

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

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

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95

{ Administration : 578-61-39

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

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 19^e SEANCE

1^{re} Séance du Vendredi 17 Octobre 1975.

SOMMAIRE

1. — Réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 7040).

M. le président.

Le titre III, retiré par le Gouvernement; fait l'objet du projet de loi n° 1881.

Titre IV.

Avant l'article 85 :

Amendement n° 527 de M. Aubert : MM. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République; Gerbet, Galley, ministre de l'équipement. — Adoption.

Art. 85.

MM. Cornette, le ministre.

Amendement n° 392 de M. Godon : MM. Fanton, rapporteur; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 483 de M. de Gastines; MM. Cornette, Fanton, rapporteur; le ministre. — Rejet.

Amendement n° 488 du Gouvernement : MM. le ministre, Fanton, rapporteur. — Adoption.

Amendement du Gouvernement : M. Fanton, rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 393 de M. Godon : MM. Wagner, le ministre, Fanton, rapporteur; Cornette. — Rejet.

Amendement n° 473 de M. Bertrand Denis : MM. Bertrand Denis, le président, Fanton, rapporteur; Gerbet, Dubedout, le ministre. — Retrait.

Amendement du Gouvernement. — Adoption.

Amendement n° 302 corrigé de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 303 corrigé de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur; le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article 85 modifié.

Art. 86. — Adoption.

Art. 87 :

Amendement n° 304 rectifié de la commission des lois : MM. Fanton, rapporteur; le ministre. — Adoption.

Amendement n° 305 corrigé de la commission des lois, avec les sous-amendements n° 516 à 519 de M. Masson et un sous-amendement de M. Gerbet: MM. Fanton, rapporteur; Foyer, président de la commission des lois; Claudius-Petit, Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production; Gerbet, le ministre, Canacos, Hunault.

Suspension et reprise de la séance (p. 7049).

Amendement n° 528 du Gouvernement, avec le sous-amendement n° 529 de M. Canacos et un sous-amendement de M. Claudius-Petit: MM. le ministre, Canacos, Gerbet, Fontaine, Chassagne, Hunault, le président, Bernaro, Claudius-Petit, Fanton, rapporteur. — Adoption du sous-amendement n° 529. Rejet du sous-amendement de M. Claudius-Petit. Adoption de l'amendement n° 528 modifié.

L'amendement n° 305 corrigé, les sous-amendements n° 516 à 519, le sous-amendement de M. Gerbet ainsi que les amendements n° 25, 26 et 27 deviennent sans objet.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 7051).
3. — Ordre du jour (p. 7051).

PRESIDENCE DE M. PIERRE GAUDIN,
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

**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).

Je rappelle que le titre III, retiré par le Gouvernement, fait l'objet du projet de loi n° 1881.

Nous en venons donc au titre IV, dont je donne l'intitulé :

TITRE IV

**DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXPROPRIATION
POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE**

Avant l'article 85.

M. le président. M. Aubert a présenté un amendement n° 527, dont le Gouvernement accepte la discussion, ainsi rédigé :

« Avant l'article 85, insérer le nouvel article suivant :

« La première phrase de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est remplacée par les phrases suivantes :

« L'acte déclarant l'utilité publique doit intervenir au plus tard un an après la clôture de l'enquête. Il précise le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. »

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

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, je suis quelque peu embarrassé; d'une part, M. Aubert n'est pas dans l'hémicycle; d'autre part, la commission n'a pas été saisie de cet amendement. J'ai pourtant le sentiment que ce texte n'est pas inutile; je dirai même qu'il présente des avantages.

M. Aubert vise en effet le cas où une enquête d'utilité publique est effectuée, à la suite de laquelle il ne se passe plus rien pendant des mois, si bien qu'on ne sait pas quand sera réalisée l'expropriation. Les propriétaires sont alors placés dans une situation très difficile puisque, en raison du délai excessif qui court jusqu'à ce que l'expropriation soit éventuellement menée à son terme, ils ne peuvent finalement ni disposer de leur bien, ni recevoir l'indemnité à laquelle ils ont droit.

La commission des lois n'a pas été saisie de cet amendement, mais elle a essayé de parvenir à des solutions telles que l'expropriation, dont la caractéristique propre, naturellement, est d'être utile, ne soit pas trop préjudiciable au propriétaire qu'elle frappe. C'est la raison pour laquelle je pense que la commission des lois aurait donné un avis favorable à ce texte s'il lui avait été soumis.

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

M. Claude Gerbet. J'apporte mon appui au rapporteur de la commission des lois. En effet, si cet amendement avait été soumis à la commission, un grand nombre de ses membres l'auraient certainement voté.

J'ai eu l'honneur de rapporter il y a trois ans un projet de loi sur l'expropriation, que le Gouvernement a finalement retiré. Le problème soulevé par M. Aubert m'avait préoccupé. Le cas qu'il signale est rare, mais peut cependant se produire; il est scandaleux qu'un propriétaire soit obligé d'attendre pendant fort longtemps et qu'ensuite on veuille apprécier la valeur du bien selon ce qu'elle était quatre ou cinq ans auparavant. C'est pourquoi j'approuve l'amendement de M. Aubert.

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

M. Robert Galley, ministre de l'équipement. Le Gouvernement estime que cet article additionnel, placé avant l'article 85, va tout à fait dans le sens des objectifs qu'il s'agisse aussi bien pour protéger les individus contre les excès que peut quelquefois engendrer la loi que pour accélérer les procédures, car nous essayons constamment, au fil de la discussion des articles, d'obtenir cette accélération.

La disposition proposée par M. Aubert présente deux avantages. Le premier est d'éviter de longues hésitations de la part des expropriants entre la clôture de l'enquête et la prise de décision de réaliser ou non l'expropriation; le second, que je viens d'évoquer, est de ne pas laisser longtemps dans l'expectative ou l'incertitude les propriétaires, les locataires, les exploitants agricoles et, plus généralement, toutes les catégories de personnes visées par une expropriation.

Cet article additionnel présente donc, sur le plan général, une importance extrême. Je me réjouis que M. Aubert l'ait présenté, et le Gouvernement est très favorable à son adoption.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 527.

(L'amendement est adopté.)

Article 85.

M. le président. « Art. 85. — I — Le dernier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 modifiée, est abrogé.

« II. — Il est ajouté à l'ordonnance du 23 octobre 1958 un article 19-1 ainsi rédigé :

« Art. 19-1. — Lorsqu'une emprise partielle résultant de l'expropriation, compromet la structure d'une exploitation agricole en lui occasionnant un grave déséquilibre au sens de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 :

« 1° Le propriétaire exproprié peut, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 10 ci-dessus, demander au juge l'emprise totale. Si la demande est admise, il est fait application des troisième et quatrième alinéas de l'article 19 ci-dessus. Dans le cas où le propriétaire exproprié n'est pas lui-même exploitant, le versement par l'expropriant du prix d'acquisition de la portion acquise en sus de la partie expropriée entraîne de plein droit la résiliation du bail, sans indemnité et nonobstant toute clause contraire ;

« 2° L'exploitant qui n'est pas lui-même propriétaire, peut dans le délai d'un mois suivant la notification prévue à l'article 11 (alinéa premier) et lorsqu'il y a résiliation du bail au titre du 1° ci-dessus ou s'il entend ne pas poursuivre l'exploitation demander à l'expropriant et, en cas de refus ou de désaccord sur le montant de l'indemnisation à intervenir, au juge, de fixer, si celui-ci admet le bien-fondé de la demande, les indemnités auxquelles il aurait pu prétendre en application de l'article 11 (alinéa 2) dans le cas où la totalité de l'exploitation aurait été expropriée. L'exploitant doit informer le ou les propriétaires de l'exploitation de la demande qu'il présente à l'expropriant. Le versement des indemnités entraîne de plein droit, si elle n'est déjà intervenue, la résiliation du bail dans les conditions définies au 1° ci-dessus.

« Les parcelles non expropriées abandonnées par l'exploitant et à raison desquelles il a été indemnisé au titre du présent article ne sont pas prises en compte pour le calcul de la participation financière du maître de l'ouvrage prévue par l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 et allouée à l'occasion de l'installation dudit exploitant sur une exploitation nouvelle comparable à celle dont il est évincé du fait de l'expropriation.

« Lorsque, au cours d'une période de neuf ans, plusieurs expropriations sont réalisées sur une exploitation déterminée, le déséquilibre visé au premier alinéa du présent article doit être apprécié pour toute exploitation agricole partiellement expropriée, sous réserve qu'elle ait été gérée depuis le début de la période susvisée par le même exploitant, ou ses descendants par rapport à la consistance de l'exploitation à la date de publication de l'acte déclaratif d'utilité publique préalable à la première expropriation. Il sera toutefois tenu compte dans l'appréciation de ce déséquilibre des améliorations qui auront pu être apportées entre-temps aux structures de l'exploitation.

« III. — Les références faites à l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 par les articles 24 et 54 (alinéa 5) de ladite ordonnance, sont remplacées par une référence aux articles 19 et 19-1. »

La parole est à M. Maurice Cornette, inscrit sur l'article.

M. Maurice Cornette. Monsieur le ministre, mes chers collègues, les dispositions du titre IV, dont nous entamons la discussion, visent à réduire certains inconvénients apparus au fil des années d'application de l'ordonnance de 1958, notamment en ce qui concerne les terres et bâtiments agricoles, leurs propriétaires, mais aussi leurs usagers, c'est-à-dire les exploitants, dans un pays comme le nôtre où les relations entre ces deux catégories sont codifiées par le statut du fermage.

Ces problèmes ont été, ces dernières années, examinés de manière approfondie par le groupe de l'union des démocrates pour la République, et nous apprécions les aménagements apportés.

Toutefois, monsieur le ministre, la rédaction de l'article 85 du projet de loi dont nous délibérons, me conduit, faute de pouvoir déposer des amendements recevables, à vous poser trois questions.

En premier lieu, quelle est la situation des salariés agricoles, lorsque l'expropriation conduit à un déséquilibre grave ou une emprise totale d'une ou plusieurs exploitations qui peut entraîner leur licenciement ? Peuvent-ils bénéficier d'une indemnisation, et sur quelles bases, ou, tout au moins — car tel me paraît être le cas — bénéficier des dispositions applicables aux salariés victimes de licenciement pour motif économique ?

