faire part à M. le ministre de mon étonnement quand je constate qu'il n'a pas retenu la durée de soixante-dix ans, qui est précisément celle qui est prévue dans le principal texte concernant la concession, c'est-à-dire la loi sur le bail à construction. C'est pourquoi je présenterai, à l'article 95, un amendement qui me paraît susceptible de lever l'interdit dont on frappe l'application de cette loi.

En effet, par la suppression de quatre mots, on peut espérer remédier à cette difficulté psychologique à laquelle on a tant fait allusion tout à l'heure. Car la raison profonde de la non-application rigoureuse de la loi se trouve dans ces quatre mots.

La commission des lois a modifié ce matin l'amendement que j'avais présenté. Je déposerai donc mon nouveau texte dans un instant.

Pourquoi abandonner la durée de soixante-dix ans et la porter à quatre-vingt-dix ans ? Je n'y attache, certes, pas plus d'importance que M. le rapporteur et je laisse l'Assemblée juger, mais la position du Gouvernement me surprend.

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

M. Christian de la Malène. L'angélisme est une bonne chose et j'approuve ceux qui en ont pris le parti. Mais cela n'a de sens que si l'on crée un impôt foncier afin de donner aux communes les moyens de répondre à l'argument avancé par M. Bertrand Denis. Sinon il ne faut pas voter l'amendement.

En réalité, les communes ne pourront rien faire. Si elles doivent compter sur les ressources que le ministre des finances mettra à la disposition des collectivités locales, il est probable qu'il leur faudra procéder comme par le passé, c'est-à-dire réaliser leurs opérations par tranches et trouver de l'argent en revendant une partie des terrains. Par conséquent, je le répète, l'amendement n'a de valeur que s'il est accompagné de l'impôt foncier.

Par ailleurs, cet amendement me paraît beaucoup trop strict dans le cas d'une très grande opération. Il n'est pas normal d'empêcher alors la collectivité locale ou une société d'économie mixte de recéder, à la périphérie, un morceau de terrain devenu inutile mais qu'il aurait été nécessaire de préempter pour des raisons tenant au découpage des parcelles.

J'avoue ne pas comprendre la position du Gouvernement. Après nous avoir fait voter des délais courts pour les baux à construction parce que la formule de l'emphytéose était trop rigide, voilà qu'il nous propose maintenant de revenir à ce système.

Nous connaissons des baux à construction qui donnent satisfaction. Personnellement, je suis l'auteur d'un tel bail, d'une durée de soixante-cinq ans, pour l'opération d'aménagement du quartier des Halles.

Je m'explique mal l'attitude du Gouvernement en la circonstance.

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

M. Robert Wagner. Monsieur le président, je suis de l'avis de M. Bertrand Denis, même si l'intention de la commission paraît très louable.

Je me demande comment, dans les conditions proposées, on pourrait aménager des terrains. J'ai une certaine expérience de la question. Aucune opération d'ensemble n'aurait pu être réalisée avec de nombreuses parcelles si aucune d'entre elles n'avait pu être recédée. Par exemple, il aurait été impossible de céder au ministère de l'équipement les parcelles nécessaires pour construire des routes.

Je ne peux donc pas accepter l'amendement tel qu'il est présenté.

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

M. André Fenton, rapporteur. Je voudrais qu'il n'y ait aucune confusion dans l'esprit de M. Wagner non plus que dans celui de plusieurs de nos collègues.

Je le rappelle encore une fois : ce texte ne s'applique qu'aux immeubles acquis en faisant usage du droit de préemption et non aux autres. Il faut penser à celui qui a fait l'objet du droit de préemption. On l'oublie souvent.

Un propriétaire veut vendre. Un acheteur se présente, mais la commune fait valoir qu'elle a absolument besoin du bien en question. Trois ans après, l'acheteur constate que la commune revend et peut-être à quelqu'un qui était en concurrence avec lui. C'est là une combinaison dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'est pas à l'honneur de celui qui en est l'auteur.

Je n'insiste pas et m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

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

M. le ministre de l'équipement. Je dirai d'abord à M. Claudius-Petit que nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lorsque nous examinerons son amendement n° 508. Je l'assure que je

suis cohérent avec moi-même, car j'ai l'intention de déposer des amendements qui, précisément pour les concessions à usage de construction, prévoient une durée de quatre-vingt-dix ans.

J'ai exprimé tout à l'heure ma perplexité devant l'amendement n° 198 qui, dans son principe, repose sur une bonne idée. Mais à ce principe, on peut en opposer un autre qui est tout aussi bon, celui de la liberté d'initiative de la commune. Après avoir entendu M. Bertrand Denis, qui a eu tout à fait raison d'exposer la situation au niveau des petites communes, ainsi que M. de La Malène et M. Wagner, le Gouvernement se déclare opposé à l'amendement n° 198.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 198.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Claudius-Petit, maintenez-vous votre amendement n° 465 ?

M. Eugène Claudius-Petit. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 465.

(L'amendement n'est pas adopté.)

ARTICLE L. 211-9 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. Je donne lecture du texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-9. — Les articles L. 211-1 (alinéas 2 et 3) et L. 211-2 à L. 211-8 sont applicables dans les zones d'habitation délimitées par un plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé. »

M. Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, a présenté un amendement n° 23 ainsi conçu :

« Supprimer le texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Cet amendement devient sans objet.

M. le président. L'amendement n° 23 n'a plus d'objet.

MM. Dubedout, Alfonsi, Bernard, Defferre, Raymond, Denvers, Gaudin, Longueue, Mauroy, Mermaz, Notebart et Andrieu, ont présenté un amendement n° 120 ainsi conçu :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme :

« Art. L. 211-9. — Les articles L. 211-1 (alinéa 2) et L. 211-2 à L. 211-8 sont applicables par délibération de la collectivité locale ou de l'établissement public compétent en matière d'urbanisme dans les zones d'habitation délimitées par un plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé. »

La parole est à M. Dubedout.

M. Hubert Dubedout. Cet amendement n'a plus de raison d'être.

M. le président. L'amendement n° 120 est devenu sans objet.

M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 199 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme :

« Les articles L. 211-1 (dernier alinéa) et L. 211-2 à L. 211-8 bis sont applicables... » (le reste sans changement).

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fenton, rapporteur. Comme les deux précédents, cet amendement n'a plus d'objet.

M. le président. L'amendement n° 199 n'a plus d'objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme.

(Ce texte est adopté.)

APRÈS L'ARTICLE L. 211-9 DU CODE DE L'URBANISME

M. le président. M. Claudius-Petit a présenté un amendement n° 466. 2^e rectification, ainsi rédigé :

« Après l'article L. 211-9 du code de l'urbanisme, insérer le nouvel article suivant :

« Art. L. 211-10. — A titre exceptionnel, et pour faciliter la transformation ou la restauration à des fins sociales de bâtiments ou pour la constitution de réserve foncière, conformément à l'article L. 211-1, l'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale ou à l'organisme auquel le droit de préemption est délégué, qui n'exerce pas le droit de préemption dont cette personne morale a été investie en application des dispositions de l'article L. 211-4. »

La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Il s'agit, dans les cas où l'Etat est persuadé que l'intérêt général est en cause, de lui permettre de se substituer aux collectivités locales pour préempter un bien.

Il est inutile, sans doute, que je donne à l'Assemblée des exemples où une telle disposition aurait permis de mieux atteindre les objectifs définis par le Gouvernement dans sa politique sociale, notamment en matière de logement des travailleurs immigrés.

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

M. André Fanton, rapporteur. La commission souhaite que le Gouvernement fournisse des explications sur ce point pour répondre aux préoccupations de M. Claudius-Petit, préoccupations que la commission a jugées dignes d'intérêt.

Sous réserve de ces précisions, la commission s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée.

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

M. le ministre de l'équipement. Cet amendement vise à instaurer, sous certaines conditions, un droit de substitution en faveur de l'Etat dans les zones d'intervention foncière, dans le cas où la commune n'exercerait pas son droit de préemption.

Le Gouvernement a voulu que la procédure de la zone d'intervention foncière soit décentralisée, adaptée aux problèmes des zones urbaines et apte à répondre aux nécessités d'une politique souple que voudrait appliquer une municipalité.

Le choix des acquisitions, dans un tel cadre, est donc exclusivement du ressort des responsables des collectivités locales, et je ne doute pas que lorsque les problèmes évoqués par M. Claudius-Petit se poseront, les communes fassent jouer leur droit de préemption. Si elles ne le faisaient pas, l'Etat se trouverait dans une situation difficile pour utiliser lui-même ce droit.

Il ne paraît donc pas opportun que, par le biais des procédures d'acquisition foncière, l'Etat s'immisce dans la mise en œuvre des politiques urbaines dont le Gouvernement reconnaît constamment le caractère authentiquement décentralisé.

Enfin — et c'est peut-être l'argument qui a fait pencher la balance — l'adjonction d'un tel droit de substitution allongerait la procédure de préemption, ce que ne souhaitent ni le Gouvernement ni, me semble-t-il, l'ensemble des municipalités.

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

M. Eugène Claudius-Petit. J'avoue que j'irai toujours de surprise en surprise, ou alors il ne faudra plus que j'écoute les discours dominicaux des ministres qui ont la charge de certaines opérations !

Lorsqu'il s'est agi de sauvegarder la nature dans l'île assez célèbre de Porquerolles, l'Etat s'est substitué aux autorités locales en acquérant des terrains pour une somme rondelette, afin de protéger l'île contre un envahissement qui ne lui paraissait pas souhaitable.

Mais l'Etat intervient dans d'autres cas. Il arrive que des municipalités n'appliquent pas la loi et accordent leur soutien, en établissant une discrimination raciale ou même de classe, pour empêcher la construction de certains immeubles, non pas seulement dans le centre des villes mais encore à l'intérieur des périmètres urbains. Il est donc impossible d'atteindre l'un des objectifs définis par le Gouvernement, mais pas par le même

ministre, en matière de logement des travailleurs immigrés en raison de l'obstruction systématique pratiquée par certaines municipalités.

Considérons l'exemple de la commune de Gennevilliers qui compte de 30 à 39 p. 100 de travailleurs immigrés. Lorsque grâce à de très importantes subventions de l'Etat est engagée une opération d'envergure qui intéresse plusieurs dizaines de milliers de travailleurs immigrés vivant dans des conditions effroyables et, au sens littéral de cette épithète, infernales, il n'est pas possible de trouver un accueil bienveillant auprès des communes voisines. Telle d'entre elles, par exemple, sous le prétexte qu'elle est résidentielle, prétend qu'elle ne peut accueillir des résidents d'une autre race ou d'un autre niveau de vie.

L'Etat doit comprendre que l'autonomie des communes ne peut pas aller à l'encontre des principes de notre Constitution.

Lorsque certains font dépendre une autorisation de construire de la race ou de l'origine sociale du demandeur, l'Etat ne peut s'en laver les mains et se retrancher derrière l'autonomie communale. Il ne le fait d'ailleurs pas pour d'autres opérations et d'autres travaux. Ainsi, lorsqu'il décide qu'une autoroute passera à tel endroit, il dialogue, certes, mais il impose aussi. Je le répète une fois de plus : l'urbanisme n'est pas seulement ce qui se construit, c'est aussi des hommes et des femmes qui vivent et quelquefois souffrent. Notre rôle est de les empêcher de souffrir, et autant que possible de les faire vivre correctement.

Le but de mon amendement, monsieur le ministre, est strictement conforme aux directives du Gouvernement. Je suis donc surpris de ne pas rencontrer auprès de vous l'accueil que j'escomptais.

M. le président. Vous maintenez votre amendement n° 466, monsieur Claudius-Petit ?

M. Eugène Claudius-Petit. Je pense bien ! Et si j'en avais le pouvoir, je demanderais un scrutin public !

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur Claudius-Petit, vous venez de plaider une cause qui vous est chère avec le cœur et le talent qui sont les vôtres.

Je ne reviens pas sur les raisons pour lesquelles je m'oppose à votre amendement, mais je ne voudrais pas que l'Assemblée puisse penser que je n'adhère pas pleinement à tout ce que vous venez de dire. Pour résoudre le problème que vous venez d'exposer, nous avons la loi du 10 juillet 1970, dite loi Vivien, qui donne tant à l'Etat qu'aux communes les moyens de remédier à la situation.

M. Eugène Claudius-Petit. Non, monsieur le ministre !

M. le ministre de l'équipement. Mais si !

M. Eugène Claudius-Petit. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre de l'équipement. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Eugène Claudius-Petit. Dans une commune de la proche banlieue de Paris existe un vieil immeuble qui constitue un véritable ghetto pour des travailleurs immigrés. Une société nationale — qui concourt donc à la réalisation des objectifs du Gouvernement — a voulu s'intéresser à ce bâtiment, situé au cœur de la ville, pour en faire un immeuble correct. Nous voulions simplement qu'il soit plus habitable.

Nous nous sommes heurtés à des difficultés. En effet, nous souhaitons recourir aux crédits H. L. M. ; mais il fallait, pour cela, obtenir la garantie de la commune. Or cette garantie nous a été refusée ; précisément pour que l'opération ne se fasse pas.

Si nous avions eu un droit de préemption ou si nous avions pu utiliser un autre mode de crédit, nous aurions pas hésité une seconde et l'opération aurait été conduite à terme, car un maire n'a pas le droit de faire dépendre une opération de construction ou d'urbanisme de l'origine des futurs occupants ; c'est inconstitutionnel.

Je vous demande, par cet amendement, les moyens de vaincre l'opposition obstinée...

M. Waldeck L'Huillier. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. ...qui se manifeste dans certains secteurs, opposition qui est rigoureusement contraire à notre Constitution.

M. le ministre de l'équipement. Monsieur Claudius-Petit, j'ai simplement voulu dire que ce moyen, nous l'avons déjà puisque la loi du 10 juillet 1970 donne à l'Etat le droit d'expropriation.

Qu'est-ce qui, dans votre opération, empêche l'Etat de l'exercer ? Peut-être quelque chose que je ne vois pas. Toujours est-il que vous en aviez la possibilité.

M. Eugène Claudius-Petit. Nous n'avons jamais pu l'utiliser !

M. le président. Monsieur Claudius-Petit, s'il vous plaît, veuillez cesser d'interrompre.

M. le ministre de l'équipement. Par conséquent, mon opposition à votre amendement est motivée simplement par le fait que nous disposons des moyens nécessaires et que le droit de substitution que vous proposez pour quelques cas particuliers ne me paraît pas être le bon mécanisme.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 466, 2^e rectification.

(L'amendement n'est pas adopté.)

ARTICLE L. 211-2 DU CODE DE L'URBANISME (suite)

M. le président. Nous en revenons maintenant au texte proposé pour l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme qui avait été précédemment réservé.

J'en rappelle les termes :

« Art. L. 211-2. — Dans les zones d'intervention foncière, ...vue de permettre la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat il est créé un droit de préemption sur tout immeuble qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux, notamment par vente de gré à gré, adjudication volontaire, échange ou apport en société.

« A cet effet, le droit de préemption ne peut être exercé que pour les objets suivants :

- « — création d'espaces verts publics ;
- « — réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs ;
- « — transformation ou restauration de bâtiments ;
- « — constitution de réserves foncières.

« Ne sont pas soumis au droit de préemption :

« a) Les immeubles bâtis, pendant une période de dix ans à compter de leur achèvement ;

« b) Les immeubles construits par les organismes visés à l'article 159 du code de l'urbanisme et de l'habitation et qui sont leur propriété ;

« c) Les immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat ;

« d) Les immeubles inclus dans une zone d'aménagement différé ou dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé créés antérieurement à l'institution de la zone d'intervention foncière. »

Je donne lecture de l'amendement n° 520 rectifié, présenté par le Gouvernement, qui avait été également réservé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme par les nouvelles dispositions suivantes :

« N'est pas non plus soumise au droit de préemption l'aliénation à titre onéreux d'un seul appartement à la condition que cet appartement :

« a) Soit compris dans un ensemble qui est régi, depuis cinq ans au moins antérieurement à la vente, par les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

« b) Ne soit pas situé à l'intérieur d'un périmètre de rénovation urbaine, de restauration immobilière ou dans un périmètre défini en application de l'article L. 42 du code de la santé publique. »

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

M. le ministre de l'équipement. M. Mesmin a, hier soir, soutenu un amendement dont j'ai souligné qu'il était effectivement porteur de progrès.

M. le président Foyer a, de son côté et sur un autre plan, appelé l'attention de l'Assemblée sur les problèmes que poserait l'application du droit de préemption en cas de vente d'un appartement compris dans un ensemble immobilier. Il est certain que dans une telle hypothèse la commune n'exercerait son droit que dans un nombre de cas très limité.

Très sensible à ces considérations j'ai donné un accord de principe à l'amendement n° 385 déposé par M. Mesmin, tout en demandant à son auteur de bien vouloir le retirer au bénéfice de l'amendement n° 520 présenté par le Gouvernement.

Or, au cours de la discussion, il est apparu que cet amendement, tel qu'il était rédigé, risquait de priver les communes d'un usage efficace du droit de préemption. M. le rapporteur de la commission des lois a souligné les risques de fraude qui pourraient résulter d'une exclusion sans nuance des immeubles en copropriété et M. Dubedout lui-même a cité le cas de la ville de Grenoble où le statut de la copropriété est d'application générale.

D'autre part, M. Canacos a fait valoir que la préemption sur un immeuble pourrait être utilisée par la commune afin de pratiquer une politique de restauration immobilière et de lutte contre l'habitat insalubre.

Je me suis, hier soir, engagé à rechercher une formule qui tienne compte des opinions émises, dans la ligne directrice de ce qu'avaient souhaité MM. Mesmin et Foyer.

La solution que je vous soumetts pose le principe que la vente d'un seul appartement compris dans un ensemble immobilier n'est pas soumise au droit de préemption.

Cette exclusion a naturellement une portée considérable en ce qu'elle allège beaucoup, comme l'avait souhaité M. le président Foyer, l'ensemble du mécanisme de la préemption en éliminant tout ce qui ne paraît pas devoir y entrer. Nous évitons les risques de fraude en prévoyant que l'appartement devra être soumis au statut de la copropriété depuis cinq ans au moins antérieurement à la vente.

Je remercie donc M. Mesmin de sa suggestion initiale et je lui sais gré d'avoir retiré son amendement n° 385 au bénéfice de l'amendement 520 rectifié du Gouvernement, qui me paraît faire la synthèse de ses préoccupations et de celles des autres intervenants.

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

M. André Fanton, rapporteur. La commission n'a pas été saisie de l'amendement n° 520 rectifié.

Compte tenu de ce qui vient d'être indiqué par M. le ministre et de ce qui a été dit hier dans la discussion sur l'amendement de M. Mesmin, je crois cependant pouvoir dire que la commission aurait donné un avis plutôt favorable, tout en se préoccupant un peu quand même des conséquences qu'aurait l'adoption de cet amendement, notamment en ce qui concerne la déclaration. Car ce qui préoccupe un peu la commission, c'est qu'on risque d'assister à des séries de transactions où il n'y aura plus de déclaration. Par conséquent une grande partie des immeubles concernés échappera à toute espèce de contrôle en ce qui concerne les prix.

Cela dit, je crois que la commission aurait donné un avis plutôt favorable au texte du Gouvernement.

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

M. Georges Mesmin. Je crois que le texte qui nous est maintenant présenté par le Gouvernement concilie de manière assez heureuse les différentes préoccupations que nous avions exprimées.

J'avoue que j'avais été quelque peu ébranlé par les arguments de M. Dubedout et de M. Claudius-Petit en ce qui concerne les périmètres de rénovation urbaine. L'amendement du Gouvernement résout également le problème, en reprenant une disposition que j'avais suggérée et qui permet de ne pas exclure les secteurs de rénovation urbaine du champ d'application du droit de préemption. La commune pourra donc continuer à acheter des appartements séparés lorsqu'il y a rénovation urbaine.

L'amendement du Gouvernement me donne satisfaction, ainsi qu'à M. le président Foyer, en ce qui concerne la lourdeur de la mécanique. Sur ce point, je crois que nous faisons un pas chacun. M. le ministre ne va peut-être pas aussi loin que je l'aurais souhaité, mais je pense que c'est une bonne conciliation.

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

M. Nicolas Alfonsi. Monsieur le ministre, le droit de préemption constitue le deuxième volet de votre réforme. Avant-hier, vous vous êtes battu contre plusieurs amendements — je pense notamment à celui de M. Pierre Bas — afin de conserver au titre I^{er}, autant que faire se pouvait, un caractère de généralité en maintenant au plafond légal de densité l'application la plus générale possible.

Je pensais que vous auriez conservé cet état d'esprit pour le titre II, afin de maintenir au droit de préemption son caractère général. Or voilà que vous tentez de le lui enlever par votre amendement ! Il y a là quelque danger !

Que restera-t-il de votre réforme, après que cette exception se sera ajoutée à celles qui ont été introduites avant-hier ?

Le droit de préemption ne s'exercera que dans le cadre d'un P. O. S. Il s'appuie donc sur un moyen qui n'est, pour l'instant, que virtuel puisque seulement 120 P. O. S. — ou 285 selon qu'on s'en tient ou non aux villes de plus de 10 000 habitants — ont été adoptés.

On peut d'ores et déjà imaginer que dans des secteurs urbains des fraudeurs feront passer, avant que les P. O. S. ne soient élaborés, certaines constructions sous le régime de la loi de 1965, de façon qu'elles échappent par la suite au droit de préemption.

Monsieur le ministre, vous avez souvent évoqué au cours du débat la notion d'opportunité. Or, vous réduisez terriblement les opportunités puisque l'appartement mis en vente ne sera pas nécessairement compris dans un périmètre de rénovation.

Nous pensons que votre amendement dépouille un peu plus de sa valeur un texte qui n'en avait déjà pas beaucoup.

Aussi, compte tenu des considérations que nous avons déjà développées avant-hier, nous voterons contre cet amendement.

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

M. Hubert Dubedout. Monsieur le ministre, mon collègue M. Alfonsi a excellemment développé et ciselé le point de vue de notre groupe.

M. Claudius-Petit a été une fois de plus — et je l'en remercie — un excellent avocat de la cause grenobloise qu'il connaît bien. Cette ville connaît effectivement une extension considérable de la copropriété. Elle ne fait d'ailleurs en cela que devancer les autres car cette formule se généralisera.

