

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 OUTREMER : 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

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 5^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 8 Avril 1976.

SOMMAIRE

1. — Communication de M. le président du Sénat (p. 1488).

2. — Suspension et reprise de la séance (p. 1488).

MM. Galley, ministre de l'équipement, le président.

3. — Réforme de l'urbanisme. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1488).

Art. 11 (suite) :

Amendement n° 314 corrigé de M. Lauriol (suite) ; amendements identiques, n° 335 de M. Bouvard et 353 de M. de Poulpiquet (suite) : MM. Masson, rapporteur de la commission de la production et des échanges ; Galley, ministre de l'équipement ; Claudius-Petit, Fauton, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; le président, Lauriol, Dubedout. — Adoption de l'amendement n° 314 corrigé. — Les amendements n° 335 et 353 deviennent sans objet.

Amendements identiques, n° 313 rectifié de M. Lauriol, 336 corrigé de M. Bouvard et 354 de M. de Poulpiquet : MM. Lauriol, de Poulpiquet, le rapporteur, le ministre, Brocard. — L'amendement n° 336 corrigé n'est pas soutenu. — Adoption du texte commun des amendements n° 313 rectifié et 354.

★ (2 f.)

Amendements n° 235 de M. Claudius-Petit et 93 de la commission des lois : MM. Claudius-Petit, le rapporteur pour avis, le rapporteur, le ministre, Mesmin. — Rejet de l'amendement n° 235. — L'amendement n° 93 devient sans objet.

Adoption de l'article 11 modifié.

Art. 10 (suite) :

M. le président.

Retrait des amendements n° 90 et 91 rectifié de la commission des lois. — Les sous-amendements n° 173, 174 et 175 de M. Masson deviennent sans objet.

Amendement n° 286 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur pour avis, le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 180, deuxième rectification, du Gouvernement, avec les sous-amendements n° 373 de la commission des lois et 265 rectifié de M. Masson : MM. le ministre, le rapporteur, le rapporteur pour avis. — Retrait du sous-amendement n° 265 rectifié. — Rejet du sous-amendement n° 373. — Adoption de l'amendement n° 180, deuxième rectification.

Adoption de l'article 10 modifié.

Après l'article 6 (suite) :

M. Dubedout.

M. Aubert.

Suspension et reprise de la séance (p. 1495).

Amendement n° 86 rectifié de la commission des lois, avec les sous-amendements n° 170 de M. Masson, 366 de M. de Poulpique, 368 de M. Mesmin, 367 de M. de Poulpique, 370 de M. Mesmin, 274 de M. Mario Bénard, 172 de M. Masson, 371 de M. Mesmin; amendement n° 178 corrigé du Gouvernement: MM. Dubedout, le président, le rapporteur, le rapporteur pour avis, le ministre.

Amendement n° 178, deuxième rectification.

MM. le président, le rapporteur, Claudius-Petit, le ministre, Mesmin, Lauriol, de Poulpique, Mario Bénard.

Adoption du sous-amendement n° 170.

Retrait du sous-amendement n° 366.

Rejet des sous-amendements n° 368 et 367.

Retrait des sous-amendements n° 370, 274 et 172.

Adoption du sous-amendement n° 371.

Rejet de l'amendement n° 86 rectifié, sous-amendé.

Adoption de l'amendement n° 178, deuxième rectification.

Rappels au règlement: MM. de Poulpique, Dubedout, le président, Glon, Mesmin, Fanton, Claudius-Petit.

L'amendement n° 211 de MM. Commenay n'est pas soutenu.

Art. 5 (suite):

Amendements identiques n° 3 de M. Dubedout, 85 de la commission des lois, 218 de M. Claudius-Petit et 312 de M. Lauriol, précédemment réservés: MM. Dubedout, le rapporteur, le ministre, le rapporteur pour avis, le président, de Poulpique. — Adoption du texte commun.

Les autres amendements se rattachant à l'article 5 et précédemment réservés deviennent sans objet.

Adoption de l'article 5 modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

4. — Ordre du jour (p. 1503).

PRESIDENCE DE M. FRANÇOIS LE DOUAREC,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

COMMUNICATION DE M. LE PRESIDENT DU SENAT

M. le président. J'ai reçu de M. le président du Sénat la lettre suivante:

« Paris, le 6 avril 1976.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, dans sa séance du 6 avril 1976, le Sénat a élu M. Georges Marie-Anne vice-président, en remplacement de M. Pierre-Christian Taittinger dont le mandat sénatorial a cessé à la suite de sa nomination comme membre du Gouvernement.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

« Signé: ALAIN POHER. »

Acte est donné de cette communication.

MM. Charles Bignon et Jean Fontaine. Très bien.

— 2 —

SUSPENSION ET REPRISE DE LA SEANCE

M. Robert Galley, ministre de l'équipement. Je demande la parole.

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur le président, je demande une suspension de séance d'une demi-heure.

M. le président. Elle est de droit.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

— 2 —

REFORME DE L'URBANISME

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 (n° 1881, 1893).

Article 11.

(Suite.)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles et s'est arrêtée, dans l'article 11, aux amendements n° 314 corrigé, 335 et 353 qui ont déjà donné lieu à une large discussion.

Je rappelle les termes de l'article 11:

« Art. 11. — I. — La première phrase du premier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est modifiée comme suit:

« Le propriétaire de tout ou partie d'un emplacement réservé par un plan d'occupation des sols pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peut, à compter du jour où le plan est rendu public, même si à cette date une décision de sursis à statuer lui ayant été opposée est en cours de validité, exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel l'emplacement a été réservé qu'il soit procédé à son acquisition dans un délai maximum de deux ans à compter du jour de la demande. »

« II. — La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est modifiée et complétée comme suit:

« Ce prix est fixé et payé comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé. Toutefois, la date de référence prévue au II de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 est un an avant la publication de l'acte décidant de rendre public le plan d'occupation des sols. »

Je rappelle également les termes des amendements n° 314 corrigé, 335 et 353, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 314 corrigé, présenté par MM. Lauriol et Ribes, est ainsi rédigé:

« Au début du second alinéa du paragraphe II de l'article 11, après les mots: « en matière d'expropriation », insérer les mots: « l'indemnité de remploi étant versée au propriétaire et... » (le reste sans changement).

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 335 est présenté par M. Bouvard; l'amendement n° 353 est présenté par M. de Poulpique.

Ces amendements sont ainsi rédigés:

« Au début du second alinéa du paragraphe II de l'article 11, après le mot: « expropriation », insérer les mots: « y compris l'indemnité de remploi ». »

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

M. Marc Masson, rapporteur. Je voudrais répondre d'abord à M. Claudius-Petit et ensuite au Gouvernement.

Je reconnais avec M. Claudius-Petit que, dans le cadre du texte en vigueur comme dans celui du texte proposé, il est bien dit que lorsqu'un propriétaire fait usage de son droit de délaissement pour un terrain réservé, et qu'à défaut d'accord amiable il y a recours au juge de l'expropriation, le prix est fixé — et payé, ajoute le texte nouveau — comme en matière d'expropriation. Mais certains estiment qu'il s'agit là à la fois de la procédure de fixation du prix et de la procédure suivie pour le paiement et que les juridictions ne sont pas liées pour le calcul de l'indemnisation.

En fait, il s'agit bien d'une situation dans laquelle le propriétaire, dont un emplacement ou un terrain a été réservé, est obligé d'avoir recours au délaissement étant donné qu'il n'a plus la possibilité de procéder d'une autre façon à l'aliénation.

A l'argument auquel le Gouvernement a fait allusion, celui d'une éventuelle application de l'article 40 de la Constitution, je répondrai que l'amendement n'abroge pas une disposition législative ou réglementaire qui aurait interdit, dans le cas des emplacements réservés, une indemnité de remploi; il tend à combattre une interprétation qui, par une extension contestable, a assimilé le sort du propriétaire d'un terrain réservé à celui d'un propriétaire préempté en Z. A. D. ou en Z. U. P., alors qu'il serait beaucoup plus équitable et conforme à l'esprit des textes de l'assimiler à un propriétaire exproprié.

J'appelle votre attention sur le fait que le texte précise que, pour calculer le montant de l'indemnité, on se placera une année avant la date à laquelle a été rendue publique la décision qui a abouti à réserver le terrain.

Or la possibilité offerte au propriétaire d'exiger l'acquisition par la collectivité publique ne peut être exercée qu'à partir du moment où la décision est rendue publique. Imposer, d'une

part, de se placer, dans le temps, un an plus tôt, et, d'autre part, refuser l'indemnité de remploi. aboutirait, à mon sens, à une injustice manifeste.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement.
M. Robert Galley, ministre de l'équipement. M. Lauriol propose, dans son amendement, qu'une indemnité de remploi soit versée au propriétaire d'un emplacement réservé en cas d'acquisition de son terrain après mise en demeure d'acquiescer auprès de la collectivité.

Cette proposition me paraît soulever de sérieuses difficultés. Elle va d'abord à l'encontre d'une jurisprudence tout récemment dégagée par les tribunaux judiciaires, qui distingue avec soin le prix d'acquisition d'un terrain et l'indemnité d'expropriation.

Elle risque ensuite de faire peser des charges supplémentaires sur les collectivités ou services publics au profit desquels un emplacement réservé a été institué.

Si cet amendement est adopté, l'Etat, les établissements publics et les communes pourraient avoir à payer en moyenne 20 p. 100 en plus du prix d'acquisition du terrain.

Je demande donc à l'Assemblée de bien peser les conséquences de cet amendement, auquel je suis défavorable.

Le Gouvernement est conscient, et il l'a montré, de la nécessité d'améliorer la situation des propriétaires d'emplacements réservés. Son projet initial contenait d'ailleurs des dispositions à cet effet tendant à réduire la période d'incertitude pesant sur les propriétaires. L'Assemblée, dans la séance d'hier soir, a cru devoir les écarter. S'il s'agit d'un malentendu, nous aurons l'occasion de le dissiper ultérieurement, car je demanderai une deuxième lecture. Mais je ne puis pour autant donner mon assentiment à l'amendement de M. Lauriol qui me paraît aller vraiment trop loin par ses implications financières en assimilant totalement la procédure des emplacements réservés à celle des terrains expropriés, alors que les deux choses sont tout de même différentes.

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

M. Eugène Claudius-Petit. Qu'est-il dit au début du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 11 du projet de loi ? « Ce prix est fixé et payé comme en matière d'expropriation. »

Je ne démords pas de ma position : les magistrats ne pourront rien dire d'autre. Or, en matière d'expropriation, l'indemnité de remploi accompagne la fixation du prix. Si vous ne changez pas le texte de votre projet, vous aurez beau nous expliquer ici tout ce que vous voudrez pour apaiser nos craintes d'avoir à payer 15 ou 20 p. 100 de plus, cela ne servira à rien. Les tribunaux condamneront la collectivité à payer ces 10 ou 15 p. 100 en plus. Ce n'est pas nous qui interprétons les textes de loi ; notre rôle est de les rédiger. « Ce qui est écrit », comme dans l'Evangile.

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

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Je voudrais obtenir du Gouvernement une précision de vocabulaire qui n'est pas sans importance.

M. le ministre vient d'annoncer qu'il demanderait une deuxième lecture. Peut-être a-t-il voulu parler d'une seconde délibération sur le point de la réserve et notamment de la durée pendant laquelle elle peut être maintenue, point sur lequel l'Assemblée a émis hier un vote que le Gouvernement semble considérer comme révisable ?

M. le président. Monsieur le ministre, si je comprends bien, vous demanderez une seconde délibération avant le vote sur l'ensemble ?

M. le ministre de l'équipement. Je précise ma pensée. Dans l'esprit de la discussion d'hier soir, une globalisation des deux alinéas de l'article 11 a été opérée, semble-t-il, dans les interventions d'un certain nombre de membres de l'Assemblée nationale. J'en ai conclu que les deux questions étaient liées.

M. Eugène Claudius-Petit. Non !

M. le ministre de l'équipement. C'est pourquoi, lorsque nous aurons fini de délibérer sur la deuxième partie, et quel qu'en soit le résultat, je demanderai une seconde délibération sur l'ensemble de l'article.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous indique que cette seconde délibération ne pourra intervenir qu'avant le vote sur l'ensemble.

La parole est à M. Lauriol pour répondre au Gouvernement.

M. Marc Lauriol. Monsieur le ministre, envisageons le cas d'un propriétaire qui a fait l'objet d'une décision de réserve foncière inscrite au P.O.S.

Cette décision va le gêner et l'empêcher de vendre. Il met alors l'administration en demeure d'acheter ce bien. Il est ainsi placé dans une position qui n'est pas identique, bien sûr, mais analogue à celle où se trouve un exproprié.

L'indemnité de remploi, qui semble inspirée de ce qui se passe en matière d'emprise totale, dans les exploitations agricoles notamment, a-t-elle des implications importantes pour les finances publiques ?

Le Gouvernement nous dit que la charge serait excessive pour l'Etat et je suis extrêmement sensible à sa mise en garde. Je ne veux — pas plus que mon collègue M. Ribes — imposer une charge excessive à la collectivité publique. Mais j'estime que l'Assemblée doit pouvoir mesurer la portée de son vote et se rendre compte de l'importance — approximative, bien sûr — de la charge en question. M. le ministre pourrait-il nous éclairer sur ce point ?

M. Eugène Claudius-Petit. Cela n'a rien à voir !

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

M. le ministre de l'équipement. Après estimations et calculs et après avoir considéré les choses très attentivement depuis la séance d'hier, nous avons estimé que les prix seraient augmentés d'environ 20 p. 100.

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

M. Hubert Dubedout. Je voudrais indiquer à M. Lauriol que les indemnités de remploi ont généralement pour effet d'augmenter de 25 p. 100 le coût du terrain dans les milieux urbains, que je connais bien.