En deuxième lieu, le propriétaire exproprié partiellement peut demander l'emprise totale, si l'exploitation est déséquilibrée. Ne serait-il pas opportun, dans le cas de terres louées à un exploitant, que celui-ci soit obligatoirement informé par le propriétaire de cette demande et, naturellement, de la suite donnée ? Ce serait d'ailleurs une légitime réciprocité d'obligation puisque, au 2° de l'article 85, il est prévu que l'exploitant doit informer le ou les propriétaires des terres qu'il loue de la demande d'emprise totale qu'il peut lui aussi éventuellement présenter à l'expropriant.

En troisième lieu, le versement par l'expropriant du prix d'acquisition de la portion acquise en sus de la partie expropriée, lors de demande d'emprise totale, entraîne de plein droit la résiliation du bail. Mais le texte du projet précise : « sans indemnité et nonobstant toute clause contraire ».

Le cas est peut-être plus délicat. Que signifient exactement, monsieur le ministre, les mots « sans indemnité » qui sont apparus à nombre d'entre nous remarquablement ambigus ?

S'agit-il de l'indemnité due au propriétaire et de l'exclusion du droit, par exemple, à l'indemnité de réemploi admise pour les terres expropriées ? Telle est l'interprétation actuelle, qui est à mon sens regrettable.

S'agit-il d'une non-indemnisation de l'exploitant ? Il y aurait alors contradiction avec les dispositions du 2° de l'article 85 et avec les dispositions de l'article 830-1 du code rural précisant que la résiliation du bail avant son terme normal entraîne, au bénéfice du preneur, l'indemnisation du préjudice qu'il subit comme en cas d'expropriation.

Il convient dans cette affaire, monsieur le ministre, de se souvenir que, très fréquemment, un même exploitant est installé sur les terres appartenant à plusieurs propriétaires. Je citerai une région que j'ai quelques raisons de bien connaître où l'on compte 300 000 propriétaires pour 52 000 exploitants.

Toute résiliation de bail avant le terme prévu, même pour une partie de l'exploitation et sans qu'il y ait pour autant déséquilibre grave, constitue un préjudice. Qui pourra assurer au preneur en place que l'expropriant devenu propriétaire des parcelles acquises en sus de celles qui sont expropriées lui accordera un bail, et dans quelles conditions ?

Je me permets de vous demander, monsieur le ministre, d'éclairer notre assemblée sur les trois points que j'ai évoqués et de préciser votre position, d'envisager, si cela est possible, le dépôt d'amendements au texte actuel de l'article 85 ou, tout au moins, de tenir compte dans les textes d'application — d'y insiste — de ces remarques que nous estimons importantes et fondées.

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

M. le ministre de l'équipement. Je remercie d'abord M. Cornette d'une part d'avoir soulevé et exposé ces trois questions fondamentales et importantes et, d'autre part, d'avoir eu la courtoisie de m'en faire connaître la teneur à l'avance afin que je puisse préparer plus facilement mes réponses.

Vous m'avez demandé en premier lieu, monsieur Cornette, si les salariés agricoles, en cas d'application des dispositions de l'article 85 du projet de loi, pourraient bénéficier de la législation relative aux licenciements pour cause économique.

Il m'est assez difficile de prendre position sur ce problème, au nom du Gouvernement, sans avoir recueilli — et je ne peux le faire ce matin — l'avis de mes collègues du travail et de l'agriculture. Mais, sous cette réserve et après avoir consulté les spécialistes de mon ministère, il m'apparaît d'ores et déjà possible de vous indiquer que les termes de la loi du 3 janvier 1975 semblent, selon cette première interprétation, être suffisamment généraux pour couvrir l'hypothèse que vous envisagez. Mais il est nécessaire et c'est ce que je me propose de faire, de procéder à une vérification en matière de jurisprudence, afin d'éclairer plus complètement ma réponse ; je vous ferai parvenir ces renseignements complémentaires.

En deuxième lieu, vous avez souligné l'importance que vous attachiez au fait que l'article 85 fait obligation à l'exploitant agricole d'informer le propriétaire de sa demande d'emprise totale, sans qu'une obligation de même nature soit mise à la charge du propriétaire. Vous avez estimé qu'il y avait là une omission, que j'accepte bien volontiers de reconnaître, d'autant plus qu'il semble facile de la réparer en insérant dans le texte de l'article 85, après la première phrase du 1° du paragraphe II, la phrase suivante : « Il... » — il s'agit du propriétaire — « ... doit en informer le ou les exploitants. » Cette rectification répondra sans doute à votre préoccupation.

En troisième lieu, vous m'avez demandé de préciser la situation de l'exploitant dans l'hypothèse où le propriétaire aurait demandé l'emprise totale.

L'examen de la situation montre que l'exploitant aura deux possibilités. La première sera de poursuivre son exploitation, mais il s'agit là, comme vous l'avez fait remarquer, d'une hypothèse assez théorique. En effet, si le propriétaire a pu obtenir l'emprise totale c'est parce que la structure de l'exploitation était gravement déséquilibrée et ce déséquilibre ne peut que gêner l'exploitant à son tour.

Il m'apparaît donc beaucoup plus normal et légitime que l'exploitant utilise la deuxième possibilité qui s'offre à lui : demander l'éviction totale. Dans ce cas il aurait droit à une indemnisation de la part de l'expropriant qui s'est substitué au propriétaire.

Voici quelles indications générales il m'est possible, monsieur Cornette, à ce stade de la discussion, de donner en réponse à votre propos. Mais je pense que l'examen des amendements permettra de préciser la situation et qu'un échange de vues entre vous-même, le Gouvernement et la commission, fera progresser le débat dans le sens que vous avez souhaité.

M. le président. MM. Godon, Lauriol et Ribes ont présenté un amendement n° 392 libellé en ces termes :

« Avant le paragraphe I de l'article 85, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« Le premier alinéa de l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 est modifié comme suit :

« Lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion d'immeuble bâti et si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales, l'exproprié peut, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 11 ci-dessus, demander au juge l'emprise totale. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, la commission ayant donné un avis favorable à cet amendement, je vais essayer d'exposer les idées qui ont animé ses auteurs.

Auparavant, monsieur le ministre, je regretterai, comme M. Cornette, que la législation sur l'expropriation se complique chaque jour davantage et devienne de plus en plus inaccessible au commun des mortels. Certes, ni vous ni la commission n'y pouvez rien. Mais peut-être ne serait-il pas inopportun que le Gouvernement, et singulièrement le ministère de la justice, réfléchissent à l'intérêt d'une refonte de notre législation de l'expropriation dont on propose au Parlement, à chaque réforme foncière, à chaque réforme de l'urbanisme ou à toute autre occasion la modification, le résultat en étant des articles qui n'en finissent pas et des situations que personne ne comprend.

Je vous demande par avance d'excuser la commission pour ses difficultés qui risquent de surgir au cours de la discussion, car les textes sont d'une complexité telle que je ne suis pas parvenu à y comprendre grand-chose !

L'amendement n° 392 tend à faire figurer, à l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, une disposition analogue à celle qui est inscrite dans le nouvel article 19-1 tel qu'il nous est proposé et qui concerne l'emprise partielle d'une exploitation agricole. MM. Godon, Lauriol et Ribes proposent d'étendre au propriétaire d'un immeuble bâti dont l'expropriation n'est que partielle la faculté de demander l'emprise totale.

En fait, cette possibilité est déjà prévue, mais le rappel nous a paru utile et le Gouvernement pourrait accepter l'amendement.

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

M. le ministre de l'équipement. Je répondrai d'abord à M. Fanton que le Gouvernement est tout à fait conscient de la complexité des procédures d'expropriation. Je lui annonce qu'un code de l'expropriation, regroupant l'ensemble des textes afin d'essayer d'y mettre un peu d'ordre, sera prochainement discuté et sans doute adopté par le Gouvernement, comme il l'a souhaité.

S'agissant de l'amendement n° 392, le Gouvernement émet un avis favorable à son adoption.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 392.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. MM. de Gastines, Chambon, Glon, Malouin et Crenn ont présenté un amendement n° 483 conçu comme suit :

« Dans le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 85, substituer aux mots : « au sens de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 », les dispositions suivantes :

« — soit au sens de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 ;

« — soit lorsque ladite emprise portant sur une exploitation d'une superficie égale ou inférieure à la surface minimale d'installation réduit la surface agricole utile de plus de 5 p. 100 ;

« — soit lorsqu'une emprise de 5 p. 100 ou plus a pour effet de ramener la superficie de l'exploitation agricole au-dessous de la surface minimale d'installation. »

La parole est à M. Maurice Cornette.

M. Maurice Cornette. Monsieur le ministre, cet amendement vise à rendre plus précise la notion de déséquilibre grave puisqu'en fait la demande éventuelle d'emprise totale sera entièrement fondée sur l'appréciation de cette notion.

Les auteurs de l'amendement estiment que l'interprétation de l'article 10 de la loi du 8 août 1962 est trop imprécise et en fait inapplicable, notamment parce qu'il faut faire appel à des critères de productivité dont aucune définition n'est donnée, définition qui de toute manière se révèle dans la plupart des cas délicate.

En conséquence, ils proposent de retenir le critère d'une emprise supérieure à 5 p. 100. Ce taux est en effet retenu par les textes en matière de remembrement connexe à l'expropriation. C'est le taux maximum d'emprise en superficie que doit subir chaque exploitation sans qu'elle se trouve déséquilibrée.

Ce critère est donc bien celui qui est recherché et dont l'application serait la plus facile.

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

M. André Fanton, rapporteur. La commission des lois n'a pas donné un avis favorable à cet amendement.

En effet, il existe des dispositions concernant le déséquilibre de l'exploitation agricole. Les auteurs de l'amendement souhaitent que ce déséquilibre soit constaté lorsqu'on réduit la surface agricole utile de plus de 5 p. 100 ou lorsque l'emprise de 5 p. 100 a pour effet de ramener la superficie de l'exploitation agricole au-dessous de la surface minimale d'installation.

La commission a considéré qu'il existait des règles — elles sont peut-être discutables et sont en tout cas discutées — qui sont fixées notamment par l'article 2 du décret du 5 avril 1958 et qui couvrent les cas de déséquilibre auxquels les auteurs de l'amendement font allusion.

Par ailleurs, la commission n'a pas très bien saisi la signification exacte de l'amendement. Le taux de 5 p. 100 est en effet très modeste, même s'agissant d'une exploitation dont la taille est proche de la surface minimale d'installation.