Aussi, tout en remerciant M. le ministre d'avoir fait un effort pour répondre à notre préoccupation — je ne mets nullement en cause sa loyauté — je vais tenter de démontrer à quel point l'amendement n° 520 rectifié risque de dépouiller de toute valeur le deuxième volet de la loi, après que d'autres amendements aient réduit la portée des dispositions relatives au plafond légal de densité et les ressources que les communes pouvaient en attendre.

M. le rapporteur a bien situé ce problème : l'intérêt des zones d'intervention foncière, c'est qu'elles sont constituées de plein droit. J'ai dit hier que, voulant pratiquer une politique d'acquisition extensive en vue de procéder à des actions de réhabilitation, je m'étais heurté à une opposition politique et à un blocage administratif de la part de l'autorité de tutelle, ce qui n'aurait pas pu se produire dans le cadre d'une Z. I. F.

Or votre amendement, monsieur le ministre, risque de réduire l'efficacité de ce deuxième volet de votre texte. Il précise : à la condition que les appartements ne soient pas situés à l'intérieur d'un périmètre de rénovation urbaine ou de restauration immobilière. Mais là, monsieur le ministre, nous devons faire une enquête d'utilité publique. Nous retombons donc dans les mêmes difficultés qu'avec les Z. A. D. La zone d'intervention foncière, dans ces conditions, nous semble présenter très peu d'intérêt.

Nous aurions pu hésiter entre la création, après enquête d'utilité publique, soit d'une zone d'intervention foncière — c'est ce que vous avez voulu éviter — soit d'une zone d'aménagement différé, qui nous procure de plus grands avantages pour le gel des terrains qui nous est cher. Nous nous tournons vers la procédure de la Z. A. D., car dans un cas particulier mais qui a tendance à se généraliser, la loi que nous élaborons ne nous apportera rien, si ce n'est la possibilité de prendre le relais de la Z. A. D. au bout de quatorze ans !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 520 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme modifié par les amendements adoptés.

(Ce texte, ainsi modifié, est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 20 du projet de loi modifié par les amendements adoptés.

(L'article 20 du projet de loi, ainsi modifié, est adopté.)

Article 21.

M. le président. « Art. 21. — I. — Il est inséré dans le code de l'urbanisme un article L. 211-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 211-10. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent chapitre. »

« II. — L'abrogation des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux zones à urbaniser en priorité ne fait pas obstacle à l'aménagement des zones créées antérieurement à la publication de la présente loi, à leur suppression éventuelle ou à la réduction de leurs limites selon les formes prévues par l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction ancienne et les textes pris pour son application. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 21.

(L'article 21 est adopté.)

Article 22.

M. le président. « Art. 22. — L'article L. 331-5 du code de l'urbanisme est complété comme suit :

« ...ainsi que le préfinancement des acquisitions d'immeubles, dans les zones d'intervention foncière instituées en application des articles L. 211-1 et L. 211-9 ou au titre des emplacements réservés visés à l'article L. 123-9. »

M. Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, a présenté un amendement n° 24 ainsi conçu :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour compléter l'article L. 331-5 du code de l'urbanisme :

« ...ainsi que le préfinancement des acquisitions d'immeubles, soit dans les zones d'intervention foncière instituées en application de l'article L. 211-1, soit au titre des emplacements réservés visés à l'article L. 123-9. »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Monsieur le président, cet amendement n'a plus d'objet.

M. le président. L'amendement n° 24 n'a plus d'objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 22.

(L'article 22 est adopté.)

Article 23.

M. le président. « Art. 23. — I. — Le début du premier alinéa de l'article L. 212-2 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les zones d'aménagement différé, un droit de préemption sur les aliénations d'immeubles visées à l'article L. 211-2 (alinéa 1^{er}) est ouvert... » (Le reste de l'alinéa sans changement.)

« II. — Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. Toutefois, dans ce cas :

« a) La date de référence prévue au II de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 modifiée est un an avant la publication de l'acte instituant la zone ;

« b) Les améliorations apportées postérieurement à la création de la zone d'aménagement différé ne seront pas présumées revêtir un caractère spéculatif ;

« c) Les accords amiables visés au III de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 précitée sont ceux intervenus à l'intérieur de la zone d'aménagement différé.

« Les dispositions de l'article L. 211-6 sont applicables dans le périmètre de la zone d'aménagement différé.

« En cas de déclaration d'utilité publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels.

« L'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale, un établissement public ou une société d'économie mixte qui n'exerce pas le droit de préemption dont cette personne morale a été investie en vertu de l'alinéa premier du présent article ou qui n'acquiert pas un bien dont l'acquisition lui est demandée au titre de l'article L. 212-3. Sauf dans le cas où le bien immobilier ainsi acquis a déjà été affecté à des fins d'intérêt général, il sera cédé au titulaire du droit de préemption à la condition que ce dernier justifie de projets d'utilisation immédiate du bien dont il s'agit à des fins d'intérêt général et que sa demande soit formulée dans l'année qui suit la période d'exercice du droit de préemption. »

« III. — A l'article L. 212-6, les références faites à la notion de zone à urbaniser en priorité sont supprimées.

« IV. — L'article L. 212-8 du code de l'urbanisme est abrogé.

« V. — La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 212-10 du code de l'urbanisme est remplacée par les dispositions suivantes :

« La date de référence mentionnée au a du troisième alinéa de l'article L. 212-2 reste celle fixée pour la zone initiale. »

« VI. — L'article L. 212-11 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine en tant que de besoin les conditions d'application du présent chapitre. »

« VII. — Au troisième alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, le membre de phrase : « ... pour l'application du cinquième alinéa de l'article L. 212-2 » est remplacé par l'expression : « ... pour l'application du a) du troisième alinéa de l'article L. 212-2. »

M. Claudius-Petit a présenté un amendement n° 468 ainsi rédigé :

« Substituer aux cinq premiers alinéas du paragraphe II de l'article 23 les nouvelles dispositions suivantes :

« II. — Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 212-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé, payé ou, le cas échéant, consigné selon les règles applicables en matière d'expropriation. Toutefois, dans ce cas les améliorations apportées postérieurement à la création de la zone d'aménagement différé ne seront pas présumées revêtir un caractère spéculatif. »

Il semble, monsieur Claudius-Petit, que cet amendement tombe ?

M. Eugène Claudius-Petit. Il tombe en effet, mais il ne tomberait pas si l'impôt foncier était relevé ! (Sourires.)

M. le président. L'amendement n° 468 n'a plus d'objet.

M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 200 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le paragraphe III de l'article 23 :

« III. — Dans l'article L. 212-6 du code de l'urbanisme, sont supprimés les mots : « ou lorsqu'il est incorporé à une zone à urbaniser en priorité se substituant à tout ou partie d'une zone d'aménagement différé » ainsi que les mots : « ou avant la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone à urbaniser en priorité ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. C'est un amendement rédactionnel que la commission suggère à l'Assemblée ; elle le trouve meilleur que le texte du Gouvernement.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 200.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n° 201 et 333 rectifié pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 201 présenté par M. Fanton, rapporteur, est ainsi conçu :

« Supprimer le paragraphe IV de l'article 23. »

L'amendement n° 333 rectifié, présenté par le Gouvernement, est libellé en ces termes :

« Rédiger ainsi le paragraphe IV de l'article 23 :

« L'article L. 212-8 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 212-8. — L'arrêté ou le décret instituant une zone d'aménagement différé fait l'objet d'une publicité dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 201.

M. André Fanton, rapporteur. L'amendement de la commission tend à la suppression d'une abrogation. Cela n'est peut-être pas aussi simple qu'il y paraît.

Le Gouvernement propose de supprimer l'article L. 212-8 qui prévoit la publicité de l'arrêté ou du décret instituant une zone d'aménagement différé. La commission a estimé qu'il n'y avait vraiment pas lieu d'abroger cette disposition. Mais, dans son amendement n° 333 rectifié, le Gouvernement rétablit l'article L. 212-8 en remplaçant simplement les mots : « règlement d'administration publique » par les mots : « décret en Conseil d'Etat ».

Dans ces conditions, la commission est prête à retirer son amendement qui n'était qu'une façon de protester contre l'abrogation de la publicité.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, pour soutenir l'amendement n° 333 rectifié.

M. le ministre de l'équipement. Monsieur le président, M. le rapporteur a parfaitement synthétisé notre position.

Le Gouvernement maintient son amendement n° 333 rectifié et la commission devrait donc logiquement retirer le sien.

M. le président. Monsieur le rapporteur, retirez-vous l'amendement de la commission ?

M. André Fanton, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 201 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 333 rectifié.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Claudius-Petit a présenté un amendement n° 469 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le paragraphe VII de l'article 23 :

« Le troisième alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme est abrogé. »

La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 469 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Je veux poser une question au Gouvernement.

Dans le texte du projet, on ne voit pas très bien quelle solution s'appliquera lorsque existe déjà une zone d'aménagement différé et qu'il s'agira de créer une zone d'intervention foncière. Des télescopages de procédure risquent de se produire. Je n'insiste pas davantage. Je ne demande pas au Gouvernement de nous répondre immédiatement, mais je l'invite à réfléchir à ce problème pendant la « navette » avec le Sénat.

M. le ministre de l'équipement. Nous y réfléchirons !

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

Je mets aux voix l'article 23, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 23, ainsi modifié, est adopté.)

Article 24.

M. le président. « Art. 24. — L'intitulé du chapitre IV du titre premier du Livre II de la première partie du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

« Chapitre IV. — Dispositions diverses communes aux zones d'intervention foncière, aux zones d'aménagement différé et aux périmètres provisoires de zones d'aménagement différé. »

M. Claudius-Petit a présenté un amendement n° 470 ainsi conçu :

« Rédiger ainsi l'article 24 :

« A la fin du titre premier du Livre II de la première partie du code de l'urbanisme, le chapitre IV introduit les nouvelles dispositions suivantes :

Chapitre IV.

Zones de réserves foncières.

« Art. L. 214-1. — Dans les communes tenues d'avoir un plan d'occupation des sols, des zones de réserve foncière soumises aux dispositions ci-après peuvent être créées par arrêté du ministre de l'équipement sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées.

« Dans les communes ou groupements de communes autres que ceux visés à l'alinéa précédent, les zones de réserve foncière peuvent être créées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. L. 214-2. — Dans ces zones, une procédure d'acquisition à terme, par voie amiable ou par voie d'expropriation, est instituée. Elle est appliquée à la demande de la collectivité intéressée, ou du propriétaire des terrains bâtis ou non bâtis, situés dans la zone de réserve foncière.

« En outre, son application peut être demandée par les propriétaires de terrains bâtis ou non, réservés par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé pour un ouvrage public, une installation d'intérêt général ou un espace libre, ou de terrains bâtis ou non, grevés de servitude concernant l'interdiction de construire établie soit en application du livre premier du code de l'urbanisme, soit par des dispositions législatives spéciales.

« Art. L. 214-3. — L'expropriant devient propriétaire du sol et des constructions dans un délai compris entre cinq ans et trente ans, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat.

« Une ordonnance du juge constate, à l'échéance, le transfert de propriété au profit de la collectivité locale intéressée.

« L'ordonnance du juge éteint, par elle-même et à cette date, les droits réels et personnels sur les immeubles expropriés.

« Les contestations relatives au logement des locataires ou des occupants des locaux d'habitation, ou à usage professionnel, sont jugées comme en matière d'expropriation.

« Le droit d'usage est concédé par la collectivité expropriante.

« Les propriétaires des immeubles bâtis ou non ont le droit de louer, de gérer, d'échanger, d'apporter et de vendre leurs immeubles. Les changements éventuels de propriétaires ne modifient pas les obligations de la collectivité.

« Ces propriétaires sont exonérés du paiement de l'impôt foncier unique déclaratif annuel. Mais les dispositions de l'article 19 bis 2 leur demeurent applicables.

« Art. L. 214-4. — L'expropriation à terme donne lieu au paiement annuel d'une indemnité qui, à défaut d'accord amiable, est fixée, payée, et réglée comme en matière d'expropriation.

« Elle est déterminée la première année sur la base de l'évaluation du prix du terrain bâti ou non, faite annuellement par le propriétaire. Cette indemnité est versée sous la forme d'une annuité constante, le taux légal et la durée d'amortissement étant retenus pour son calcul.

« L'indemnité est révisée chaque année, sur la demande du propriétaire, par application des variations du coût de la construction constatées par l'institut national de la statistique et intervenues au cours de l'année écoulée.

« Art. L. 214-5. — Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application du présent article. »

La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Cet amendement n'aura de signification que si l'impôt foncier est institué. Je souhaite donc qu'il soit réservé.

M. le président. Serait-ce un vœu pieux ?

M. Eugène Claudius-Petit. Nullement, monsieur le président. Je souhaite seulement que la commission demande que l'amendement et l'article soient réservés.

M. André Fanton, rapporteur. Cette réserve sera la bienvenue.

M. le président. L'amendement n° 470 de M. Claudius-Petit et l'article 24 sont donc réservés.

Après l'article 24.

M. le président. A la demande de la commission des lois, l'amendement n° 514 de M. Foyer et les sous-amendements qui s'y rattachent sont réservés jusqu'après l'article 25.

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Je voudrais rendre compte à l'Assemblée du mandat qui m'a été confié par la commission.

La commission des lois demande que soient préalablement soutenus les quatre amendements concernant l'impôt foncier — celui de M. Foyer, celui de M. Claudius-Petit, celui de M. Dubedout et celui de la commission — afin que l'Assemblée puisse être utilement et complètement éclairée sur cette affaire. J'ajoute que cette décision de la commission a été prise sans opposition.

M. Nicolas Alfonsi. A la majorité !

M. André Fanton, rapporteur. J'ai dit « sans opposition » et non pas « à l'unanimité ».

Or, monsieur le président, sur la feuille jaune qui a été établie par le service de la séance et qui organise la discussion figure, sous le titre « Après l'article 25 », une liste d'orateurs dont l'ordre ne semble pas correspondre à la volonté exprimée par la commission des lois.

Je souhaite vivement que la présidence accepte notre proposition. Si l'on veut que le débat soit complet, réel et utile, il faut de toute évidence commencer par permettre aux différents auteurs d'amendements d'exposer leur thèse et leurs propositions. C'est ensuite seulement que pourra s'ouvrir une sorte de discussion générale, contrairement à ce qui se passe lorsque existe déjà un article dans le projet gouvernemental et que des orateurs s'inscrivent pour parler sur cet article.

La commission m'a chargé de dire que, pour que le débat soit clair, il convenait de retenir la méthode que je viens d'indiquer. La commission des lois a également accepté que l'amendement n° 514 de MM. Foyer, Labbé, Chinaud et Max Lejeune soit appelé le premier.

M. Hubert Dubedout. Non !

M. André Fanton, rapporteur. Je suis ici le rapporteur de la commission des lois et non pas André Fanton parlant en son nom personnel. Puisque j'ai reçu un mandat, je tiens à dire clairement ce que souhaite la commission des lois.

Seraient appelés ensuite l'amendement de la commission des lois, celui de M. Claudius-Petit et celui de M. Dubedout. Ce n'est donc qu'après l'exposé des quatre systèmes proposés à l'Assemblée que s'engagerait ce que l'on peut appeler la discussion générale.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le président, de donner la parole, après l'article 25, d'abord aux auteurs d'amendements, comme je viens de l'indiquer, puis aux orateurs inscrits qui pourront d'ailleurs — et j'en remercie la présidence, car le sujet est important — ne pas se limiter aux cinq minutes réglementaires.

Il serait véritablement absurde d'engager une discussion sans entendre au préalable les auteurs d'amendements. Voilà ce que la commission des lois m'a chargé d'exposer à l'Assemblée.

M. le président. La présidence, monsieur le rapporteur, est attentive à votre proposition qui consiste à mettre en discussion, avec l'amendement n° 514 de M. Foyer, les amendements n° 433 de M. Claudius-Petit, 340 de M. Dubedout et 219 de la commission des lois. Je vais donner lecture de ces amendements.

L'amendement n° 514 de MM. Foyer, Labbé, Chinaud et Max Lejeune, dont la commission accepte la discussion, est rédigé en ces termes :

« Après l'article 24, insérer le nouvel article suivant :

« I. — Il est institué un comité d'études chargé de proposer au Parlement les moyens d'améliorer les interventions foncières des collectivités locales.

« Le comité est ainsi constitué :

« Seize parlementaires, dont huit désignés par l'Assemblée nationale et huit par le Sénat ;

« Un maire représentant l'association des maires de France ;

« Sept fonctionnaires désignés par le Gouvernement et représentant les différents départements ministériels concernés par le texte.

« Le comité choisit en son sein son président et son rapporteur. Il peut demander à l'inspection générale des finances d'exécuter des enquêtes.

« II. — Le comité d'études est chargé d'examiner :

« La politique foncière des collectivités locales, ses instruments et notamment le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme ;

« L'assiette de l'imposition des terrains à bâtir au regard des taxes foncières sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie ;

« Le fonctionnement de la documentation foncière, tant dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle que dans les autres départements, et notamment l'amélioration de la mise en place des centres de documentation unifiés du cadastre et de la publicité foncière.

« III. — Le rapport du comité d'études est déposé sur le bureau des assemblées avant le 1^{er} juillet 1976. »

L'amendement n° 433 présenté par M. Claudius-Petit est ainsi conçu :

« Après l'article 25, insérer le nouvel article suivant :

« A compter du 1^{er} janvier 1977, les personnes physiques et les sociétés visées à l'article 8 du code général des impôts, propriétaires de terrains bâtis ou non bâtis, sont tenues au paiement d'un impôt foncier unique déclaratif annuel dans les conditions fixées par la présente loi. »

L'amendement n° 340, présenté par MM. Dubedout, Alfonsi, Bernard, Defferre, Andrieu, Denvers, Gaudin, Houteer, Longueue, Mauroy, Mermau, Notebart, Raymond et les membres du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, est libellé en ces termes :

« Après l'article 25 insérer le nouvel article suivant :

« Une taxe foncière déclarative annuelle est instituée de plein droit sur le territoire des communes dans lesquelles un plan d'occupation des sols a été prescrit. »

L'amendement n° 219, présenté par M. Fanton, rapporteur, et par M. Claudius-Petit, est ainsi libellé :

« Après l'article 25, insérer le nouvel article suivant :

« Le paragraphe 1 de l'article 1379 du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. — Les communes perçoivent, dans les conditions déterminées par le présent chapitre :

« 1° La taxe foncière sur les propriétés bâties ;

« 2° La taxe d'habitation ;

« 3° La taxe professionnelle ;

« 4° L'impôt foncier déclaratif annuel ;

« 5° La redevance des mines. »

La présidence est également soucieuse que les choses se passent correctement et sans douleur. (Sourires.)

Une liste d'orateurs avait été établie sous la rubrique « Après l'article 25 ». Vous dites qu'il serait souhaitable que la discussion s'engage d'abord par l'expression des quatre formes de pensée et de réflexion élaborées sur cet important sujet, autrement dit que la parole soit d'abord donnée à M. Foyer sur l'amendement n° 514, puis à M. Claudius-Petit, puis à M. Dubedout, puis...

M. André Fanton, rapporteur. A la commission, monsieur le président !

M. le président. Bien sûr, monsieur le rapporteur. Je n'aurais pas commis l'erreur de vous oublier.

Est-ce bien ce que vous souhaitez ?

M. André Fanton, rapporteur. Il est donc bien entendu que M. Foyer ouvrira la discussion en sa qualité d'auteur de l'amendement n° 514 ; en tant que rapporteur, je défendrai le point de vue de la commission ; puis MM. Claudius-Petit et Dubedout présenteront le système qu'ils préconisent ; enfin s'ouvrira une sorte de discussion générale si l'Assemblée est d'accord.

M. Charles Bignon. Je ne suis pas d'accord avec cette procédure.

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur Charles Bignon, si vous aviez lu attentivement la feuille jaune qui a été distribuée, vous auriez vu qu'ont été inscrits des orateurs qui n'ont pas déposé d'amendement.

Donc après la présentation des quatre systèmes et une « discussion générale », les amendements et les sous-amendements seront appelés et mis aux voix.

M. Olivier Guichard. Mais quand aura lieu cette discussion ?

M. André Fanton, rapporteur. Je viens de le dire : après l'exposé des quatre systèmes principaux. C'est ce qu'a décidé ce matin la commission des lois et j'ai été mandaté pour faire connaître sa position.

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

M. Hubert Dubedout. Il faut être discipliné et je me rallie à la proposition de M. le rapporteur. Si mon nom figure au début de la liste, c'est que je ne savais pas encore dans quelles conditions se déroulerait la discussion.

En ce qui concerne le vote des amendements, bien qu'il n'y ait pas de texte gouvernemental, je pense qu'il conviendrait d'appeler d'abord les amendements qui ont le caractère le plus large avant d'aborder l'examen de ceux qui sont plus restrictifs. (Protestations sur divers bancs.)

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

M. André Fanton, rapporteur. Ce matin, la commission des lois s'est également préoccupée de l'ordre de discussion des amendements. M. Dubedout a partiellement raison. Le règlement de l'Assemblée prévoit que la présidence apprécie le caractère d'éloignement de l'amendement par rapport au texte du Gouvernement et appelle d'abord l'amendement qui en est le plus éloigné. Dans le cas présent, il n'y a pas de texte gouvernemental auquel on puisse se référer. La commission propose que l'amendement n° 514 et les sous-amendements qui s'y rattachent soient appelés les premiers. Voici pourquoi M. Foyer prendrait le premier la parole.

Et c'est sur ce texte que l'Assemblée nationale serait d'abord appelée à se prononcer.

Tel est l'avis formulé ce matin par la commission des lois, que je ne puis que confirmer ici en son nom.

M. le président. La parole est à M. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Nous sommes un certain nombre à être surpris de la procédure nouvelle que veut instaurer ici la commission des lois.

La commission des lois a ses usages ; l'Assemblée a les siens et sa rigueur.

Le règlement de l'Assemblée veut que les articles soient examinés les uns après les autres. Il veut également qu'un article additionnel vienne en discussion tel qu'il est présenté, chacun d'entre nous ayant naturellement la possibilité de déposer des amendements, voire des sous-amendements.