Mais ce qui est plus grave, c'est que ce prix augmenté des indemnités sert ensuite de référence pour la parcelle voisine. Ainsi, d'escalade en escalade, nous arrivons à des situations absolument intenable. C'est ce qui me conduira à intervenir sur un autre article de ce projet de loi pour montrer combien il serait difficile d'accepter l'obligation de payer immédiatement tous les terrains placés dans une zone d'aménagement concerté, par exemple.

Si elles doivent les acquiescer tout de suite, les collectivités qui manquent d'argent seront obligées de fractionner leurs acquisitions, si bien que la deuxième tranche sera évaluée au départ au prix de la première augmentée des indemnités. Et l'on continuera l'escalade.

Il me semble donc, monsieur le ministre, que votre proposition est convenable. Je suis tout à fait d'accord avec M. Claudius-Petit, mais restons-en là. Comme en matière d'expropriation, de toute façon la jurisprudence inclinera, de-ci de-là, à majorer le prix par l'indemnité de remploi. Il serait préférable de ne pas l'encourager dans ce sens, car elle a déjà tendance à dépasser les évaluations des domaines. Mieux vaudrait conserver le texte proposé par le Gouvernement et ne pas pousser à l'escalade.

Monsieur le ministre, nous avons eu hier, avec M. Fanton, une discussion sur le point de savoir s'il était opportun de nous transformer en marchands de tapis. Votre réponse m'avait donné satisfaction. Hélas ! aujourd'hui, c'est bien dans une discussion de marchands de tapis que nous nous sommes engagés. Vous me permettez de le regretter.

Certes, d'autres points me paraissent plus essentiels, mais je note ceci pour la forme : mes collègues de l'opposition étaient hier relativement nombreux et certains membres de la majorité se sont joints à nous ; bref, nous l'avons emporté dans le vote qui est intervenu.

Nous savons maintenant que cela ne sert rigoureusement à rien et que, de toute façon, il suffit de demander l'avis du Gouvernement et de la majorité. Représentants de l'opposition, nous n'avons plus qu'à déléguer un ou deux des nôtres. Nos votes n'ont strictement aucune importance. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

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

M. Eugène Claudius-Petit. La commission m'autorise-t-elle à déposer un amendement aux termes duquel l'indemnité de remploi ne figure pas dans le prix d'expropriation ? Comme l'Assemblée votera contre, cela signifiera que l'indemnité de remploi existe bel et bien. Car il ne faut mentir à personne.

M. Marc Masson, rapporteur. C'est là une interprétation très personnelle !

M. Eugène Claudius-Petit. Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur le rapporteur, que cette interprétation est conforme non seulement à la pratique, mais à toute la jurisprudence. Selon moi, le texte du Gouvernement est clair : l'indemnité de remploi est comprise dans le prix puisque celui-ci est payé « comme en matière d'expropriation ».

Le fait qu'une discussion se soit engagée sur un amendement qui précise la chose — ce qui me paraissait quant à moi superfétatoire — semble indiquer, compte tenu des interprétations qui sont données, que l'on pourrait imaginer des cas où les acquisitions ne seraient pas assorties d'indemnités de remploi. Personnellement, je ne suis ni pour ni contre. Je dis simplement que nous ne devons pas travailler dans la vague et que

nous devons donner un libellé plus clair à la loi. Je connais trop les difficultés que l'on peut rencontrer dans l'application des plans d'occupation des sols et c'est pourquoi j'estime qu'il faut faire disparaître toutes les ambiguïtés du texte.

Ma proposition est très sérieuse. Puisqu'il semble y avoir une équivoque, je demande qu'on m'autorise à déposer en séance un amendement supprimant l'indemnité de remploi pour toutes les expropriations.

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

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Je voudrais éclairer l'Assemblée en rappelant quelle est la situation actuelle.

M. Claudius-Petit vient de nous proposer une procédure de caractère un peu provocateur...

M. Eugène Claudius-Petit. Tout à fait provocateur !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Je ne voulais pas être désobligeant !

M. Claudius-Petit, dis-je, nous propose une certaine procédure pour tirer du vote de l'Assemblée la conclusion que telle situation existe bien.

M. Lauriol et M. Ribes, de leur côté, ont déposé un amendement précisément pour la modifier, c'est du moins ce que j'ai compris.

M. Marc Lauriol. C'est exact.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Or la jurisprudence constante des tribunaux déclare de façon très précise qu'« une indemnité de remploi ne saurait se justifier, le propriétaire ayant par hypothèse manifesté son intention de vente » ; ou encore lorsque les juridictions d'expropriation sont appelées à statuer sur de simples intentions de vente, elles ne peuvent allouer au propriétaire une indemnité de remploi, celui-ci ayant manifesté le désir d'aliéner son bien.

Par conséquent, le débat qui oppose le Gouvernement à M. Lauriol et à M. Ribes est très clair et je voudrais essayer de le résumer.

M. Lauriol et M. Ribes considèrent que les tribunaux refusent toute indemnité de remploi de façon constante. Alors, M. Claudius-Petit et M. Dubedout répondent : en fait, ils en ajoutent sans le dire. Mais M. Lauriol et M. Ribes voudraient qu'on en ajoute en le disant. Et le Gouvernement précise : si l'on va dans ce sens — et M. Dubedout le confirme — on va provoquer une augmentation des indemnités d'expropriation.

La difficulté du débat vient de ce que, dans cette assemblée, certains membres du Parlement ont accueilli avec satisfaction les intentions initiales du Gouvernement qui souhaitait ne pas voir des terrains bloqués pendant des années entières et, par conséquent, une limitation de la durée des réserves.

Etant donné que, hier, l'Assemblée a voté un texte qui va contre les propositions du Gouvernement...

M. Henri Canacos. C'était son droit !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. C'est son droit le plus strict, naturellement, mais il faut que les propriétaires le sachent !

Les propriétaires ne doivent pas ignorer que nous avons voté hier soir un texte qui a pour résultat de revenir sur l'intention positive du Gouvernement, c'est-à-dire de prolonger la durée des réserves qui pèsent sur les terrains.

Une partie de l'Assemblée n'approuve pas le vote ainsi intervenu.

M. Hubert Dubedout. Elle a été battue.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Certes, monsieur Dubedout !

Mais cela influera sur le comportement d'une partie des membres de cette assemblée, qui, considérant qu'on a été, hier, sévère avec les propriétaires en allongeant la durée des réserves, aura la tentation de voter l'amendement de M. Lauriol et de M. Ribes, en quelque sorte à titre de compensation.

M. Hubert Dubedout. C'est du marchandage !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Pardonnez-moi, monsieur Dubedout, c'est, non pas du marchandage, mais la constatation d'une situation de fait.

Le Gouvernement nous a expliqué qu'il ne souhaitait pas voir cet amendement adopté et, en même temps, soulignant sa bonne volonté et l'intérêt qu'il porte au droit de propriété, il a lancé un appel à sa majorité pour qu'elle ne vote pas ce texte, en précisant qu'une seconde délibération interviendrait afin que les réserves ne soient pas prolongées trop longtemps. Il s'agit de la défense du droit de propriété, et le Gouvernement a suffisamment expliqué ses intentions pour que personne ne soit choqué, M. Dubedout pas plus que les autres, puisque, comme nous tous, il défend la propriété ; j'allais ajouter, pour faire plaisir à M. Canacos, « fruit du travail et de l'épargne ». (Sourires. — Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Hubert Dubedout. Je demande la parole.

M. le président. L'Assemblée est suffisamment éclairée, monsieur Dubedout.

M. Hubert Dubedout. Je voudrais répondre à M. le rapporteur Fanton.

M. le président. M. Fanton est rapporteur pour avis.

M. Gabriel de Poulpiquet. J'ai demandé, moi, la parole depuis longtemps.

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

M. Marc Masson, rapporteur. J'indique à M. Claudius-Petit que la commission ne peut envisager le dépôt d'un amendement dont l'auteur reconnaît qu'il aurait un caractère hautement provocateur et qui, en outre, n'apporterait, à mes yeux, aucune solution positive.

Finalement, la situation est assez claire. Quel que soit le texte, et même lorsqu'il est précisé que le prix est fixé et payé comme en matière d'expropriation, la jurisprudence estime que cela signifie que l'on se reporte à la législation de l'expropriation pour la procédure de fixation du prix et pour la procédure relative aux modalités de paiement, mais que cela n'engage pas les cours et les tribunaux quant au montant de l'indemnité et aux divers éléments qui doivent composer cette indemnité.

Alors, à cet égard, l'amendement n° 314 corrigé a le mérite de la clarté. Sur le plan de l'opportunité, il appartient à ses auteurs de préciser s'ils le maintiennent ou non.

M. le président. La parole est à M. Dubedout pour répondre à la commission.

M. Gabriel de Poulpiquet. Ce sont toujours les mêmes qui ont droit à la parole.

M. le président. J'applique le règlement.

M. le rapporteur est intervenu. La parole est maintenant à M. Dubedout pour répondre à la commission.

M. Hubert Dubedout. Pour que l'Assemblée soit effectivement éclairée, je rappelle que la position que nous avons prise hier était uniquement fondée sur l'incapacité financière — que tout le monde a constaté — pour les collectivités locales, de régler dans les deux ans le prix des terrains qui vont être gelés par l'application des plans d'occupation des sols.

M. le ministre nous a indiqué qu'il abonderait les crédits du F.N.A.F.U., mais cela ne suffira pas compte tenu de la situation actuelle des finances locales.

Il ne s'agit pas du tout, loin de là, d'hostilité envers la propriété, « fruit du travail et de l'épargne », mais propriété à usage personnel ou familial en ce qui nous concerne. Notre position traduit simplement le fait que les collectivités locales n'ont pas encore pu obtenir du Gouvernement les moyens de régler leurs problèmes financiers.

M. Bernard Marie. Vous êtes pour la spoliation pure et simple !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 314 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n° 335 de M. Bouvard et 353 de M. de Poulpiquet deviennent sans objet.

M. Gabriel de Poulpiquet. J'aurais dû avoir le droit de défendre le mien.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques n° 313 rectifié, 336 corrigé et 354.

L'amendement n° 313 rectifié est présenté par MM. Lauriol et Ribes ; l'amendement n° 336 corrigé est présenté par M. Bouvard ; l'amendement n° 354 est présenté par M. de Poulpiquet.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Compléter l'article 11 par le nouveau paragraphe suivant :

« III. — Le troisième alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est complété comme suit :

« S'il n'a pas été procédé à l'acquisition dans le délai mentionné à l'alinéa premier et que le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, la réserve n'est plus opposable au propriétaire comme aux tiers, un mois après la mise en demeure de procéder à la levée de la réserve adressée au préfet par le propriétaire. »

La parole est à M. Lauriol pour soutenir l'amendement n° 313 rectifié.

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, la question évoquée dans cet amendement est très voisine de la précédente.

Si, dans le délai de deux ans qui était prévu à l'origine, le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, il faut prévoir que la réserve cessera d'être opposable aux tiers. Cela est d'ailleurs conforme à la position prise en 1966 par le ministre de l'équipement.

Dans la pratique, la situation du propriétaire d'un espace réservé qui n'est pas acquis par la collectivité dans le délai prévu n'est pas claire. En effet, le ministre de l'équipement, le 30 juillet 1966 — l'un de vos prédécesseurs, monsieur le ministre — avait indiqué, en réponse à une question écrite de notre collègue M. Macquet, que la propriétaire, à l'expiration du délai, redevenait libre de vendre son bien, dans la mesure où, précisément, la collectivité ne l'avait pas acheté.

Mais si la réserve inscrite au plan n'est pas expressément levée, elle continue d'être opposable aux tiers. La situation du propriétaire ou de ses héritiers n'est pas identique à celle des tiers. Il faut donc prévoir une formalité supplémentaire pour que le préfet requière la radiation de la réserve, sinon celle-ci demeure indéfiniment, au-delà même du délai, et, pratiquement, le propriétaire est paralysé et ne peut pas vendre.

Par conséquent, il s'agit en réalité d'harmoniser la rédaction des textes avec la solution de fond que le ministre de l'équipement, en 1966, avait lui-même annoncée.

Dès lors qu'il est admis qu'à l'expiration du délai le propriétaire est libéré de la réserve foncière et peut vendre le bien, il doit pouvoir mettre en demeure le préfet de requérir la radiation de la réserve qui sera opérée d'office si, dans le délai d'un mois, le préfet n'a pas répondu.

Tel est l'objet, fort logique, de l'amendement que je présente.

M. le président. L'amendement n° 336 n'étant pas soutenu, la parole est à M. de Poulpiquet pour défendre l'amendement n° 354.

M. Gabriel de Poulpiquet. Mieux vaut tard que jamais ! (Sourires).

Il paraît logique de prévoir que, si l'acquisition n'a pas été réalisée dans le délai de trois ans ou que le juge n'a pas été saisi dans le même délai, la levée de réserve, à l'égard de l'intéressé comme des tiers, interviendra dans le mois suivant la mise en demeure adressée au préfet par l'intéressé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

M. Marc Masson, rapporteur. Ces amendements identiques visent la situation suivante : un terrain réservé pendant le délai fixé par le texte n'a pas été acquis par la collectivité publique qui n'a pas saisi le juge de l'expropriation.

Cette situation doit être clarifiée. Dans la mesure où le propriétaire n'a pas obtenu une décision amiable de levée de la réserve, le texte des amendements lui donne la possibilité d'adresser une mise en demeure au préfet et précise que la réserve cessera d'avoir effet et que la levée sera de droit à l'expiration d'un délai de un mois après cette mise en demeure.

La commission a donné un avis favorable au texte en discussion.

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

M. le ministre de l'équipement. L'amendement proposé par M. de Poulpiquet, identique à celui qui a été présenté par M. Lauriol ainsi qu'à celui de M. Bouvard, a pour objet, dans un souci très louable, de permettre au propriétaire d'un emplacement réservé par un plan d'occupation des sols de disposer librement de ce bien si la collectivité publique n'a pas donné suite à une mise en demeure d'acquiescer cet emplacement, formulée par le propriétaire.