De surcroît cette notion risque d'entraîner de nouvelles querelles. En effet, l'application des dispositions de l'article 2 du décret de 1968 a donné lieu à une jurisprudence abondante, mais contestée. Et si nous votions cet amendement nous risquons d'aggraver encore les difficultés d'interprétation.

Cela confirme les propos que j'ai tenus tout à l'heure sur la complexité des textes qui régissent l'expropriation. Ces textes doivent être revus dans leur ensemble. Vous nous avez annoncé, monsieur le ministre, qu'on allait procéder à leur codification. Puis-je émettre le vœu que celle-ci n'aboutisse pas à une aussi grande complexité que celle que nous connaissons pour le code de l'urbanisme ?

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

M. le ministre de l'équipement. La notion de grave déséquilibre, telle qu'elle est définie à l'article 2 du décret n° 68-333 du 5 avril 1968, pris en application de l'article 10 de la loi du 8 août 1962, est très précise.

Pour qu'il y ait grave déséquilibre, il faut que soit remplie l'une des conditions suivantes : un bâtiment essentiel ne peut être reconstruit ; la valeur de productivité des terres expropriées est supérieure à 35 p. 100 au sens de l'article 21 du code rural ; la valeur de productivité des terres expropriées est supérieure à 10 p. 100 et la surface restante est inférieure à la surface minimum visée à l'article 188-3 du code rural ; ou, enfin, il est impossible, en poursuivant l'exploitation, de couvrir normalement les charges non réductibles subsistant après l'expropriation. Ainsi le déséquilibre peut être apprécié sur la base de critères précis découlant du code rural ou de textes applicables en matière agricole.

La notion de « surface agricole utile » à laquelle les auteurs de l'amendement voudraient se référer, n'est pas réglementée par un texte propre à l'agriculture. Il ne serait donc pas opportun de l'introduire en matière d'expropriation, car cela ne ferait qu'apporter une confusion supplémentaire.

En outre, il me paraît essentiel, pour une certaine cohérence des textes applicables en matière d'expropriation, que les critères retenus pour la réquisition d'emprise totale, c'est-à-dire ceux de l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, et ceux qui déterminent les aides spécifiques aux agriculteurs expropriés — qui sont fixés par l'article 10 de la loi du 8 août 1962 — soient identiques et cohérents.

C'est la raison pour laquelle, comme la commission, le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 483.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 483.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 488 libellé comme suit :

« Dans le troisième alinéa 1° du paragraphe II de l'article 85, substituer aux mots : « prévue à l'article 10 ci-dessus », les mots : « prévue à l'article 11 ci-dessus ».

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur le président, je déplore maintenant l'amendement que j'annonçais implicitement dans ma réponse à M. Cornette.

Après la première phrase du 1° du paragraphe II de l'article 85, je souhaite ajouter la phrase suivante : « Il doit en informer le ou les exploitants », « il » étant le propriétaire.

Quant à l'amendement n° 488, il tend à compléter les dispositions de l'amendement n° 392 que l'Assemblée vient d'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 488 ?

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement est en effet la conséquence de l'amendement n° 392.

La commission l'accepte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 488.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement du Gouvernement ainsi libellé :

« Après la première phrase du 1° du paragraphe II de l'article 85, ajouter la phrase suivante : « Il doit en informer le ou les exploitants. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. André Fanton, rapporteur. Pour éclairer l'Assemblée, je précise que le début du 1° du paragraphe II de l'article 85, si cet amendement était adopté, et compte tenu de l'adoption de l'amendement n° 488, se lirait désormais de la façon suivante :

« 1° Le propriétaire exproprié peut, dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 11 ci-dessus, demander au juge l'emprise totale. Il doit en informer le ou les exploitants. »

La commission aurait, à l'évidence, donné un avis favorable à cet amendement qui améliore le texte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement du Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. MM. Godon, Lauriol, Ribes ont présenté un amendement n° 393 rédigé ainsi :

« Supprimer la troisième phrase du troisième alinéa (1°) du paragraphe II de l'article 85. »

La parole est à M. Wagner.

M. Robert Wagner. Cet amendement est la conséquence de l'amendement n° 392. Si l'article 85 apporte une amélioration, il n'en reste pas moins qu'une injustice demeure à l'encontre des exploitants. Puisqu'un avantage est donné au propriétaire, il faut éviter de pénaliser l'exploitant.

Je saisis l'occasion pour poser à M. le ministre une question qui aurait peut-être davantage sa place à l'article 87, mais à laquelle je souhaiterais avoir une réponse immédiate.

Vous avez tout à l'heure, monsieur le ministre, évoqué la préparation d'un code des expropriations. Est-ce que dans ce code des expropriations seront également inscrites des dispositions relatives aux servitudes et à leur indemnisation éventuelle ?

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

M. le ministre de l'équipement. Nous allons probablement parler abondamment de cette question à l'article 87. Vous vous apercevrez, alors, monsieur Wagner, que le Gouvernement entend se montrer très strict sur le principe de l'indemnisation des servitudes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 393 ?

M. André Fanton, rapporteur. La commission ne partage pas l'avis de M. Wagner en ce qui concerne le rapport qu'il peut y avoir entre l'amendement n° 393 et l'amendement n° 392. Les signataires en sont les mêmes, mais je ne suis pas sûr que ces deux amendements aient un rapport étroit.

La commission pense que les auteurs de l'amendement commettent une confusion, qui apparaît dès le troisième alinéa de l'exposé des motifs. Je lis, en effet : « Il semble résulter de l'article que, lorsque le propriétaire aura demandé et obtenu l'acquisition de parcelles dont l'expropriation n'était pas prévue au départ, les baux de ces parcelles seront résiliés de plein droit et sans indemnité pour l'exploitant preneur en place. » En conséquence de quoi ils ajoutent :

« Il revient donc au propriétaire bénéficiaire de l'emprise totale d'indemniser son fermier, ce qui expose celui-ci à des aléas et à des retards évidemment non prévus au bail. »

Or, le 2° de l'article 85 prévoit la situation qui semble préoccuper MM. Godon, Lauriol et Ribes. Il dispose en effet :

« L'exploitant qui n'est pas lui-même propriétaire, peut dans le délai d'un mois suivant la notification prévue à l'article 11 (alinéa premier) et lorsqu'il y a résiliation du bail au titre du 1° ci-dessus ou s'il entend ne pas poursuivre l'exploitation demander à l'expropriant, et en cas de refus ou de désaccord sur le montant de l'indemnisation à intervenir, au juge, de fixer, si celui-ci admet le bien-fondé de la demande les indemnités auxquelles il aurait pu prétendre en application de l'article 11 (alinéa 2) dans le cas où la totalité de l'exploitation aurait été expropriée. »

De quoi s'agit-il ? En fait, de l'hypothèse où la collectivité poursuit une expropriation de terrains agricoles. Cette expropriation touche le propriétaire, mais elle a, naturellement, des conséquences pour l'exploitant. L'indemnité est versée au propriétaire. Il se peut que l'exploitation puisse continuer, pendant un délai qui n'est pas éternel mais qui peut quelquefois s'étaler sur plusieurs années. Le problème qui est alors posé est de savoir quelles vont être les relations entre l'exploitant agricole qui entend poursuivre son exploitation et celui qui est devenu son nouveau propriétaire, c'est-à-dire l'expropriant.

Les craintes des auteurs de l'amendement ne me semblent pas fondées puisqu'en réalité c'est à l'expropriant qu'il appartiendra de régler l'indemnité due dans cette hypothèse. Il s'établira entre l'exploitant et le nouveau propriétaire un lien qui ne sera naturellement que provisoire, puisque l'expropriation a eu lieu à des fins d'utilité publique et non pour continuer à exploiter la terre. Au bout d'un certain temps, les choses se régleront comme le prévoit l'article 19-1 nouveau, 2°.

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

M. le ministre de l'équipement. M. le rapporteur vient d'exposer une thèse très voisine de celle du Gouvernement. Les textes étant déjà fort complexes, il n'y a pas lieu de les alourdir davantage.

M. André Fanton, rapporteur. Certes !

M. le ministre de l'équipement. Cet amendement ne serait pas pleinement utile. Le Gouvernement est donc défavorable à son adoption.

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

M. Maurice Cornette. Monsieur le ministre, je me permets de renouveler ma question : pourquoi avoir introduit les mots : « sans indemnité » dans la troisième phrase de l'article 19-1°, qui, effectivement, concerne les seuls propriétaires ?

Je pense que dans l'esprit des rédacteurs du texte, il ne peut s'agir que d'une indemnité due au propriétaire en sus du prix convenu pour la terre qu'il cède au-delà des parties expropriées. Cela ne peut donc viser à mon avis — mais j'aimerais que vous le précisiez — que l'indemnité dite de réemploi.

J'appelle votre attention sur le cas suivant : un propriétaire se trouve exproprié pour une partie de ses terres. Il obtiendra le prix convenu, soit à l'amiable, soit par l'intervention du juge, plus une indemnité de réemploi de l'ordre de 25 p. 100. Il peut demander l'acquisition du reste de ses terres et risque alors ne ne pas recevoir le même prix.

Il perdra le bénéfice de l'indemnité de réemploi de 25 p. 100, alors que cette seconde vente est directement liée à l'expropriation. Le propriétaire est conduit à vendre le reste de son bien parce qu'un acte d'utilité publique d'expropriation a rendu ce bien déséquilibré.

C'est pour cela que plusieurs amendements ont été déposés et que plusieurs interrogations vous sont faites sur le sens exact de ces mots « sans indemnité », qui nous apparaissent difficilement explicables.

M. le président. Souhaitez-vous répondre, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'équipement. Votre compétence, monsieur Cornette, est certainement supérieure à la mienne, mais je crois que la confusion qui est en train de s'établir résulte du fait que vous ne tenez pas compte, en matière de réquisition d'emprise totale, que le juge fixe le prix d'acquisition du terrain, mais ne fixe jamais une indemnité d'expropriation. C'est ce qui motive la position que j'ai prise.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 393.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Bertrand Denis a présenté un amendement n° 473 ainsi rédigé :

« A la fin du troisième alinéa (1°) du paragraphe II de l'article 85, substituer aux mots : « sans indemnité et nonobstant toute clause contraire », les mots : « l'indemnisation de l'exploitant étant versée directement par l'expropriant. »

La parole est à M. Bertrand Denis.