En tout cas, il faudrait tout de même parler clair.

Ce débat a commencé depuis plusieurs jours. Les orateurs des groupes ne se sont pas encore exprimés, sauf ceux de l'opposition. Nous savons certes que notre collègue M. Canacos parlait au nom du groupe communiste, que notre collègue M. Dubedout s'exprimait au nom du groupe des socialistes et radicaux de gauche. Mais permettez-moi de dire que M. Claudius-Petit — j'aurais préféré apporter cette précision en sa présence — ne parlait pas au nom du groupe des réformateurs, mais en son nom personnel.

M. Henry Canacos. C'est votre affaire, pas la nôtre !

M. Max Lejeune. Je me permets de dire également que M. Fanton a exprimé une opinion qui ne rallie qu'une minorité à l'intérieur de son propre groupe. (A son banc, M. Fanton proteste.)

Les présidents de groupe ont la responsabilité de faire respecter le droit d'expression de leur groupe. Et si nous ne pratiquons pas, quant à nous, une discipline excessive et militaire, il n'en est pas moins vrai que nous ne pouvons accepter que le rapporteur de la commission des lois — de surcroît protagoniste d'une thèse particulière — vienne nous proposer ici, au nom de cette commission, une procédure exceptionnelle et anormale.

J'ai eu assez souvent l'occasion de présider les débats de cette assemblée et je m'insurge contre ces méthodes tout à fait nouvelles que l'on veut instaurer.

Il est évident qu'il faut purement et simplement appeler l'article additionnel, puis demander à nos collègues qui le désirent de prendre la parole sur cet article, passer ensuite à l'examen des amendements, sans recommencer une discussion générale qui a déjà eu lieu, notamment avant le vote d'autres articles.

Il ne faut pas faire oublier à l'opinion publique, par l'intermédiaire de la presse, que le projet de loi portant réforme de la politique foncière a pour objet de supprimer ou de réfréner la spéculation ainsi que de permettre aux collectivités locales d'intervenir lors de la vente des terrains.

Or nous en sommes arrivés à un point où, par des subterfuges, on veut ouvrir une discussion sur l'impôt foncier, c'est-à-dire sur une disposition de nature fiscale alors que le projet initial n'est pas un texte de fiscalité.

Monsieur le président, je suis donc amené, au nom de mon groupe, à émettre les plus expresses réserves sur la procédure qui vient d'être annoncée et sur laquelle j'espère que l'Assemblée voudra bien réfléchir. (Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. André Fanton, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. Je vous donnerai la parole tout à l'heure, monsieur le rapporteur.

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. C'est moi qui présidais ce matin la commission des lois. A ce titre, je dois confirmer ce qu'a dit M. le rapporteur.

Il est exact qu'après un débat qui a duré près d'une heure, la commission des lois a décidé de demander à l'Assemblée d'entendre d'abord les quatre auteurs d'amendements, étant entendu que serait d'abord mis en discussion l'amendement n° 514, puis les autres dont « l'amendement Fanton ».

Si la commission des lois a ainsi statué, c'est pour aller au devant d'une réserve qui aurait pu être demandée en séance sur l'amendement de M. Foyer, dont l'examen aurait été ainsi reporté. Cela dit, les observations d'ordre réglementaire que M. Max Lejeune, président du groupe des réformateurs, a fait valoir me paraissent aussi devoir retenir l'attention de l'Assemblée. (Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Nicolas Alfonsi. Je crois que nous tournons en rond ou que nous jouons à cache-cache. Il faut aller au fond des choses et constater que le débat qui s'engage maintenant est un débat politique.

L'Assemblée est saisie de trois amendements présentés par trois groupes différents et d'un amendement de M. Foyer qui devrait, en principe, être appelé et mis aux voix le premier.

Ces amendements ne sont ni plus près ni plus loin du texte gouvernemental puisque celui-ci n'existe pas. C'est évident et M. Fanton l'a rappelé. En l'occurrence, certains amendements sont seulement plus audacieux que d'autres, et le bon sens — j'allais dire le courage — permettrait de se prononcer dans la clarté si l'on commençait par voter sur un amendement autre que celui de M. Foyer, car il semble bien que la position prise par la commission des lois soit une sorte de voie moyenne.

Il est clair qu'en votant sur l'amendement de M. Foyer avant de voter sur les autres, l'acte politique qui pourrait surgir de cette Assemblée n'apparaîtra pas.

Dans ces conditions, nous ne pouvons que protester fermement. Nous considérons que la solution la plus intelligente est celle qui consiste à engager la discussion, puis à voter sur les amendements les plus « avancés », car vous savez bien, messieurs, que certains le sont plus que d'autres. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

M. le président. Vous avez demandé la parole, monsieur le rapporteur ?

M. André Fanton, rapporteur. J'ai demandé la parole parce que les propos de M. Max Lejeune — qu'il me permette de le lui dire — ne sont pas conformes à la réalité.

Je ne sais pas si M. Claudius-Petit parle en son nom ou au nom du groupe des réformateurs. Ce n'est pas mon affaire.

M. Eugène Claudius-Petit. Je suis assez grand pour parler en mon nom personnel.

M. André Fanton, rapporteur. Personne n'en doute dans cette assemblée, monsieur Claudius-Petit.

Je ne sais pas, monsieur Max Lejeune — et je pense que cela ne vous concerne pas — si je suis majoritaire ou minoritaire dans le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir depuis dix-sept ans.

Ce que je sais, c'est que je suis le rapporteur de la commission ; que, ce matin, et dans des conditions dont personne ne conteste la régularité — je parle sous le contrôle de M. Lauriol et de M. Foyer, qui était présent mais qui ne présidait pas — la commission a considéré qu'il était de l'intérêt du débat de faire en sorte qu'il y ait une discussion commune sur les quatre amendements dont j'ai parlé.

Je rappelle à M. Max Lejeune les termes de l'article 95, alinéas 4 et 5, de notre règlement :

« La réserve d'un article ou d'un amendement, dont l'objet est de modifier l'ordre de la discussion, peut toujours être demandée. »

« Elle est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Dans les autres cas, le président décide. »

La commission saisie au fond, c'est-à-dire la commission des lois, m'a donné mandat, je le répète, de demander la réserve. Mais, dans un souci de clarté et pour éviter que l'amendement de M. Foyer ne soit examiné qu'après la discussion des amendements instituant l'impôt foncier — chacun connaît ma position sur ce point et personne ne peut me soupçonner d'essayer d'arranger les choses ou de les camoufler — la commission a décidé de demander une discussion commune. C'est dans ce sens que M. Lauriol a consulté et fait voter la commission.

Monsieur Max Lejeune, je ne suis donc pas l'interprète de ma pensée personnelle.

M. Jean Brocard. Il n'a rien dit de tel.

M. Max Lejeune. Effectivement, je n'ai pas dit cela !

M. André Fanton, rapporteur. Je ne suis que le porte-parole de la commission quand je dis qu'elle a suggéré cette procédure.

Vous avez dit, monsieur Max Lejeune, qu'il s'agissait là d'un subterfuge. Je ne sortirai pas de mon rôle mais, si je le faisais, je n'emploierais pas ce mot, ni pour parler de ce qui se fait maintenant, ni pour parler de ce qui s'est fait hier ou de ce qui va se faire tout à l'heure.

Bannissons ce mot de notre vocabulaire dans ce débat ; cela vaudra mieux pour tout le monde.

M. le président. L'amendement n° 514 est donc réservé jusqu'après l'article 25.

Article 25.

M. le président. « Art. 25. — Les dispositions des articles 20, 21-II, 22, 23 et 24 de la présente loi n'entreront en vigueur qu'à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 21-I. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 25.

(L'article 25 est adopté.)

Après l'article 25.

M. le président. En définitive, s'agissant des amendements après l'article 25, que convient-il de faire ? De respecter le règlement, en faisant en sorte que chacun y trouve son compte, et ce sera le cas si des idées particulièrement originales sont exprimées au bon moment.

Pour qu'il en soit ainsi, il convient de s'en tenir à la procédure prévue par la présidence.

Cette procédure permettra aux auteurs de telle ou telle proposition de s'exprimer et, monsieur Fanton, si la chronologie ne vous donnait pas satisfaction, vous auriez, en tant que rapporteur, la faculté d'intervenir au moment qui vous paraîtrait le plus convenable.

Nous n'avons qu'un seul souci, celui de permettre à chacun de s'exprimer. Ce n'est que lorsque chacun aura exposé son point de vue que nous passerons au vote. Il est sans doute préférable, monsieur le rapporteur, de procéder ainsi, plutôt que d'une manière qui pourrait heurter certains membres de cette Assemblée, ainsi que l'a montré l'intervention de M. Max Lejeune dont nous retiendrons l'inspiration plus que les termes. Les auteurs des différentes propositions s'exprimeront, puis, comme le souhaite la commission des lois, l'Assemblée manifesterà son sentiment sur l'amendement n° 514.

M. Gilbert Faure. Vous feriez un excellent médiateur, monsieur le président.

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

M. André Fanton, rapporteur. Je ne puis que m'incliner devant les décisions de la présidence, puisque c'est elle qui organise les débats. Mais comme j'ai de la suite dans les idées et que je me dois d'aller aussi loin que possible pour respecter le mandat que m'a confié la commission des lois, le hasard faisant que M. Foyer est inscrit le premier dans la discussion, je demande à prendre la parole aussitôt après lui.

M. le président. J'en suis tout à fait d'accord. Cela me paraît normal et conforme à l'esprit que j'ai modestement essayé de faire régner dans cette enceinte.

M. Eugène Claudius-Petit. Je demande à prendre la parole après M. Fanton.

M. le président. Vous n'en avez peut-être pas tout à fait le droit, puisque M. Dubedout est aussi l'auteur de l'un des amendements. Mais que vous preniez la parole en troisième ou en quatrième position, l'essentiel est que vous puissiez vous exprimer.

La parole est à M. Foyer.

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, l'originalité, la singularité, il conviendrait même de dire le paradoxe de ce débat, étaient soulignés à l'instant par M. Max Lejeune.

C'est que l'essentiel de la discussion paraît tourner sur des dispositions qui sont étrangères au projet de loi. Nous sommes en présence d'un projet qui porte réforme de la politique foncière, qui contient des dispositions qui relèvent du droit privé, du droit administratif et du droit de l'urbanisme, mais dont le Gouvernement avait exclu toute espèce de disposition fiscale, puisque le versement exigé des propriétaires qui veulent construire au-delà du plafond légal de densité est privé par une disposition expresse de cette loi du caractère d'une taxe ou d'un impôt.

Or trois séries d'amendements déposés respectivement par MM. Claudius-Petit, Dubedout et Fanton tendent à introduire des dispositions fiscales d'une portée considérable. Ces propositions comportent l'institution d'un impôt foncier déclaratif annuel, selon la dénomination même que donne à cette institution M. Claudius-Petit. On constate d'ailleurs des divergences de terminologie selon les auteurs d'amendements.

L'amendement de M. Fanton prévoit, en outre, l'institution, comme moyen d'assiette et d'établissement de cet impôt, d'un livre foncier.

A l'égard de ces amendements, on observe deux attitudes absolument contraires.

Selon les auteurs de ces amendements, l'impôt foncier proposé, qui serait perçu annuellement à un taux relativement faible sur la valeur vénale déclarée par les propriétaires de parcelles, serait véritablement l'impôt miracle.

Il aurait en effet trois vertus, quelque peu contradictoires du reste : celle de procurer aux collectivités locales les abondantes ressources fiscales nécessaires à l'exercice d'une politique foncière hardie, celle de permettre, d'une manière douce et peu sensible, la récupération année par année des plus-values conférées aux immeubles par les équipements collectifs ou par toutes sortes d'autres causes, celle enfin de permettre le freinage extrêmement souhaitable — nous en sommes tous convaincus — de la hausse des prix des terrains.

En face, le Gouvernement. Et du même côté que le Gouvernement, un certain nombre de nos collègues qui ne sont pas de moins bons spécialistes que les précédents des problèmes d'urbanisme, de construction ou de droit privé : MM. Guichard, Lauriol et Rufenacht, dont la position est absolument opposée à celle des auteurs des amendements.

Ils considèrent que cet impôt foncier déclaratif, auquel sont prêtées toutes les vertus, ne constitue, en réalité, qu'une vue théorique comme le prouvent d'ailleurs plusieurs expériences étrangères. Il n'y aurait donc pas lieu de l'introduire en France. Nous nous trouverions en présence, comme l'on dit certains, d'une fausse bonne idée.

A l'instant, l'Assemblée vient d'ouvrir à nouveau un débat général sur l'impôt foncier. Peut-être aurions-nous pu en faire l'économie, car Dieu sait si nous en avons parlé depuis le début de la discussion du projet. Dans leurs interventions, les auteurs des amendements — MM. Fanton, Dubedout et Claudius-Petit — nous ont répondu, chaque fois que nous soulevions une difficulté : instituez l'impôt foncier et cette difficulté s'évanouira.

M. Christian de la Malène. C'est la commission que vous présidez qui l'a proposé !

M. Jean Foyer. Je ne reprendrai pas l'exposé technique sur l'impôt foncier, ou plutôt les exposés techniques, car ce sont plus que des nuances qui distinguent l'impôt foncier proposé par M. Dubedout, de celui de M. Fanton ou de celui de M. Claudius-Petit.

Dans quelles communes ou dans quelles parties des communes l'impôt sera-t-il perçu ? A quel terrain s'appliquera-t-il ? Quels sont les taux que pourront pratiquer les communes ? Que deviendront les taxes foncières sur la propriété bâtie et non bâtie ? Les divergences sont grandes entre les trois systèmes.

Je ne reviendrai pas davantage sur les arguments pour et contre, me bornant à quelques observations qui, sans aborder le fond du problème de l'impôt foncier, feront apparaître les raisons pour lesquelles les signataires de l'amendement n° 514 estiment qu'il n'est pas possible d'adopter les amendements de MM. Fanton, Dubedout et Claudius-Petit.

D'abord, M. Fanton me permettra de lui faire observer que la partie de son amendement qui concerne le livre foncier présente un certain caractère d'improvisation, et qu'elle apparaît difficilement applicable en l'état.

Je n'aurai garde de faire à cette tribune un cours de droit civil à mes collègues, car ce n'est pas le lieu de me livrer à cet exercice, mais je rappellerai que le livre foncier est une institution parfaitement connue. Imaginée par le droit allemand, elle est restée en vigueur dans les départements du Rhin et de la Moselle, encore que, dans ces départements, plusieurs modifications importantes aient été apportées par rapport au droit allemand.

Le livre foncier est essentiellement destiné à faire la preuve des droits immobiliers et, en aucune façon, un instrument servant à l'établissement de l'assiette d'un impôt. La preuve en est que, dans le système allemand et en Alsace-Lorraine, la tenue du livre foncier n'est pas confiée — comme le sont en France les conservations des hypothèques — à des fonctionnaires des régies financières, mais à un magistrat, le juge du livre foncier.

La vérification faite par ce magistrat explique la force probante conférée par le système du livre foncier aux inscriptions qui figurent dans ce dernier, qu'il s'agisse de la propriété, des autres droits réels ou des hypothèques.

Or ce que propose M. Fanton est un système sensiblement différent puisque, si j'ai bien compris son amendement, le livre foncier serait essentiellement un document fiscal où figureraient les valeurs déclarées par les propriétaires. Il s'agit donc d'une conception tout à fait différente.

M. André Fanton, rapporteur. Vous l'avez vite lu !

M. Jean Foyer. Il est vrai que la suite de l'amendement de M. Fanton indique...

M. Christian de la Malène. C'est l'amendement de la commission des lois !

M. Jean Foyer. C'était l'amendement de la commission, mais on peut se demander, monsieur de la Malène, si c'est encore le cas depuis que celle-ci a adopté l'amendement n° 514.

M. André Fanton, rapporteur. Ce n'est pas incompatible !

M. Christian de la Malène. En tout cas, il a été longtemps l'amendement de la commission !

M. Jean Foyer. Le dispositif de M. Fanton prévoit bien qu'il faudra également inscrire à ce livre foncier les constitutions de servitudes d'hypothèques ou d'autres droits réels, ainsi que les mutations cadastrales. C'est là une terminologie qui, du point de vue juridique, appellerait un certain nombre d'observations, mais, encore une fois, je ne veux pas faire ici de droit pur et je me bornerai à poser quelques questions.

La première de celles-ci est de savoir ce que deviendrait, dans ce système, la publicité foncière organisée actuellement par un décret du 4 janvier 1955 au sein des conservations des hypothèques. Cette publicité foncière subsisterait-elle à côté du livre foncier ou serait-elle éliminée au profit de ce dernier ?

M. Aymeric Simon-Lorière. Ce n'est pas un problème !

M. Jean Foyer. Si, car cela n'est précisé nulle part, monsieur Simon-Lorière.

Cela fait problème parce que la liste des opérations soumises à publicité foncière par la législation en vigueur, c'est-à-dire par le décret du 4 janvier 1955 modifié, est infiniment plus longue que l'énumération de M. Fanton.

C'est ainsi qu'actuellement les baux de plus de douze ans sont soumis à publicité, alors que, dans le dispositif de M. Fanton, il n'est pas fait la moindre allusion à cette catégorie d'opérations juridiques. Il y a donc, sur ce point au moins, une certaine lacune.

D'autre part, les textes relatifs à la publicité foncière établissent d'une manière très précise l'effet juridique des inscriptions et la sanction du défaut d'inscription. Si une hypothèque constituée n'est pas encore inscrite et qu'une autre constituée sur le même immeuble soit inscrite avant la première, c'est cette dernière qui l'emportera, même si elle est postérieure en date. Or, dans le système de M. Fanton, on ne trouve pas la moindre indication sur la portée juridique des inscriptions exigées à son livre foncier. On me permettra donc de dire que cet amendement était assez léger.

Enfin, le livre foncier, dans la conception germanique, est un livre judiciaire tenu par un magistrat, et j'aimerais savoir comment, si l'amendement était adopté, seraient recrutés à la date du 1^{er} janvier 1977, les quelques centaines de magistrats nécessaires pour tenir ce livre foncier.

M. Aymeric Simon-Lorière. Cela, c'est un problème.

M. Jean Foyer. Plusieurs problèmes, les uns très théoriques, les autres extrêmement concrets, ne sont donc nullement résolus par ces amendements.

J'en viens à l'impôt foncier. Peut-être, d'ailleurs, devrais-je dire les impôts fonciers. En effet, depuis le début de la discussion, j'éprouve beaucoup de difficultés. Chaque fois que j'émetts une objection sur l'impôt foncier proposé par M. Fanton qui a été adopté au mois de juin par la commission des lois, M. Claudius-Petit me rétorque que je ne comprends rien à l'affaire et que, si je me reportais à son amendement, je pourrais sortir de ma perplexité.

Quoi qu'il en soit, j'estime que nous ne disposons pas actuellement des éléments d'information nécessaires pour former notre conviction, ni sur ce que pourrait donner l'application de l'impôt foncier en France ni sur les résultats qu'ont donnés, dans les pays étrangers, des impôts de structure comparable.

Lorsque, au mois de juin de cette année, le Gouvernement nous a saisis d'un projet de loi tendant à substituer une taxe professionnelle à la patente, nous avons entendu, à de très nombreuses reprises, les orateurs de l'opposition — dans ce débat, leur porte-parole était plutôt M. Bouloche que M. Dubedout — nous dire qu'il n'était pas possible de mettre en vigueur dès le 1^{er} janvier 1976 la nouvelle taxe professionnelle. Nous en ignorons les conséquences sur les ressources des collectivités locales, disaient-ils, nous ne savons pas quels transferts de charges se produiraient d'un redevable à l'autre, et il est donc nécessaire de poursuivre des études, de procéder à des simulations pour nous rendre compte, avant d'en décider l'application, de ce que seront les résultats de cet impôt nouveau.

Combien plus ces questions méritent-elles d'être posées au sujet de l'impôt foncier qu'on nous propose !

Qu'advient-il, en effet, si tous les propriétaires de terrains d'une zone déterminée estiment, avec raison, que jamais la commune ne construira de logements sociaux ni ne réalisera d'équipements collectifs et décident en conséquence de pratiquer une politique de sous-estimation systématique de la valeur vénale de leurs immeubles ?

Sommes-nous assurés qu'à l'inverse, dans une zone menacée d'expropriation, les propriétaires, ou tout au moins ceux d'entre eux qui sont bien renseignés sur les intentions de la municipalité et sur les perspectives de l'urbanisation ne vont pas gonfler leurs estimations ? Dans ce cas-là, les procédures correctives qui nous sont proposées ne s'appliqueraient que rarement.

D'un autre côté, les majorations, dont le système de M. Claudius-Petit prévoit le jeu automatique, à titre de mécanisme correcteur, ne vont-elles pas tomber un peu dru sur les petits propriétaires assez mal armés pour apprécier leur terrain à sa juste valeur ? (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Comment un propriétaire, à moins d'être très versé dans les problèmes immobiliers, va-t-il estimer la valeur de son terrain indépendamment de la valeur de l'immeuble qui est bâti sur celui-ci ?

Comment le copropriétaire d'un appartement va-t-il évaluer sa quote-part dans les parties communes ? Et d'ailleurs que vaut une quote-part des parties communes puisqu'elle n'est pas cessible indépendamment des parties privatives auxquelles elle est attachée ? En définitive, il serait presque naturel de lui donner une valeur tendant vers zéro, mais alors la collectivité ne percevrait aucun impôt sur un terrain qui portera peut-être un immeuble de vingt-cinq étages.

M. Eugène Claudius-Petit. Ne dites pas cela en me regardant ! (Sourires.)

M. Jean Foyer. Aucune de ces solutions ne me paraît raisonnable.

Demandons-nous maintenant quelles seront les conséquences des propositions qui nous sont faites pour les communes et pour les contribuables soumis à l'actuelle taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Dans la commune rurale où je suis né et que j'ai l'honneur d'administrer, dont la superficie est d'environ 2 500 hectares, en comptabilisant les maisons construites, les routes et la voirie, près de 2 000 hectares seraient assujettis à l'impôt foncier déclaratif dans les systèmes de M. Fanton et de M. Claudius-Petit mais non dans celui de M. Dubedout puisqu'il n'y a pas de plan d'occupation des sols.