Or ce louable souci est précisément celui qui nous a guidés dans la rédaction du premier paragraphe de l'article 11.

J'estime que cette proposition est, dans une large mesure, inutile. En effet, si elle était maintenue, elle affaiblirait la portée du premier paragraphe du projet.

Nous sommes aujourd'hui dans la situation suivante : le propriétaire a la possibilité légale d'obliger la collectivité publique à acquiescer son terrain en s'adressant au juge de l'expropriation qui doit prononcer le transfert de propriété.

Le fait d'ajouter à ce mécanisme, qui me paraît clair et automatique, une disposition nouvelle, même si elle est généreuse, compliquera le droit applicable, sans réel profit pour le propriétaire ou l'acquéreur privé de son terrain.

Par conséquent, tout en partageant le souci de MM. Lauriol, de Poulpiquet et Bouvard, je considère que le texte en discussion, s'il était adopté, alourdirait la procédure. C'est pourquoi, en ce qui me concerne, je n'y suis pas favorable.

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

M. Marc Lauriol. Je souhaiterais poser une question au Gouvernement au sujet de la radiation de la réserve.

La réserve est opposable aux tiers jusqu'à ce qu'elle soit radiée. Or je ne vois, dans le premier paragraphe de l'article 11, aucune disposition prévoyant la radiation d'office.

S'agissant de la possibilité d'acquiescer un bien réservé, si celui-ci n'a pas été acquis à la fin du délai, il redevient libre. Nous sommes tous d'accord sur la règle de fond.

Mais il existe une règle de forme.

Une réserve, inscrite au plan d'occupation des sols, étant opposable aux tiers jusqu'à sa radiation, le propriétaire ne trouvera pas d'acquéreur tant que la réserve n'aura pas été

radiée. Il s'agit d'une règle de publicité ou plutôt de publicité foncière. Or je ne vois pas, dans le premier paragraphe de l'article 11, une telle règle de forme qui entraîne la suppression de l'inscription de la réserve au plan d'occupation des sols.

Par conséquent, j'estime que l'amendement en discussion demeure juridiquement justifié.

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur Lauriol, je vais m'efforcer de vous donner une explication très claire.

Le premier alinéa de l'article 11 est ainsi rédigé : « La première phrase du premier alinéa de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est modifiée comme suit : »

Or le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 — alinéa qui n'est pas modifié — est ainsi rédigé :

« A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai mentionné à l'alinéa premier ci-dessus, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain. Ce prix est fixé comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé. »

C'est donc au titre non pas de l'article 11, mais de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme qu'il y a un transfert automatique de propriété.

M. Jean Fontaine. Les deux hypothèses visées sont différentes !

M. le président. La parole est à M. Brocard, pour répondre à la commission.

M. Jean Brocard. Je rappellerai simplement que, en adoptant l'amendement n° 71, l'Assemblée a supprimé le paragraphe I de l'article 11. Mais comme M. le ministre fait référence à l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme, j'avoue que son argument me convient assez bien, en dépit de la suppression provisoire de l'alinéa premier de l'article 11.

M. Henri Canacos. Pourquoi provisoire ?

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

M. Marc Lauriol. Permettez-moi d'insister, monsieur le ministre.

Comme l'a fait très justement remarquer notre collègue M. Fontaine, les deux hypothèses visées sont différentes.

Vous envisagez, vous, le cas où le juge de l'expropriation a été saisi. Or, dans notre amendement, nous précisons : « si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi », et c'est dans ce cas qu'il faut procéder à la radiation.

S'il est saisi, le texte que vous avez cité s'applique, et nous sommes d'accord.

Vous justifiez, *a contrario*, ma position : si vous voulez que la situation soit la même, que le juge ait été saisi ou non, il faut adopter notre amendement. Sinon, ce que vous avez vous-même proposé ne se réalisera pas.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements n° 313 rectifié, 336 corrigé et 354. (Ce texte est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n° 235 et 93 pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 235, présenté par M. Claudius-Petit, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 11 par le nouveau paragraphe suivant :

« L'article L. 123-9 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« La collectivité ou le service public qui a acquis un bien immobilier dans les conditions prévues par le présent article, est tenue, sur demande des intéressés, de le rétrocéder à son ancien propriétaire ou aux ayants droit du propriétaire décédé si la réserve dont était grevé ce bien par un plan d'occupation des sols rendu public, a cessé d'être opposable aux tiers en application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 123-5.

« L'ancien propriétaire ou ses ayants droit ne peuvent exercer le droit de rétrocession que dans un délai de trois ans à compter de la date où le plan rendu public cesse d'être opposable aux tiers.

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

L'amendement n° 93, présenté par M. Fanton, rapporteur pour avis, et M. Claudius-Petit, est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 11 par le nouveau paragraphe suivant :

« III. L'article L. 123-9 du même code est complété par les dispositions suivantes :

« La collectivité ou le service public qui a acquis un terrain dans les conditions prévues par le présent article est tenue, à la demande des intéressés, de le rétrocéder à son ancien propriétaire ou aux ayants-droit du propriétaire décédé si la réserve dont était grevé ce bien par un plan d'occupation des sols rendu public a cessé d'être opposable aux tiers en application des dispositions de l'article L. 123-5 (quatrième alinéa). L'ancien propriétaire ou ses ayants-droit ne peut exercer le droit de rétrocession que dans un délai de trois ans à compter de la date où le plan rendu public cesse d'être opposable aux tiers.

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

La parole est à M. Claudius-Petit pour soutenir l'amendement n° 235.

M. Eugène Claudius-Petit. L'amendement n° 235 a pour objet de remédier à une lacune juridique.

En effet, le plan rendu public doit être approuvé dans un délai de trois ans. Dans le cadre du plan, le propriétaire d'un terrain réservé peut demander à la collectivité d'acquiescer ce bien. Mais il est possible que le plan ne soit pas approuvé dans le délai, et dans ce cas, juridiquement, on repart à zéro.

Il est donc juste que le propriétaire puisse rentrer dans son bien puisque la réserve qui figurait au plan n'est plus fondée en droit, le plan n'étant plus opposable aux tiers du fait qu'il n'a pas été approuvé dans les délais.

C'est donc tout simplement pour permettre un jeu normal de la procédure que j'ai déposé cet amendement.

Je laisse à M. le rapporteur de la commission des lois le soin de donner de plus amples explications — il le fera certainement avec plus de clarté que moi-même — en défendant l'amendement n° 93.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 93.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Comme M. Claudius-Petit, je serai bref.

Il s'agit, me semble-t-il, d'une question de principe. A l'image de ce qui existe en matière d'expropriation dans le cas où, pendant cinq ans, le terrain n'a pas été utilisé aux fins pour lesquelles il avait été exproprié, M. Claudius-Petit propose que, toutes choses égales d'ailleurs, selon l'expression employée quelquefois, on applique ce principe au cas qu'il vient de souligner.

C'est, à mon avis, une précaution utile. La commission des lois a donc adopté cette disposition.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements ?

M. Marc Masson, rapporteur. Dans le cas où un plan d'occupation des sols publié n'est pas approuvé dans les trois ans, un problème de rétrocession peut se poser.

Il est apparu à la commission que le droit de rétrocession, dans certaines hypothèses, pouvait présenter de sérieux inconvénients. C'est pourquoi, finalement, elle a émis un avis défavorable.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement était peu favorable — pour ne pas dire défavorable — à l'adoption de cet amendement pour des raisons qui sont à la fois de principe et d'ordre pratique.

Sur le plan des principes, la faculté qui est reconnue au propriétaire d'un terrain réservé de mettre en demeure la collectivité publique d'acquiescer ce bien s'analyse comme un droit de délaissement. Or il n'est pas d'usage, dans la législation de l'urbanisme, d'ouvrir à un propriétaire qui a délaissé librement un bien la faculté d'en demander ultérieurement la rétrocession, sauf dans l'hypothèse où le bien acquis par la collectivité ne serait pas payé dans un délai déterminé.

En pratique, la mise sur pied d'une procédure de rétrocession se heurterait à de sérieuses difficultés. Contrairement à ce que laisse supposer le texte de l'amendement, un plan d'occupation des sols qui ne serait pas approuvé dans le délai de trois ans

suivant sa date de publication ne perd pas pour autant toute existence juridique. S'il cesse d'être opposable aux tiers à l'expiration du délai de trois ans, il peut cependant être ultérieurement approuvé, comme d'ailleurs le Conseil d'Etat l'a admis dans un avis du 13 février 1975. Il s'ensuit que le droit de rétrocession serait au cas particulier un « droit à éclipses » offrant assez peu d'intérêt pour l'ancien propriétaire.

Une difficulté supplémentaire peut naître de ce que le terrain réservé, une fois acquis par la collectivité, peut avoir fait l'objet d'aménagements importants en vue de son affectation à un service public. Il est difficilement concevable qu'il puisse y avoir, dans cette hypothèse, matière à rétrocession.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur Claudius-Petit, nous ne sommes pas favorables à votre amendement.

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

M. Eugène Claudius-Petit. Dans tout ce débat, il est vraiment très difficile de se faire entendre.

Le problème est posé, non parce que le prix du terrain n'a pas été réglé dans tel délai, mais tout simplement parce que, dès lors que la possibilité d'une acquisition qui a été prévue à terme, et même à court terme, dans un cadre contraignant, cesse d'exister — en raison de la non-existence juridique d'un plan qui n'a pas été approuvé dans les délais, ce qui oblige à recommencer toute la procédure — le propriétaire doit pouvoir recouvrer éventuellement son bien, par suite de la disparition de cette contrainte légale en raison de la « disparition » juridique du plan d'occupation des sols.

Il en est ainsi lorsqu'une collectivité publique acquiert un terrain pour construire un hôpital ou une école et ne le fait pas dans le délai qui lui est imparti. En l'occurrence, le terrain figure au plan d'occupation des sols assorti d'une réserve ; le propriétaire use de la faculté de céder son bien comme en matière d'expropriation. Or il se trouve que la commune n'a pas conduit l'établissement de son plan d'occupation des sols avec diligence ou même qu'elle est décidée à ne pas le faire appliquer. Les obligations, les contraintes, les exigences du plan disparaissent alors. Pourquoi, dans ce cas, le propriétaire ne serait-il pas traité comme les autres propriétaires ?

Dans l'autre hypothèse, cet amendement n'a pas d'autre objet que de combler ce qui s'apparente assez à un vide juridique.

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

M. Georges Mesmin. Il s'agit là d'un problème important, et j'ai eu moi-même un cas concret à traiter.

La ville de Paris, puissance publique, n'a pas réalisé les travaux qu'elle avait prévus sur un certain terrain. Le propriétaire a demandé la rétrocession. On lui a alors indiqué qu'en raison d'une valorisation de l'ensemble du quartier le prix de rachat — que le juge a d'ailleurs ratifié — serait dix fois le prix de vente fixé dix ans auparavant. Finalement, la ville est restée propriétaire du terrain, car l'ancien propriétaire n'a pas été en mesure de racheter sa propre villa. Il avait perçu une indemnité de 230 000 francs, mais la ville de Paris demandait 2 300 000 francs sous prétexte de la valorisation du terrain.

L'amendement de M. Claudius-Petit, notamment son dernier paragraphe, et l'amendement de M. Fanton me paraissent donc très utiles. En effet, il y a eu, en l'occurrence, enrichissement sans cause de la ville de Paris, et de telles pratiques peuvent inciter les villes à procéder à de nombreuses réservations afin de bénéficier ensuite d'une plus-value très importante.

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

M. Marc Masson, rapporteur. La situation envisagée correspond au cas où le droit de délaissement a été exercé.

Or l'Assemblée vient de décider que, dans ce cas, le propriétaire aurait droit, non seulement à une indemnité qui couvre la valeur du bien, mais également à une indemnité de remploi.

Dans la mesure où celui qui a exercé le droit de délaissement a perçu une indemnité de remploi qui lui a permis éventuellement d'acquiescer un autre bien, il semble difficile d'admettre une demande en rétrocession du premier bien qui avait été réservé.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 235.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 93 devient sans objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11 modifié par les amendements adoptés.

(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)

Article 10.

(Suite.)

M. le président. A la demande de la commission, nous en revenons à l'article 10, qui avait été précédemment réservé. J'en rappelle les termes :

« Art. 10. — L'article L. 123-6 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes.

« Art. L. 123-6. — A l'intérieur des périmètres fixés, par décision administrative prise sur la demande ou après délibération des organes délibérants des communes ou des établissements publics ayant compétence en matière d'urbanisme intéressés, pour la réalisation de zones d'aménagement concerté définies à l'article L. 311-1, les dispositions du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé à l'exception de celles qui sont relatives aux espaces boisés classés, cessent d'être applicables à compter de la publication de l'acte portant approbation du plan d'aménagement de zone.

« L'achèvement de l'aménagement de la zone est constaté par une décision administrative prise sur la demande ou après avis des organes délibérants des communes ou des établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme: cette décision abroge l'acte de création de la zone d'aménagement concerté, prononce l'incorporation du plan d'aménagement de la zone au plan d'occupation des sols et fixe les modalités de cette incorporation. Le territoire considéré est alors soumis au régime juridique des plans d'occupation des sols. »

Je précise toutefois que l'amendement n° 180 rectifié du Gouvernement a fait l'objet, depuis lors, d'une seconde rectification et que la commission des lois a retiré ses amendements n° 90 et 91 rectifié, ce qui rend sans objet les sous-amendements n° 173, 174 et 175 de M. Masson.