M. Bertrand Denis. Avant d'exposer les motifs de mon amendement n° 473, j'indique à l'Assemblée que je viens de modifier mon texte en précisant que mon intention n'est pas de substituer mais d'ajouter aux mots : « sans indemnité et nonobstant toute clause contraire » les mots : « l'indemnisation de l'exploitant étant versée directement par l'expropriant ».

Quelle est la philosophie de cet amendement ? Je désire qu'il soit clairement affirmé que c'est bien l'expropriant qui fait son affaire de la discussion avec l'exploitant. Il n'est pas bon de laisser croire à l'exploitant que c'est le propriétaire qui réglera l'indemnisation pour privation de jouissance, due au preneur à bail. De telles imprécisions provoquent des querelles. Comme M. Fanton le disait tout à l'heure, notre droit en matière d'expropriation est bien assez compliqué !

On m'a objecté que dans le paragraphe suivant figurait le détail de l'indemnisation de l'exploitant. C'est exact, mais ce paragraphe n'est pas rédigé avec assez de clarté pour être compris par une personne non avertie.

A l'heure actuelle, la tendance, en matière de droit, est de dire les choses de telle façon que chacun puisse les comprendre et ne soit pas obligé — excusez-moi, messieurs les juristes — d'aller chaque fois consulter un homme de l'art. Chacun doit pouvoir apprécier la portée d'un texte, même s'il n'a pas fait des études de droit.

Je précise que mon amendement n'apporte pas une innovation. Je résume seulement ce que contient le paragraphe suivant afin que tout soit clair et précis pour le lecteur.

M. le président. Votre amendement, monsieur Bertrand Denis, serait donc rectifié de la manière suivante :

« Compléter le troisième alinéa (1°) du paragraphe II de l'article 85, par les mots : « l'indemnisation de l'exploitant étant versée directement par l'expropriant. »

M. Bertrand Denis. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement rectifié ?

M. André Fanton, rapporteur. La commission avait délibéré sur la proposition initiale de M. Bertrand Denis, qui conduisait à la substitution d'un membre de phrase à un autre. Elle avait donné un avis défavorable, considérant qu'il s'agissait d'un problème identique à celui qui était posé dans l'amendement précédent.

Mais M. Bertrand Denis vient de faire appel à notre souci de la clarté. Or, je suis de ceux qui apprécient la clarté. Je l'ai dit tout à l'heure : je ne comprends plus rien à la législation concernant l'expropriation.

Toutefois, je ne suis pas certain que la nouvelle proposition de M. Bertrand Denis clarifie beaucoup le problème. Je me permets de le lui dire avec amitié. D'abord, il faudrait parler d'indemnité et non d'indemnisation, car c'est bien une indemnité qui est versée à l'exploitant.

Je reconnais avec M. Bertrand Denis que le paragraphe II est rédigé — pardonnez-moi, monsieur le ministre — dans des conditions incroyables de confusion et de complexité. Le courage a manqué à la commission des lois pour récrire tout cela. Elle l'a fait pour les deux premiers titres, mais quand elle est arrivée à l'expropriation, les bras lui en sont tombés !

Je ne pense pas qu'il soit possible d'ajouter la phrase proposée. La rédaction serait alors la suivante, et je vous laisse le soin d'apprécier, monsieur Bertrand Denis, comment les gens pourraient comprendre : « Dans le cas où le propriétaire exproprié n'est pas lui-même exploitant, le versement par l'expropriant du prix de la portion acquise en sus de la partie expropriée entraîne de plein droit la résiliation du bail, sans indemnité et nonobstant toute clause contraire, l'indemnisation de l'exploitant étant versée directement par l'expropriant. » Je ne suis pas sûr que cela allège beaucoup le texte, d'autant que le paragraphe suivant va exactement dans ce sens.

Naturellement, ce n'est pas une affaire de la plus haute importance. Mais je crois que si vous retiriez votre amendement, monsieur Bertrand Denis, le Gouvernement aurait néanmoins des indications pour sa future codification. Je me permets de profiter de l'occasion pour dire au Gouvernement que si la codification consiste simplement à proposer une numérotation différente de celle d'aujourd'hui et à faire les deux parties avec L. 428 et R. 478 — comme dans le code de l'urbanisme qui est un volume de six cents pages rédigé, semble-t-il, à la satisfaction des spécialistes, mais sans que personne d'autre qu'eux-mêmes n'y comprenne quelque chose — ce ne sera pas une bonne codification.

Il faudrait tout récrire en simple français, si possible en consultant les intéressés qui se bornent à appliquer les textes. Ce n'est peut-être pas une revendication excessive, le simple français compréhensible, étant naturellement le bon français, comme dirait M. Lauriot.

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

M. Claude Gerbet. Je ferai observer à M. le rapporteur que si effectivement la commission des lois n'a pas donné un avis favorable à l'amendement n° 473, c'est parce que celui-ci revenait sur un principe inscrit dans cet article.

M. André Fanton, rapporteur. Mais non !

M. Claude Gerbet. Vous venez de le dire. Principe selon lequel il ne pouvait y avoir d'indemnisation pour le propriétaire. Cela voulait dire *à contrario* qu'il pouvait y avoir une indemnisation pour le fermier.

M. Bertrand Denis a eu raison, à mon avis, de rectifier son amendement et d'écrire « ajouter » au lieu de « substituer ». La phrase est compréhensible, monsieur le rapporteur. Il faut, en effet, préciser que l'indemnisation de l'exploitant est versée directement par l'expropriant.

Répondant à une considération d'ordre plus général, ayant été moi-même rapporteur du projet, je vous affirme, monsieur Fanton, que la loi sur l'expropriation n'est pas aussi confuse que vous voulez bien le dire.

M. André Fanton, rapporteur. Pas pour vous qui êtes un spécialiste !

M. Claude Gerbet. Certes, une codification serait nécessaire, mais tant qu'on n'aura pas eu le courage de refondre une autre loi plus ancienne, celle de septembre 1948 sur les loyers, que personne ne comprend plus, il sera facile de critiquer la loi sur l'expropriation, qui, elle, est parfaitement compréhensible.

M. André Fanton, rapporteur. M. Gerbet est un spécialiste, cela se voit !

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

M. Hubert Dubedout. Je suis sensible à l'argument de M. Bertrand Denis.

Car, effectivement et généralement, lorsqu'il y a expropriation et que le propriétaire n'accepte pas le règlement amiable, une procédure est engagée et le problème du versement de l'indemnité au locataire — ou au fermier dans le cas évoqué — se pose, ce locataire ne devant d'ailleurs pas attendre que la juridiction compétente ait procédé à l'examen de l'affaire pour chercher à reloger sa famille.

A partir du moment où une menace pèse sur lui du fait de l'expropriation de son propriétaire, il devrait pouvoir, sans que la consignation des sommes nécessitées par le recours contentieux puisse le gêner, percevoir très rapidement l'indemnité qui lui est due.

C'est pourquoi le souci de M. Bertrand Denis me paraît légitime. Mais je me demande si son amendement a bien sa place dans un article qui concerne la demande d'emprise totale et s'il ne conviendrait pas d'inviter le Gouvernement à examiner le problème dans un cadre plus général.

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

M. le ministre de l'équipement. L'inquiétude que manifeste M. Bertrand Denis est tout à son honneur et il a raison de l'exprimer.

Cela étant, essayons de nous placer sur un plan un peu plus général.

Comment avons-nous rédigé cet article 19-1 ? Dans le 1°, monsieur Bertrand Denis, nous avons voulu régler le problème du propriétaire et, dans le 2°, celui de l'exploitant.

Mon sentiment — je ne suis pas un grand spécialiste du droit et je le dirai autant de fois que cela sera nécessaire — c'est que le membre de phrase que vous proposez d'ajouter — « l'indemnisation de l'exploitant étant versée directement par l'expropriant » — trouverait mieux sa place dans le 2^e, qui traite du problème de l'exploitant.

Je me suis référé au 2^e, et j'ai constaté qu'à la fin de son premier alinéa il est dit : « Le versement des indemnités entraîne de plein droit si elle n'est déjà intervenue la résiliation du bail dans les conditions définies au 1^{er} ci-dessus. »

C'est peut-être là, monsieur Bertrand Denis, que l'on pourrait introduire votre précision, puisque ce paragraphe concerne l'exploitant. Je préférerais donc qu'on l'introduise, si vous estimez utile de le faire, dans le 2^e plutôt que dans le 1^{er} qui concerne le propriétaire exproprié.

Je vais demander à mes collaborateurs de réfléchir sur la manière de vous donner satisfaction sans pour autant bouleverser le sens du texte.

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

M. Bertrand Denis. Monsieur le ministre, je crois que votre idée est bonne. Je vous remercie de l'attention que vous avez apportée à ma suggestion et je pense que la phrase de mon amendement n° 473 pourrait effectivement trouver sa place à l'endroit que vous venez d'indiquer.

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

M. Robert Galley, ministre de l'équipement. Voici donc ce que suggère le Gouvernement. A la fin du premier paragraphe du 2^e, la phrase que j'ai citée serait modifiée de la manière suivante : « Le versement des indemnités par l'expropriant à l'exploitant entraîne de plein droit... » M. Bertrand Denis a ainsi satisfaction.

M. Bertrand Denis. Je remercie M. le ministre et je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 473 rectifié est retiré.

Le Gouvernement a présenté un amendement tendant à rédiger ainsi la dernière phrase du premier alinéa (2^e) du paragraphe II de l'article 85 :

« Le versement des indemnités par l'expropriant à l'exploitant entraîne de plein droit si elle n'est déjà intervenue la résiliation du bail dans les conditions définies au 1^{er} ci-dessus. »

Je mets aux voix cet amendement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Fanton, rapporteur, et M. Charles Bignon ont présenté un amendement n° 302, corrigé, ainsi conçu :

« Au début du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 85, substituer aux mots : « neuf ans », les mots : « dix ans ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Cet amendement consiste à remplacer la période de neuf ans au cours de laquelle plusieurs expropriations sont réalisées par une période de dix ans.

J'entends bien que cette modification peut paraître mineure, mais son auteur l'a déposée pour montrer que cette période n'avait rien à voir avec la durée d'un bail. Elle est à la fois symbolique et importante.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement est d'accord avec la position de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 302 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 303, corrigé, ainsi libellé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 85, après les mots : « par le même exploitant » insérer les mots : « son conjoint ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Dans l'énumération des personnes qui gèrent l'exploitation, il est dit : « par le même

exploitant ou ses descendants ». Pour aligner ce texte sur le statut du fermage, nous proposons d'ajouter également : « son conjoint ».