Cette année, d'après le rôle des contributions directes, la commune va percevoir, au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, une somme de l'ordre de 145 000 francs. La valeur moyenne de l'hectare de terre est de dix mille francs. Aux termes de l'amendement de M. Claudius-Petit, le taux serait de 0,01 p. 100. Si les terres étaient déclarées à leur valeur, le produit de l'impôt foncier déclaratif annuel serait donc de 200 000 francs, soit une augmentation de 30 p. 100 de la charge fiscale.

Est-ce concevable, surtout si l'on considère que les anciennes taxes foncières continueraient à être perçues ?

M. Eugène Claudius-Petit. Non, seulement la première année !

M. Jean Foyer. Elles seraient diminuées de moitié, dites-vous.

Sur quelles bases allez-vous calculer cette moitié étant donné qu'il s'agit d'un impôt de répartition ? (Murmures sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Telles sont les raisons pour lesquelles je considère que ces amendements ne sont point raisonnables. Trop d'obscurités subsistent.

M. Eugène Claudius-Petit. Tournez votre lorgnette dans l'autre sens !

M. Jean Foyer. Ce matin, nous avons pu lire un excellent article publié par notre collègue M. Rufenacht dans un grand quotidien.

M. Rufenacht, après avoir appelé que des impôts de ce type sont appliqués dans divers pays étrangers, apporte la démonstration qu'aux Etats-Unis il en est résulté des conséquences

urbanistiques très néfastes. En République fédérale d'Allemagne, l'expérience a été abandonnée au bout de deux années. D'autres pays voisins, tels que la Suisse, considérant que le système présente trop d'inconvénients et le suppriment progressivement.

Je pense que l'Assemblée aurait dû disposer d'informations précises sur ces divers points pour forger sa conviction. Or, reconnaissons que tel n'est pas le cas : on nous propose de voter, dans un état d'impréparation et d'ignorance, un impôt qui va complètement bouleverser notre fiscalité locale.

Sans connaître les conséquences ni pour les redevables ni pour les communes, un trait de plume rendrait vain le travail accompli depuis une quinzaine d'années, avec l'argent des Français, pour réformer une publicité foncière qui, somme toute, donne présentement satisfaction aux praticiens ou pour reviser les bases de la fiscalité locale.

Enfin, je fais observer que cet impôt foncier s'attaque à la fiscalité communale mais en laissant de côté la fiscalité départementale qui est assise sur les mêmes bases. Peut-on avoir un système fiscal pour les communes et un autre pour les départements ? Comment pourrions-nous maintenir le lien — auquel l'Assemblée dans son ensemble a marqué au printemps dernier son attachement — entre les diverses impositions communales ?

Dans ces conditions, que faire ?

M. Guy Ducoloné. Selon vous, rien ! (Sourires.)

M. Jean Foyer. Il eût été possible et raisonnable, monsieur Ducoloné, de rejeter purement et simplement des amendements qui, je regrette de devoir le dire à nouveau, ne sont pas suffisamment au point pour être soumis à notre vote.

Mais je ne pense pas qu'en la circonstance cette solution eût été opportune.

A de nombreuses reprises déjà, ceux qui siègent depuis longtemps dans cette Assemblée ont vu, au détour de la discussion d'une loi d'urbanisme, brusquement renaître le phénix de l'impôt foncier déclaratif. Or, si nous le tuons cette fois encore, voilà que s'annoncent déjà d'autres occasions de le voir ressusciter, notamment celle de l'examen du texte sur les plus-values. On nous en reparlera en nous faisant valoir que ce que nous faisons ne sert à rien et qu'il existe une solution : l'impôt foncier dont on ne veut jamais.

Dans les conditions actuelles, il serait tout à fait déraisonnable, me semble-t-il, d'adopter l'impôt foncier, mais il ne serait pas opportun de l'écarter.

Ses auteurs ont obtenu au moins un résultat : ils ont éveillé un certain intérêt pour leur idée dans cette enceinte mais aussi à l'extérieur. Les adversaires sont peut-être plus nombreux que les partisans. Toutefois, l'attention de l'opinion a été alertée.

La solution est donc de dire ni oui, ni non, mais peut-être et d'explorer davantage cette idée afin que la conviction des deux assemblées puisse se former en connaissance de cause.

M. Guy Ducoloné. Voilà à quoi aboutit la majorité giscardienne !

M. Jean Foyer. L'amendement n° 514, qui a été signé par trois présidents de groupe et par celui qui a l'honneur de s'expliquer en ce moment à la tribune, vous propose une solution originale. (Rires sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Plusieurs députés sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche. On nomme une commission !

M. Henri Deschamps. C'est un enterrement de première classe !

M. Jean Foyer. Il eût été concevable de renvoyer cette étude à une commission normalement créée au sein du ministère de l'économie et des finances. Mais étant donné la vigueur avec laquelle M. le ministre de l'économie et des finances a exprimé son point de vue, cette méthode traditionnelle aurait impliqué une condamnation de l'idée, alors que tel n'est pas l'état d'esprit des signataires de l'amendement n° 514.

M. André Fanton, rapporteur. Merci !

M. Jean Foyer. Nous avons donc proposé la constitution d'un comité d'étude qui dépendra du Parlement et de lui seul et qui sera composé pour les deux tiers de députés et de sénateurs.

A la fin du printemps prochain, c'est-à-dire dans un délai relativement bref si l'on tient compte de la date de promulgation de la loi, il devra, après avoir recueilli toutes les opinions

et fait procéder à toutes les études nécessaires, nous saisir de conclusions sur le financement des interventions des communes en matière foncière et sur l'utilité que pourrait présenter telle ou telle forme de fiscalité.

Préjugant un peu hâtivement les propos que je tiendrai pour présenter cet amendement, M. Dubedout d'abord, M. Claudius-Petit ensuite et M. Fanton enfin m'ont accusé avec une indignation vertueuse de vouloir enterrer l'impôt foncier et m'ont comparé à ces anciens Egyptiens qui entouraient de bandelettes les momies.

Eh bien ! monsieur Claudius-Petit, je ne suis monté à cette tribune ni pour prononcer l'oraison funèbre de l'impôt foncier, ni pour donner l'absoute devant son cadavre.

M. Guy Ducoloné. Vous auriez pu la donner en latin !

M. Jean Foyer. Je résumerai la proposition contenue dans l'amendement n° 514 en quelques mots : elle n'implique de l'impôt foncier ni un refus ni un reniement. (Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants et sur quelques bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

M. André Fanton, rapporteur. Mesdames, messieurs, j'aurais eu quelque scrupule à intervenir de nouveau si M. le président de la commission des lois, parlant en son nom personnel, et à la demande de la commission pour ce qui concerne l'amendement n° 514, ne nous avait expliqué que l'Assemblée n'était pas suffisamment informée du problème de l'impôt foncier.

Il me permettra de résumer, aussi clairement que possible, les propositions adoptées par la commission des lois.

En premier lieu, je voudrais revenir sur l'analyse quelque peu inexacte — je ne parlerai pas de caricature, comme M. Claudius-Petit l'a fait dans un moment d'indignation — qu'ont présentée à l'instant M. Foyer et la semaine dernière, M. le ministre de l'économie et des finances et M. le ministre de l'équipement.

Premier point : le livre foncier.

M. Foyer vient de nous exposer en termes juridiques certainement excellents — je ne me permettrai jamais de porter le moindre jugement sur la science juridique du président de la commission des lois — pourquoi il était impossible d'établir le livre foncier.

M. Fourcade, quant à lui, a souligné que nous disposions d'un système moderne et adapté aux besoins de la société française d'aujourd'hui. Chacun connaît la raison de son absence et je pense que le Gouvernement ne m'en voudra pas de rapporter ses propos et même de les contester, ce que je n'ai pas eu l'occasion de faire en sa présence.

Pour justifier son appréciation, M. le ministre de l'économie et des finances a indiqué que depuis quelques années quatre-vingt-seize centres fonciers uniques avaient été créés et couvraient le tiers du territoire.

J'ai consulté tant les services du ministère de l'économie et des finances que les praticiens afin de déterminer ce qu'étaient, en fait, ces fameux « centres fonciers uniques » dont M. Fourcade semblait considérer qu'ils réglaient les problèmes.

C'est très simple : un centre foncier unique rassemble dans un même immeuble et à des étages différents les services du cadastre, des hypothèques et de l'enregistrement. En dehors du fait que cette concentration évite des déplacements, rien n'est changé à l'organisation générale.

Venons-en au fichier immobilier qui, selon M. le ministre de l'économie et des finances, remplacerait avantageusement le livre foncier.

En quoi consiste le fichier immobilier, aussi bien dans la réalité que dans la loi ? Il s'agit de la récapitulation de tous les renseignements immobiliers sur un même feuillet. Mais M. Foyer ne me démentira pas si j'affirme que les instruments juridiques de la publicité sont toujours le registre des dépôts et le registre des formalités.

Là encore, rien n'a changé.

Notre publicité immobilière est par conséquent limitée dans ses effets. Je dis simplement qu'il n'est plus possible de conserver un système d'un passé qui contraindrait les assujettis à solliciter de multiples services chargés, chacun en ce qui le concerne, de délivrer des certificats énonçant des prescriptions ou informations qui se modifient dans le temps et dans l'espace.

Sur quoi repose le fichier immobilier ? Sur le cadastre. Qu'est-ce que le cadastre ? Un document établi à des fins exclusivement fiscales.

On a essayé d'impressionner l'Assemblée en invoquant les cent trente millions de parcelles qui rendraient notre système abominable. Pourtant, en parcourant certaines de nos régions, nous n'avons pas l'impression que la propriété soit si morcelée. Et puis, où sont les effets du remembrement ? (Murmures sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

L'explication tient au fait que le cadastre est un registre purement fiscal, dépourvu de tout lien avec le nombre réel des propriétaires. Je vais le démontrer par un simple exemple.

Un de nos collègues, voulant réaliser une opération de décentralisation en province, s'est adressé à des maires qui pouvaient fournir les deux ou trois hectares dont il avait besoin. Dans une commune, pour 182 parcelles recensées, on n'a trouvé que 114 propriétaires. Les autres, où sont-ils ? On cherche !

Il s'agit d'une anecdote, direz-vous. Pas seulement, et je vais vous livrer un jugement sur le cadastre qui n'est pas de moi :

« Ces plans ne répondent pas aux besoins exprimés par un nombre croissant d'usagers étrangers à l'administration pour les raisons suivantes : les plans obtenus par des procédés expédiés — c'est-à-dire par reproduction — « sont toujours sujets à caution au regard de la qualité topographique. Les mêmes plans sont le plus souvent indépendants de tout système général de coordonnées, ce qui interdit de les situer » — écoutez bien ! — « dans leur environnement géographique. Enfin, les plans cadastraux étant purement graphiques, la masse de renseignements qu'ils contiennent est de ce fait non susceptible de traitement numérique en ordinateur. »

Qui s'exprime ainsi ? Quelqu'un qui veut du mal au ministère de l'économie et des finances ? Non ! C'est le bulletin officiel de la direction générale des impôts.

Alors, si le ministère des finances lui-même reconnaît les défauts du cadastre, je ne voudrais pas qu'on défigure trop ma pensée quand je propose la création d'un livre foncier. Car, si j'avais voulu introduire dans les départements de l'« intérieur », comme on dit là-bas, le système qui existe en Alsace et en Moselle, il suffisait de disposer que « la loi de 1924 est applicable sur l'ensemble du territoire français ». Or je demande simplement que soient inscrits dans un livre foncier, non seulement les renseignements contenus dans le fichier immobilier, mais également les servitudes que supportent les terrains et leur valeur vénale afin d'éviter qu'il ne soit de plus en plus difficile d'y voir clair dans les problèmes de propriété et, par conséquent, d'imposition.

J'en arrive ainsi à l'impôt foncier.

M. le ministre de l'économie et des finances nous a dit : c'est un très gros travail. Tout est travail, quand il faut réformer ! La taxation des plus-values, demain, est-ce que cela ne sera pas un gros travail ? La taxe conjoncturelle, n'était-ce pas un gros travail, pas seulement pour le ministère, mais aussi pour les entreprises ? Nous n'avons pas rechigné, alors. Nous avons considéré que le Gouvernement était bien en droit de nous demander cet effort.

S'il s'agit d'apporter une amélioration, je ne vois pas pourquoi un gros travail serait à redouter.

Quant aux chiffres qui ont été cités, ils n'ont cessé de varier : 8 000 fonctionnaires, 25 000 fonctionnaires, cinq ans, huit ans, douze ans ; ce qui prouve, monsieur le ministre — mais c'est évident dans ce débat — que le Gouvernement ne veut pas aller au fond des choses. Alors, je voudrais essayer d'y aller.

M. le ministre de l'économie et des finances et M. Foyer, tout à l'heure, nous ont dit : regardez les résultats catastrophiques que l'on a obtenus aux Etats-Unis. Ramenons donc les choses à leurs justes dimensions.

La taxe foncière américaine n'a sûrement pas que des qualités. Son taux est infiniment plus élevé que celui que nous proposons parce qu'elle constitue la ressource principale des collectivités locales. Pourtant, ce pays essentiellement capitaliste et libéral ne trouve pas scandaleux de payer une taxe assise sur le capital que constituent la terre et la maison.

« Sans doute, répondra-t-on, mais voyez quelles en sont les conséquences sur l'urbanisme. » Il ne faut pas confondre de mauvaises règles d'urbanisme avec de mauvaises règles foncières. Si, aux Etats-Unis, on trouve des échecs, mais aussi des réussites, en matière d'urbanisme — chacun les connaît, on nous les cite

tour à tour — ce n'est pas à cause de l'impôt foncier, mais sûrement davantage à cause des règles d'urbanisme qui, peut-être, sont mal adaptées à la modernisation de certaines villes.

Je n'insisterai pas, monsieur le ministre de l'équipement, sur certains propos que vous avez tenus et dont j'espère qu'ils ont dépassé votre pensée. Dans un mouvement d'indignation que j'accepte si je le prends comme tel, vous avez insinué que, les promoteurs étant favorables à l'impôt foncier, ses partisans pouvaient bien être leurs représentants.

Monsieur le ministre, pareil argument est-il digne de ce débat ?

M. le ministre de l'équipement. Je vous demande, monsieur Fanton, de vous reporter au compte rendu analytique pour vérifier mes propos exacts.

M. Henri Lavielle. Vous l'avez bel et bien dit !

M. André Fanton, rapporteur. Je vais le lire, monsieur le ministre :

« Pensez que la société de promotion qui achète le terrain ne paiera l'impôt foncier que pendant les quelques années que dure l'opération ! Dans ces conditions, vous comprendrez pourquoi les promoteurs sont si favorables à l'impôt foncier. Alliance pour le moins inattendue, monsieur Dubedout, entre les promoteurs et vous ! » (Exclamations et rires sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche.)

Monsieur le ministre, je me suis senti concerné par votre remarque. Je ne reprocherai jamais à aucun ministre de l'équipement d'assumer la présidence des congrès de promoteurs et de leur tenir des propos élogieux : cela entre dans ses fonctions, et il ne nous viendrait pas à l'esprit de lui demander quelle alliance s'est contractée à cette occasion.

Non, monsieur le ministre, je n'accepte pas que l'on fasse ce genre de procès à ceux qui défendent une idée. Je défends l'impôt foncier depuis des années. J'ignore depuis quand les promoteurs y sont favorables. Cela m'est complètement indifférent. Ils pourraient y être hostiles, j'y resterais favorable. Ils y sont favorables, tant pis pour eux ou tant mieux pour moi ! (Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur quelques bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

On a prétendu ensuite que l'impôt foncier allait faire disparaître les espaces verts. C'est le ministre de l'économie et des finances qui nous l'a affirmé après avoir consulté le matin même — je lis toujours parce que je ne veux pas me tromper — « l'état des matrices cadastrales de la ville dont il est le maire ».

Disparition des espaces verts ? Mais dans toute ville il existe un plan d'occupation des sols et il revient au conseil municipal de prendre les dispositions nécessaires pour conserver les espaces verts soit en les déclarant inconstructibles, soit en affectant ceux qui abritent une construction légère d'un coefficient d'occupation des sols très bas. Cela suffira à les protéger. S'il leur est porté atteinte, c'est sans doute que le coefficient des sols est trop élevé. Mais on ne peut trouver là un argument contre l'impôt foncier.

Je prendrai un exemple tiré d'un journal qui n'a rien, me semble-t-il, de révolutionnaire puisqu'il s'appelle « Investir » (Sourires). Je suppose que lorsqu'on y parle d'argent on sait de quoi on parle. Il constate qu'à Paris les prix sont très élevés et peuvent varier du simple au double selon le coefficient d'occupation des sols : « A la Bastille, un terrain avec un coefficient d'occupation des sols de 3,5 s'est vendu 4 000 francs le mètre carré. Un autre dont le C. O. S. n'était que de 2,7, et sans autorisation de commerce, s'est vendu moitié moins ».

C'est pourquoi je m'étonne de la réflexion du ministre de l'économie et des finances. Ce qui est vrai pour des terrains situés à la Bastille où les coefficients d'occupation des sols sont de 3,5 et de 2,7 devrait l'être pour des terrains situés à Saint-Cloud où des coefficients bas devraient permettre à cette commune — ce que je lui souhaite — de conserver ses espaces verts auxquels son maire semble si attaché.

M. Fourcade nous a dit l'autre jour que l'impôt foncier allait diminuer les ressources des communes rurales. Mais M. Foyer vient heureusement de nous déclarer qu'il allait les augmenter dans des proportions insoupçonnées. (Rires sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

M. Jean Foyer. A condition que les terrains soient déclarés à leur valeur.

M. André Fanton, rapporteur. Je citerai tout à l'heure des exemples concrets, précis et qui, je le suppose, ne susciteront pas de contradiction.

M. Fourcade a allégué la complication du calcul de la double imposition s'agissant de terrains portant une construction. Dans ma bouche, semblable observation aurait simplement montré que je ne suis pas un spécialiste en la matière, mais dans celle du ministre de l'économie et des finances elle est plus surprenante, car l'administration fiscale procède d'ores et déjà à une ventilation entre le prix du terrain et celui de l'immeuble. Toutes les sociétés commerciales ont le droit d'amortir non pas le terrain mais les immeubles, qui sont évidemment bâtis sur des terrains, car je ne connais pas d'immeubles qui ne soient pas édifiés sur un terrain.

Par conséquent, la difficulté que le ministre de l'économie et des finances voit dans cette affaire est toute théorique et je ne doute pas qu'au ministère on ait assez d'imagination pour trouver, en quelques semaines, une solution à ce problème.

M. Jean Foyer. Monsieur Fanton, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. André Fanton, rapporteur. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Foyer, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean Foyer. Je vous ferai seulement observer, monsieur Fanton, que ce qui est possible à une société qui dispose de services comptables, qui peut s'entourer des conseils de spécialistes de la comptabilité, est beaucoup plus difficile pour les propriétaires d'une petite maison.

M. André Fanton, rapporteur. Je vais y arriver, monsieur Foyer. Ne vous inquiétez pas, je n'oublierai rien.

Puisque vous venez de m'interrompre, je reviendrai sur l'un des propos que vous avez tenus à cette tribune. Vous avez prétendu qu'on allait se trouver en présence d'évaluations très divergentes en nous annonçant que ceux qui étaient informés qu'il allait se passer quelque chose allaient déclarer une valeur élevée, tandis que les autres déclareraient une valeur faible.

Vous m'avez reproché tout à l'heure, monsieur Foyer, d'avoir été léger en ce qui concerne l'impôt foncier. M. le ministre de l'équipement m'avait accusé, de son côté, de ne pas avoir assez travaillé. Vous êtes, l'un et l'autre, probablement dans le vrai. Mais sur ce point, je crains que vous n'avez pas étudié mon dispositif avec suffisamment d'attention.

Je ne prétends pas, en effet, que l'on va prendre pour argent comptant les éléments fournis par les propriétaires. Je ne connais aucune déclaration qui soit acceptée sans que personne n'aille jamais y regarder de plus près ! Le texte que je propose prévoit précisément la création d'une commission arbitrale d'évaluation présidée par un magistrat — voyez, monsieur Foyer, à quel point je suis prudent — et composée en nombre égal de représentants des propriétaires et de représentants de l'administration.

On nous rétorque que nous sortons du système de la déclaration. Mais toutes les déclarations fiscales font ou peuvent faire l'objet de contrôles afin de vérifier si elles sont loyales et conformes. Pendant un an ou deux, sans doute pourra-t-on déceler des différences, mais imaginez-vous vraiment que le propriétaire qui paie beaucoup va accepter que l'autre paie peu ou inversement ? Imaginez-vous surtout que la municipalité — qui en sait malgré tout un peu plus que « celui qui sait », puisque c'est elle qui va décider — acceptera sans réagir une déclaration visiblement surévaluée dans le seul espoir de recevoir une somme plus forte ? Non, bien entendu : elle interrogera la commission arbitrale d'évaluation. Dans ces conditions, il n'est pas douteux que l'on parviendra très rapidement à établir les valeurs réelles.

Monsieur le ministre, lorsque la commission des lois vous a entendu, vous nous avez montré une carte de la ville que vous administrez mentionnant le prix des terrains par zone. La zone centrale comprenait des terrains à 800 F le mètre carré, puis le prix décroissait jusqu'à 600 F, 400 F et 250 F, pour tomber même à 150 F. Vous nous avez ainsi démontré combien il était simple d'avoir une idée exacte de la situation. Si, dans une zone où les terrains valent 400 F le mètre carré, un propriétaire déclare que son terrain vaut 900 F parce qu'il est averti des projets de la municipalité, je ne connais aucun maire qui ne saisisse immédiatement la commission d'arbitrage en se disant : « Voilà un personnage qui tente de nous rouler ! »

Enfin, pour garantir les droits du propriétaire, seul celui-ci pourra faire appel de la décision devant le juge de l'expropriation.

Ainsi, en quelques années, nous serons arrivés à un résultat facile à atteindre !

J'en viens aux deux objections essentielles.