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 286 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme :

« L'achèvement de l'aménagement de la zone est constaté par une décision de l'autorité administrative prise sur la demande ou après avis des organes délibérants des communes ou des établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. Cette décision abroge l'acte de création de la zone d'aménagement concerté, prononce l'incorporation au plan d'occupation des sols du plan d'aménagement de la zone et des dispositions destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture dans la zone incluse dans les cahiers des charges de concession et des cahiers des charges de cession de terrains approuvés, et fixe les modalités de cette incorporation. Le périmètre considéré est alors soumis au régime juridique des plans d'occupation des sols tel qu'il est défini par le présent code. »

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur le président, une petite confusion semble se produire. J'avais cru comprendre que nous avions recherché un texte susceptible de nous permettre de sortir de l'imbroglio dans lequel nous étions hier soir. Mais je n'ai pas l'impression qu'il s'agisse de celui de l'amendement n° 286.

M. le président. Vous pouvez retirer cet amendement, monsieur le ministre.

M. Marc Masson, rapporteur. L'examen de cet amendement était prévu dans la discussion groupée.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, qui va peut-être nous donner une explication.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Je suis en partie responsable du report de la discussion sur l'article 10, parce que nous étions hier soir dans une grande confusion. Je ne sais pas si nous sommes maintenant dans la clarté, mais nous avons progressé puisque la moitié des amendements ont été retirés. Hier soir, l'Assemblée a adopté définitivement un amendement n° 89 de la commission des lois.

Ensuite, venaient des amendements de la commission de la production et des sous-amendements s'y rattachant, ainsi que deux amendements de la commission des lois et trois sous-amendements de la production s'y rapportant. Ces derniers sous-amendements ont été retirés au bénéfice d'une nouvelle rédaction de l'amendement n° 180 rectifié qui a fait l'objet d'une deuxième rectification.

Cette nouvelle rédaction donnait satisfaction — si j'ai bien compris — à la commission des lois, puisqu'elle reprenait les idées que contenaient ses amendements, et à la commission de la production et des échanges puisqu'elle reprenait ses trois sous-amendements.

Quant à l'amendement n° 286, il porte sur un autre sujet et doit — M. le président a raison, me semble-t-il — être examiné en premier lieu, puisque l'amendement n° 180, deuxième rectification, tend à compléter l'article 10 par un nouveau paragraphe et qu'il semble donc devoir être examiné en dernier lieu.

A mon avis, les amendements doivent être examinés dans l'ordre suivant : amendement n° 286 ; amendement n° 180, deuxième rectification ; sous-amendements n° 373 et 365 rectifié.

Pour la commission saisie pour avis, qui avait pris l'initiative de demander la réserve de cet article, il n'y a donc pas de confusion.

M. le président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis. Dans l'esprit de la présidence, il n'y avait pas non plus de confusion possible.

La parole est donc à M. le ministre de l'équipement, pour soutenir l'amendement n° 286.

M. le ministre de l'équipement. Je remercie M. le rapporteur pour avis de ses précisions.

Pourquoi le Gouvernement a-t-il déposé l'amendement n° 286 ?

Dans la mesure où le Conseil d'Etat a admis par des arrêts des 3 mai 1974 et 8 octobre 1975 que les règles d'urbanisme incluses dans les cahiers des charges de concession ou de cession de terrains dans les zones d'aménagement avaient un caractère réglementaire, il convient de prévoir que ces règles seront incorporées au plan d'occupation des sols lors de l'achèvement de la zone, au même titre et dans les mêmes conditions que les prescriptions du plan d'aménagement de zone.

Tel est l'objet du présent amendement, qui tient compte en outre de l'amélioration de la rédaction de l'article L. 123-6 proposée par l'amendement n° 90 de la commission des lois.

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

M. Marc Masson, rapporteur. L'amendement n° 286 complète, en effet, la rédaction initialement proposée pour l'article 10 en prenant en compte une jurisprudence récente du Conseil d'Etat. En outre, ainsi que M. le ministre de l'équipement vient de l'indiquer, il reprend l'amélioration rédactionnelle qui a été proposée par la commission des lois.

J'ai précisé hier, au début de la discussion, que la commission de la production et des échanges avait donné un avis favorable à ce texte, sous réserve de la correction de deux erreurs de frappe : à la septième ligne, le mot « incluse » doit s'entendre au pluriel, tant il est vrai que, dans les cahiers des charges, il est beaucoup plus facile d'inclure des dispositions qu'une zone ; à la huitième ligne, il convient de lire : « ... les cahiers des charges », et non pas : « ... des cahiers des charges ».

M. le président. Acceptez-vous ces rectifications, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'équipement. Bien entendu, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 286, tel qu'il a été corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 180, 2^e rectification, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 10 par le nouveau paragraphe suivant :

« II. — L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« Le périmètre de la zone est fixé par décision administrative prise sur la demande ou après délibération des organes délibérants des communes ou des établissements publics ayant compétence en matière d'urbanisme intéressés.

« Dans les communes, parties de communes ou ensemble de communes, où un plan d'occupation des sols a été rendu public ou approuvé, les zones d'aménagement concerté ne peuvent être créées en dehors des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future prévues par le plan.

« Toute création de zone d'aménagement concerté par l'autorité administrative doit être précédée de la mise à la disposition du public, pendant un délai de deux mois au moins, du dossier de création.

« Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts. Toutefois, pour l'application des articles L. 333-7 et L. 333-8, la densité des constructions existantes et la surface prise en compte pour déterminer si les constructions nouvelles dépassent le plafond légal de densité, ainsi que la valeur des terrains, sont appréciées globalement à l'intérieur de chaque emplacement territorial. »

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements n° 373 et 265 rectifié.

Le sous-amendement n° 373, présenté par M. Fanton, rapporteur pour avis, est ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa de l'amendement n° 180, 2^e rectification, par la phrase suivante :

« Si le plan n'a pas encore été rendu public, la création de zones d'aménagement concerté est différée jusqu'à sa publication. »

Le sous-amendement n° 265 rectifié, présenté par M. Marc Masson, est ainsi rédigé :

« Après le quatrième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 180, 2^e rectification, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Cette création doit être notifiée individuellement à chaque propriétaire dont la propriété est incluse pour tout ou partie dans la zone d'aménagement concerté, dans les limites des indications figurant au cadastre. »

La parole est à M. le ministre de l'équipement, pour soutenir l'amendement n° 180, deuxième rectification.

M. le ministre de l'équipement. L'amendement n° 180, deuxième rectification, s'efforce d'opérer la synthèse en matière de création de zones d'aménagement concerté entre les préoccupations de la commission des lois, de la commission de la production et des échanges et, cela ne vous étonnera pas, du Gouvernement.

En premier lieu, cet amendement reprend les propositions que la commission des lois avait introduites dans son amendement n° 91 rectifié, propositions qui tendaient à éviter que la création d'une zone d'aménagement concerté ne vienne contredire les prescriptions d'un plan d'occupation des sols. Il est prévu à cette fin qu'une zone d'aménagement concerté ne pourra être créée en dehors des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future d'un plan d'occupation des sols.

En deuxième lieu, l'amendement prévoit, conformément aux propositions de la commission de la production et des échanges, de porter à deux mois le délai minimum pendant lequel le dossier de création d'une zone d'aménagement concerté doit être mis à la disposition du public.

Enfin, l'amendement n° 180, deuxième rectification, autorise la création d'une zone d'aménagement concerté sur plusieurs emplacements territorialement distincts afin de permettre le lancement d'actions d'aménagement souples, diversifiées, en particulier dans les centres et les quartiers anciens. Il est précisé d'ailleurs que cette faculté ne doit, en aucune façon, conduire à écarter l'application à chaque emplacement territorial des dispositions relatives au plafond légal de densité.

Tel est, monsieur le président, l'amendement présenté par le Gouvernement, que je qualifierai de « solution de synthèse » et qui a reçu, je crois, l'appui des commissions.

M. Marc Masson, rapporteur. Je retire mon sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 265 rectifié est retiré.

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir le sous-amendement n° 373.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Ce sous-amendement reprend une disposition que contenait l'amendement n° 91, lequel a été retiré. Cette disposition me paraît être de bonne administration pour éviter qu'il ne se produise un pullulement de zones d'aménagement concerté pendant l'élaboration des plans d'occupation des sols.

Le Gouvernement n'avait pas repris cette disposition dans l'amendement n° 180, deuxième rectification.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 180, deuxième rectification, et sur le sous-amendement n° 373 ?

M. Marc Masson, rapporteur. L'amendement du Gouvernement n° 180, deuxième rectification, est effectivement un texte transactionnel qui permet de clarifier le débat sur l'article nouveau L. 311-1, proposé à la fois par le Gouvernement et par la commission des lois. Il vise à compléter la définition des zones d'aménagement concerté donnée à cet article par un certain nombre de dispositions relatives à leur création.

Cet amendement prend d'abord en compte l'amendement déposé par la commission de la production et des échanges et qui tendait à porter la durée de l'enquête publique préalable à la création d'une Z. A. C. de un à deux mois.

Il répond ensuite à un désir exprimé par la commission des lois de voir préciser dans le texte que le périmètre de la zone est fixé par décision administrative prise sur la demande ou après délibération du ou des conseils municipaux concernés.

En revanche, le Gouvernement reste en désaccord avec la commission des lois quant au lien à établir entre la création de la zone d'aménagement concerté et la publication du plan d'occupation des sols. C'est pourquoi la commission des lois propose, par le sous-amendement n° 373, de maintenir ce lien.

Etant donné les positions qui avaient été prises par la commission de la production et des échanges avant la rédaction de l'amendement n° 180, deuxième rectification, du Gouvernement, je pense pouvoir dire en son nom qu'elle aurait donné un avis favorable à ce texte de transaction, mais qu'elle aurait donné un avis défavorable au sous-amendement n° 373 de la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 373 ?

M. le ministre de l'équipement. L'avis du Gouvernement, comme celui de la commission de la production et des échanges, est défavorable.

En effet, nous avons montré, par le dépôt de l'amendement n° 180, deuxième rectification, que nous partagions très largement les préoccupations de la commission des lois qui veut éviter que la création d'une zone d'aménagement concerté n'apparaisse comme un moyen de méconnaître les prescriptions d'un plan d'occupation des sols. Mais nous ne pouvons aller jusqu'à admettre que, sur le territoire des communes pour lequel un P. O. S. a été prescrit, la création d'une Z. A. C. doive, dans tous les cas, être différée jusqu'à la publication du plan d'occupation des sols.

Une telle règle, si elle était inscrite dans la loi, serait actuellement paralysante puisque un P. O. S. seulement sur six a été rendu public ou approuvé. Si le sous-amendement était adopté, il y aurait danger d'un nouveau développement des procédures d'urbanisation hors des territoires couverts par les P. O. S., ce qui n'est certainement pas l'intention de M. Fanton et de la commission des lois.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 373. (Le sous-amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 180, deuxième rectification.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 10, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 10 est adopté.)

Après l'article 6.

(Suite.)

M. le président. Nous en revenons maintenant aux amendements après l'article 6, précédemment réservés.

La parole est à M. Dubedout.

M. Hubert Dubedout. D'abord, un point de procédure.

Monsieur le président, nous allons examiner les amendements après l'article 6 mais également ceux qui concernent le huitième alinéa de l'article 5, puisque nous avions décidé de les regrouper. Je signale que notre amendement n° 3 tend à supprimer cet alinéa. Son adoption rendrait donc sans objet tous les amendements après l'article 6 allant dans le même sens. Je pense que vous en êtes bien d'accord.

Mes chers collègues, comme vous n'étiez peut-être pas aussi nombreux lors de la discussion générale, je reprendrai très brièvement notre argumentation.

Ce projet de loi contient un certain nombre de propositions plus ou moins importantes à propos desquelles nous avons pu nous heurter. Je veux vous rendre très attentifs à l'une d'elles qui, selon moi, engage l'avenir de l'urbanisme d'une façon irrémédiable.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer à la tribune un article publié dans un journal spécialisé dans les opérations boursières et qui prônait, juste après le vote de la loi foncière par notre assemblée, l'achat de terres agricoles présenté comme un placement extrêmement enrichissant. En d'autres termes, l'exploitation agricole devenait la proie de spéculateurs encouragés par ce journal.

J'avais insisté alors sur la nécessité de maîtriser les prix des terres agricoles pour maintenir l'exploitation familiale. J'avais avancé un certain nombre d'arguments et déclaré notamment que l'héritier exploitant ne devrait pas indemniser à un prix trop élevé ses frères et sœurs qui n'ont pas participé à l'exploitation. Je m'étais opposé aux transferts de coefficients d'occupation des sols, tels qu'ils sont proposés par le ministre, pour plusieurs raisons, de simple bon sens me semble-t-il. Nous verrons, avais-je dit, les maires invités à accorder, avec le concours des directions départementales de l'équipement, des coefficients d'occupation des sols fictifs, qui ne correspondront ni au projet d'aménagement ni au droit de construire dont les propriétaires disposeront réellement.

Le Gouvernement avait bien senti le danger d'une telle procédure. Tout le monde sait en effet combien il est dangereux de s'engager dans la voie de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Aussi le Gouvernement avait-il accepté de limiter cette possibilité aux secteurs présentant une certaine qualité de paysage. Je lui demande de bien vouloir retirer son amendement en appelant son attention sur un document qui, mieux qu'un long discours, montre le caractère néfaste des dispositions envisagées.

Ce document m'a été transmis par un de nos collègues et émane de la chambre d'agriculture du Var. A sa lecture, on apprend comment des agriculteurs — et ils ont mille fois raison, étant donné la spéculation qu'on laisse se développer sous

leurs vœux — cherchent, eux aussi, à profiter de cette spéculation. Notre assemblée n'a pas suffisamment manifesté sa volonté de mettre fin à une telle situation.

Ces agriculteurs ont obtenu l'accord du conseil municipal de La Cadière pour procéder, en quelque sorte, à une péréquation que certains d'entre vous appellent de leurs vœux.

Ils demandent que le P. O. S. de leur commune prévoie « expérimentalement » une méthode de compensation leur permettant — je le souligne — de profiter également de la plus-value apportée aux terrains constructibles.