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° 303 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 85, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 85, ainsi modifié, est adopté.)

Article 86.

M. le président. « Art. 86. — Il est ajouté à l'article 18 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 un alinéa ainsi rédigé :

« Si le propriétaire d'un bien exproprié n'a pu être identifié, le juge fixe l'indemnité pour le compte de qui il appartiendra. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 86.

(L'article 86 est adopté.)

Article 87.

M. le président. « Art. 87. — Le troisième alinéa de l'article 21-II de l'ordonnance du 23 octobre 1958 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il bis. — 1° Peuvent seuls être qualifiés de terrains à bâtir au sens de la présente loi, quelle que soit leur utilisation, les terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article 1^{er} ou, dans le cas visé à l'article 5, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont effectivement desservis à la fois par une voie d'accès, par un réseau électrique, par un réseau d'eau et éventuellement d'assainissement existant à cette date au droit des terrains en cause et de dimensions adaptées à la capacité de ces terrains.

« 2° Les possibilités de construction à retenir pour l'évaluation des terrains à bâtir ainsi qualifiés conformément au 1^{er} ci-dessus ne peuvent excéder celles qui résultent du plafond légal de densité.

« L'évaluation des terrains à bâtir tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient à l'une ou l'autre des dates de référence prévues au 1^{er} ci-dessus et qui dépendent de la capacité des équipements susvisés ainsi que, s'il en existe, des servitudes publiques ou privées, légales ou contractuelles affectant l'utilisation du sol. »

M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 304 rectifié conçu en ces termes :

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'article 87 :

« Les sixième et septième alinéas de l'article 21-II sont remplacés... » (le reste sans changement).

La parole est à M. le rapporteur.

M. André Fanton, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de forme, monsieur le président.

M. le président. Vous êtes d'accord, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'équipement. Oui.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 304 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Fanton, rapporteur, a présenté un amendement n° 305 corrigé, conçu comme suit :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article 87 :

« Il bis. — 1° Peuvent seuls être estimés comme terrains à bâtir au sens de la présente loi, quelle que soit leur utilisation, les terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article premier ou, dans le cas visé à l'article 5, un an avant la déclaration d'utilité publique,

sont effectivement desservis à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, des réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement, de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause. »

Sur cet amendement je suis saisi de quatre sous-amendements n° 516, 517, 518 et 519, présentés par M. Marc Masson :

Le sous-amendement n° 516 est ainsi conçu :

« Dans le texte proposé pour le I^{bis}-1^{er} de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, substituer au mot : « estimés » le mot : « qualifiés ».

Le sous-amendement n° 517 est libellé comme suit :

« Dans le texte proposé pour le II^{bis}-1^{er} de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, après les mots : « réseaux d'eau », insérer les mots : « ou une alimentation en eau potable ».

Le sous-amendement n° 518 est ainsi rédigé :

Dans le texte proposé pour le II^{bis}-1^{er} de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, substituer aux mots : « éventuellement d'assainissement » les mots « dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, par un réseau d'assainissement ».

Le sous-amendement n° 519 est conçu en ces termes :

« A la fin du texte proposé pour le II^{bis}-1^{er} de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, supprimer les mots : « de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause ».

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 305 corrigé.

M. André Fanton, rapporteur. La commission est restée quelque peu perplexe devant le texte du Gouvernement.

Nous proposons deux modifications. Le problème est de savoir ce que l'on entend par terrains à bâtir, puisque c'est à partir de cette définition que les règles concrètes d'expropriation prennent leur valeur.

Le texte en vigueur est ainsi conçu : « Peuvent seuls être estimés comme terrains à bâtir au sens de la présente loi, quelle que soit leur utilisation, les terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article 1^{er}... » « ... sont effectivement desservis à la fois par des voies d'accès... »

Le Gouvernement propose d'abord de remplacer la formule « être estimés comme » par l'expression « être qualifiés de ». A vrai dire, la commission s'est interrogée sur la portée de cette modification. Elle a même posé la question au Gouvernement. Si j'ai bien compris les explications qui nous ont été fournies — car je fais preuve d'une grande prudence pour apprécier ma faculté de compréhension dans ce domaine — le Gouvernement considère que la formule utilisée actuellement a une signification financière. L'expression qu'on vous propose de lui substituer n'impliquerait qu'une simple désignation. Pour être tout à fait franc, je ne vois pas les conséquences que cette modification est susceptible d'entraîner. L'appréciation relève des magistrats. S'ils estiment un terrain comme terrain à bâtir, ils le qualifieront évidemment de terrain à bâtir. S'ils ne le font pas, ils ne pourront pas l'estimer, au sens financier du terme.

La commission des lois a jugé encore plus difficile à comprendre la deuxième modification proposée. Selon le texte en vigueur, les terrains doivent être desservis « à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, des réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement, de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause ». Le projet de loi propose de remplacer « des » voies d'accès par « une » voie d'accès, « des » réseaux d'eau par « un » réseau d'eau et d'ajouter, avant les mots « de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause », les mots « existant à cette date au droit des terrains en cause ».

Une discussion très intéressante s'est ouverte au sein de la commission sur le sens de l'expression « au droit des terrains en cause ». Je crois qu'aucun des commissaires n'a très bien compris, malgré les explications que le ministre de l'équipement nous a fournies. On a dessiné au tableau, mais chacun a fait son propre dessin. Aussi, bien que les résultats soient différents, chacun remplissait les conditions.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Il faudra présenter la loi sous la forme de bandes dessinées. (Sourires.)

M. André Fanton, rapporteur. Comme ce n'est pas le cas, la commission des lois a jugé qu'il valait mieux conserver le texte en vigueur.

Que la décision prise ne vous surprenne pas, monsieur Gerbet.

M. Claude Gerbet. Mais je n'ai encore rien dit, monsieur le rapporteur !

M. André Fanton, rapporteur. C'est vrai, mais vous prenez un air stupéfait. Or vous nous avez expliqué tout à l'heure que le texte actuel était admirable. Sur ce point au moins la commission a suivi votre conseil. (Sourires.)

Pour l'application des dispositions actuelles, la jurisprudence a déjà rencontré de nombreuses difficultés avant de s'établir. Les nouvelles dispositions vont susciter de nouvelles querelles sur le sens de la formule « être qualifiés de » par rapport à l'expression « être estimés comme ». En outre, tout le monde se demandera ce que signifie la tournure « au droit des terrains en cause ».

En réalité, monsieur le ministre, la commission a le sentiment que le Gouvernement nous propose de nouvelles dispositions parce que la collectivité publique a rencontré quelques mécomptes dans ses rapports avec les juges de l'expropriation. Mais puisque ceux-ci disposent d'un large pouvoir d'appréciation, et s'ils considèrent qu'il s'agit vraiment d'un terrain à bâtir, ils n'auront pas de mal à réaliser une construction juridique, si je puis m'exprimer ainsi, pour justifier leur position.

Quant à l'expression « au droit des », monsieur le ministre, il vous faudrait exposer à l'Assemblée comment vous la comprenez. Nous pourrions peut-être aller ensuite jusqu'au fond des choses.

M. Pierre Mauger. C'est pourtant clair !

M. André Fanton, rapporteur. Je vous présente mes compliments, monsieur Mauger, mais tel n'a pas été le sentiment de la commission.

Pour ces raisons, elle a préféré le maintien des dispositions en vigueur.

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

M. Jean Foyer, président de la commission. Indépendamment des raisons que vient de développer avec beaucoup de force M. le rapporteur, il en est une autre, purement syntaxique, qui me conduirait à ne pas adopter le texte proposé par le projet de loi.

En utilisant l'expression « peuvent seuls être qualifiés de terrains à bâtir... », le Gouvernement fait un abominable solécisme qui me rappelle ce personnage de Courteline qui se plaignait d'avoir été traité de « visu ». (Sourires.) Que l'on écrive, passe encore, « Peuvent seuls être qualifiés terrains à bâtir... », mais non pas « Peuvent seuls être qualifiés de terrains à bâtir... ».

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

M. Eugène Claudius-Petit. Une fois n'est pas coutume, je défendrai le texte du projet.

M. Pierre Mauger. C'est une révolution !

M. Eugène Claudius-Petit. D'abord, pourquoi le Gouvernement nous propose-t-il de remplacer l'expression au pluriel « des voies d'accès » par la forme au singulier : « une voie d'accès » ?

Il existe des exemples innombrables de délicieuses habitations situées au fond de ces rues en impasse qui créent dans les villes le silence et la quiétude au milieu du bruhaha. Ainsi chaque fois que l'on veut construire un hameau ou un petit groupement de maisons individuelles, à l'imitation des villages d'autrefois, on dispose une voie d'accès qui se termine par ce que l'on appelle encore un « tourne- bride », bien qu'il s'agisse maintenant de tourner le volant. On parvient ainsi à créer des zones de silence car tout le bruit provoqué par la circulation purement de passage est supprimé. C'est tout le secret de la quiétude de certains quartiers de Londres qui, même situés en plein cœur de la ville, ne sont desservis que par une seule voie. Il suffit donc de mentionner « une » voie d'accès sans recourir au pluriel.

De même, il n'est pas besoin d'écrire : « des réseaux d'eau ». Puisqu'un seul suffit, pourquoi plusieurs ?

En revanche, j'effacerais volontiers l'adverbe « éventuellement » dans l'expression « par un réseau d'eau et éventuellement d'assainissement ». Dès l'instant que le réseau d'eau existe, il me paraît absolument indispensable de créer le réseau d'assainissement.

M. Bertrand Denis. Mais non !

M. Eugène Claudius-Petit. Si, justement. Après une adduction d'eau, dans certains villages, les eaux usées sont déversées sur certains champs prévus à cet effet. En fait, la technique de l'épandage conduit à la pollution des nappes phréatiques. Tous les hygiénistes et tous ceux qui s'occupent d'écologie le savent.

Dès que l'on construit un réseau d'eau, la consommation par personne passe de dix à douze litres par jour à cent ou deux cents litres. Là est tout l'intérêt de l'affaire. C'est pourquoi, d'ailleurs, la gestion des eaux et celle des égouts peut se faire par le même service et on a maintenant le droit d'inclure dans le prix de l'eau l'amortissement de l'installation des égouts. Si nous ne comprenons pas cela, nous sommes vraiment abâtardis ! Quand les Romains construisaient une cité, ils commençaient par les égouts, avant de bâtir les maisons. La ville de Fez, au Maroc, est tout entière construite en fonction du système de circulation des eaux qui forment les égouts de la ville.