L'argument de fond que l'on nous a opposé c'est que l'impôt foncier obligerait à vendre. M. Simon-Lorière, l'autre jour, citant l'exemple de sa ville où il a procédé à des lotissements au prix unitaire de 70 000 F, s'est écrié que, si l'on instituait un impôt foncier, les propriétaires n'auraient pas de ressources suffisantes pour payer. Je vous rappelle donc que la commission propose l'institution d'un impôt calculé à partir de la valeur vénale du terrain et dont le taux sera compris entre 0,1 et 1 p. 100. Si l'on prend en l'occurrence pour base le taux de 0,5 p. 100, les propriétaires dont M. Simon-Lorière s'est fait le défenseur auront à payer 350 F par an. Je ne crois pas un instant que quelqu'un qui possède un terrain de 70 000 F ne puisse supporter cette dépense.

J'ajoute que les plus défavorisés seront exonérés tandis que les terrains agricoles seront exempts d'impôt car il s'agit d'outils de travail et non d'un objet de spéculation.

J'en aurai assez dit en rappelant que la taxation foncière existe déjà dans notre pays. On semble réagir comme si nous innovions. Or, aujourd'hui, tous ceux qui possèdent une propriété paient la contribution foncière « bâti » et « non bâti », dont la seule différence avec le système qui vous est proposé est qu'elle est basée sur des valeurs théoriques, alors que l'impôt foncier le sera sur la valeur réelle.

Sortir du rêve pour aller à la réalité : cette voie me semble meilleure, monsieur Foyer, que celle que vous nous proposez.

M. Marc Lauriol. Il s'agit actuellement d'un impôt sur la rente ; vous nous proposez un impôt sur le capital !

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur Lauriol, la taxation actuelle du foncier bâti et non bâti n'est pas du tout fondée sur le revenu réel, mais sur une notion abstraite, celle du revenu cadastral. Qu'on tire ou non un revenu de sa propriété, la loi impose le paiement de la contribution foncière. J'appelle cela dans mon français modeste un impôt sur le capital. Il est simplement calculé de façon différente.

Et puisqu'on a beaucoup parlé ici des Champs-Élysées, je trouve étrange que l'on n'ait jamais songé à citer le cas de ce terrain situé derrière l'immeuble d'un grand journal du matin, terrain qui demeure inoccupé depuis des années et pour lequel est payé un impôt foncier — non bâti, bien sûr — basé sur une valeur ridicule alors que le prix du terrain atteint à cet endroit 50 000 francs le mètre carré.

Considère-t-on vraiment qu'il n'y a là ni scandale ni abus ? (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et sur quelques bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Hier, monsieur le ministre, vous avez souligné que le propriétaire d'une maison individuelle ou d'un jardin situés sur les bords du Drac n'était pas responsable de la décision prise par M. Dubedout et le ministère de l'équipement — vous vous êtes associés dans cette bonne œuvre — de construire une rocade à proximité. Et, vous adressant à M. Claudius-Petit, vous disiez :

« Vous venez de déclarer qu'il allait bénéficier d'un enrichissement sans cause. Mais dans quelle société, monsieur Claudius-Petit, pensez-vous que nous vivions, pour imaginer que cet homme devra, sa vie durant, payer un impôt foncier sous prétexte que M. Dubedout a décidé de réaliser une rocade ? Personnellement, je refuserais une société qui aboutirait à une telle injustice. »

Vos paroles figurent au Journal officiel, page 6705.

Eh bien ! de toute façon, monsieur le ministre, l'homme dont vous parlez continuera à payer la taxe foncière. Il n'y aura pas de changement. Ou plutôt il y en aura un — en tout cas je l'espère : le ministre de l'économie et des finances nous a expliqué l'autre jour qu'on revisait les valeurs périodiquement et que, comme vient de le dire dans son interruption M. Lauriol, on tenait compte de ce qui s'était passé.

De deux choses l'une, monsieur le ministre :

Ou bien vous avez raison, il n'y aura rien de changé, ce qui signifie que l'impôt foncier non bâti ne bougera pas ; mais nul ne peut croire un seul instant que le prix des terrains ne bougera pas, car l'ouverture de la nouvelle voie le fera nécessairement bouger.

Ou bien la valeur locative qui enregistre la plus-value est celle qu'il faut retenir. Alors où est l'injustice ? Car vous augmenterez les impôts de l'intéressé puisque vous reviserez cette valeur.

Encore une fois, monsieur le ministre, votre raisonnement sur ce point ne me paraît pas battre en brèche l'impôt foncier.

Quant au taux de l'impôt, deux cas se présentent : ou bien l'impôt est élevé — et c'est en cela que je me sépare de M. Dubedout — auquel cas il est vrai que celui qui doit le payer risque d'être obligé de vendre ; ou bien il est faible et, comme je l'ai dit tout à l'heure, il s'agit simplement d'introduire un peu plus de justice.

J'en viens à mon dernier point. M. le ministre a déclaré — c'est le principal reproche adressé au texte : « Il faut opérer une distinction fondamentale avec l'impôt perçu au moment de la vente quand sont dégagées des liquidités susceptibles d'entraîner un paiement normal à la collectivité publique. » C'est la taxe des plus-values.

Nous voici au cœur du débat : la valeur virtuelle, c'est-à-dire celle qui n'est pas représentée par un capital réalisé, et l'attitude de la taxation de la plus-value. Là est le vrai problème.

Comment sont calculés aujourd'hui les impôts actuellement en vigueur ?

Le foncier bâti ? A partir de la valeur locative cadastrale : on a fait trois groupes de locaux et huit catégories : rien à voir avec la réalité.

Le foncier non bâti ? A partir de la valeur locative de chaque propriété évaluée par comparaison sur la base de tarifs indiciaires diminués du cinquième ; clarté aveuglante ; rien à voir avec la réalité.

La taxe d'habitation, qui concerne vingt millions de contribuables dont aucun ne sait comment elle peut être calculée ? Valeur locative égale au double du revenu cadastral.

On nous dit qu'il faut éviter l'injustice. Mais pourquoi le locataire qui n'a rien paierait-il un impôt sur ce qu'il n'a pas et pourquoi s'indigner à l'idée que le propriétaire paierait alors que le locataire paie tellement plus que lui ?

Qui ne sait que, dans certaines communes — et non pas seulement des communes administrées par telle ou telle catégorie politique, mais parce que c'est ainsi — la taxe d'habitation équivaut à deux mois de loyer, alors que, dans d'autres, elle représente ici quinze jours de loyer et là un mois ? Qui ne sait que, compte tenu du prix des loyers, ces sommes ne sont pas négligeables et qui s'indigne que vingt millions de contribuables paient la taxe d'habitation ? Pas moi, car je considère que c'est parfaitement normal et légitime, parce qu'il est normal que les ressources d'une commune proviennent de ceux qui profitent des services qu'elle assure. Est-il vraiment scandaleux qu'au-delà de ceux qui n'ont rien et qui paient on fasse aussi payer un peu plus ceux qui ont quelque chose ? Qu'y a-t-il de choquant dans tout cela ? Rien du tout. Il faut voir la réalité des choses.

Vous avez déclaré, monsieur le ministre, qu'il existe un problème général des plus-values, que le Gouvernement étudie et qui fera bientôt l'objet de propositions. Et M. Foyer d'ajouter : « On en reparlera à ce moment-là ».

Vous avez dit alors que l'impôt foncier doit être discuté dans ce cadre car c'est un autre débat que celui de la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. Mais la taxation des plus-values existe déjà. Une loi de 1963 taxe les plus-values en se référant à des valeurs, car il faut bien en déterminer le montant. On suppose que la valeur déclarée au moment de la vente est la bonne, on cherche ensuite quelle pouvait être la valeur il y a un certain nombre d'années, puis on se livre à de savants calculs totalement théoriques, dans lesquels nul ne s'y retrouve et, pour tenir compte tout de même de la réalité, on fait entrer en ligne de compte un taux d'inflation, qui est actuellement estimé à 3 p. 100 par an.

Naturellement, je n'irai pas jusqu'à dire que ce taux n'est pas tout à fait exact ; il ne correspond pourtant pas aux chiffres cités par M. le ministre de l'économie et des finances. Cependant on continue à appliquer la loi des plus-values.

On l'applique mal — je dirai même qu'on l'applique peu — et le Gouvernement nous dit qu'après douze ans d'efforts et de réflexions, il a trouvé un nouveau système. Je ne lui pose alors qu'une question : comment calculera-t-il les valeurs vénales, non pas celles de l'acte de vente mais celles d'où l'on part, et comment présentera-t-il à l'Assemblée nationale un texte faisant état d'un taux d'inflation d'X p. 100 par an ? Je ne vois pas le ministre de l'économie et des finances — et je ne souhaite pas le voir d'ailleurs — venir nous le proposer, car ce serait contraire à une politique basée sur le crédit qu'on doit accorder à l'Etat et à la nation. Là est le fond du problème !

Pourquoi M. le ministre de l'économie et des finances est-il si opposé à l'impôt foncier ? Tout simplement parce que les ressources provenant des plus-values vont à l'Etat alors que celles qui proviennent de l'impôt foncier vont à la commune. Et c'est une bien grande différence ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et sur divers autres bancs.)

L'impôt foncier a quelques vertus au-delà de tous les défauts qu'on lui a reprochés. Il n'est pas parfait. Je sais bien, monsieur Foyer, que je n'ai pas fait un texte admirable. Je dois dire que je n'ai pas toujours trouvé auprès de beaucoup de mes collègues compétents en matière juridique, financière et communale, le concours qu'ils auraient pu apporter en présentant des amendements. Je n'ai aucun amour-propre d'auteur. Si cet amendement avait été baptisé : « Amendement Fanton-Foyer », j'en aurais été enchanté. Vous auriez pu améliorer ainsi, à propos du livre foncier, tout ce que j'ai fait et qui est si médiocre ; mais vous ne l'avez pas fait. Vous dites simplement aujourd'hui que tout ce que j'ai fait ne vaut rien : c'est possible, mais je reste à la disposition de l'Assemblée pour étudier le problème.

Je terminerai en citant des exemples concrets.

Je n'ai pas fait d'études sur l'affectation aux communes, parce que je suis incapable d'en faire, n'ayant pas les éléments nécessaires. En revanche, une association que beaucoup ici connaissent, l'Association des maires de France, a fait des études, puisque le ministère de l'économie et des finances semble ne pas vouloir en faire. J'ai ici un tableau dont je vais vous citer quelques chiffres. J'invite ceux de nos collègues qui sont maires à bien vouloir contrôler auprès de l'Association des maires de France l'exactitude des chiffres que je citerai et dont cette association m'a autorisé à dire qu'ils étaient représentatifs du sondage actuellement effectué. Je prendrai quatre exemples différents.

Pour une commune de 7 500 habitants, située dans le sud-est de la France, le produit de tous les impôts directs est aujourd'hui de 1 862 880 francs. Si l'on impose les terrains urbains sur la base de 1 p. 100, le produit de la taxe atteindra 1 898 400 francs, soit effectivement l'équivalent du produit global des impôts locaux. Si on les impose à 0,1 p. 100, le produit sera 189 800 francs. Il y aura dans un cas une augmentation considérable des ressources et dans l'autre une augmentation modeste. Il appartient au conseil municipal d'opérer un choix : soit accepter 6 p. 100 d'augmentation, soit doubler les ressources, soit peut-être diminuer les centimes additionnels pour les compenser. Cela relève de sa responsabilité.

Pour une commune de 580 habitants, située sur le littoral, le produit total des impôts directs est de 384 000 francs. La taxe sur les terrains urbains rapportera, à 1 p. 100, 818 400 francs, soit deux fois et demie le produit des impôts locaux, et à 0,1 p. 100, 81 000 francs.

L'intérêt de ce dernier exemple est clair. Chacun sait qu'un problème des résidences secondaires se pose dans beaucoup de communes, que ces communes engagent des dépenses considérables d'équipement et d'aménagement, non pas pour leur population stable, mais pour des gens qui viennent épisodiquement ; d'où des problèmes de financement. On peut fort bien imposer les propriétaires de résidences secondaires. Qu'on ne prétende pas qu'ils ne peuvent pas payer !

Je citerai un autre exemple, pour aller jusqu'au bout de ma démonstration : celui d'une petite commune de 525 habitants qui percevait 56 000 francs d'impôts directs. Elle obtiendra seulement 28 800 francs avec la taxe à 1 p. 100 et 2 880 francs avec la taxe à 0,1 p. 100. Il est vrai que, dans cette hypothèse, il n'y a pas de gain pour la commune. Mais c'est le seul exemple et elle perd 1 p. 100 — je dis bien : 1 p. 100 — de l'ensemble de ses ressources.

Enfin dernier exemple : dans une ville de 46 329 habitants, située dans le Sud de la France, où le produit total des impôts est de 18 528 000 francs, l'impôt foncier à 1 p. 100 rapportera 7 360 000 francs et à 0,1 p. 100, 736 000 francs. Dans le premier cas, elle augmentera ses ressources de 37 p. 100 et dans le second cas de 1,5 p. 100.

Voilà, mesdames, messieurs, les chiffres qu'il faut méditer. Il ne suffit pas de condamner la proposition en prétendant qu'elle ruinerait les propriétaires. Les chiffres sont de 0,1 à 1 p. 100. Or vous connaissez tous la valeur des terrains.

C'est cette raison de justice, cette raison d'efficacité que nous retrouverons dans quelques mois quand nous débattrons ici de la taxation des plus-values. J'entends déjà les discours que prononceront d'autres que moi, peut-être les mêmes que ceux qui sont si indignés contre l'impôt foncier. A ce moment-là, ils n'auront pas de mots assez durs pour critiquer le système proposé par le Gouvernement, pour faire observer qu'il oublie dans

la taxation des plus-values l'or, les tableaux de maître, les meubles de prix et pour estimer que le texte proposé est insuffisant ou va trop loin. A ce moment-là, monsieur le ministre, je serai vraisemblablement aux côtés du Gouvernement, mais avec regret.

Oui, monsieur Foyer, si nous décidions aujourd'hui d'instituer l'impôt foncier, il y aurait au moins un domaine où les Français n'auraient pas l'impression d'être spoliés. Vous en avez parlé tout à l'heure, mais pensons-y aussi pour demain : lorsqu'ils procèdent à la vente de leurs biens et qu'ils ont envie ou besoin de réinvestir cet argent, eh bien oui, monsieur Foyer, la taxation des plus-values leur donne le sentiment de la spoliation, alors que l'impôt annuel déclaratif qui progresse régulièrement ne leur donne pas ce sentiment, qu'on le veuille ou non.

Mesdames, messieurs, j'en ai terminé.

Le mérite de la discussion de ces amendements — et je remercie la présidence de l'avoir bien compris — a été d'ouvrir un grand débat national comme le Président de la République l'a dit à d'autre propos.

On s'est aperçu, en effet, à la stupéfaction de certains, que les Français s'intéressaient au problème foncier. Je ne crois guère aux sondages, car nous en avons vu beaucoup. Il n'en reste pas moins que, d'après un récent sondage sur la réforme actuelle, 57 p. 100 des Français considèrent ce débat comme très important et 29 p. 100 comme pas plus important que les autres débats, 14 p. 100 n'ayant pas d'opinion.

Quelle performance, monsieur le ministre, d'avoir attiré l'attention des Français sur l'importance du problème foncier ! Ceux qui n'ont pas d'opinion sont si peu nombreux que je suis convaincu qu'en fin de compte, nous avons eu raison d'ouvrir ce débat national.

Je ne parlerai pas, monsieur Foyer, du sondage sur l'impôt foncier, auquel 55 p. 100 des Français semblent favorables. Vous me direz que c'est parce qu'ils ne savent pas de quoi ils parlent. Pour ma part, je crois, au contraire, que c'est parce qu'ils ont très bien compris de quoi il s'agissait. Ils ne se sont pas laissés enfermer dans la technique ; ils ont compris que c'est un impôt de justice.

Je terminerai par une citation d'un ancien ministre de la III^e République. M. Chéron, que M. Valéry Giscard d'Estaing aimait à citer lorsqu'il occupait la présidence de la commission des finances, disait : « Un bon impôt, c'est un impôt avec une large assiette et un petit taux. »

Telle est, monsieur le ministre, la caractéristique de l'impôt foncier que la commission propose à l'Assemblée nationale. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et des socialistes et radicaux de gauche.)

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

M. Hubert Dubedout. Mesdames, messieurs, la qualité des interventions qui viennent d'être faites à cette tribune pour l'impôt foncier, avec un brillant avocat, et contre l'impôt foncier, avec un brillant professeur de droit, montre que j'avais mille fois raison de demander ici, à l'occasion de la question préalable : « De quoi allons-nous discuter, monsieur le ministre, de l'essentiel — l'impôt foncier — ou de l'accessoire — la loi Galley ? Personne ne se trompe dans cette Assemblée sur l'importance du débat qui s'engage maintenant. »

Je parlais ainsi avant de connaître la teneur et l'évolution du débat sur les deux premiers titres du projet de loi. Je me trouve — car je n'ai cessé de le répéter — encore plus conforté dans mes dispositions premières après avoir constaté que, au fil des amendements, ce projet ainsi que nous l'avions, hélas ! prévu, apparaît bien comme une utopie, de la poudre aux yeux et un texte inefficace. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Ses auteurs ne manquaient ni d'enthousiasme ni de flamme. Je ne voudrais pas les décevoir et je leur suis reconnaissant d'avoir tenu compte de ce qu'il était possible de proposer compte tenu des équilibres politiques dont ils avaient certes à tenir le plus grand compte.

Mais à l'article 9 j'ai déjà pu montrer, en parfait accord avec M. le ministre, que ceux qui avaient su assurer la maîtrise des sols par les collectivités locales étaient complètement dépourvus de recettes par cette loi.

J'ai pu à l'article 18 vous démontrer que ceux qui avaient voulu utiliser les lois et les règlements en vigueur pouvaient, s'ils le voulaient, en tant qu'élus locaux, contrôler les surdensités que vous voulez combattre.

Après l'amendement que nous venons, hélas ! de voter, je m'aperçois, en apportant mon témoignage de maire de Grenoble, certes particulier, que le contenu de ce qui me paraissait l'essentiel en fonction de mon objectif politique, le droit de préemption, a été totalement déshabillé. Car au fond ce m'apporte l'amendement adopté ? Pratiquement rien de plus par rapport à la procédure des zones d'aménagement différé. Il ne reste dans ce dispositif plus rien d'efficace, plus de ressources, plus de moyens d'agir dans le cas qui me concerne, mais qui deviendra le cas général une fois que vous aurez vraiment fait contrôler les densités des villes de France. Certains pourront profiter quelque temps de la loi nouvelle. Ce sont les maires des grandes villes et ceux du littoral, c'est-à-dire de zones très circonscrites et de peu d'efficacité sur l'ensemble du territoire.

Aujourd'hui, je me souviens avoir demandé hier après-midi si l'amendement qu'allaient déposer M. Foyer et les présidents des groupes de la majorité signifiait que nous étions invités à l'enterrement de l'impôt foncier à titre de badauds venus entendre l'oraison funèbre ou à titre d'invités de la famille venus participer à l'élaboration du cérémonial. Ma question est restée sans réponse.

Monsieur Foyer, vous avez parlé d'une commission — mixte, paritaire ou autre — où siègeraient un certain nombre de députés. Mais vous n'avez pas dit si, conformément à une sainte tradition de la V^e République, vous élimineriez soigneusement tout représentant de l'opposition.

Fort à propos, M. Claudius-Petit m'a fait observer que l'impôt foncier n'était que moribond et que nous avions peut-être dans notre poche quelque potion magique. Je veux bien tenter avec lui de sortir le moribond de l'état quasi léthargique dans lequel la majorité veut le maintenir.

Il est certain que nous avons à tenir compte de l'état des esprits. Comme M. le rapporteur, bien que je n'accorde guère de crédits aux sondages, dont je doute qu'ils reflètent toujours fidèlement l'opinion publique, je suis frappé de constater que 57 p. 100 des Français — au demeurant peut-être mal interrogés — s'intéressent à nos débats. C'est déjà un très bon résultat que nous ayons réussi à politiser ce débat de la meilleure manière qui soit, quelles que soient par ailleurs nos divergences. A cet égard, monsieur Foyer, je ne serai jamais agressif envers ceux dont les opinions sont à l'opposé des miennes, car j'estime qu'ils ont le devoir de les exprimer.

M. Jean Foyer. Mon intervention n'était pas dirigée contre vous !

M. Hubert Dubedout. C'est d'un débat général que sortira la vérité, car elle est très difficile à saisir dans la discussion d'un texte aussi mouvant. Par nos propositions d'impôt foncier, M. le rapporteur, M. Claudius-Petit et moi-même, nous avons réussi, je crois, à rendre l'opinion publique française sensible à ce besoin profond qu'ont les collectivités locales de maîtriser leur destin.

C'est un résultat dont je me réjouis et que je considère comme beaucoup plus important que la politique qui consiste à se promener un peu partout en déclarant qu'on fait le changement. A trop regarder les Français au fond des yeux, on finit par y apercevoir beaucoup de scepticisme. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Les élus de gauche, messieurs de la majorité, sont aussi des élus de la nation : il leur est tout aussi difficile qu'à vous de faire progresser la pédagogie politique. Nous n'avons pas le droit de nous laisser aller à la démagogie flatteuse.

De nombreux collègues de mon groupe politique, qu'ils appartiennent à des circonscriptions rurales ou urbaines, auront aussi à défendre devant leurs électeurs nos propositions. Car, à cet égard, la campagne de mensonges à laquelle le pays a assisté au cours de la campagne présidentielle a porté ses fruits. Souvenez-vous : la collectivisation, la municipalisation radicale !

Je suis heureux, monsieur le ministre, que ce débat se déroule dans une atmosphère plus détendue et que chacun puisse exprimer le fond de sa pensée, sans travestir la vérité. Il n'en était pas ainsi lorsqu'il s'est instauré.

Non, il ne nous est pas plus facile qu'à vous d'expliquer au pays qu'il faut être rigoureux. Mais nous, nous avons un programme commun où figure un impôt foncier et nous avons prévu des moyens pour exploiter convenablement cette formule, tels les offices fonciers.

Jamais je ne cesserai de répéter que les communes doivent obtenir la maîtrise des sols grâce à l'exercice extensif de la préemption, qu'elles doivent pouvoir procéder à la concession

des sols et que, pour cela, il leur faut des ressources. Je ne vois pas ce qu'il y a là d'insupportable ou de faramineux ! C'est dans la logique des choses.