On crée de la plus-value et on la partage entre les propriétaires. Bien sûr, dans un tel système, il y a les exclus et le conseil municipal ne l'a pas oublié puisque, dans une délibération, il considère qu'il appartiendra à l'Etat, directement ou indirectement, d'indemniser le préjudice subi par certains propriétaires.

J'avais soulevé le problème avant même de connaître ce document. Celui-ci constitue une très grave menace puisqu'il impose à l'Etat ou aux collectivités publiques la nécessité d'indemniser ceux qui n'auront pas été bien servis par les plans d'occupation des sols.

Cet état d'esprit, on le retrouve sur le terrain. C'est pourquoi je vous supplie de ne pas vous lancer dans une opération qui, même si elle est séduisante *a priori* parce qu'elle permet de régler à l'amiable certains problèmes difficiles, élargit dangereusement une hrèche que M. Commenay a ouverte avec un premier amendement suivi maintenant de plusieurs autres.

Mes chers collègues, vous ne devez pas vous engager dans cette voie quelle que soit l'apparente facilité que vous procurerait cet article, d'une application strictement limitée selon le Gouvernement mais considérablement étendue par les amendements qui ont été déposés. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.)

M. Emmanuel Aubert. Monsieur le président, je demande une suspension de séance au nom du groupe d'union des démocrates pour la République.

M. le président. Elle est de droit.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Mes chers collègues, je vous rappelle que nous abordons l'examen des articles additionnels après l'article 6.

Je suis saisi de deux amendements, n° 86 rectifié et 178 corrigé, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 86 rectifié, présenté par M. Fanton, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer le nouvel article suivant :

« Il est inséré après l'article 123-1 du code de l'urbanisme un nouvel article 123-1 bis ainsi rédigé :

« Les plans d'occupation des sols déterminent les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol applicable pour une même nature de construction pourront, avec l'accord de l'autorité administrative, être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres parcelles situées dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Dans ces secteurs, il ne peut y avoir dépassement du coefficient d'occupation du sol prévu par le plan que s'il y a effectivement transfert des possibilités de construction équivalentes. En cas de transfert, la totalité de la parcelle dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par acte authentique publié au bureau des hypothèques ; cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« L'alinéa qui précède n'est applicable qu'aux parcelles situées dans une zone protégée en raison de la qualité de ses paysages.

« Pour les parcelles grevées d'inscriptions de privilèges ou d'hypothèques, le transfert des possibilités de construction ne peut intervenir qu'après radiation de ces inscriptions en tant qu'elles grevent lesdites possibilités de construction. Cette radiation ne peut être faite qu'avec l'accord des créanciers.

« L'alinéa qui précède est également applicable dans le cas prévu à l'article L. 332-1 (b). »

Sur cet amendement, je suis saisi de huit sous-amendements n° 170, 366, 368, 367, 370, 274, 172 et 371.

Le sous-amendement n° 170, présenté par M. Marc Masson, est ainsi rédigé :

« Dans le texte de l'amendement n° 86 rectifié, substituer aux mots : « parcelles situées », les mots : « terrains situés » (deux fois), aux mots : « totalité de la parcelle », les mots : « totalité du terrain », et aux mots : « parcelles grevées », les mots : « terrains grevés. »

Le sous-amendement n° 366, présenté par M. de Poulpique, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié, après les mots : « parcelles situées », insérer les mots : « dans une zone dont la destination agricole doit être maintenue ou. »

Le sous-amendement n° 368, présenté par M. Mesmin, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié, après les mots : « parcelles situées », insérer les mots : « soit à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune considérée, soit ». »

Le sous-amendement n° 367, présenté par M. de Poulpique, est ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'amendement n° 86 rectifié, insérer les mots : « ou d'autres zones différentes. »

Le sous-amendement n° 370, présenté par M. Mesmin, est ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié. »

Le sous-amendement n° 274, présenté par M. Mario Bénard, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié :

« L'alinéa qui précède est applicable aux parcelles qui seraient normalement constructibles à raison de leur emplacement, de leur desserte, de leurs équipements ou de toutes autres caractéristiques, mais qui ne pourraient donner toutes lieu à construction sans qu'il soit porté gravement atteinte à la valeur agricole ou forestière de la zone à laquelle elles appartiennent, à l'intégrité d'un site ou à la qualité d'un paysage. »

Le sous-amendement n° 172, présenté par M. Marc Masson, est ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié, substituer au mot : « protégée », les mots : « à mettre en valeur ». »

Le sous-amendement n° 371, présenté par M. Mesmin, est ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa du texte de l'amendement n° 86 rectifié par les mots : « ou de son intérêt écologique ». »

L'amendement n° 178 corrigé, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer le nouvel article suivant :

« Il est inséré après l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme un article L. 123-1 bis ainsi rédigé :

« Art. L. 123-1 bis. — Dans les zones à mettre en valeur en raison de la qualité de leur paysage, les plans d'occupation des sols peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol applicable pour une même nature de construction à un terrain, pourront avec l'accord de l'autorité administrative être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Dans ces secteurs il ne peut y avoir dépassement du coefficient d'occupation du sol prévu par le plan que s'il y a effectivement transfert des possibilités de construction équivalentes.

« En cas de transfert la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par acte authentique publié au bureau des hypothèques. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

M. Hubert Dubedout. Monsieur le président, ne conviendrait-il pas d'appeler maintenant mon amendement n° 3 de suppression du huitième alinéa de l'article 5 ?

M. le président. Il ne s'agit pas d'un article additionnel à l'article 6.

M. Hubert Dubedout. Si ledit alinéa est supprimé les amendements n'ont plus d'objet.

M. le président. Votre amendement tend à supprimer le huitième alinéa de l'article 5 qui a été réservé et qui sera appelé immédiatement après la discussion des articles additionnels après l'article 6.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marc Masson, rapporteur. Après un large débat, la commission de la production et des échanges s'est finalement prononcée en faveur du système de transfert des coefficients d'occupation des sols. En effet, elle a estimé que ce système permettrait de rétablir une certaine équité entre les propriétaires de terrains situés dans une même zone, où certains bénéficient du droit de construire alors que d'autres doivent se contenter d'être les gardiens de la qualité du site et du paysage. Cette solution

permettrait également de réaliser, au moyen du regroupement des constructions, un aménagement rationnel de la zone refuge, tout en respectant le site.

Toutefois, à la suite des interventions de plusieurs commissaires, je vous poserai, monsieur le ministre, plusieurs questions au sujet de ce système qui paraît complexe.

D'abord, ce système est-il ou non en contradiction avec l'article 160-5 du code de l'urbanisme qui stipule que n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application de ce code et concernant notamment l'utilisation du sol ?

Par ailleurs, j'avais, à titre personnel, envisagé une extension de ce système aux espaces boisés classés. Si j'ai finalement retiré mon amendement à la demande de la commission, il n'en reste pas moins que ces espaces boisés classés posent, sur le plan des principes et des faits, des problèmes très aigus. En effet, les propriétaires de bois classés voient leurs terrains frappés d'une inconstructibilité totale, et cela pratiquement sans compensation. Cette discrimination paraît d'autant plus injuste que la présence des bois et leur maintien donnent aux zones constructibles situées à proximité une partie de leur valeur. De plus, cette situation n'est pas sans inconvénient pour l'avenir même des espaces boisés dont l'entretien est compromis puisque leurs propriétaires se trouvent défavorisés.

Ce problème préoccupe très vivement la commission de la production, comme en a témoigné l'avis favorable qu'elle a donné à l'amendement n° 207 de M. Antoine à l'article 18. Je souhaite donc vivement que le Gouvernement précise quelles solutions il envisage d'apporter à ce problème.

Ma troisième question sera plus technique. Que se passera-t-il au cas, fût-il théorique, où le transfert de C. O. S. prévu à l'article L. 123-2 nouveau aboutirait à un dépassement, dans la zone de regroupement des constructions, du plafond légal de densité ?

Enfin, une note du ministère de l'équipement qui fut rédigée au mois de mars 1974, à propos du projet de loi n° 864 de M. Olivier Guichard modifiant le code de l'urbanisme, précisait que le nouveau mécanisme mis en place n'était pas exclusif du système de participation pour surdensité prévu à l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, la superposition de deux procédures devant permettre d'assouplir le système et de contrôler le marché foncier.

Ma dernière question sera donc la suivante : l'art. 7, qui dispose que la participation pour surdensité n'est pas due lorsque le propriétaire a obtenu le transfert des possibilités de construction, signifiait-il que le Gouvernement a maintenant modifié ses positions ?

Je vous remercie, monsieur le ministre, des réponses qu'il vous sera possible de donner à ces quatre questions.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 86 rectifié.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Avant de défendre l'amendement que j'ai déposé et que la commission des lois a adopté, je tiens à la fois à souligner l'ampleur de ce problème et à en fixer les limites.

De quoi s'agit-il ? Dans l'esprit du Gouvernement, comme dans celui de M. Guichard lorsqu'il avait déposé son texte, il s'agit d'un effort pour protéger les sites et les paysages. Mais la difficulté tient au fait que, lorsqu'une municipalité qui a la chance d'avoir un site remarquable doit établir un plan d'occupation des sols, elle est l'objet de pressions très fortes de la part des propriétaires des terrains qui constituent ce site. Ces propriétaires, en effet, souhaitent d'autant plus pouvoir construire sur leur terrain que le site est remarquable.

M. Guichard et, aujourd'hui, M. Galley, ont pensé qu'il convenait d'encourager les municipalités à résister à ces pressions en leur donnant le moyen de déclarer que le site est si remarquable qu'il doit être protégé contre les constructions. A cet effet, ils ont songé à autoriser le transfert du coefficient d'occupation des sols fixé pour l'ensemble de la zone considérée à une partie seulement du secteur, de façon à ne pas spolier les propriétaires qui, s'ils ont la chance de vivre dans un site remarquable, n'ont pas forcément souhaité la protection de leurs terrains qu'on va désormais leur imposer. Cela revient à considérer que l'ensemble des terrains composant le territoire de la commune sont constructibles, les transferts de C. O. S. s'appliquant partout.

Une telle conception ne saurait, me semble-t-il, être retenue, car elle conduirait à modifier complètement le droit de l'urbanisme.

En revanche, il est de l'intérêt de la nation tout entière de protéger des sites et de rechercher les meilleurs moyens techniques d'y parvenir.

En définitive, l'amendement de la commission des lois a simplement pour objet de rédiger de façon, nous a-t-il semblé, un peu plus claire, l'ensemble du chapitre relatif au transfert des coefficients d'occupation des sols. Il s'agit de permettre que des expériences se déroulent sans — M. Dubedout le précisait tout à l'heure — qu'il soit question d'aller dans le sens de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Car il est évident — personne, me semble-t-il, ne peut le nier — qu'on s'orienterait

alors dans une direction où, en réalité, il serait impossible d'élaborer un véritable plan d'occupation des sols. En effet, les municipalités se trouveraient dans l'incapacité de décréter une servitude, faute de pouvoir l'indemniser. Or, je rappelle que l'institution du plafond légal de densité constitue en quelque sorte une servitude puisqu'elle aboutit à interdire la libre utilisation du terrain. C'est pourquoi il faut bien voir la limite du texte.

Trois conceptions s'affrontent.

La première est défendue par ceux qui s'opposent à la création des transferts de coefficient d'occupation du sol en affirmant que c'est mettre le doigt dans un engrenage où l'on risque de passer tout entier, et refusent par principe cette idée.

Il y a ensuite la conception en quelque sorte antagoniste, qui consiste à dire : pourquoi ne prévoir cette disposition que pour ceux qui ont la chance de se trouver dans un paysage ou dans un site remarquable ? Il faut la prévoir pour les autres aussi ! C'est le sens de plusieurs amendements concernant notamment les terres agricoles.

Il y a enfin la position médiane, qui est celle du Gouvernement, qui se résume ainsi : nous ne nions pas la difficulté pour les municipalités de protéger les sites et, pour les aider à prendre des décisions difficiles à défendre devant leurs concitoyens, nous prévoyons cette procédure, qui a d'ailleurs déjà été utilisée sous des formes qui laissaient présager le présent projet de loi.

Voilà comment se présente le débat, et c'est en fonction de cette situation que la commission des lois a adopté l'amendement n° 86 rectifié.

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

M. le ministre de l'équipement. Je vais présenter la position du Gouvernement et répondre aux questions qui m'ont été posées par M. le rapporteur.

Le débat est tellement important que j'en voudrais, au risque de répéter ce qui a été dit par MM. Masson et Fanton, essayer de faire le point.

Les transferts de coefficient d'occupation du sol ne sont pas, dans notre esprit, une solution miracle susceptible de régler tous les problèmes. Ils ne constituent pas non plus une disposition qui risque de détruire de l'intérieur l'ensemble de l'urbanisme avec, en germe, l'idée de l'indemnisation des servitudes d'urbanisme.

C'est pour nous une réponse possible à certaines situations spécifiques bien délimitées, actuellement mal résolues, celles de sites qui sont, comme l'a dit excellemment M. Fanton, d'autant plus soumis à une pression de construction qu'ils sont plus remarquables.

Je dis que c'est une réponse possible ; je dis que ce n'est pas une réponse certaine, car il peut se poser des problèmes de droit, ou se faire jour des situations auxquelles cette solution s'appliquera mal. Il y a, enfin, des problèmes pratiques.

Le premier est de définir dans quel cas peut s'appliquer le transfert de C. O. S., et cette définition me paraît être très importante.

Je définirai donc d'abord les zones dans lesquelles le transfert de C. O. S. ne saurait s'appliquer.

En premier lieu, il ne saurait s'appliquer dans toutes les communes qui n'ont pas de P. O. S., puisqu'il s'agit d'une disposition spéciale à ces documents d'urbanisme. Il ne s'appliquera pas, notamment, aux zones de paysages — si vous en adoptez le principe — qui ont, dans une certaine mesure, le même objet, mais qui sont couvertes par d'autres dispositions que les P. O. S.