La suppression de l'adverbe « éventuellement » est la seule petite modification que j'aimerais voir apporter.

M. le président. La parole est à M. Masson, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour soutenir les sous-amendements n° 516, 517, 518 et 519 à l'amendement n° 305 corrigé de la commission des lois.

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Le premier sous-amendement conserve une expression du projet qui me semble opportune. Les trois autres ne sont que la reprise d'amendements que la commission de la production et des échanges avait adoptés.

Nous cherchons à définir les terrains à bâtir et les critères de leur évaluation. Le mérite du projet qui nous est soumis est de séparer la définition de l'évaluation. Il essaie d'abord de dégager des règles qui serviront à définir le terrain à bâtir ou qui permettront de reconnaître à un terrain cette qualité. Il tente ensuite de préciser les critères qui serviront à l'évaluation de ce terrain.

La commission de la production et des échanges préfère le mot « qualifiés » au mot « estimés » parce que le second peut prêter à confusion. C'est l'objet du sous-amendement n° 516. Le verbe « estimer » peut signifier aussi bien « évaluer » que « qualifier ». Puisqu'il s'agit de définir le terrain à bâtir, utilisons donc le mot « qualifiés », non pas « qualifiés de » mais « qualifiés comme », ce qui serait peut-être plus français.

En présentant son amendement, la commission des lois n'a pas modifié la suite de l'article 87. Ainsi subsisterait dans le deuxième alinéa l'expression « terrains à bâtir ainsi qualifiés ». Si l'amendement n° 305 corrigé était adopté tel quel, la rédaction du premier paragraphe de l'article II bis ne serait pas en harmonie avec celle du deuxième.

Le sous-amendement n° 517 concerne les réseaux d'eau. Pour qu'un terrain puisse être qualifié terrain à bâtir, le projet exige plusieurs conditions : une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau et éventuellement un réseau d'assainissement.

La commission de la production et des échanges a pensé qu'il n'était pas indispensable d'exiger que le terrain soit desservi par un réseau d'eau. En effet, aux termes du premier alinéa de l'article R 110-11 du code de l'urbanisme, des dérogations peuvent être accordées à l'obligation de réaliser des installations collectives de distribution d'eau. En insérant après les mots « réseaux d'eaux », les mots « ou une alimentation en eau potable », un terrain desservi par une alimentation individuelle en eau potable pourra être considéré comme terrain à bâtir, même s'il n'est pas raccordé à un réseau de distribution d'eau, ce qui paraît inutile dès lors qu'il possède une source individuelle.

Le sous-amendement n° 518 concerne les réseaux d'assainissement. Dans l'expression « et éventuellement d'assainissement » l'adverbe nous a paru bien imprécis. C'est pourquoi nous avons pensé que l'expression serait avantageusement remplacée par les mots « dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, par un réseau d'assainissement ». Autrement dit, pour être qualifié comme terrain à bâtir, il faudra que le terrain soit pourvu d'un réseau d'assainissement, dans la mesure où cette condition est exigée par les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique.

Par le sous-amendement n° 519, nous vous proposons de supprimer les mots « de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause ».

En effet, il nous a semblé que l'amendement interdirait peut-être de qualifier comme terrain à bâtir un terrain dont les réseaux n'assureraient qu'une desserte jugée insuffisante par suite de saturation. Nous avons pensé que la qualité de terrain à bâtir devait tout de même être reconnue à ces terrains. Si les réseaux n'assurent qu'une desserte partielle ou insuffisante, seul le prix devrait s'en ressentir.

En effet, la jurisprudence admet que l'insuffisance éventuelle de la desserte n'empêche pas un terrain d'être déclaré terrain à bâtir, mais la fixation du montant d'un prix ou d'une indemnité doit logiquement en tenir compte.

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

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, M. Gerbet a présenté un amendement n° 404 qui, s'il n'est pas transformé en sous-amendement à l'amendement de la commission, risque de ne plus pouvoir être défendu.

En effet, si par hasard l'Assemblée adopte l'amendement de la commission, monsieur Gerbet, le votre n'aura plus d'objet. Cela vous a été indiqué hier au sein de la commission des lois : je vous le rappelle à toutes fins utiles.

M. Claude Gerbet. Je vous en remercie. Dans ces conditions, je vais présenter un sous-amendement, tout en maintenant mon amendement, pour le cas où celui de la commission ne serait pas adopté.

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, il faut alors appeler le sous-amendement de M. Gerbet puisque c'est sur ce point que la discussion demande à être complétée.

M. le président. M. Gerbet a présenté, à l'amendement n° 305 corrigé de la commission, un sous-amendement ainsi conçu :

« Après les mots « effectivement desservis », insérer les mots : « à proximité immédiate des terrains en cause. »

La parole est à M. Gerbet.

M. Claude Gerbet. M. Fanton a déclaré tout à l'heure qu'il ne comprenait pas grand-chose au texte sur l'expropriation. Sans doute existe-t-il une grâce d'être pour les rapporteurs, car M. Fanton, rapporteur, comprend fort bien ce que M. Fanton prétend ne pas comprendre.

Le sous-amendement que je présente revêt une grande importance, car il touche à la définition des terrains à bâtir.

M. le rapporteur a affirmé tout à l'heure que le juge peut tout faire. Eh bien non, monsieur Fanton ! Quand le législateur veut enserrer le juge dans certaines limites, le juge se tient à l'intérieur de celles-ci.

Le problème de la définition des terrains à bâtir n'est pas nouveau. Le Gouvernement s'y était attaqué dans le projet de loi dont j'étais rapporteur et avait dû le retirer en raison de l'hostilité que l'Assemblée avait manifesté au cours de la discussion générale.

Nous nous trouvons en présence de trois conceptions. Le système actuel précise que sont considérés comme terrains à bâtir les terrains qui sont effectivement desservis à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau et, éventuellement, un réseau d'assainissement adapté à la surface des parcelles en cause.

Cette définition permet au juge, et sur ce point M. Fanton a raison, de faire à peu près ce qu'il veut, ce qui peut entraîner des abus.

Le texte du projet se veut beaucoup plus restrictif puisqu'on emploie l'expression « au droit des terrains en cause ». Il est clair que cela signifie que la voie d'accès et les canalisations doivent se trouver « à ras le bord » du terrain, et cela est manifestement trop sévère. En effet, si les canalisations passent à vingt-cinq centimètres, à trois ou cinq mètres du terrain, celui-ci ne pourra pas être considéré comme terrain à bâtir.

La troisième conception, que reflète mon sous-amendement, moins sévère que celle du projet, mais moins libérale que la législation en vigueur qui entraîne des abus, consiste à dire que les canalisations doivent passer à proximité immédiate des terrains en cause.

Le juge pourra apprécier s'il peut aller jusqu'à vingt-cinq, cinquante ou cent mètres, et une jurisprudence s'établira. Le texte ne doit pas priver le juge de toute faculté d'appréciation.

mais il ne doit pas non plus laisser faire ce qu'il veut. Je fais donc un pas vers vous, monsieur le ministre, mais, de grâce, ne transformons pas un mauvais texte pour la collectivité publique en un texte affreux pour les propriétaires.

M. Pierre Mauger. L'expression « au droit de » n'a jamais eu la signification que vous lui donnez !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n^{os} 516, 517, 518 et 519 de M. Masson ?

M. André Fanton, rapporteur. Je me suis déjà expliqué sur le sous-amendement n^o 516, et je n'y reviens pas.

La commission a émis un avis défavorable au sous-amendement n^o 517 qui tend, après les mots : « réseaux d'eau », à insérer les mots : « ou une alimentation en eau potable ». En effet, l'objectif du Gouvernement est d'exiger un examen très attentif avant de déclarer qu'un terrain est constructible. D'où la discussion sur les mots « estimés » et « qualifiés » et sur les expressions « au droit de » et « à proximité immédiate de ».

Ajouter les mots : « ou une alimentation en eau potable », en permettant de considérer comme constructibles des terrains non desservis par un réseau d'eau augmenterait considérablement le nombre des terrains à bâtir puisque, la France n'étant pas un pays désertique, les techniques modernes permettront de trouver de l'eau dans bien des endroits qui en sont actuellement privés.

M. Pierre Mauger. On ne trouve pas toujours de l'eau potable !

M. André Fanton, rapporteur. Je ne discuterai pas sur la question de savoir ce qu'on appelle de l'eau potable, mais chacun sait ce que l'on qualifiera de telle si cet amendement est adopté. On trouvera toujours que l'eau est potable dès lors qu'on peut l'extraire du sol et la consommer sans trop de risques.

En ce qui concerne le sous-amendement n^o 518, qui ne diffère pas de l'amendement n^o 26, la commission n'a pas d'opinion très précise. Elle l'a repoussé parce qu'elle a estimé qu'il n'apportait pas grand-chose, mais elle s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

Quant au sous-amendement n^o 519, la commission a estimé que la suppression des mots « de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause » pouvait avoir des conséquences graves. En effet, les installations ne sont pas réalisées pour chacune des parcelles prises séparément. Il ne faut pas traiter les terrains différemment au prétexte que la dimension des voies d'accès, du réseau électrique et du réseau d'eau et d'assainissement est plus ou moins bien proportionnée à la superficie des parcelles.

La commission n'a donc pas accepté l'amendement.

Quant au sous-amendement de M. Gerbet, la commission des lois l'a pris en considération. Elle a pensé, en effet, qu'il permettrait au Gouvernement de s'expliquer sur le sens qu'il convenait d'attacher à l'expression « au droit de ». Elle n'en demeure pas moins favorable au texte actuel.

J'appelle l'attention de l'Assemblée sur le fait que nous allons aboutir sur ce point à des interprétations extraordinaires, si j'en juge par ce qu'on peut lire dans les ouvrages de droit — rassurez-vous, je ne les ai pas lus dans leur intégralité — qui consacrent des pages innombrables à la signification d'une modification de mot dans la dernière révision de la loi sur l'expropriation. C'est dire que les spécialistes en chambre et les praticiens de l'expropriation, les avocats spécialistes, vont vivre de beaux jours et pourront revenir devant les tribunaux avec de nouvelles armes, tout espérer, ou tout redouter.