A cet égard, j'attendais quelques petites ressources supplémentaires du projet de loi qui nous est proposé. Je suis profondément déçu.

D'ailleurs — n'est-ce pas symptomatique ? — je n'ai entendu ici aucun maire de grande ville, représentant de la majorité, qui se soit exprimé à l'encontre de mes dires.

J'écouterai toujours M. Fanton avec plaisir, pour la qualité de ses explications. Mais il n'en reste pas moins que M. Fanton est essentiellement un juriste. Pourquoi la majorité n'a-t-elle pas délégué aussi un praticien ? Parmi les orateurs de la gauche, M. Alfonsi, lui aussi un élu local, a placé sous un éclairage juridique très fouillé les points de vue que j'ai développés en tant que maire d'une grande ville. Pourquoi la majorité n'a-t-elle pas employé la même dialectique ?

Je défie un maire de grande ville de me démontrer que les affirmations que j'ai émises à cette tribune sur l'inefficacité des procédures que nous venons de voter sont fausses. Je le défie de me démontrer qu'il va pouvoir préempter sur une large échelle, à moins qu'il ne soit déjà résigné, pour « exploiter » les dispositions que vous allez voter, à laisser pousser ces « surdensités » que vous voulez précisément combattre.

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Il serait dommage, compte tenu de l'évolution remarquable de l'opinion publique dans ce domaine, que le Parlement se déjouât par rapport à la position qu'il avait prise en 1967 où il avait tout de même voté l'impôt foncier grâce à un amendement déposé par MM. Triboulet et Pisani avant de le retirer, bien entendu, en deuxième lecture, sur l'intervention du ministre des finances.

Le Parlement va-t-il se montrer plus conservateur que l'opinion publique ? Voilà le problème qui vous est posé et j'avoue que pour vous, messieurs de la majorité, il n'est pas très facile — en tout cas moins facile qu'à nous — de répondre.

Il existe en France des exclus qui ne peuvent en aucun cas profiter des règles de ce jeu de la spéculation que l'on a laissé s'instaurer en France. Ce sont ceux qui possèdent un petit lopin de terre et derrière lesquels s'abritent les spéculateurs — comme derrière un rempart, selon le mot de M. Claudius-Petit — pour profiter de l'inflation des prix des biens et de la dépréciation de la monnaie. Ne serait-il pas scandaleux, mes chers collègues, que vous laissiez à la gauche seule, et à une poignée de fidèles, le privilège de défendre ces exclus ?

Je fais appel à votre raison, à votre cœur, à votre sens des valeurs morales. Nous ne pouvons pas rester, sur ce point, divisés entre gens de droite et de gauche, nous, défendant les exclus, vous, les nantis. L'opinion publique française est d'ailleurs beaucoup plus nuancée, on l'a vu. Ressaisissez-vous, réfléchissez à ce que vous êtes en train de faire. N'acceptez plus d'apparaître aux yeux des Français comme ceux qui défendent la spéculation, petite ou grande, et la plus-value. (*Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et sur divers bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*) De grâce ! Combattez à nos côtés en soutenant nos amendements. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Déjà quelques-uns d'entre vous partagent nos thèses. M. Fanton a très largement développé les arguments qui militent en faveur du livre foncier ; je ne traiterai donc pas longuement des techniques que nous proposons. Nous en discuterons, ou nous n'en discuterons pas. Vous connaissez les différences qui existent entre le système proposé par M. Fanton et la formule que je défends. Certes, le texte élaboré par M. Fanton n'aurait pu que gagner à bénéficier de la collaboration de trente ou quarante administrateurs civils ou inspecteurs des finances — ce qui lui fut probablement refusé.

M. André Fanton, rapporteur. Je ne l'ai pas demandée !

M. Hubert Dubedout. De toute façon, vous ne l'auriez pas obtenue.

Certes, le texte déposé par le groupe des socialistes et radicaux de gauche y aurait également gagné. Mais que pouvions-nous espérer sinon, en le déposant, provoquer le débat ?

Même le texte de M. Claudius-Petit qui, je le reconnais, est plus élaboré encore que le nôtre eût été meilleur encore s'il avait été conçu avec l'aide de fonctionnaires qui auraient reçu l'ordre formel d'y travailler un mois durant en se prêtant au dialogue.

Nos propositions sont modestes et perfectibles. Mais n'est-ce pas le rôle de l'Assemblée, en tant qu'organe politique, de marquer avant tout l'orientation en exprimant sa volonté ?

Si l'administration des finances ne forçait pas certains membres du Gouvernement à adopter une attitude bloquée et si le Gouvernement lui-même le voulait, nous aurions tout loisir de corriger les imperfections de notre texte entre le vote de l'Assemblée et celui du Sénat. Alors nous aurions remarquablement joué notre rôle parlementaire et une deuxième lecture aurait pu nous conduire à une conclusion valable.

J'adresserai toutefois quelques critiques à M. Fanton. Le livre foncier est sans doute utile. J'y reviendrai. Mais peut-être ne constitue-t-il rien d'autre qu'un moyen de blocage pour le Gouvernement qui objecte qu'il lui faut pour cela 8 000 fonctionnaires ?

Un répertoire des valeurs vénales — car, après tout, c'est ce que nous voulons — serait sans doute mis en place plus simplement et plus rapidement à partir des fichiers immobiliers qui existent. Dans votre rapport, monsieur Fanton, vous avez visé aussi la taxe foncière sur le bâti. Allant plus loin et plus vite que vous de ce côté, nous irions moins loin et moins vite dans l'imposition à l'ensemble du territoire d'une nouvelle taxe parce qu'il n'est pas certain, à nos yeux, qu'il soit possible, dans l'état actuel des choses, de substituer rapidement cette taxe à l'impôt sur le foncier non bâti.

Mais peut-être ai-je tort. J'aimerais en discuter avec des gens compétents, avec des administrateurs qualifiés et de bonne volonté, dont l'attitude ne soit pas bloquée. C'est assez rare en la matière !

Nous pourrions tirer des conclusions hautement politiques de notre débat ; nous croyons avoir dit ce qu'il fallait penser des propos du Président de la République concernant ceux qui souhaitent le changement et ceux qui ne souhaitent pas.

Le changement ? C'est maintenant que nous allons dénombrer ceux qui y sont attachés ! Je suis heureux que, sur ce point précis, les rangs de la seule opposition se soient élargis à quelques hommes qui ont exprimé leur foi avec une qualité de cœur à laquelle je tiens à rendre hommage.

Messieurs de la majorité, peut-être déciderez-vous de créer une commission ou un comité. Vous me permettez, monsieur le président de la commission des lois, de ne pas faire de différence entre l'une et l'autre.

Ici encore je regrette de ne pouvoir m'adresser à un maire de grande ville qui appartienne à la majorité pour lui demander s'il y croit vraiment ! Qu'est devenue la fameuse commission Mondon, appelée ensuite commission Pianta ? Elle n'a servi qu'à enterrer tous les projets de réforme de la fiscalité locale ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Son président, M. Mondon, qui était un homme remarquable, est mort lui aussi et bien que je n'aie jamais partagé ses opinions politiques, je tiens à rendre hommage à sa mémoire.

Vous le savez bien, cette commission n'est arrivée à rien parce que ni le Gouvernement, ni l'administration des finances ne souhaitaient une réforme.

Comment croire à l'efficacité de votre comité ? Je devine déjà tous les verrouillages qui nous empêcheront de déposer tout rapport efficace. Nous en avons, hélas ! l'expérience.

Quant au contenu de notre amendement, nous avons tellement l'habitude de voir nos propositions repoussées que j'attendrai, pour l'exposer, que nous en arrivions à l'examen des textes. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche et des communistes.*)

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

M. Eugène Claudius-Petit. La passion qui nous anime, l'intérêt que la population porte à nos discussions montrent que le sujet dont nous débattons depuis plusieurs jours nous intéresse tous, pour reprendre le mot du président de notre Assemblée, « dans la quotidienneté de notre vie ».

Il s'agit non d'une affaire de partis mais de notre conception de la vie. C'est pourquoi je regrette un peu que mon ami Dubedout ait semblé croire que, dans ce domaine de l'urbanisme et de l'impôt foncier, les idées soient toujours venues de la gauche.

M. Hubert Dubedout. Je vous l'accorde.

M. Eugène Claudius-Petit. Je n'oublierai jamais que la première disposition que j'ai proposée lorsque j'étais ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, et qui aurait permis d'exprimer

prier pour créer des zones industrielles, a été repoussée parce que le groupe communiste avait voté massivement contre, sans avoir compris que l'intérêt des ouvriers était précisément de permettre que les usines s'implantent ailleurs que dans certains ghettos industriels.

Mais je ne lui en tiens pas rigueur. Le pays tout entier passe presque toujours à côté des vrais problèmes et de leurs solutions parce qu'il a tendance à croire, et avec lui les gouvernements, les administrations et parfois nous-mêmes, qu'il ne s'agit ici que de petite politique !

Quel n'est pas mon étonnement quand j'entends dire qu'il ne faut pas mélanger la fiscalité et l'urbanisme ! Est-ce sérieux ? La fiscalité est sans doute ce qui infléchit le plus le cours de notre vie sociale. Sait-on que l'impôt sur les portes et fenêtres a déterminé notre architecture pendant plusieurs dizaines d'années, jusqu'au moment où l'on s'est aperçu que si nos appartements étaient plus insalubres et nos fenêtres plus petites qu'ailleurs, que si la lumière y entraînait moins et que si le soleil était compté, c'était à cet impôt qu'on le devait ?

La fiscalité, c'est ce qui commande le développement de la ville. C'est la bataille de l'urbanisme et de l'argent.

Il s'agit de savoir si nous allons tenter de maîtriser le développement et le renouvellement du tissu urbain, si nous saurons concevoir l'organisation de l'espace autrement qu'à travers le cloisonnement de nos 36 000 communes, si nous pourrions aménager la vie de manière à ne pas provoquer la révolte, à ne pas condamner à la médiocrité les soirées de ces employés, hommes et femmes, qui travaillent toute la journée dans le luxe.

Assistant à la sortie des bureaux de la Défense, je réfléchissais à l'étrange situation de toutes ces secrétaires qui quittaient des locaux confortables, des immeubles ornés d'ors, de bronze, de marbre, de sculptures contemporaines, bref, un décor vivant, pour rentrer dans leurs banlieues informes : les prix plafonds condamnant les organismes constructeurs d'H. L. M. à la médiocrité.

Comment peut-on espérer que de telles conditions de vie ne susciteront pas un jour la révolte ?

L'urbanisme, ce ne sont pas seulement des alignements, des C. O. S. ou je ne sais quelle abstraction ! L'urbanisme, ce devrait être d'abord l'organisation de la démarche des hommes et des femmes dans la cité afin de provoquer tantôt la méditation, tantôt la rencontre. A certaines heures, le transport ; à d'autres, le travail. Mais toujours la rencontre.

Quand la rencontre n'a pas lieu, c'est que la ville est mauvaise. Quand les gens ne se parlent pas, c'est que la ville est mauvaise. Quand les riches et les pauvres ne se croisent pas, c'est que la ville est mauvaise ! Quand les vieux sont cantonnés dans les immeubles vétustes, c'est que la ville est mauvaise ! Et c'est toujours la conséquence de problèmes mal posés et mal étudiés.

L'impôt que nous proposons s'est toujours heurté à une opposition systématique ; on le prétend toujours mal étudié. Il a pourtant été élaboré dans le cadre du V^e Plan par la commission Bordier, dont on ne peut mettre en doute le sérieux, comme en témoigne la liste de ses membres. Il vous serait facile de constater le travail qui a été fait alors, la documentation qui a été réunie, les calculs qui ont été effectués.

Ces résultats étaient eux-mêmes le fruit de longues recherches. C'est le général de Gaulle, qui, confiant à M. Laugier, à Alger, le soin de créer l'embryon de la recherche scientifique, avait permis la création d'un petit groupe de travail qui fut présidé par un homme qui ne portait pas son nom à l'époque : votre serviteur.

Déjà, nous nous préoccupions des problèmes d'urbanisme, dont le général de Gaulle avait compris l'importance qu'ils revêtaient après la Libération. Déjà, nous nous préoccupions des plus-values et du prix du sol.

Il n'y a donc aucune invention, mais une patiente et longue recherche qui a rassemblé des hommes de toutes compétences et de tous talents.

Sans doute, le travail que nous vous présentons est-il un travail d'artisan. Mais je n'en ai pas honte ! Ce travail, nous l'avons fait presque seuls, avec l'aide de un ou deux collaborateurs, et j'y ai passé quelques nuits. Mais il est l'aboutissement de cogitations longues, fondées sur l'expérience ; toutes les dispositions que j'ai proposées et un grand nombre de celles que vous avez refusées, monsieur le ministre, m'ont été suggérées par cette constatation : il est impossible d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement pour favoriser les plus démunis, les « exclus », selon l'expression de M. Lenoir, rappelée à l'instant par M. Dubedout.

L'impôt foncier est lié à l'urbanisme, et l'inverse est aussi vrai. En effet, depuis que le grand réveil a sonné pour notre pays et que l'industrialisation s'est mise à déferler sur notre territoire, la France a changé très rapidement. En quelques années, elle a accompli une mutation intérieure qui a duré quarante ans en Allemagne et presque cent ans en Angleterre, la population française s'est industrialisée, et l'urbanisation, au lieu de se développer lentement, a pris une allure galopante, laissant libre cours à toutes les spéculations, quelles que soient les mesures adoptées pour récupérer les plus-values.

J'appelle votre attention, monsieur le ministre, et celle des administrations intéressées, sur le système de la récupération des plus-values qu'on nous présente comme le remède miracle alors qu'elle joue, en fait, un rôle moteur dans l'inflation et dans la hausse du prix des terrains.

Cette idée n'est venue l'autre jour lorsque vous avez déclaré que la plus-value se récupérerait au moment où s'effectue la mutation. Or les mutations, monsieur le ministre, ne touchent que quelques parcelles, mais les prix de tous les terrains suivent la hausse enregistrée au cours des transactions. La plus-value n'entre dans les caisses de l'Etat qu'à l'occasion de quelques mutations alors que tous les propriétaires fonciers connaissent un enrichissement. Voilà ce que l'on peut appeler un mouvement inflationniste sans aucun profit pour l'Etat et pour les collectivités locales.

Prendrez-vous en considération ce raisonnement, qui n'est pas celui d'un rêveur, car il a été inspiré par une expérience sur les tas ? La taxe sur les plus-values prélevée sur quelques transactions augmente la charge de tous, car elle se répercute sur tous les loyers, pas seulement sur les loyers de ceux à qui profitent les transactions. Tel est le système de la récupération de la plus-value.

Le président Foyer a parlé avec une certaine ironie « des » impôts fonciers. Evidemment, une différence essentielle existe entre l'amendement de M. Fanton et le mien qui, d'ailleurs, rejoint la proposition de M. Dubedout : l'assiette de l'impôt n'est pas identique.

Tout à l'heure, M. Fanton est intervenu, avec talent et avec une obstination à laquelle tout le monde doit rendre hommage, même ceux qui ne pensent pas comme lui et voteront contre toutes les dispositions qu'il présentera.

Il a dit notamment : je veux sortir de l'imaginaire pour entrer dans le réel, et c'est pourquoi j'abandonne la valeur locative ou la valeur cadastrale pour atteindre la réalité des faits. Il lui reste un tout petit pas à faire pour admettre que la valeur réelle doit servir d'assiette à l'impôt.

Pour M. Fanton, l'assiette, c'est le terrain seul, qu'il soit bâti ou non bâti. Or la vérité du prix du terrain n'est connue que lorsque le terrain est nu. Dès que le terrain est construit, il est « consommé », il a perdu sa valeur puisque celle-ci est incorporée dans le bâtiment. Il la retrouve progressivement au fur et à mesure que l'obsolescence et le vieillissement de celui-ci se manifestent.

C'est pourquoi, dans ce système d'impôt foncier, la valeur du terrain doit être calculée. On a semblé prétendre que la chose était impossible. M. Fanton a très bien montré qu'il était possible, avec les instruments actuels, de calculer cette valeur. Mais qu'il me permette de préférer un autre système, qui est encore plus vrai, plus réaliste et plus simple, selon lequel l'assiette de l'impôt foncier serait la valeur vénale du bien tel qu'il se présente à la vente, bâti ou non bâti.

Il ne serait plus nécessaire, monsieur Foyer, de rechercher la valeur de la parcelle correspondant à chaque appartement d'une copropriété. C'est la valeur de l'appartement qui compterait, car dans celle-ci se trouve incluse la valeur du terrain. Ce n'est pas parce que la fiscalité permet un amortissement du bâtiment et non du terrain qu'il faut fonder tout le reste du système fiscal local sur cette petite comptabilité dont je viens de parler.

Je le répète, l'assiette de l'impôt que je propose, c'est la valeur vénale du bien tel qu'il se présente à la vente. Chacun connaît le prix de sa maison, le prix de son appartement. Il est d'ailleurs vraiment très simple de le savoir quand on l'ignore : il suffit d'aller dans les compagnies d'assurances pour avoir immédiatement toutes les informations voulues.

Je n'insisterai pas — M. Fanton a tout dit, je crois, sur ce point — sur l'ajustement nécessaire, dans les quelques années qui viennent, des déclarations, qui ne seront exactes ni la première année, ni la deuxième, ni la troisième. Ce n'est pas hier que l'impôt sur le revenu a été créé et, pourtant, nous le savons

très bien, il n'est pas encore correctement appliqué. Nous n'ignorons pas que le ministère de l'économie et des finances s'ingénie chaque année à trouver les moyens de « coïncider » dans un endroit bien sérieux certaines catégories de contribuables qui, jusqu'à présent, n'ont pas fait les déclarations voulues ou ne les ont pas rédigées avec assez de sincérité. Personne ne demande pour autant la suppression de l'impôt sur le revenu.

Je pourrais dire la même chose de la T. V. A. Cette taxe n'est pas née d'hier. Or, elle fait toujours l'objet de modifications, dans son application, parce que, derrière la fiscalité, se cache toujours une réalité vivante.

Le président de la commission des lois a également évoqué notre impôt miracle !

Il n'y a pas d'impôt miracle. Il n'y a pas de miracle dans la construction, pas plus que dans l'urbanisme ; il y a de la volonté, de la persévérance. Ce n'est pas la même chose ! Mais il y faut aussi un petit peu de cœur, sans quoi l'urbanisme ne vaut rien, l'architecture non plus, et la ville est triste.

L'impôt que je propose n'est peut-être pas miraculeux, mais il a des effets extrêmement intéressants. Par exemple, j'imagine que, dans la conduite d'une urbanisation, la maîtrise des sols peut être obtenue même si l'on ne possède pas le terrain. En effet, tous les investissements effectués par la commune donneront une plus-value à tous les terrains d'alentour, et l'impôt foncier unique annuel permettra à celle-ci de récolter le fruit de ses investissements et de trouver les ressources qui lui permettront d'emprunter pour continuer les travaux nécessaires à l'urbanisation ; il ne sera pas nécessaire pour cela qu'elle s'approprie tous les terrains.

Tout cela m'intéresse beaucoup, parce que je ne crois pas aux vertus de la possession ; je crois à celles de l'usage des choses. Je ne crois pas aux vertus qui viendraient de la propriété. J'ai vu tant de vices naître à partir du moment où la propriété possède son propriétaire !

M. Jean Bonhomme. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. L'impôt foncier procure donc des ressources, et je remercie M. Foyer d'avoir donné l'exemple de sa commune. Oh, qu'il était merveilleux pour moi de penser qu'en proposant 0,01 p. 100, j'aboutissais pratiquement au niveau d'imposition des contribuables de sa commune ; avec un supplément de 30 p. 100, il est vrai ; mais 30 p. 100 de pas grand-chose, monsieur Foyer, cela ne fait pas beaucoup ! (Rires sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

Alors je n'irai pas faire la quête dans votre village, monsieur Foyer, pour venir en aide à ceux qui verraient leurs impôts augmentés de 30 p. 100. J'ai administré une ville pendant dix-huit ans et il m'est arrivé, certaine année, d'augmenter les impôts de 35 p. 100. Tous les maires qui sont ici ont demandé des efforts semblables. Il leur a fallu du courage, il leur a même fallu courir le risque de ne pas être réélu. J'ai connu cela, et je n'en ai pas perdu pour autant ma combativité, vous le voyez. (Sourires.)

L'impôt foncier déclaratif annuel possède une autre vertu. Il enlève tous les masques de l'hypocrisie. C'est un impôt sur le capital qui dit son nom ; c'est tout ! Ce n'est pas un impôt déguisé. On enlève les oripeaux. On dit ce qui est. On appelle un chat un chat et l'impôt foncier, un impôt sur le capital.

Mais, en même temps, cet impôt sacralise la propriété privée. Il rétablit la solidarité du propriétaire avec la société qui l'entoure. Avec l'impôt foncier déclaratif annuel, plus un propriétaire ne s'enrichit dans une cité qui s'appauvrit ; lorsque la cité s'enrichit, le propriétaire s'enrichit, et inversement ; ils sont solidaires dans leur devenir ; la propriété privée retrouve la fonction sociale qu'elle a perdue lorsque les propriétaires ont cherché à tirer leur épingle du jeu, en dehors de la société ; la propriété privée, garante de nos libertés individuelles, est rétablie dans sa plénitude, avec les droits et les devoirs qu'elle implique, devoirs que l'on oublie toujours de rappeler et sans lesquels, pourtant, il n'y a plus de démocratie.

L'impôt foncier est un impôt de justice puisqu'il est proportionné aux avantages, même indirects, que l'on tire du travail des autres : il n'y a plus de parasite qui puisse voir grossir son magot parce que, autour de lui, tout le monde s'affaire.

C'est un impôt qui évite toutes les discussions stériles lorsqu'il s'agit de réaliser des travaux dans une commune, et cela parce que, en cas d'expropriation le prix est celui qui a été déclaré par le propriétaire lui-même : nous ne verrons plus des propriétaires se considérer comme spoliés parce qu'ils estiment que leur bien ne leur a pas été payé assez cher, alors que les communes ont toujours le sentiment d'avoir payé trop cher un bien qu'elles convoitaient.