Le transfert de C. O. S. ne saurait s'appliquer non plus dans les zones N. C., c'est-à-dire aux terrains destinés à l'agriculture et qu'il convient de protéger tant de la spéculation urbaine que de la constructibilité, pas plus que dans les zones N. A., c'est-à-dire les zones d'urbanisation future, et N. B. ou zones non particulièrement protégées. Il ne peut donc s'appliquer que dans certaines parties des zones N. D., c'est-à-dire des zones protégées soit au titre des sites, soit à celui des espaces boisés. C'est là la terminologie des plans d'occupation des sols auxquels je suis obligé de me référer.

Vous voyez donc que la plupart des zones qui sont prévues dans les nombreux plans d'occupation des sols sont protégées en tant que telles et ne sont donc pas concernées par le transfert de C. O. S. Mais quelques-unes posent des problèmes difficiles. Ce sont celles où les valeurs foncières ont déjà atteint un niveau appréciable du fait même de l'intérêt que les sites présentent pour la construction — c'est notamment le cas lorsque les plans d'urbanisme anciens prévoyaient une certaine constructibilité ou lorsque la pression des résidences secondaires est très forte.

Voilà les limites de l'application du transfert de C. O. S. qui, je le répète, constitue une réponse possible à certaines situations mal résolues aujourd'hui et d'autant plus intéressantes qu'elles concernent des sites à protéger pour la qualité de leur paysage.

Je fournirai maintenant des précisions supplémentaires en répondant aux questions posées par M. Masson.

Première question : comment concilier le transfert de C. O. S. et le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ?

L'article L. 160-5 du code de l'urbanisme pose le principe absolu de la non-indemnisation par la puissance publique des servitudes d'urbanisme, sauf si leur institution cause un dommage matériel direct et certain ou porte atteinte à des droits acquis. Le transfert des possibilités de construction qui résultent du coefficient d'occupation des sols est un système de répartition équitable de faibles possibilités de construction dans certaines zones protégées, entre propriétaires.

Le principe posé par l'article L. 160-S n'est donc en aucune façon méconnu puisque la puissance publique n'aura à verser aucune somme supplémentaire.

Deuxième question : faut-il étendre les possibilités de transfert au profit des propriétaires d'espaces boisés classés à conserver ?

Si le classement d'une forêt comme espace boisé à conserver conduit logiquement à la protéger contre toute construction qui en altérerait le caractère, cela exclut, en principe, toute possibilité de transfert.

Il n'en va autrement que si un parc boisé se trouve inclus dans une zone protégée en raison de la qualité de ses sites ou paysages.

Il n'est pas question de classer tous les espaces boisés comme espaces à conserver. L'article L. 130-1 du code de l'urbanisme qui prévoit ce classement est un outil au service de la politique de protection de ces espaces, et non une fin en soi. Si l'espace boisé n'est pas classé, il peut y avoir, selon les cas, transfert de C. O. S. ou non.

Troisième question : comment concilier transfert de C. O. S., plafond légal de densité, et participation pour surdensité en zone urbaine et en zone naturelle ?

Il convient de bien distinguer les problèmes liés au dépassement du coefficient d'occupation du sol, de ceux qui résultent du dépassement du plafond légal de densité.

Le dépassement du C. O. S., lorsqu'il est autorisé par le règlement du plan d'occupation du sol, peut se traduire de deux manières : ou bien le constructeur est redevable d'une participation pour surdensité, au prorata de la surface construite excédant le C. O. S. ; ou bien le constructeur obtient qu'un propriétaire, dont le terrain est situé dans la même zone du P. O. S., lui cède ses propres possibilités de construire.

Au regard du plafond légal de densité, le pétitionnaire est redevable du versement prévu à l'article L. 112-2 du code, dès lors qu'il dépasse ce plafond. La loi portant réforme foncière ainsi que le décret du 29 mars dernier ont prévu que lorsque la densité d'une construction dépasse celle qui résulte du coefficient d'occupation du sol et excède le plafond légal de densité, la participation pour surdensité n'est due que jusqu'à concurrence de la densité à partir de laquelle doit être acquitté le versement lié au dépassement de ce plafond légal.

En d'autres termes, si un terrain est situé dans une zone assortie d'un coefficient d'occupation du sol de 0,8, mais dont le règlement prévoit des possibilités de dépassement jusqu'à la densité de 1,5, un constructeur qui édifie un bâtiment d'une densité de 1,5 devra payer à la collectivité, d'une part la participation pour surdensité, pour la surface comprise entre 0,8 et 1 ; d'autre part, le versement lié au dépassement du plafond légal pour la surface comprise entre 1 et 1,5.

Dans cette optique, le transfert de C. O. S., pour sa part, s'analyse comme un substitut de la participation pour surdensité. Telle est, monsieur le rapporteur, la réponse que je peux fournir à votre question.

En cas de transfert de C. O. S., demandez-vous, comment appliquer le mécanisme du plafond légal de densité ? Je suppose que vous évoquez le cas où un propriétaire dispose de deux terrains, l'un inconstructible, l'autre situé dans un secteur d'accueil constructible et qu'il entend transférer lui-même ses droits de construire d'un terrain à l'autre.

Il est bien évident que, dans ce cas, il ne sera tenu compte pour l'application du plafond légal de densité que de la densité du terrain récepteur.

J'en viens au transfert et à la surdensité en zone naturelle.

Comme je l'ai déjà précisé tout à l'heure en réponse à une autre de vos questions, l'amendement n° 178 corrigé du Gouvernement prévoit qu'en zone naturelle il ne peut y avoir dépassement du C. O. S. que s'il y a effectivement transfert des possibilités de construire.

Telles sont les réponses que je puis apporter à vos questions. Je ne sais si elles sont complètes, mais je crois qu'elles éclairent le débat à travers les précisions données à cette notion de transfert de C. O. S.

M. Henry Canacos. Cela ne change rien au fond !

M. le président. Monsieur le ministre, je vous ai écouté avec attention, mais je n'ai pas compris si vous étiez pour ou contre l'amendement n° 86 rectifié.

M. le ministre de l'équipement. Je vais répondre très précisément, monsieur le président.

Le Gouvernement a retenu le principe de l'amendement n° 86 rectifié et il en a repris l'essentiel, en tenant compte également des amendements n° 8 rectifié et 59 présentés par la commission de la production et des échanges qui amélioraient la terminologie, dans l'amendement n° 178 deuxième rectification, lequel est un texte de synthèse regroupant les précédents.

M. le président. Je viens en effet d'être saisi de la deuxième rectification de l'amendement n° 178 corrigé présenté par le Gouvernement.

Je donne lecture de l'amendement n° 178, 2^e rectification.

« Après l'article 6, insérer le nouvel article suivant :

« Il est inséré après l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme un article L. 123-1 bis ainsi rédigé :

« Art. L. 123-1 bis. — Dans les zones protégées en raison de la qualité de leur paysage, tout en étant normalement constructibles, les plans d'occupation des sols peuvent déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction, résultant du coefficient d'occupation du sol applicable pour une même nature de construction, à un terrain, pourront avec l'accord de l'autorité administrative être, transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Dans ces secteurs il ne peut y avoir dépassement du coefficient d'occupation du sol prévu par le plan que s'il y a effectivement transfert des possibilités de construction équivalentes.

« En cas de transfert la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au bureau des hypothèques. Cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marc Masson, rapporteur. Je remercie d'abord M. le ministre des réponses qu'il a bien voulu fournir aux questions que je lui avais posées, réponses qui sont, effectivement, de nature à apaiser les préoccupations manifestées par certains membres de la commission de la production et des échanges.

En ce qui concerne les amendements, il est apparu à la commission que la formulation de l'amendement n° 178, deuxième rectification, était meilleure que celle de l'amendement n° 86 rectifié. Il lui a notamment semblé préférable de définir, dès la première phrase de l'article L. 123-1 bis du code de l'urbanisme, les zones où pourra jouer la procédure du transfert de C. O. S. L'amendement du Gouvernement a, de surcroît, le mérite de tenir compte des sous-amendements n° 172 et 170.

Elle a donc donné un avis favorable à l'amendement n° 178 deuxième rectification et, par voie de conséquence, un avis défavorable à l'amendement n° 86 rectifié.

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit, pour répondre au Gouvernement.

M. Eugène Claudius-Petit. Nous sommes en présence d'un texte dont l'importance n'a échappé à personne, et surtout pas au Gouvernement. Les précautions avec lesquelles M. le ministre de l'équipement a présenté ses observations montrent que des études sérieuses ont été faites quant à son application.

Mais je ne suis pas certain que toutes ses conséquences aient été correctement envisagées. Par exemple, il n'a pas été mis en évidence que le transfert de C. O. S. aurait pour effet de densifier les terrains constructibles de la commune sans que celle-ci reçoive ce qu'elle est en droit d'attendre de l'application correcte de la loi foncière établissant le plafond légal de densité. Cela revient à dire que la commune subira un manque à gagner, et les sommes qu'elle devra trouver pour réaliser les équipements rendus nécessaires par la densification de certains quartiers, seront prélevées sur l'ensemble des contribuables de la commune, c'est-à-dire même ceux qui ne sont pas propriétaires. Les contribuables non propriétaires paieront donc des impôts supplémentaires pour compenser le manque à gagner de la commune qui sera obligée, en raison de la densification, d'établir des équipements nouveaux, notamment pour l'assainissement.

Mais je dois vous dire, monsieur le ministre, sous réserve de la lecture au Journal officiel de la déclaration que vous venez de faire, que j'ai été surpris par certains de vos arguments.

Toute la question va être de savoir qui déterminera les zones auxquelles, comme par hasard, pour protéger le site, on octroyera un C. O. S. fictif. Quand je vous entends affirmer qu'il peut s'agir de terrains qui, en raison de constructions voisines, ont été soumis à une forte pression, si bien que leur valeur est montée assez haut, je suis un peu étonné.

Prenons le cas de Carnac — non parce que M. le ministre de l'agriculture en est maire, mais parce qu'il s'agit d'un cas vraiment typique. Tout, en effet, est en cause à Carnac : le bord de la mer — et s'il n'y avait pas eu un mouvement de résistance, les marais salants auraient été transformés en terrains à bâtir, tellement le site est extraordinaire — mais aussi les alignements, desquels les habitations, tout doucement, se rapprochent. La valeur des terrains augmente donc.

Vous allez me rétorquer que les alignements de Carnac sont classés. C'est vrai. Mais la partie boisée qui est très proche des alignements, même si elle bénéficie du système de protection éventuelle, est tout de même soumise à une pression : celle constituée par l'intérêt d'habiter ces lieux ou d'y avoir sa maison de vacances, ce que je comprends très bien.

Dans ce cas, va-t-on attribuer un C. O. S. fictif ? A quoi cela conduira-t-il, sinon à densifier certaines autres parties de cette petite ville agréable ?

Cela dit, je comprends très bien, monsieur le ministre, que vous vous efforciez de corriger les injustices qui naîtront de l'établissement des plans d'occupation des sols, puisque les décisions qui seront prises vont enrichir certains propriétaires et, au contraire, appauvrir les autres.

Vous essayez alors d'établir une sorte de balance, mais elle ressemblera beaucoup à celle de la loterie nationale. Elle jouera quelquefois, mais pas toujours.

Pardonnez-moi, monsieur le ministre, mais la création d'un impôt foncier aurait permis, elle, d'établir la justice car chacun aurait payé alors selon l'importance de sa richesse, ou plutôt d'après la valeur de son bien.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. Il n'y aurait donc pas eu besoin de faire aujourd'hui l'inverse de ce que vous proposiez dans la loi foncière que vous nous avez fait voter pour lutter contre la densification des villes. Or voilà que par le biais des transferts de C. O. S. va s'organiser maintenant la densification dans d'autres quartiers des villes !

Tant de contradictions contenues dans une même loi ne peuvent pas nous inciter à considérer que ses dispositions ont été envisagées dans leur prolongement global. Une fois de plus, on a essayé de résoudre les problèmes un par un en oubliant que du logement jusqu'à l'aménagement du territoire, il n'y avait qu'un seul problème rappelé opportunément par un sous-amendement de M. Mesmin qui a mentionné « l'intérêt écologique ».

Je ne suis d'ailleurs pas certain que le mot « écologique » soit vraiment à sa place dans la loi que nous discutons, mais, du logement à l'aménagement du territoire, tout se passe comme dans une « chaîne écologique » et précisément lorsqu'on se préoccupe d'écologie, tous les éléments doivent être considérés comme solidaires et non isolément.

Pratiquement, votre loi ne peut pas faire régner la justice. Vous ne faites que du rapetassage !

Quelle autorité décidera que tel terrain s'intègre dans un site à protéger, alors que d'autres sites qui auraient mérité de l'être ne le seront pas ? Je suis presque tenté de reprendre la formule employée par le monarchiste Bernanos, à l'époque où les Allemands occupaient notre pays : « Je ne leur ferai grâce de rien, pas même d'un buste de Marianne ». Ce qui signifie que tout compte quand on s'occupe du visage de la France, en l'occurrence de ses sites et de ses paysages : il n'y en a pas de privilégiés ; il n'y a que ceux qui ont été ahimés, mais qui peuvent encore être sauvés. Tout notre pays doit être protégé, si l'on aime l'architecture et le visage de la France.

C'est pourquoi je ne crois pas du tout à des formules du genre de celle que vous proposez. Certes, il y a un effort qui traduit un souci de justice, mais il est si partiel et la justice sera si partielle que, pour ma part, je ne puis que combattre les intentions, en prenant rendez-vous, comme je le fais d'ailleurs environ tous les sept ans, quand nous discutons de lois foncières. Mais je suis toujours malheureux, parce que chaque fois je gagne un peu.

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

M. le ministre de l'équipement. Monsieur Claudius-Petit, ma motivation n'est évidemment pas différente de la vôtre lorsque l'intérêt du paysage est en cause. Nous voulons aussi le protéger.