M. Claude Gerbet. Ce que vous dites est manifestement exagéré !

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

M. le ministre de l'équipement. L'Assemblée a commencé à discuter des détails avant que je me sois expliqué sur le fond. Je vais donc le faire maintenant.

La première question qui m'a été posée est celle de savoir pourquoi le Gouvernement avait retenu le terme « qualifiés ».

La raison est très simple. La qualification est la phase préalable à l'estimation. Il faut qualifier quelque chose avant de l'estimer, et pour qualifier un terrain, il faut en déterminer les caractéristiques techniques et juridiques.

Ces caractéristiques sont définies dans le paragraphe II bis-1^o.

Si un terrain donné réunit ces caractéristiques, il est réputé constructible. Mais on ne connaît encore rien de sa valeur qui dépend de bien d'autres critères, en particulier du marché.

Je rejoins donc sur ce point l'explication donnée par M. Masson en disant que qualifier un terrain, c'est le définir, le déterminer ou le réputer constructible, alors que l'estimer, c'est évaluer son prix.

Sans doute, le texte du Gouvernement aurait-il pu être rédigé de manière un peu différente. On aurait pu indiquer : « Peuvent être réputés terrains à bâtir... », ce qui avait la même signification que : « Peuvent être qualifiés de terrains à bâtir... ».

Mais il était possible aussi de choisir une autre formulation sur laquelle j'appelle l'attention de l'Assemblée. Nous aurions pu dire : « La qualification de terrain à bâtir au sens de la présente loi est réservée aux terrains qui... ». Cette formulation est beaucoup plus claire, et nous y reviendrons tout à l'heure.

J'en viens à la signification de l'expression « au droit des terrains », qui a suscité, à juste titre, une longue discussion.

Les terrains ont des formes et des dimensions variées et les équipements les desservent très inégalement. « Au droit des terrains », expression employée par les professionnels, signifie en bordure des terrains. Autrement dit, lorsque les équipements visés bordent un terrain, celui-ci est considéré comme constructible sur une certaine profondeur, et j'insiste sur ce point. En effet, si le terrain est très profond, la partie arrière n'est pas considérée comme constructible, car elle n'est pas effectivement desservie.

Est-il raisonnable d'admettre que l'ensemble d'un très vaste terrain est desservi et peut être qualifié de terrain à bâtir, quand il est frôlé par un tuyau ou un chemin ? S'il en était ainsi, nombre de terrains pourraient être réputés terrains à bâtir. En fait, cette disposition ne concerne pas les petits terrains, mais seulement les grandes propriétés.

Gouvernement entend ainsi mettre en œuvre une jurisprudence qui aboutit, dans le cas d'expropriation concernant de vastes superficies, par exemple après d'importants remboursements, à favoriser indûment les grands propriétaires fonciers. Ceux-ci peuvent en effet exciper très souvent de la viabilisation partielle du domaine leur appartenant pour faire admettre que l'ensemble de leur terrain peut être qualifié de terrain à bâtir.

La rédaction du Gouvernement répond donc à un souci d'équité, et l'on peut effectivement, dans cet esprit, se demander laquelle des deux expressions, « au droit de » et « à proximité immédiate de », est la plus convenable.

À la suite de cette discussion, j'inclinerais plutôt pour la rédaction proposée par M. Gerbet, car elle me paraît de nature à éliminer de mon texte l'inconvénient qu'il a souligné avec son talent de juriste.

Le Gouvernement a donc l'intention d'accepter le sous-amendement n^o 518 de M. Masson et le sous-amendement de M. Gerbet.

Je suggère, monsieur le président, que la séance soit suspendue pour quelques instants, afin que nous insérions dans le texte du projet les sous-amendements qui me paraissent devoir lui apporter une amélioration. Cela nous permettra de présenter un texte cohérent qui recueillera sans doute l'assentiment de l'Assemblée.

M. Pierre Mauger. C'est très raisonnable.

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

M. Claude Gerbet. Puisque l'article 87 comporte un 2^o, il serait peut-être préférable que nous en discutions avant de suspendre la séance ?

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

M. le ministre de l'équipement. Nous pouvons en effet procéder de cette manière.

Cependant, avant d'en terminer, j'indiquerai à M. Masson que si le sous-amendement n^o 518 me paraît améliorer notre texte, je considère, en revanche, comme la commission des lois, qu'il serait dangereux d'accepter le sous-amendement n^o 517 qui tend à insérer les mots « ou une alimentation en eau potable ». En effet, comme l'a fait observer très justement M. le rapporteur, il suffirait de creuser un trou et d'atteindre la nappe phréatique pour que la totalité des terrains soient considérés comme ayant une alimentation en eau potable individuelle.

Je me suis montré très libéral mais, en ce qui concerne le sous-amendement n° 517, je ne puis donc suivre la commission de la production et des échanges.

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

M. Henry Canacos. J'ai cru comprendre que le Gouvernement acceptait le sous-amendement de M. Gerbet.

Cela me semble assez dangereux. En effet, l'expression « au droit de » est tout à fait courante.

M. Claude Gerbet. Non !

M. Henry Canacos. Depuis dix ans que je suis maire, j'ai toujours entendu employer cette expression quand nous avons procédé à une expropriation.

La modification proposée par M. Gerbet me semble de nature à accroître le nombre des terrains susceptibles d'être bâtis, et il serait tout de même extraordinaire qu'au moment où l'on discute d'une loi qui, dit-on, doit permettre de lutter contre la spéculation foncière, on y introduise des dispositions qui favoriseraient cette dernière.

Je suis donc favorable au maintien de l'expression « au droit de ».

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

M. Claude Gerbet. Ce débat n'a rien de politique et nous devrions parvenir à rapprocher nos points de vue. Cependant, il me semble que M. Canacos commet une erreur.

Le texte en vigueur parle des terrains qui sont effectivement desservis.

La pratique des juges est très libérale, car ils peuvent considérer — et souvent ils considèrent — comme effectivement desservis des terrains situés à plusieurs centaines de mètres des réseaux.

Le projet de loi utilise l'expression « au droit de », mais celle-ci ne figure dans aucun texte relatif à l'expropriation. Ma proposition — et je remercie M. le ministre de l'accepter — tend à empêcher que des terrains situés à plusieurs centaines de mètres des réseaux soient considérés comme « desservis », mais laisse au juge une certaine faculté d'appréciation.

Contrairement à ce que vous pensez, je ne souhaite pas libéraliser la législation en vigueur. Sans aller aussi loin que le Gouvernement, j'en restreins considérablement la portée, car elle fait souvent peser de lourdes charges sur les collectivités que je veux défendre.

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

M. Marc Masson, rapporteur pour avis. Je suis très sensible à la suggestion de M. le ministre de l'équipement d'élaborer un nouveau texte de synthèse, mais je voudrais revenir brièvement sur la question des réseaux d'eau.

Prenons un exemple précis.

Supposons que, dans un écart situé à trois kilomètres d'un réseau d'eau — et cela existe — une ferme, construite depuis cinquante ans, soit alimentée en eau potable par un puits fort ancien. La qualité de cette eau est d'ailleurs souvent supérieure à celle qui est apportée par les réseaux de desserte. Les bâtiments d'habitation et d'exploitation sont entourés d'un pré d'une certaine superficie. Or, pour faire passer ou élargir une route ou pour tout autre raison, la moitié du terrain doit être prélevée, précisément celle qui est située à proximité immédiate et au droit même des bâtiments.

En vertu des dispositions qui nous sont proposées, ce terrain bâti depuis longtemps ne pourrait pas être considéré comme terrain constructible.

Cela me paraît choquant et je tenais à appeler votre attention sur ce point, monsieur le ministre.

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

M. Xavier Hunault. Je ne suis pas d'accord sur le sous-amendement de M. Gerbet.

Certes, l'expression « au droit de » n'est peut-être pas très satisfaisante, mais elle dit bien ce qu'elle veut dire. Elle est plus claire et plus précise que la proposition de M. Gerbet.

En effet, que signifie l'expression « à proximité immédiate de » ? Elle laisse au juge une liberté d'appréciation qui ne doit pas être la sienne, mais celle du législateur auquel il appartient de définir les qualités d'un terrain à bâtir.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, tout en comprenant que vous vouliez rédiger un texte qui tienne compte des débats, je souhaite que vous ne preniez pas en considération le sous-amendement de M. Gerbet.

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

M. le ministre de l'équipement. A la réflexion, je souscris à la proposition de M. Gerbet.

En effet, l'expression « au droit de » peut être d'application délicate dans certaines circonstances et notamment pour les bandes de terrains étroites.

Prenons l'exemple d'un terrain de deux cents mètres de long sur trente mètres de large ; la canalisation d'eau longe le petit côté et peut donc être considérée comme étant « au droit de » la totalité du terrain mais certainement pas « à proximité immédiate » de l'autre extrémité de celui-ci.

Dans ce cas — et je réponds ainsi à M. Canacos et à M. Hunault — il est vrai que la formulation proposée par M. Gerbet accorde au juge un plus grand pouvoir d'appréciation et, en définitive, c'est bien ce que nous voulons.

M. le président. Monsieur le ministre, maintenez-vous votre demande de suspension de séance ?

M. le ministre de l'équipement. Oui, monsieur le président. Quelques minutes nous sont nécessaires pour rédiger un amendement.

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Le Gouvernement vient de déposer un amendement n° 528, ainsi conçu :

« Rédiger comme suit le premier alinéa (1^{er}) du paragraphe II bis de l'article 87 :

« 1° La qualification de terrains à bâtir, au sens de la présente loi, est réservée aux terrains qui, quelle que soit leur utilisation un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article premier ou, dans le cas visé à l'article 5, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont effectivement desservis à la fois par une voie d'accès, par un réseau électrique, par un réseau d'eau et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, par un réseau d'assainissement et que ces divers réseaux existent à cette date à proximité immédiate des terrains en cause, et soient de dimensions adaptées à la capacité de ces terrains. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'équipement. Par cet amendement le Gouvernement propose une synthèse de ce qui lui paraît mériter d'être retenu des différents points de vue qui se sont opposés.

Le point central de ce débat est le sens qu'il convient de donner à l'expression « à proximité immédiate » qui figurait dans l'amendement de M. Gerbet et que nous avons conservée.

Pour faciliter l'établissement de la jurisprudence, je préciserai donc que dans l'esprit du Gouvernement cette expression ne peut signifier que : premièrement, l'accès direct à la voirie ; et, deuxièmement, une distance réduite, de l'ordre de quelques mètres, pour les réseaux d'eau et d'assainissement et de quelques mètres ou décimètres pour le réseau électrique.