C'est un impôt qui enlève certains prétextes pour engager des conflits ; il supprime les tensions à l'intérieur des communes ; il permet de simplifier à l'extrême tout le droit de préemption, et, on l'a vu, de l'expropriation.

En outre, l'un de mes amendements, qui tend à établir des réserves foncières avec acquisition à terme — j'avais déjà, en 1967, proposé cette disposition, qui fut d'ailleurs la seule à l'époque, à retenir l'attention des services du ministère des finances — a pour effet de mettre fin aux spoliations : les réserves sont faites et les gens qui résident sur les terrains peuvent continuer à y vivre ; rien n'est changé quant à leurs droits.

M. Bertrand Denis. Ils paient l'impôt !

M. Eugène Claudius-Petit. Non ! Précisément, ils en sont exonérés, et ils reçoivent chaque année — les annuités sont constantes et revalorisées tous les deux ans — l'argent correspondant à l'acquisition, à terme, de leur propriété.

Ce système est sans doute le seul qui permette de résoudre le problème quasi insoluble des servitudes non *aedificandi* : avec l'acquisition à terme, les propriétaires dont les biens ont été frappés de servitude ne seraient plus spoliés. Il permettrait aussi de sauvegarder les sites et les paysages.

Que de choses, que de vertus, dira-t-on ! Voilà qui est miraculeux.

Mais, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le ministre, supputer les avantages directs et indirects d'un impôt, quel qu'il soit, n'est-ce pas le rôle du législateur ? Croyez-vous que la T. V. A. n'ait pas une incidence considérable sur le développement de telle ou telle entreprise, de telle ou telle branche d'activité ?

Il n'y a pas d'impôt neutre. L'impôt foncier, lui non plus, ne serait pas neutre.

On a souligné les différences d'appellation de cet impôt. Celui que je propose s'appelle l'impôt foncier unique déclaratif annuel. Pour ne pas bouleverser les budgets communaux, je prévois — c'est une disposition d'artisan — dans une période transitoire, c'est-à-dire pendant un an ou deux, en attendant que soient exactement déterminés les niveaux de l'assiette et des taux, une diminution de certains impôts et la suppression de certains autres.

Je suis partisan de la simplification : le jour où, au lieu de trois ou quatre impôts fonciers, il n'y en aura plus qu'un seul, les propriétaires verront plus clairement ce qu'ils paient et ce qu'ils possèdent ; ils se sentiront un peu plus responsables vis-à-vis de l'ensemble du pays.

Mais je veux conclure. J'espère que nous aurons tout de même un jour l'occasion de parler de l'impôt foncier : ce jour-là, nous parlerons vraiment d'urbanisme.

Pendant, avant de quitter la tribune, j'exprimerai mon regret de constater que, profitant de l'intérêt que le pays porte à notre débat, nous en terminions si mal avec les problèmes fonciers. Le projet qui nous est soumis aura sur l'urbanisation de bien faibles effets, et de bien faibles aussi sur les ressources. Alors, nous nous retrouverons, dans quatre ans — c'est un cycle, tous les quatre ans on fait une petite réforme et, tous les huit ans, une plus grande — (Sourires) et nous constaterons que la lutte contre la densification du centre des villes aura abouti, contrairement aux prévisions, à leur surdensification.

Le spectacle auquel nous avons assisté l'autre jour est symptomatique. Tous les maires qui siègent sur ces bancs supputaient déjà les gains qu'ils allaient retirer des dépassements du plafond légal de densité.

M. Bertrand Denis. Ne les accusez pas d'être des spéculateurs !

M. Eugène Claudius-Petit. Faites confiance aux conseils municipaux. Lorsqu'ils auront à choisir entre lever dix mille centimes additionnels ou autoriser la construction de deux étages supplémentaires — dans la rue Quincampoix, par exemple — ils préféreront dix mille centimes additionnels. C'est ce qui se pratique partout. C'est ce qui se voit partout.

Alors, monsieur le ministre, ne nous dites plus jamais : « Aujourd'hui, discutons de l'urbanisme, demain de la fiscalité ». Soumettez-nous plutôt un projet de loi qui pourrait porter le titre même — c'est sans doute présomptueux — de mon petit travail d'artisan, un projet de loi sur « les voies et moyens d'une politique de la construction et de l'urbanisme ». Ce jour-là, nous pourrions travailler plus efficacement.

En effet, ce n'était pas la peine de faire tant de bruit pour en arriver à poser des bandelettes autour d'une momie qu'on va placer dans le sol et qu'on fera réveiller par un comité, qui devrait ressembler au Prince charmant. Ce n'était pas la peine d'annoncer au pays, avec tant de fracas et à une si grande hauteur, que le projet de loi qu'on nous proposait était la merveille des merveilles... je ne dis pas miraculeuse. (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

M. Roger Chinaud. Il ne faut pas exagérer !

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

M. Olivier Guichard. Monsieur le président, mes chers collègues, contrairement à ce qu'a dit tout à l'heure le président de la commission des lois, deux années passées au ministère de l'équipement ne suffisent pas à faire un technicien de l'urbanisme. Mais l'Assemblée voudra bien m'excuser si je me réfère à ces deux années pour donner mon sentiment — très brièvement, qu'elle se rassure — après tant d'avocats passionnés.

Voici enfin venu, semble-t-il, le moment de discuter une mesure fiscale dont le spectre a trop pesé sur nos débats jusqu'à en dénaturer l'essence, n'en déplaise à M. Dubedout, et jusqu'à faire apparaître comme de peu d'importance — et c'est peut-être ce que je regrette le plus — d'autres mesures qui sont pourtant capitales pour la vie de nos concitoyens.

M. Claude Labbé. Très bien !

M. Olivier Guichard. On a beaucoup dit à André Fanton que son amendement — et c'est à celui-là que je me tiendrai — était de nature fiscale et avait donc sa place dans une loi sur la fiscalité locale et non dans une loi sur l'urbanisme.

C'est vrai, mais je comprends cependant la démarche de notre brillant rapporteur qui voit indéfiniment reculer le moment où l'on pourrait traiter dans son ensemble la question de la fiscalité locale. Pourtant, si je cède, rends et partage son impatience, je lui dirai amicalement que ce n'est pas une raison pour charger un débat déjà difficile d'un autre débat douteux et n'aborder ce dernier que de façon partielle, oblique et peu préparée, encore que M. Fanton — je le sais — ait beaucoup travaillé sur le sujet.

En discutant cet « additif foncier », car c'est ainsi que cette disposition devrait s'appeler, nous sommes en porte-à-faux à la fois sur la question de l'urbanisme et sur celle de la fiscalité locale. Cela ne fera avancer, contrairement à ce qui vient d'être dit, ni l'une ni l'autre. Mais puisque la question est posée, je ferai part de mon sentiment sans entrer dans le détail, en m'en tenant aux conséquences politiques et sociales d'une technique fiscale que je crois incertaine.

Quels seraient les effets de l'impôt foncier tel qu'il est proposé ?

Il est très difficile de répondre, car la fourchette proposée pour le taux d'imposition — de 0,1 à 1 p. 100 et, pour certains terrains, moins de 0,1 p. 100 — est si large que les effets seront très différents selon le taux retenu ; mais je suis, dans ce domaine, pour la différence, qui augmente la responsabilité des communes et va dans le bon sens.

De toute manière, aucun chiffre de rendement n'est avancé. L'impôt est de rapport encore plus incertain — nous l'avons noté — que le versement pour surdensité dont M. le ministre et M. le rapporteur ont tous les deux souligné les incertitudes.

Ce qu'on peut dire cependant — et on l'a dit — c'est que cet impôt supprimerait la taxe locale sur le foncier non bâti. Or cette taxe est parfois la seule, dans certaines zones, que paient certains propriétaires exploitants.

On prévoit d'exonérer certaines zones rurales classées non constructibles par les documents d'urbanisme ; encore faut-il qu'il y en ait, et M. Alfonsi a eu raison de rappeler tout à l'heure qu'à part La Baule peu de villes ont voté leur P. O. S. Sur le plan de la justice fiscale, c'est très discutable. Sur le plan du rendement de l'impôt, cela risque de compromettre les ressources d'un bon nombre de collectivités rurales.

Certains chiffres ont été cités à ce sujet par M. le ministre de l'équipement qui a rappelé que le foncier non bâti rapporte deux millions de francs dans le Val-d'Oise, mais 33 millions dans la Mayenne. Comment finira-t-on, malgré les statistiques prospectives des services de l'association des maires, par obtenir un tel bouleversement fiscal, car c'est de cela qu'il s'agit ?

Pour les parcelles bâties, l'impôt nouveau s'ajouterait à la taxe sur le foncier bâti. Mais quel sens faut-il donner à cette double imposition ? On nous répond que le « foncier bâti »

taxe la construction, qu'il est assis sur la valeur locative, et que le foncier nouveau modèle taxera le terrain à sa valeur vénale.

Ce système, mes chers collègues, est entièrement artificiel, parce qu'il est fondé sur une fiction qui est l'hypothèse de la vente. La valeur locative est une valeur réelle : c'est la valeur du bien tel qu'il est ; et il en découle — je suis d'accord avec le rapporteur — un impôt sur le capital. Qu'on réévalue cette taxe régulièrement, qu'on en augmente le taux tant que l'on voudra. Mais il serait bien imprudent de s'embarquer dans un système de taxe additionnelle fondée sur une vente hypothétique, où l'on ne sait qui vend, à qui, pour quel usage, dans quel marché.

On nous dit que la valeur du terrain est définie par le C. O. S. maximum utilisable. Certes, mais l'incidence du plafond légal de densité rendra précisément cette règle, sinon caduque, du moins très incertaine.

Pourquoi payer une taxe sur un terrain en fonction de six étages qu'on pourrait y bâtir, alors qu'on n'a l'intention que de s'y bâtir ou de s'y garder une maison individuelle ? En vertu de quel principe ? Pourquoi, en fin de compte, taxer les gens comme s'ils étaient tous des promoteurs en puissance ?

On nous répondra que c'est à cause de ces incertitudes — et j'ai noté les différences profondes qui existent entre les conceptions des trois orateurs qui m'ont précédé — que chacun serait appelé à déclarer la valeur de son terrain.

Mes chers collègues, quel univers nous préparons-nous !

Cela a été dit, mais il faut le répéter : en demandant à dix millions de propriétaires de déterminer la valeur vénale de 130 millions de parcelles, en demandant à l'administration de contrôler ces déclarations et, le cas échéant, de les contester, en demandant aux juges de l'expropriation de régler les conflits qui sortiront de ces déclarations et de ces contestations, en prévoyant l'opposabilité de la déclaration en cas de mutation de la propriété, on monte une énorme machine qui sera une source de fraudes et de litiges.

On crée la fiction d'une fiction, la vente fictive d'un bien fictif : le terrain amputé de la construction édifée sur lui.

M. Bertrand Denis. Eh oui !

M. Olivier Guichard. Et sur cette fiction, on propose des fictions de déclarations, des fictions de contestations. Cela se terminera par des jugements, et la seule réalité de ce système sera celle de l'embouteillage permanent, étant donné l'état de notre système foncier. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Mes chers collègues, beaucoup a été dit sur ce sujet. Je terminerais en m'opposant à une idée dont je ne crois pas qu'elle soit celle de M. le rapporteur, mais qui a été très souvent évoquée à l'occasion de sa proposition, une idée qui doit être dans la tête de l'opposition qui le soutient.

Je pense qu'il faut récuser, et récuser nettement, toute idée d'un impôt foncier destiné, selon l'expression, à « mobiliser » la propriété, c'est-à-dire à pousser les propriétaires à vendre.

M. André Fanton, rapporteur. Très bien !

M. Olivier Guichard. L'urbanisme a sans doute rencontré des difficultés dans la « rétention » des terrains. C'est vrai. Mais c'est un phénomène localisé, et de plus en plus. Et l'on ne doit pas rechercher une solution fiscale générale à ces problèmes particuliers, parce qu'on pénalisera alors tous les propriétaires indistinctement.

En outre, on n'obtiendrait l'effet escompté qu'au prix d'une injustice sociale.

En effet, les propriétaires pour qui la propriété est un capital exploité dont ils retirent un revenu intégreront la taxe dans leurs calculs économiques et la répercuteront d'une manière ou d'une autre sur les baux et les loyers. Ainsi, on n'aura fait qu'ajouter à l'inflation.

En revanche, les propriétaires les moins fortunés, de très loin les plus nombreux, qui se contentent de jouir de leur propriété, qui n'en tirent pas de revenus ou qui cherchent simplement dans le revenu qu'ils en tirent le moyen d'entretenir leur capital seront pénalisés.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois. Très bien !

M. Olivier Guichard. Qui, au bout du compte, sera « poussé à vendre », sinon les propriétaires sans revenus, pour qui la maison ou le terrain est une des seules sécurités de la vie, souvent patiemment et difficilement ménagée ?

M. André Fanton, rapporteur. Ils seront exonérés !

M. Olivier Guichard. La propriété foncière n'est pas une tare. Elle doit être respectée et non pas, monsieur Claudius-Petit, sacralisée.

L'extraordinaire est d'ailleurs que cette mobilisation de la propriété foncière ne profiterait finalement qu'à ceux qui en ont les moyens : investisseurs professionnels privés, publics ou para-publics. Elle ne manquerait pas de favoriser la concentration de la propriété et, à des propriétaires dispersés, elle risquerait de substituer en partie des spéculateurs conscients et organisés. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Mes chers collègues, avant de vous proposer, il y a deux ans, la taxe d'urbanisation, j'avais très longuement étudié, avec une administration qui, dans ce domaine, est aussi compétente qu'objective, le système de l'impôt foncier annuel déclaratif. Je vous demande de me faire le crédit de croire que nous y avions mis du cœur les uns et les autres. J'en ai tiré une conclusion : c'est un système qui est techniquement irréaliste et c'est surtout un système qui ne nous ferait avancer ni dans la voie de la société libérale, ni dans celle, ce qui est beaucoup plus grave, de la justice sociale. (Applaudissements sur de nombreux 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. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Mes chers collègues, j'aborde cette tribune avec une grande modestie car je ne suis, en ces problèmes, aucunement un technicien, et j'interviens au nom du groupe réformateur, qui a souscrit dans sa large majorité au dépôt de l'amendement n° 514, dont je suis cosignataire.

M. Foyer a développé les arguments essentiels qui devaient être émis en la circonstance ; je ne les reprendrai pas. Mais je veux néanmoins souligner l'atmosphère assez particulière dans laquelle se déroule ce débat. On oublie le texte initial et, depuis plusieurs jours, nous débattons de l'impôt foncier. On a dit et répété qu'on voulait retirer les dispositions instituant l'impôt foncier du texte gouvernemental portant réforme foncière ; je dois à la vérité de rappeler que le texte présenté par le Gouvernement vise à combattre la spéculation sur les terrains à bâtir et à donner aux municipalités les moyens de contrôler la densification de l'habitat, mais qu'à aucun moment il n'a comporté de dispositions fiscales portant création d'un impôt foncier annuel basé sur la valeur vénale des terrains.

Ce sont les initiatives prises par M. Dubedout, au nom de son groupe, et par M. Fanton et M. Claudius-Petit, à titre personnel...

M. André Fanton, rapporteur. Non, au nom de la commission.

M. Max Lejeune. ...initiatives qu'ils ont défendues avec intelligence, nous le reconnaissons — nous avons apprécié le talent — avec compétence et même aussi avec obstination, qui ont abouti à l'adoption par la commission des lois, dans des conditions particulières...

M. Claude Gerbet. Très bien !

M. Max Lejeune. ...sur lesquelles je n'insisterai pas, du texte de M. Fanton portant établissement d'un impôt foncier.

Il s'en est suivi une confusion indéniable dans l'esprit de tous nos collègues, qu'ils soient favorables ou défavorables à l'impôt foncier. Car ils se sont interrogés, se demandant, en raison de la disparité des trois propositions, d'une part si cet impôt foncier était envisagé comme venant s'ajouter purement et simplement aux impôts locaux établis sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties, ou s'il se substituerait aux taxes foncières existantes. D'autre part, ils se sont demandé si cet impôt devait être réellement annuel, avec l'incidence très lourde qu'il pourrait constituer pour les millions de petits propriétaires sans revenus qui possèdent une maison sur un coin de terre constituant un bien familial.

Nombre d'entre nous ont d'ailleurs craint que cet impôt foncier sur la valeur vénale, ainsi introduit, n'incite le Gouvernement à négliger la réforme des finances locales, dans la mesure où il pourrait procurer aux collectivités un apport financier apprécié.

Et un grand nombre d'entre nous, un très grand nombre, se sont interrogés sur la motivation particulière de l'acquiescement qui est donné par les sociétés de promoteurs à la création de cet impôt foncier sur la valeur vénale.

Ayant constaté, au cours de multiples réunions avec les ministres et les parlementaires spécialisés sur ces questions, qu'aucune réponse précise ne pourrait être donnée dans ce débat, qui n'est pas fiscal, j'ai été amené, au nom des élus réformateurs, à conclure, avec mes collègues signataires de l'amendement n° 514, qu'il était nécessaire, quelles que soient les intentions finales des uns et des autres, de procéder à une étude plus précise et, en fait, contradictoire, au sein d'un comité qui formulerait ses propositions, non pas pour la Saint-Sylvestre, comme on l'a dit, mais pour le 1^{er} juillet prochain. La participation des parlementaires y serait établie à la proportionnelle des groupes, comme pour les commissions d'enquête. Nous estimons, nous élus réformateurs, que les deux assemblées devraient être représentées à parité.

En la circonstance, mes chers collègues, il ne s'agit pas pour nous d'éluder le débat mais, étant donné la confusion et l'impréparation de ce débat fiscal introduit dans la discussion d'une loi foncière, de l'éclairer d'une façon rationnelle en toute honnêteté intellectuelle.

C'est pourquoi la grande majorité des députés réformateurs votera l'article additionnel. (Applaudissements sur de nombreux bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur plusieurs bancs des républicains indépendants.)

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

M. Marc Lauriol. J'essayerai d'impartir à mon propos toute la sérénité désirable et je prie chacun de ne pas se considérer comme atteint dans sa dignité, voire dans sa vertu, si je soutiens des opinions qui ne sont pas exactement les siennes.

M. Foyer, tout à l'heure, sans opter, sur le fond, contre ou pour l'impôt foncier, a démontré les incertitudes auxquelles exposeraient des textes insuffisamment préparés selon lui.

Ce matin — je tiens à le souligner — la commission des lois, sur la demande de son rapporteur, s'est prononcée en faveur d'une procédure, parfaitement régulière et conforme aux dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article 95 du règlement, permettant d'aborder au fond le problème de l'impôt foncier.

J'analyserai succinctement le mécanisme prévu par ce qu'on appelle l'« amendement Fanton » et je m'efforcerai de démontrer que la sagesse rejoint les conclusions de M. Foyer.

J'examinerai rapidement la question du livre foncier. Deux fonctions peuvent être imparties à ce document. Une fonction civile, d'abord, que M. Foyer a très bien décrite tout à l'heure : l'inscription sur le livre foncier conférerait au propriétaire un titre de propriété opposable à tous. Le livre foncier serait un instrument de police civile immobilière. Il existe dans les départements d'Alsace et de Lorraine ; je l'ai personnellement vu fonctionner en Tunisie où le système de l'acte Torrens donnait satisfaction aux usagers.

Le livre foncier peut aussi avoir une fonction fiscale, qui est d'établir les valeurs des terrains. Le cadastre retient la valeur locative. Le livre foncier, tel que nous le propose M. Fanton, mentionnerait la valeur vénale, le prix de vente possible et supposé. Dans les deux cas, il s'agit d'un document qui sera placé, non pas sous l'autorité de la justice, mais sous celle des services financiers.

Il est bien évident que si l'on veut donner un titre de propriété, le contrôle judiciaire s'impose. Il est tout aussi évident que si l'on veut attribuer un rôle fiscal au livre foncier, c'est l'autorité financière qui s'impose.

Si l'on veut que le livre foncier constitue, comme M. Fanton le suggère à la page 88 de son rapport, l'amorce de la police civile immobilière que je viens d'évoquer rapidement, il est pour le moins nécessaire de se livrer à un travail d'ajustement entre les deux fonctions. C'est là, soyez-en certains, mes chers collègues, une tâche extrêmement ardue. Demander à un groupe d'études de statuer dans un délai de six mois est raisonnable. Ce n'est pas une gageure.

L'impôt foncier proprement dit — auquel l'opinion publique est autrement sensible — est, dans la proposition de M. Fanton un impôt annuel assis sur la valeur vénale des terrains déclarée par le propriétaire. Son taux pourrait varier, sur décision du conseil municipal, entre 0,1 et 1 p. 100.

Le raisonnement soutenu par M. Fanton en faveur d'un tel impôt est le suivant : les collectivités locales, les communes, par les équipements qu'elles construisent ou aménagent, confèrent

à certains terrains un surcroît de valeur. Naît ainsi une plus-value foncière à la formation de laquelle le propriétaire bénéficiaire est étranger puisque c'est la collectivité qui en est à l'origine. Il est donc juste que le propriétaire, qui n'a pas créé cette plus-value, en restitue une partie au moins à la collectivité publique qui l'a produite.

Voilà la justification que M. Fanton donne de son impôt. Elle appelle de ma part une observation préalable.

M. Fanton se fonde sur la plus-value donnée à la valeur d'un terrain, mais il ne frappe pas que celle-ci : il taxe la valeur totale du bien. Il s'agit, par conséquent, d'un impôt sur le capital.

M. André Fanton, rapporteur. Mais oui !

M. Marc Lauriol. Ce n'est pas une critique, monsieur Fanton. Mais il faut que l'opinion sache de quoi il s'agit.

C'est donc, dis-je, un impôt sur le capital, de sorte que l'on ne devrait pas donner à l'impôt proposé par M. Fanton, M. Dubedout ou M. Claudius-Petit, le nom d'impôt foncier, ce qui est amphibologique compte tenu de l'impôt foncier qui existe actuellement et porte sur les valeurs cadastrales. On devrait l'appeler « impôt sur le capital foncier », celui que nous connaissons déjà s'appliquant au revenu foncier. Que ce revenu soit aujourd'hui théorique, c'est une autre question, et je reconnais qu'il est nécessaire de revoir les valeurs cadastrales, à savoir les valeurs de rentabilité, les valeurs locatives, d'où la nécessité d'une étude. Mais l'impôt qui nous est proposé est étranger à cette analyse. C'est un impôt sur un capital.