De quoi s'agit-il ? Par exemple, de sauvegarder le paysage sur un flanc de montagne, à proximité d'un hameau, ou dans une vallée de montagne. Il ne s'agit pas d'une ville ou de ses alentours. Permettez-moi de considérer en particulier la vallée du Lautaret, que je connais bien. Nous y voyons des maisons dispersées çà et là : c'est ce que l'on appelle « le mitage ».

M. Eugène Claudius-Petit. Voir M. Chalandon !

M. le ministre de l'équipement. Je ne suis pas ici pour faire autre chose que l'éloge de mes prédécesseurs !

M. Eugène Claudius-Petit. En nous présentant des arguments qui ne sont que des critiques de leur action !

M. le ministre de l'équipement. Dans cette vallée du Lautaret, donc, je préfère, à tous les égards, que l'on regroupe à proximité des villages les constructions qui se sont dispersées anarchiquement.

Lorsqu'une zone présente un caractère constructible — on le voit quand des maisons commencent à s'y construire de toutes parts — on sent très bien que l'effort de nous tous doit consister à supprimer les facteurs de dispersion et à arrêter l'hémorragie des constructions pour préserver ce qui peut l'être.

Autour du village, naturellement, d'après les plans d'urbanisme anciens, tous les terrains étaient constructibles. Mais je me mets à la place du maire. Contrairement à ce que vous avez affirmé, il ne devra pas faire face à un surcroît de dépenses en raison du regroupement des constructions. En effet, au lieu d'amener l'eau et l'électricité partout sur le versant de la montagne, il n'aura qu'à prolonger la ligne qui dessert son village, s'il décide de réserver à proximité de celui-ci pour la construction deux ou trois hectares qui seront bien délimités et considérés comme zone d'accueil. Ainsi il évitera précisément la dispersion des constructions.

Tel est l'esprit de ce texte qui n'a pas, bien sûr, une portée générale. Actuellement, sur le versant de montagne que je citais, M. de Poulpique, à Carnac, à côté du lac de la forêt d'Orient, dans mon département, les maires n'arrivent pas à établir les plans d'occupation des sols au risque d'être obligés un jour de déclarer constructible la totalité d'un site qu'ils veulent préserver.

Voilà ce que nous voulons éviter monsieur Claudius-Petit, mais, je vous le répète, la réponse est possible, elle n'est pas certaine.

Vous m'avez demandé : qui décidera ? Pourquoi donc instituerai-je pour les transferts de C. O. S. une procédure différente de celle qui est appliquée pour l'établissement des plans d'occupation des sols ? C'est la même. Il existe un groupe de travail. Le maire ou l'administration avancent des propositions couchées sur le papier. Ensuite, le plan d'occupation des sols est décidé et approuvé.

Evidemment, au niveau de l'administration, les conditions seront rigoureuses lorsqu'il s'agira d'utiliser cette formule pour des sites à protéger. On ne l'utilisera que lorsque toutes les autres formules seront inapplicables.

Je crois que grâce aux restrictions que j'ai citées, on évitera l'extension des transferts de C. O. S. En même temps, on facilitera bien des tâches et on sauvegardera, monsieur Claudius-Petit, dans la campagne française, de nombreux sites que ni les maires ni l'administration ne parviennent à protéger avec les moyens existants.

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

M. Georges Mesmin. A ce stade de la discussion, je crois nécessaire de fournir quelques éclaircissements.

Vous avez parfois du mal à défendre votre projet, monsieur le ministre, parce que vous avez choisi de ne lui donner qu'une portée limitée. Dès lors, l'intérêt de l'idée des transferts de C. O. S. n'apparaît plus aussi clairement.

Je suis surpris, lorsque M. Claudius-Petit, meilleur orateur que moi, et appartenant à mon groupe, ce qui me gêne pour le critiquer...

M. Eugène Claudius-Petit. Que cela ne vous gêne pas !

M. Georges Mesmin. Je ne le serai donc pas, monsieur Claudius-Petit.

Je suis surpris que vous n'ayez pas vu que la procédure des transferts de C. O. S. allait pleinement dans le sens des idées que vous défendez depuis longtemps, sur la qualité des sites, des paysages, et de l'urbanisme.

C'est un moyen essentiel pour éviter justement les soulures qui gâtent actuellement le paysage français, ces constructions en « crottes de biques » qui s'édifient un peu n'importe où. Elles s'expliquent par l'individualisme : chaque propriétaire veut profiter de son droit de construire, et il n'existe pas, justement, de mécanisme de transfert. Si les propriétaires étaient assurés de ne pas être lésés en se regroupant dans des villages — plus esthétiques parce que construits par des architectes et pas n'importe comment — on pourrait éviter un très grand nombre des erreurs d'architecture que nous voyons.

Je suis étonné également que M. Dubedout n'ait pas vu que cette procédure va dans le sens des idées de justice et d'égalité défendues par la gauche.

M. Marc Lauriol. Elle n'est pas la seule !

M. Georges Mesmin. Ou bien les propriétaires ne sont pas des citoyens comme les autres, et l'idée d'égalité entre les propriétaires n'a aucune valeur, ou bien elle en a une — je crois que c'est le cas, pour M. Dubedout — et on doit être sensible au fait que le mécanisme des transferts de C. O. S. offre la possibilité de rétablir l'égalité entre les propriétaires.

M. Hubert Dubedout. Entre les nantis !

M. Georges Mesmin. Les propriétaires ne sont pas forcément des nantis. Il existe aussi de petits propriétaires, monsieur Dubedout, et vous savez très bien en parler de temps à autre comme M. Canacos a parlé des bonnes Z. A. C., dont il s'est fait

hier le défenseur, par opposition aux mauvaises. Les petits propriétaires ont-ils le droit d'être à égalité avec les autres au regard des règles de l'urbanisme ?

Le grand problème de l'urbanisme consiste à essayer de concilier l'inégalité forcée des densités — elle est indispensable pour faire un bon urbanisme, dans la pratique, sur le terrain — avec l'égalité entre les propriétaires — si on veut que l'urbanisme soit incontestablement juste.

Or le mécanisme des transferts de C. O. S. est le seul qui permette de résoudre cette contradiction entre, d'un côté, une diversité indispensable dans l'urbanisme et, de l'autre côté, la nécessité de répondre au désir d'égalité de plus en plus grand éprouvé par les citoyens en ce qui concerne leurs droits et leurs charges. Pour cette raison, à mon sens, la gauche devrait s'intéresser à ce mécanisme au lieu de le critiquer.

M. Dubedout et M. Claudius-Petit ont employé tous les deux l'expression de « C. O. S. fictif ». Or, il ne s'agit nullement d'une fiction, mais d'une réalité que j'appellerai un C. O. S. moyen. Si des propriétaires ont des droits égaux dans une certaine zone, cette égalité n'est pas fictive. C'est une réalité. Il s'agit là d'un C. O. S. moyen. Leurs droits peuvent être transférés ailleurs ensuite pour établir un meilleur plan d'urbanisme et il s'ensuit une inégalité de densité physique, certes, mais l'égalité du C. O. S. moyen est respectée. Tel est le mécanisme que l'on essaye d'installer.

Monsieur le ministre, de mon point de vue et, je crois, du vôtre, le système proposé est intelligent et il résout nombre de problèmes. Votre erreur — que je ne critiquerai pas trop, après avoir vu l'incompréhension qui vous entoure — a été de l'avoir introduit d'une manière très discrète, trop discrète. Je me rends compte que les esprits ne sont pas encore mûrs, et vous avez des excuses. J'ai présenté, justement, des amendements pour essayer d'élargir le champ d'application.

La faiblesse de votre argumentation me semble provenir de la timidité. Votre système est bon et il l'est aussi à l'intérieur du périmètre d'agglomération. Il est bon pour tenter de rétablir l'égalité entre les propriétaires à l'intérieur d'un périmètre d'agglomération. Les uns sont frappés d'un coefficient d'occupation des sols très faible, voire nul, alors que les autres bénéficient d'un coefficient élevé.

C'est une erreur, à mon avis, que de ne pas avoir profité de l'occasion qu'offrait la discussion de cette loi sur l'urbanisme, assez ambitieuse, pour rédiger un texte beaucoup plus clair et plus simple qui se serait appliqué à tous les périmètres d'agglomération.

Pour terminer, je m'adresserai à M. de Poulpique et à M. Commenay. Je suis partisan de l'application du système à l'intérieur du périmètre d'agglomération parce que les propriétaires paient tous des impôts fonciers sur les propriétés bâties. Cela ne signifie pas, monsieur Claudius-Petit, que je ne suis pas partisan de votre impôt foncier. Je le préfère même à l'impôt foncier en vigueur. D'ailleurs, les deux ne sont pas contradictoires mais complémentaires. Ce n'est pas en établissant un impôt foncier plus juste que l'on rétablirait l'égalité en ce qui concerne les droits de construire. L'égalité fiscale pose un problème différent. On peut réaliser l'égalité fiscale parce que le propriétaire paye en fonction de la valeur de sa propriété. Il restera encore à essayer de rétablir l'égalité entre les propriétaires pour les droits de construire si ceux-ci sont différents.

Il est bon que le mécanisme s'applique à l'intérieur d'un périmètre d'agglomération, mais que répondre aux habitants des zones rurales ? En fait, ils n'ont pas à payer, eux, les mêmes impôts. Ils n'ont pas obtenu de la commune qu'elle réalise des équipements. Par conséquent, le problème est, à l'intérieur du périmètre d'agglomération, entièrement différent de celui des zones rurales.

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement qui tend à appliquer le mécanisme au périmètre d'agglomération, mais pas au-delà.

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

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, j'avais déposé un amendement tendant à supprimer la disposition dont nous discutons, mais à la lecture de l'amendement n° 178, deuxième rectification, que vient de déposer le Gouvernement, je serai peut-être conduit — je dis bien peut-être — à renoncer à cette suppression. Au préalable, je tiens à interroger M. le ministre de l'équipement.

M. le président. Monsieur Lauriol, nous discutons en ce moment des articles additionnels qui ne comportent évidemment pas d'amendements de suppression.

M. Marc Lauriol. Mais il s'agit de la disposition fondamentale.

M. le président. Nous discutons de l'amendement n° 86 rectifié et de l'amendement n° 178, deuxième rectification.

M. Marc Lauriol. L'amendement n° 86 rectifié de la commission reprend l'article 5 en le modifiant. J'interviens sur l'amendement n° 178, deuxième rectification, déposé par le Gouvernement.

M. André Fanton. On n'en est pas encore là !

M. Marc Lauriol. Mais il vient de nous être distribué.

M. le président. Monsieur Lauriol, j'ai mis en discussion l'amendement n° 86 rectifié et l'amendement n° 178, qui a subi une deuxième rectification. Mais sur l'amendement n° 86, nous aurons à examiner huit sous-amendements.

M. Marc Lauriol. Puisque nous en sommes saisis, j'interroge le Gouvernement sur l'amendement n° 178, deuxième rectification. Cet amendement offre une possibilité très intéressante d'arriver à nous mettre d'accord à condition d'être éclairés.

Je ne suis absolument pas opposé au principe des transferts de C. O. S. Mais de quoi s'agit-il ? Il faudrait le préciser exactement, car c'est une matière très complexe et, au fur et à mesure que s'allonge la discussion, je ne suis pas sûr que nous percevions tous exactement de quoi il s'agit.

Un transfert de C. O. S., c'est la vente d'un droit de construire. Un propriétaire, paralysé dans l'exercice de son droit de construire, va vendre ce droit à un propriétaire qui, lui, n'est pas paralysé. Voilà le système dans sa simplicité un peu abstraite, mais véritable.

Ainsi trois buts sont atteints du même coup. On pourra maîtriser l'urbanisation — ce qui est évidemment nécessaire — en paralysant des propriétaires sous condition de leur accorder un dédommagement. Mais la collectivité publique ne versera pas un sou...

M. Parfait Jans. Mais si !

M. Marc Lauriol. ... puisque c'est l'acquéreur du droit de construire qui paiera.

Par conséquent ce procédé est utile et on ne peut pas l'ignorer à la légère. Mais son application présente des difficultés vertigineuses — j'emploie ce terme à dessein — M. Claudius-Petit l'a déjà fait ressortir et vous-même, monsieur le ministre, au cours de votre exposé, l'avez laissé entendre.

D'abord, pour quelles raisons la paralysie ouvrirait-elle le droit de cession ? Les uns avancent la protection des sites et des espaces boisés, les autres la protection de l'agriculture. De toute façon, dès lors qu'un propriétaire est paralysé, il semble qu'il soit arbitraire de distinguer selon les causes de paralysie. Nous frôlerons donc continuellement l'arbitraire, dans l'intérêt général sans doute, mais cela est malgré tout très inquiétant.

Ensuite, le système suppose que dans toutes les zones N. D., c'est-à-dire les zones protégées, existerait un coefficient d'occupation des sols de base commun, qui ouvrirait droit à cession. Or comment établir un tel C. O. S. ? Si vous le fixez trop bas, vous maîtriserez l'urbanisation, mais le dédommagement sera dérisoire. Si vous le prévoyez trop haut, le dédommagement sera appréciable, mais vous ne maîtriserez plus l'urbanisation. Dans ces conditions, il est bien clair que nous devons poser un véritable point d'interrogation.

Enfin, quelle sera la zone à l'intérieur de laquelle la cession sera possible ? Nous ne le savons pas non plus. Vous semblez maintenant vous rallier, monsieur le ministre, à une conception très étroite, et déjà critiquée par M. Mesmin qui l'aurait voulue plus large. En pure logique, d'ailleurs la zone pourrait être étendue à toute la France, mais alors on ne comprendrait plus comment le système fonctionnerait.