Dans le cas où le Parlement adopterait cet amendement, c'est à cette interprétation qu'il conviendrait ultérieurement de se référer en cas de litige.

M. le président. Je viens d'être saisi d'un sous-amendement n° 529 présenté par MM. Canacos, Jans et Gouhier et ainsi rédigé :

« A la fin de l'amendement n° 523, substituer aux mots : « à proximité immédiate des », les mots : « au droit des. »

La parole est à M. Canacos.

M. Henry Canacos. La précision que vient d'apporter le Gouvernement ne manque pas d'intérêt, mais je doute fort que le juge s'y réfère car seul compte pour lui le texte de loi.

Il est déjà difficile — on l'a souligné tout à l'heure — de faire respecter la législation; a fortiori l'intention.

Le seul cas où l'expression « à proximité immédiate » aurait un avantage est celui des grands terrains dont une seule extrémité est desservie. Mais je rappelle qu'il y a 130 millions de parcelles en France et que ce sont donc les petites parcelles qui l'emportent de très loin en nombre.

Aux termes de la législation actuelle, un terrain est réputé constructible s'il a quarante mètres de profondeur. Qui pourra empêcher un juge de considérer qu'une distance de cinquante mètres ne représente pas une proximité immédiate? On risque dans ces conditions d'aller vers une aggravation extraordinaire du prix des terrains et du même coup d'encourager la spéculation.

Il importe par conséquent de renoncer à une expression dont les implications sont aussi dangereuses et de revenir à celle de « au droit de » qui est plus claire et plus contraignante comme l'admet volontiers M. Gerbet.

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

M. Claude Gerbet. Je remercie M. le ministre de l'équipement d'avoir bien voulu prendre en considération l'esprit de l'amendement et du sous-amendement que j'avais présentés, et je précise tout de suite que je suis totalement d'accord sur l'amendement que vient de déposer le Gouvernement.

Mes chers collègues, il existe un principe qui remonte au droit de la Révolution et qui veut que nul ne soit exproprié sans une juste et préalable indemnisation. Il ne s'agit pas aujourd'hui de donner aux collectivités tous les droits, pas plus que de permettre aux particuliers de faire échec à l'intérêt général, mais de rechercher la justice. Or, n'en déplaise à M. Canacos, utiliser l'expression « au droit de », qui est en effet beaucoup plus sévère, c'est supprimer toute liberté d'appréciation, c'est enfermer le juge dans un véritable carcan, en sorte que, faute de tenir compte des situations concrètes, on risque d'aboutir à une véritable spoliation. « A proximité de », serait dangereux mais « à proximité immédiate » est suffisamment voisin de « au droit de » pour que l'équité soit respectée. Les précisions qui viennent d'être apportées par le Gouvernement permettront au juge de moduler ses décisions.

Je propose donc que l'on ne revienne pas au droit actuel qui est trop rigide.

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

M. Jean Fontaine. Est « immédiat » ce qui est sans intermédiaire, ce qui touche. L'expression « A proximité immédiate », à laquelle je suis favorable, est donc plus restrictive que « au droit de ».

En revanche, je voudrais que l'on m'explique pourquoi le subjonctif a été employé à la fin de l'amendement n° 528 alors que tout le reste du texte est à l'indicatif.

M. André Fanton, rapporteur. Il s'agit d'une erreur.

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

M. Jean Chassagne. La rédaction initiale me paraissait meilleure. Dire que le réseau d'assainissement passe au droit des terrains signifie que ces derniers sont effectivement desservis. La notion de « proximité immédiate » au contraire couvre l'hypothèse où des travaux annexes devraient être effectués pour réaliser cette desserte. Or il ne serait pas normal que ces frais entrent en ligne de compte dans l'évaluation de la valeur constructible des terrains.

C'est pourquoi j'aurais préféré que l'on se prononce d'abord sur l'amendement n° 404.

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

M. Xavier Hunault. Bien davantage qu'à leurs dimensions, c'est à la capacité des réseaux qu'il conviendrait de se référer, car c'est d'elle que dépend la valeur des terrains. C'est pourquoi je propose d'ajouter après : « des terrains en cause », les mots : « l'estimation devra tenir compte de la capacité desdits équipements ». Sous cette réserve, j'approuve entièrement l'amendement n° 528.

M. le président. Mes chers collègues, je ne peux mettre aux voix que les textes dont la présidence est saisie. Si vous désirez les modifier, il convient que vous déposiez des sous-amendements.

La parole est à M. Bernard.

M. Jean Bernard. Nous cherchons à protéger les droits des propriétaires et ceux de la collectivité publique. Il me semble que l'on n'y verra que si l'on conserve l'expression : « au droit de ».

Toute collectivité est libre de prolonger un réseau d'assainissement si elle le juge nécessaire, mais il importe avant tout de lui donner les moyens de lutter contre cet urbanisme sauvage qu'il est si difficile de maîtriser. A cet égard les mots : « au droit de » lui apportent une certaine garantie.

On parle toujours de la spoliation des propriétaires, mais n'oublions pas les municipalités qui font un effort considérable pour s'équiper, et qui ont elles aussi des droits à défendre. Donnons leur les moyens d'ouvrir un dialogue, car il ne s'agit que de cela.

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

M. Eugène Claudius-Petit. Cette discussion autour des mots « au droit de » me laisse perplexe.

S'agissant d'une agglomération située sur un terrain plat, cette expression est claire. Mais dans une région vallonnée comme celle de Saint-Etienne, elle est dépourvue de toute signification. En effet, si le chemin passe en haut de la parcelle, celle-ci sera desservie par le réseau d'eau, mais pas par celui d'assainissement. S'il passe en bas, comme on peut toujours faire monter l'eau, il sera entièrement desservi. Dès lors, « au droit de » ne veut plus rien dire.

Quant aux réseaux d'assainissement, l'important n'est pas tellement qu'ils soient de dimensions adaptées à la capacité des terrains, mais qu'ils aient une capacité correspondante au C.O.S. de ces derniers. En effet, il existe différents systèmes d'assainissement. Dans le système à chasses, les tuyaux sont de très petites dimensions. A l'inverse, des conduits de gros diamètre ont parfois une faible capacité. De même, les réseaux d'évacuation des eaux de pluie et ceux qui évacuent les effluents ont des dimensions totalement différentes. La capacité d'un réseau d'assainissement n'a de signification que par rapport au C.O.S. qui frappe les terrains en cause.

J'ajoute — et je pense à l'exemple cité par M. Masson — que la référence au C.O.S. serait très intéressante en ce qui concerne les terres agricoles où il est fixé à un niveau extrêmement bas.

Je vous propose donc de sous-amender le texte en discussion en rédigeant ainsi la fin de l'alinéa 1^{er} : « et aient une capacité correspondant aux C.O.S. frappant ces terrains ».

M. Jean Fontaine. « Correspondant à la constructibilité de ces terrains ».

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

M. André Fanton, rapporteur. La commission n'a pas examiné l'amendement nouveau du Gouvernement.

Faut-il parler de « qualification » ou d'« estimation »? La discussion serait sans fin et je n'y insiste pas. La commission avait maintenu le texte initial mais elle est prête à y renoncer.

L'expression « à proximité immédiate », figurait déjà dans la proposition de M. Gerbet que la commission avait prise en considération. Elle ne se serait donc vraisemblablement pas opposée à ce qu'elle soit intégrée dans le texte du Gouvernement, étant rappelé encore une fois que ces discussions paraissent quelque peu ésotériques au rapporteur.

Elle avait enfin donné un avis favorable à l'amendement de la commission de la production et des échanges. Sa position serait sans doute la même maintenant qu'il a été légèrement modifié. Aucun de ses membres ne contesterait, je crois, cette interprétation.

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

M. le ministre de l'équipement. M. Hunault aura satisfaction si l'on supprime la virgule qui se trouve entre « terrains en cause » et « et soient de dimensions adaptées ». Dès lors c'est la capacité des réseaux qui doit être adaptée à celle des terrains, et non l'inverse.

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

M. André Fanton, rapporteur. Monsieur le président, pour que l'Assemblée soit parfaitement informée, j'indique que le texte de l'amendement n° 528 du Gouvernement, après les mots : « réseau d'assainissement », a été ainsi modifié :

« et à condition que ces divers réseaux existent à cette date à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de ces terrains ».

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 529 présenté par M. Canacos et qui tend, dans l'amendement n° 528, à substituer aux mots : « à proximité immédiate des... » les mots : « au droit des... ».

(Ce sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un sous-amendement proposé par M. Claudius-Petit et qui tend à rédiger ainsi, après les mots : « réseau d'assainissement », le texte de l'amendement n° 528 du Gouvernement : « et à condition que ces divers réseaux existent à cette date et aient une capacité correspondant à la constructibilité de ces terrains ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. André Fanton, rapporteur. La commission n'a pas d'avis à formuler, mais elle aimerait connaître le sentiment du Gouvernement.

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

M. le ministre de l'équipement. Ce qui me paraît important, à un instant déterminé, c'est que le réseau ait une certaine dimension puisque la capacité, en matière de réseau d'eau, dépend au moins autant de la capacité de la station de pompage que de celle du tuyau.

Par conséquent, je ne peux pas suivre M. Claudius-Petit sur ce point.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement de M. Claudius-Petit.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 528, modifié par le sous-amendement n° 529 et compte tenu des modifications verbalement indiquées par M. le rapporteur.

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

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 305 corrigé devient sans objet, ainsi que les sous-amendements n° 516 à 519 et le sous-amendement de M. Gerbet.

Il en est de même pour les amendements n° 25 à 27.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, la lettre suivante :

« Paris, le 17 octobre 1975.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, pour tenir compte de la durée des débats sur le projet de loi n° 1588 portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, le Gouvernement souhaite modifier l'ordre du jour du vendredi 17 octobre 1975 de la façon suivante :

« Le Gouvernement retire de l'ordre du jour prioritaire le projet de loi n° 1381 portant réforme de l'urbanisme et demande que l'Assemblée nationale examine le projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, la discussion de ce projet étant poursuivie jusqu'à son terme.

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

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, 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) ;

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1907, modifiant la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et édictant des dispositions concernant les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat (rapport n° 1913 de M. Mourou au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées).

Eventuellement, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt.)

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