Alors, se pose immédiatement la question : pourquoi taxer le seul capital foncier ? Pourquoi ne pas taxer le capital constitué par la construction édifiée sur le terrain ? Pourquoi ne pas taxer également le capital mobilier. On parle de spéculation. Eh bien ! la Bourse en est le lieu normal, naturel. Pourquoi donc ne pas taxer les valeurs mobilières, comme cela se fait d'ailleurs en Allemagne ?

Il est clair que si l'on veut s'engager avec sérieux dans cette voie, une étude plus large s'impose et, là encore, la conclusion de M. Foyer me semble parfaitement justifiée.

Cela dit, je ferai deux observations : la première sur la source de la plus-value que veut taxer M. Fanton ; la deuxième sur sa nature.

D'abord, s'il est vrai que la construction d'une ligne de chemin de fer ou d'une route apporte une plus-value aux terrains environnants, il est encore beaucoup plus vrai que, la plupart du temps, les équipements ne sont réalisés qu'après l'apparition de la demande de terrains et la formation de la plus-value.

M. Fanton raisonne en se fondant surtout sur l'exemple fourni par la périphérie des grandes villes qui est, en effet, le lieu privilégié de la spéculation, où les terrains enregistrent les hausses de prix les plus brutales et parfois les moins justifiées. C'est donc là que l'application de l'amendement du rapporteur doit trouver son lieu d'élection.

Lorsque, repoussés par la grande ville, les habitants arrivent à la périphérie, ils demandent des logements, ce qui provoque une hausse du prix des terrains. Mais ils doivent attendre pendant des années les équipements collectifs nécessaires : écoles, téléphone, métro, routes. Bien souvent, ils ne les obtiennent pas car — vous me l'avez répondu deux ou trois fois déjà, monsieur le ministre, après M. Guichard — vous ne voulez pas attirer de nouveaux habitants et amplifier le mouvement d'urbanisation. Moyennant quoi, les besoins des habitants en place ne sont pas satisfaits et de nouveaux arrivent malgré le manque d'équipements. Cela, nous le constatons tous les jours. Dans la circonscription que je représente, à l'ouest de Paris, le phénomène est patent.

Par conséquent, il n'est pas normal de lier dans son fondement l'institution d'un impôt foncier à la création d'équipements collectifs. La plus-value dont on parle précède les équipements collectifs dont, loin d'en être la cause, ils n'en sont, la plupart du temps, que la conséquence. Sur le fondement de l'impôt foncier, j'émet donc une importante réserve.

Quant à la nature de la plus-value, je me permettrai de répéter ce qu'a très bien dit M. le ministre de l'équipement dans son discours introductif au débat. Ce qu'il importe de retenir, c'est que l'impôt foncier ainsi conçu — car on pourrait, bien entendu, le concevoir autrement — taxe la valeur vénale d'un bien que l'on ne vend pas. L'assiette d'un tel impôt est donc fictive, purement théorique. Le propriétaire qui est censé enregistrer une plus-value n'en retire aucune liquidité. Il ne pourrait même pas la porter dans sa comptabilité en raison de l'immuabilité des évaluations. La plus-value ne se traduit donc par aucun signe matériel.

Ici, apparaît clairement la différence avec la taxation de la plus-value réalisée au moment d'une vente. Dans ce cas, la transaction dégage une liquidité qui permet de payer l'impôt.

M. le ministre de l'équipement l'a fort bien expliqué lors de son dernier exposé. Je me permets seulement d'en révéler les conséquences. D'un côté, l'assiette repose sur une appréciation subjective, nécessairement incertaine. Je peux me référer à un exemple pratique : lorsque j'ai décidé de vendre une maison pour en acheter une autre dans ma circonscription, je ne savais pas combien l'on m'en donnerait. La différence entre les prix extrêmes qu'on m'offrait était de cinquante mille francs. Aujourd'hui encore, j'ai été saisi d'évaluations théoriques qui varient dans des proportions telles que je ne saurais dire combien je pourrai vendre cette maison.

Je prendrai un nouvel exemple. Vous nous avez dit très justement, monsieur le rapporteur, que certains propriétaires seraient amenés à payer trois cents ou quatre cents francs par an. Mais M. le ministre de l'équipement avait tout aussi raison lorsqu'il citait, au début de la discussion, des chiffres très supérieurs.

Voici un cas concret : dans ma circonscription, un terrain, qui appartient à des pépiniéristes ou à des maraîchers, est situé en zone constructible mais non encore construite. En évaluant son prix à cent francs le mètre carré, on est extrêmement raisonnable. Cela ferait tout de même un impôt de dix mille francs nouveaux par hectare. Le propriétaire de dix hectares aurait donc à payer cent mille francs, si l'on retient le taux de 1 p. 100, et cinquante mille francs si l'on retient celui de 0,5 p. 100. Des propriétaires sont venus me montrer leurs calculs. De telles sommes ne sont pas négligeables.

C'est si vrai, qu'il y aura contrainte à la vente, comme vous l'avez exposé dans votre rapport, monsieur Fanton. On cherche à faire vendre les terrains et l'on n'y parviendra pas si le montant de l'impôt est de trois cents francs par an. La pression fiscale doit être importante pour que le propriétaire gêné mette son terrain en vente sur le marché foncier. Vous l'avez dit : il faut amener les propriétaires à vendre leur bien. Le fera celui qui n'aura pas, d'autre part, les disponibilités nécessaires, trésorerie qu'aucune opération n'a dégagee si ce n'est l'inscription sur un papier.

Cela me paraît très important, d'abord au regard de la mentalité française.

A tort ou à raison, le Français n'aime pas qu'on utilise l'impôt pour le forcer à réaliser des opérations qui ne lui plaisent pas ou qu'il n'est pas décidé à accomplir. Il y a là quelque chose qui peut le révolter. Le fait de demander à un contribuable de déclarer lui-même la valeur sur la base de laquelle il peut être contraint à vendre ne fait qu'aggraver les choses. C'est trop que lui demander de venir lui-même apporter les éléments de ce qui doit le contraindre à faire ce qu'il ne veut pas faire. Aussi j'appelle votre attention, mes chers collègues, sur les réactions psychologiques qui peuvent se produire.

Certes, je n'examine pas le problème du point de vue des maires. Messieurs les maires, excusez-moi, mais nous ne sommes pas le grand conseil des communes de France ; nous sommes l'Assemblée nationale dont la mission essentielle est de défendre l'individu, non pas aveuglément, bien sûr, car il faut concilier les intérêts de l'individu et ceux de la collectivité. Mais qui le fera, sinon nous ? Où le citoyen isolé pourra-t-il se faire défendre si ce n'est ici, dans cette Assemblée issue du suffrage universel direct ?

Nous avons le devoir d'établir un équilibre aussi juste que possible entre l'intérêt de l'individu et celui de la collectivité publique. Cet équilibre difficile, ténu, ne saurait s'accompagner d'un procédé qui conduit à l'anéantissement de l'intérêt privé.

Cette considération me paraît d'autant plus devoir être retenue qu'il faut se demander qui serait touché par le mécanisme proposé. Ce serait nécessairement ceux qui n'auraient pas les moyens de trésorerie pour payer l'impôt. Les autres, les nantis, ne seraient pas touchés.

Quant aux spéculateurs, n'en parlons pas ! Ils seraient dans une position doublement privilégiée. D'abord, ils auraient les moyens d'acquitter l'impôt. Ensuite, par définition, ils ne gardent pas le bien longtemps — un an, deux ans — avant de le revendre.

Alors, adopter des dispositions pour amener les spéculateurs à vendre un bien alors que leur mission est précisément de le vendre, c'est verser dans l'humour noir. Il y a beaucoup plus de danger que de réalisme à s'engager dans cette voie.

Quant aux agriculteurs, seraient-ils à l'abri? Pas tous. Le texte qui nous est proposé n'exonère que les terrains qui sont frappés d'une servitude de non-constructibilité. Mais toute la France n'est pas frappée d'une telle servitude. D'ailleurs, à proximité des villes, certains terrains agricoles sont classés en zone non aedificandi par les plans d'occupation des sols en préparation ou terminés. Leurs propriétaires seraient d'autant plus touchés que la valeur théorique et fictive de leurs terrains serait assez élevée du fait qu'ils ne sont pas très éloignés d'une grande agglomération.

Voilà donc des gens qui ne demandent qu'à continuer d'exploiter et qui vont se trouver contraints de vendre. A qui? Naturellement à des gens qui pourront supporter le poids de charges supplémentaires, notamment parce qu'ils les amortiront facilement sur les opérations immobilières qu'ils réaliseront.

J'en viens à me demander si l'on n'aboutit pas à des résultats contraires à ceux que l'on recherche. Du reste — soyons juristes au moins pendant deux minutes — traiter différemment les agriculteurs suivant qu'ils possèdent des terrains déclarés inconstructibles ou non, ne me paraît pas très conforme au principe de l'égalité devant l'impôt, principe que vous connaissez tous et qui a un caractère constitutionnel.

Et qui bénéficierait d'un tel mécanisme? Qui achèterait? De toute évidence, je l'ai déjà dit, les gens qui pourraient supporter l'impôt et l'emortir sur d'autres opérations. Naturellement, au passage, ils ne manqueraient pas d'exploiter la pression exercée sur le vendeur pour faire baisser les prix. C'est de bonne guerre! Alors, ne soyons pas surpris si les promoteurs se sont montrés favorables à un impôt foncier, après y avoir réfléchi: c'est tout à fait naturel! Cela résulte de l'analyse très simple du mécanisme qui nous est proposé. Les spéculateurs en profiteraient les premiers et les promoteurs ensuite. Il est bien clair qu'on améliore ainsi la façon dont ils peuvent réaliser leurs opérations.

Est-ce le but à atteindre? Je ne le pense pas. Quels seraient les autres acquéreurs? Bien sûr, les collectivités publiques qui, n'ayant pas à supporter l'impôt foncier sur de grandes surfaces, pourraient acquérir les terrains dans de bonnes conditions, parfois à l'amiable, avec les autorisations voulues.

A cet égard, je me dois de relever un singulier privilège accordé aux collectivités publiques. En effet, le texte proposé par M. Fanton prévoit que le contribuable pourra se soustraire au paiement de l'impôt foncier en abandonnant son bien à titre perpétuel et gratuitement — s'il vous plaît! — à la commune.

Alors, monsieur Fanton, s'il ne s'agissait que de payer trois cents francs par an, croyez-vous que cette disposition aurait sa place dans votre texte? Si elle existe, c'est bien que le contribuable aura plus d'intérêt à abandonner son bien que de payer l'impôt.

Il faut donc que l'impôt soit important, sinon il n'aurait pas été utile de prévoir une telle disposition.

M. André Fanton, rapporteur. C'est le droit actuel.

M. Marc Lauriol. Pensez-vous que les Français accueilleront avec faveur un texte qui aura pour effet soit, comme l'a souligné très justement M. Olivier Guichard, de concentrer la propriété entre les mains de gros possédants, soit d'enrichir des collectivités publiques par des moyens qui seront, je crois l'avoir démontré, indirectement coercitifs? Il y a là des dangers politiques, économiques et sociaux sur lesquels je tiens à appeler votre attention.

Cette concentration de la propriété foncière à laquelle on risquerait d'aboutir irait à l'encontre de la diffusion de la propriété qui paraît à tant d'entre nous nécessaire et justifie que j'appelle toute votre attention sur la sagesse de la proposition contenue dans l'amendement n° 514 de M. Foyer.

Qu'il faille revoir la fiscalité foncière, j'en suis parfaitement d'accord. Que l'on étudie la valeur cadastrale locative des propriétés bâties et non bâties ou, comme le propose le sous-amendement de M. Bignon, un impôt sur le capital foncier en envisageant les incidences de l'impôt sur l'ensemble du capital, voilà qui serait sérieux, voilà qui serait impératif. Mais cela exige, vous le reconnaîtrez avec moi, une étude complémentaire.

Que l'on envisage l'augmentation des ressources des collectivités locales et un assainissement de leurs moyens d'action sur le marché foncier, j'en suis également d'accord. Mais tout le monde a reconnu ici que l'on erre depuis longtemps dans ce domaine. Alors n'est-il pas temps de confier à un organisme

particulièrement bien doté, ayant un statut original et disposant d'un court délai pour statuer, l'étude de cet épineux problème?

Voilà pourquoi il me paraît juste et raisonnable de voter l'amendement proposé par M. Foyer. Cela éviterait de se servir de l'impôt plus ou moins aveuglément manié comme un bâton pour conduire les Français là où je suis persuadé qu'ils ne veulent pas aller. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

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

M. Jacques Limouzy. Mesdames, messieurs, il est bien évident que le texte que nous débattons n'est pas fiscal. Je n'en veux pour preuve que l'irrecevabilité, probablement pour vice de fiscalité, qui a frappé un amendement que j'avais déposé.

Mais j'ajoute immédiatement qu'il est tout à fait normal, qu'il est même inévitable, d'évoquer un impôt sur le capital foncier à propos de ce texte.

Le mouvement des valeurs foncières est tel dans le monde d'aujourd'hui, ce que ces valeurs doivent au hasard — généralement au hasard des situations territoriales — apparaît quelquefois si étranger au travail, à l'activité et même à l'ingéniosité du titulaire du droit, qu'il eût été véritablement surprenant qu'au cours d'un tel débat personne ne songeât à ce type d'imposition.

Ce type d'imposition est, bien sûr, tout à fait inhabituel dans notre droit, dans nos traditions fiscales et dans nos traditions civiles, mais les excès de la spéculation dont on a beaucoup parlé et auxquels j'ajouterai les excès de certaines appréciations judiciaires en matière foncière, lui donnent une sorte de légitimité immédiate — ce qui n'enlève rien, d'ailleurs, à l'imprudence du sujet.

Il était également normal, il était également inévitable qu'au moment où depuis des années l'effort sans précédent que les collectivités locales ont dû consentir à la fois pour développer et refaire leur urbanisme s'essouffle faute de moyens financiers à la mesure d'ambitions cependant nécessaires, tout soit fait pour trouver des ressources qui soient davantage liées à l'urbanisation.

C'est donc du rapprochement de ces deux idées parfaitement complémentaires qu'est né le projet de refaire, par la voie d'un seul amendement, une bonne partie du système fiscal français des collectivités locales.

Il faut avouer que celui-ci, tel qu'il existe, est une véritable provocation à de telles recherches. Il faut admettre aussitôt qu'il a la vie si dure que, depuis 1917, cinquante-deux commissions, ou comités parlementaires, se sont attachés à le réformer. Force est de constater d'ailleurs que certaines évolutions se sont produites qui ont, à chaque effort du législateur, évité à ce système de tomber tout à fait dans l'irrationalité.

Ne saisissant pas des liquidités mais des valeurs abstraites, puisque non réalisées dans des prix, ayant comme assiette des anticipations, parfois des calculs, et non des réalités établies, l'impôt foncier ne répond pas, sinon au niveau des apparences, aux problèmes qu'il prétend résoudre.

On me permettra, pour égayer l'assemblée, de lui narrer un petit conte qui indignera certains. Disons qu'il s'agit d'un conte oriental, qu'il se situe où bon vous semble, mettons au XVIII^e siècle, et que, comme tous les contes, il simplifie.

Patrice a une terre. Il sait que la ville va s'étendre et que le roi aura besoin de son bien. Il a dès aujourd'hui les moyens de donner à sa terre la valeur de l'avenir. Il souhaite payer un gros impôt foncier. Il est riche.

M. André Fanton, rapporteur. Cela prouve que le roi est décadent.

M. Raou! Bayou. Tous les rois sont décadents un jour ou l'autre!

M. Jacques Limouzy. Minus possède également une terre. Il ne sait rien ou il le sait mal. Il n'a pas les moyens des anticipations. Il doit vivre et ne peut dépenser. Il est contraint d'évaluer sa terre au niveau d'un impôt indigent. Il est pauvre. Alors?

Il y a un moyen, bien sûr: on ira chez le magistrat qui établira des moyennes, des comparaisons, se référera aux antécédents de transactions, fera des grilles. Finalement, on retombera tout de même dans la fiction que l'on voulait éviter.

M. Fanton a raison dans certaines de ses appréciations et surtout dans la démarche intellectuelle qui l'a conduit jusqu'à l'impôt foncier. Qu'il faille récupérer au profit de la collectivité qui urbanise toutes les plus-values foncières, personne ne le nie ! Qu'il faille parallèlement donner aux collectivités les moyens de leur urbanisation par la fiscalité, personne ne le nie non plus. Qu'il faille lier ces deux choses, tout le monde le comprend.

Alors pourquoi sommes-nous arrivés à cette situation où tout le monde semble avoir raison ? Le débat qui s'est amorcé, à cause de la manière dont il a été conduit, me paraît reposer sur un certain nombre de malentendus et en tout cas sur une méconnaissance fondamentale des principes, qui n'ont jamais été évoqués ici, de répercussion et d'incidence des impôts réels liés à des valeurs foncières.

Le marché foncier, constamment évoqué par le texte du Gouvernement et par le rapporteur et qui se situe — celui dont nous parlons tout au moins — dans les agglomérations ou dans leurs environs, s'il traduit des rétentions, des attentes, des préoccupations spéculatives, est essentiellement ouvert et dynamique. Il absorbe constamment avec aisance, avec facilité, tout impact financier. Il en est ainsi, dans un sens pour les droits de mutation, dans l'autre pour l'imposition des plus-values foncières. Il en est ainsi de toutes les circonstances fiscales qui peuvent intervenir.

C'est une donnée d'ailleurs qui n'a pas échappé aux promoteurs de l'impôt foncier et c'est en cela qu'ils ont raison.

Or, quel est le fait générateur de la plus-value foncière ? Dans la grande majorité des cas, c'est l'action publique, quelquefois de l'Etat, le plus souvent des collectivités locales. Les équipements collectifs que les collectivités réalisent, les documents fondamentaux d'urbanisme qu'elles proposent, réagissent immédiatement ou à terme sur les valeurs foncières — c'est une lapalissade que de le dire.

Il y a donc un équilibre entre la nécessité et même la volonté d'équipement des collectivités et l'évolution des valeurs foncières que ce développement détermine. Tous les maires qui ont dû eux-mêmes négocier des acquisitions savent que l'incidence de l'impôt de 1963 sur les plus-values est généralement invoquée par le vendeur. Et les maires sont dans une très mauvaise situation parce que s'ils ont recours au juge, le tribunal risque de donner satisfaction au vendeur, et même davantage ! Ils savent par conséquent qu'à travers le prix, qu'il soit fixé à l'amiable ou à la suite d'une expropriation, l'incidence de l'impôt sur la plus-value joue à la hausse. La collectivité locale en fait les frais doublement puisque cet impôt, lorsqu'il est dû — il y aurait beaucoup à dire là-dessus — est perçu directement au profit du budget de l'Etat.

M. André Fanton, rapporteur. Très bien !

M. Jacques Limouzy. Il apparaîtrait — et c'est ce qu'il y a de juste dans les propositions qui ont été faites — singulièrement rationnel de lier l'imposition de la plus-value foncière à son fait générateur.

Malheureusement, c'est impossible dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui et c'est pour cela que je dis que ce n'est pas un texte fiscal.

Il serait donc très simple de dire — et ceci je le livre à l'attention des commissions et des comités futurs qui se préoccuperont de ce problème — que dans toute acquisition de propriété foncière faite pour cause d'utilité publique par les communes, le montant de l'impôt éventuellement dû sur la plus-value foncière sera perçu au profit de la collectivité locale acquéreur. Cela faciliterait les négociations et tempérerait automatiquement l'effet des évaluations excessives des tribunaux par un juste retour de la plus-value à la collectivité qui, en définitive, l'a créée.

M. André Fanton, rapporteur. Croyez-vous que le ministre de l'économie et des finances vous donnera son accord ?

M. Jacques Limouzy. Alors, monsieur le ministre, si aucun amendement qui m'aurait permis de vous interroger n'est recevable, puisque le mien a été déclaré irrecevable sous prétexte qu'il était fiscal, alors que je n'ai entendu parler ici que de fiscalité, et puisque le Gouvernement cherche des moyens originaux — et là je m'adresserai plutôt à votre collègue, M. le ministre des finances — pour rénover la fiscalité locale, puis-je lui suggérer de déposer un texte général et sérieux sur l'imposition des plus-values, puis-je lui suggérer de penser dans ses études, dans ses travaux, dans ses propositions, dans ses projets à l'imposition des plus-values foncières et de réserver cet impôt au bénéfice des collectivités locales, dont l'action, le dynamisme et la volonté provoquent l'inévitable éclosion de plus-values au sein de patrimoines privés ? Seul le Gouvernement peut le faire.

Voilà ce que je tenais à vous exposer, n'ayant pu déposer d'amendement. Veuillez m'excuser d'avoir peut-être été quelque peu marginal, encore que j'aie conscience, en définitive, d'être allé au cœur du débat puisque les raisons qui ont conduit certains d'entre nous à vouloir l'impôt foncier et certains autres à refuser sa création, du moins sous la forme d'un amendement général, nous conduisent finalement aux mêmes conclusions. Le Gouvernement gagnerait à ne pas laisser dans l'ombre cette affaire qui relève à la fois de la fiscalité des collectivités locales et de l'urbanisation des cités. C'est seulement de cette façon qu'il pourra opposer des arguments de fond à toute la technique de l'impôt foncier qui nous a été exposée ici d'une manière qui ne manque pas de talent.

D'avance, je remercie le Gouvernement pour l'attention qu'il voudra bien porter à mes suggestions. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. J'aurais souhaité mener à terme avant le dîner cette discussion et éventuellement aborder l'examen de l'amendement n° 514. Mais nous avons entendu plusieurs interventions de très grande qualité qui ont pris beaucoup de temps. Quatre orateurs sont encore inscrits et je suppose que M. le ministre souhaite répondre.

Je pense donc qu'il est sage d'interrompre maintenant nos travaux.

En conséquence, 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 :

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).

La séance est levée.

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

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