Je suis également inquiet pour une autre raison. Vous avez évoqué la protection du littoral et de certaines zones. Vous avez même répondu, lors de la discussion de la loi foncière, que vous comptiez sur les transferts de C. O. S. pour maîtriser l'urbanisation périphérique des grandes villes, c'est-à-dire la poussée d'urbanisation que doit normalement entraîner l'application de la loi foncière. Vous paraissiez reconnaître alors à ce système un rôle très important.

A la périphérie de Paris existent cinq grandes zones protégées. Entre ces zones, l'urbanisation doit avoir lieu « en doigts de gant », si je puis dire. Si les transferts de C. O. S. deviennent le moyen de maîtriser et de canaliser cette urbanisation, c'est très important. Je crois que l'on se rallie maintenant à des zones fixées à l'intérieur des communes, ce qui est fort différent.

Nous sommes donc dans le néant, ne sachant pas où nous allons.

Enfin, la vente des droits de construire va créer un marché de ces droits. On est alors saisi de vertige. Souvenez-vous de la réparation des dommages de guerre — oh ! combien louable dans le principe — qui a abouti à des négociations dont nous avons gardé un souvenir cuisant.

Les meilleures intentions du législateur peuvent être à la porte de l'enfer. Ce fut le cas pour les dommages de guerre et ça risquerait de l'être ici.

Nous pouvons, selon la rédaction retenue, voter un texte exécutable ou excellent sans nous rendre compte dans quelle mesure il sera bon ou mauvais.

La sagesse serait donc d'élaborer un texte expérimental permettant de roder le système et de voir ce qu'il donne à la lumière d'une ou de plusieurs expériences.

Or, monsieur le ministre, c'est exactement ce que je crois trouver dans la rédaction de votre amendement n° 178, deuxième rectification, qui dispose, en substance, que « dans les zones protégées, en raison de la qualité de leur paysage, tout en étant normalement constructibles », le transfert de C. O. S. pourra se réaliser.

M. le président. Concluez, monsieur Lauriol !

M. Marc Masson, rapporteur. Je vous pose alors la question suivante, monsieur le ministre :

Pouvez-vous envisager une phase expérimentale pour vérifier, avec modération, avec prudence et même avec méfiance, ces transferts de C. O. S. ? De votre réponse dépendra, naturellement, notre attitude.

M. le président. Nous abordons maintenant la discussion des huit sous-amendements à l'amendement n° 86 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre le sous-amendement n° 170.

M. Marc Masson, rapporteur. Ce sous-amendement de forme se justifie par son texte même.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement est favorable au sous-amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 170. (Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. La parole est à M. de Poulpiquet, pour défendre le sous-amendement n° 366.

M. Gabriel de Poulpiquet. Initialement, le texte de ce sous-amendement avait été conçu sous la forme d'un amendement au texte du projet de loi. Il a perdu beaucoup de son sens à partir du moment où il a été transformé en sous-amendement à l'amendement n° 86 rectifié. Je me demande même si je dois insister pour son adoption, étant donné que la rédaction de l'amendement n° 178, deuxième rectification, du Gouvernement me paraît meilleure que celle de l'amendement n° 86 rectifié, même complétée par mon sous-amendement.

Je me réserve donc de prendre la parole sur d'autres amendements que j'ai déposés, pour m'expliquer sur les transferts de coefficients d'occupation des sols.

M. le président. Maintenez-vous votre sous-amendement, monsieur de Poulpiquet ?

M. Gabriel de Poulpiquet. Non, monsieur le président !

M. le président. Le sous-amendement n° 366 est retiré.

M. Mesmin a. semble-t-il, déjà défendu le sous-amendement n° 368.

M. Georges Mesmin. En effet, monsieur le président !

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

M. Marc Masson, rapporteur. Il est défavorable.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement a tout à l'heure expliqué sa position. En limitant l'application des dispositions dont il s'agit à certains cas spécifiques, elle est à l'évidence contradictoire avec celle de M. Mesmin, qui préconise, pour sa part, une large extension.

Une deuxième raison nous empêche d'accepter n'importe quel transfert de coefficients d'occupation des sols. Dans notre esprit, une zone à protéger comportant un site classé ou un bois à préserver ne peut viser qu'une zone qui, bien qu'étant normalement constructible, est affectée d'un coefficient d'occupation des sols globalement extrêmement faible — de l'ordre d'un centième au maximum.

Nous sommes donc dans la situation où, à partir de terrains constructibles mais assortis de coefficients d'occupation des sols extrêmement faibles, nous regroupons les constructions dans une zone d'accueil où le C. O. S. restera lui-même assez faible — de l'ordre de 0,20 ou de 0,15.

En effet, si l'on veut protéger cette zone, il ne faut pas la densifier. Cela exclut l'extension à des zones urbaines souhaitée par M. Mesmin.

Voilà pourquoi, tout en empruntant beaucoup — je le reconnais — à la mécanique du transfert de coefficients d'occupation des sols que vous aviez proposée, monsieur Mesmin, je ne suis pas favorable à votre sous-amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 368. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. de Poulpiquet, pour défendre le sous-amendement n° 367.

M. Gabriel de Poulpiquet. Ce sous-amendement tend à faire en sorte que le transfert de C. O. S. puisse s'opérer non seulement dans la même zone, mais également dans d'autres zones classées par la municipalité zones constructibles.

Il n'est pas souhaitable de voir des constructions disséminées à travers la nature, soit dans les zones rurales, soit dans les paysages classés. Permettons donc que les C. O. S. soient transférés dans les zones constructibles.

J'aurais même souhaité qu'une partie des droits des propriétaires qui bénéficient d'une forte densité de construction soient réservés aux propriétaires lésés par l'exclusion de leurs terres de zones constructibles.

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

M. Marc Masson, rapporteur. Il est apparu à la commission de la production et des échanges que ce sous-amendement était contraire à l'esprit des transferts de C. O. S., car il aboutirait à favoriser l'extension d'une procédure dont le Gouvernement a clairement expliqué que son projet visait, au contraire, à en limiter l'application.

C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement est défavorable à ce sous-amendement. Il le considère même comme dangereux.

Prenons, par exemple, deux zones voisines de nature différente, situées l'une sur le littoral et l'autre à l'intérieur des terres. La possibilité d'organiser des transferts de C. O. S. entre ces deux zones entraînerait une densification sur le littoral, par accumulation de droits à construire provenant de l'autre zone.

Cet exemple montre l'immense danger du sous-amendement. C'est pourquoi, tout en comprenant le point de vue de son auteur, le Gouvernement y est défavorable.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 367. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Maintenez-vous votre sous-amendement n° 370, déjà défendu, monsieur Mesmin ?

M. Georges Mesmin. Non, monsieur le président !

M. le président. Le sous-amendement n° 370 est retiré.

La parole est à M. Mario Bénard, pour soutenir le sous-amendement n° 274.

M. Mario Bénard. Monsieur le ministre, ce sous-amendement répond à deux préoccupations bien distinctes.

D'abord, j'ai craint que votre projet n'entretenne l'illusion chez nombre de propriétaires qu'ils pourraient bénéficier de transfert de C. O. S. dans n'importe quelle zone protégée, sous prétexte qu'un C. O. S. positif existerait partout et que tous leurs terrains seraient a priori constructibles. C'est pourquoi j'ai précisé dans mon sous-amendement que le système des transferts ne serait applicable qu'aux parcelles qui seraient normalement constructibles à raison de leur emplacement, de leur desserte, de leurs équipements, etc.

Sur ce point, je suis à présent rassuré, monsieur le ministre, puisque l'amendement n° 178, deuxième rectification, du Gouvernement, comporte les mots : « zones... normalement constructibles ». Cela est capital. En effet, il ne fallait absolument pas créer l'idée que le transfert de C. O. S. serait possible sur n'importe quel terrain, même si au départ celui-ci n'avait aucune vocation à la construction.

En revanche, mon sous-amendement répond à une deuxième préoccupation qui n'apparaît pas dans l'amendement n° 178, deuxième rectification : ne pas réserver le système aux seules zones protégées à raison de leur paysage, et cela pour trois raisons :

Tout d'abord, et jusqu'à ce jour, lors de l'établissement d'un P. O. S., parce que nous cherchions par quel moyen nous pourrions protéger certains sites ou paysages, il arrivait que ceux-ci, sous prétexte qu'ils étaient boisés, soient, avec l'appui de l'office national des forêts, classés en espaces boisés protégés, le classement de ces espaces, qui ne constitueraient bien souvent qu'un maquis, permettant en fait de protéger un site.

En Provence notamment, où le maquis est très abondant sur le littoral, des plans d'occupation des sols d'ores et déjà approuvés ont classé en terrains forestiers, aux abords immédiats de certaines agglomérations, des espaces qui relèveraient, en fait, de zones protégées pour raisons paysagères ; il en résulte que les propriétaires ne pourront bénéficier des transferts de coefficients d'occupation des sols alors que, si ces plans d'occupation des sols étaient élaborés aujourd'hui, c'est le principe de la zone protégée pour raisons paysagères qui eût été pris en considération.

Ensuite — et cette raison est la conséquence logique de la première — nous allons être tentés, si j'ose dire, de « tripatouiller » nos P. O. S., pour permettre le plus souvent possible le recours au transfert de coefficients d'occupation des sols. Comme l'a dit justement M. Mesmin, on ne peut pas faire de bon aménagement au niveau local en ignorant délibérément la notion élémentaire d'équité entre les propriétaires. Puisque vous nous offrez un moyen de rétablir cette équité, nous allons systématiquement essayer de faire passer en zones paysagères des zones que nous voulons protéger parce que, pour quelques années encore, elles ont une vocation agricole —

je pense notamment aux zones maraîchères — ou forestière. Ne serait-il pas plus simple, plus franc, plus efficace de dire tout bonnement que, lorsqu'un terrain, par son emplacement, sa desserte ou ses équipements, est constructible mais que nous ne souhaitons pas qu'on y construise en raison de sa vocation agricole ou paysagère, le transfert jouera ?

Pourquoi limiter à la notion de protection de paysage ce qui, à la vérité, serait tout aussi utilement applicable — dans les zones constructibles, j'entends bien — à des zones que nous maintenons ou que nous souhaitons maintenir non constructibles parce que, pour quelques années encore, l'agriculture ou une certaine forme de présence forestière est souhaitable ? Voilà l'esprit de l'amendement que j'ai déposé.

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

M. Marc Masson, rapporteur. La commission a considéré, une fois de plus, que le régime actuel des espaces boisés posait un grave problème que l'on devait chercher à résoudre. Mais elle s'est montrée opposée d'une façon générale à l'extension du système de transfert de C. O. S. et a, en conséquence, émis un avis défavorable à l'adoption du sous-amendement.

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

M. le ministre de l'équipement. J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. Mario Bénéard qui a surtout posé le problème des espaces boisés classés.

Rien n'oblige à classer un bois. Lorsqu'un bois constitue un élément intéressant de la zone paysagère à protéger, pourquoi, s'il a normalement une vocation constructible, comme c'est le cas dans le département du Var qui vous est cher, monsieur Mario Bénéard, pour un certain nombre de bois qui vont glisser dans la zone constructible, en raison de leur peu de valeur, ne pas le classer dans cette zone ?

Nous pourrions probablement traiter ce problème effectif mais partiel au niveau de la circulaire d'application. Je ne puis m'engager dans la voie beaucoup trop large que vous ouvririez par votre sous-amendement. Celui-ci, en ne précisant nullement qu'il s'agit seulement de bois qui, normalement classés, auraient pu être insérés dans une zone à protéger, élargirait le champ d'application du texte, que j'ai personnellement souhaité restreindre.

Au niveau de la circulaire d'application, nous examinerons le problème que vous avez posé avec toute l'attention qu'il mérite, en raison même de la protection que nous avons voulu introduire par le classement de ces bois. Mais je ne puis être d'accord sur une proposition qui transformerait l'esprit de la loi en étendant considérablement le transfert de C. O. S.

C'est pourquoi je ne suis pas favorable à votre sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Mario Bénéard.

M. Mario Bénéard. Monsieur le ministre, je reconnais qu'il s'agit d'un effet du passé et que, par le biais des instructions que vous donnerez dans vos circulaires, une solution sera sans doute trouvée. Vos propos me rassurent sur ce point.

Anticipant sur la discussion de l'article 18, je me permets d'évoquer le point suivant. Si l'on transfère les C. O. S. dans un secteur de paysage digne d'intérêt, et qui doit donc être protégé, le terrain où l'on ne construira pas ne reviendra pas à la collectivité publique et risquera donc d'être voué à l'abandon et à la dégradation. Cela sera particulièrement vrai lorsque le terrain aura un caractère semi-forestier. Si nous le classons en forestier pour obtenir ensuite sa donation à la collectivité publique par le jeu de l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme, nous ne pourrions pas recourir au système du transfert de C. O. S. au titre de l'article 6 et si nous faisons en sorte que les dispositions de cet article s'appliquent, nous ne pourrions pas compter sur un transfert de la partie non construite au bénéfice de la collectivité publique. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai déposé à l'article 18 un amendement prévoyant que le système de l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme s'étendra désormais aux zones protégées.

En attendant sa discussion, je retire le sous-amendement n° 274, car j'admets volontiers qu'il est trop large, et je retiens que vous donnerez des instructions écrites pour que les situations figées dans des P. O. S. déjà publiés puissent être révisées de façon à tenir compte de l'article 6. Mais le problème de fond reste entier et j'y reviendrai à propos de l'article 18.

M. le président. Le sous-amendement n° 274 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir le sous-amendement n° 172.

M. Marc Masson, rapporteur. Ce sous-amendement a le même objet que l'amendement n° 8 de la commission de la production et des échanges à l'article 5. Il tend à éviter une confusion avec les zones de protection des paysages qui, elles, bénéficient d'un régime juridique spécial.

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

M. le ministre de l'équipement. Le Gouvernement n'est pas favorable à ce sous-amendement. Il n'a d'ailleurs pas repris, dans la rédaction de son amendement n° 178, 2^e rectification, les termes : « mettre en valeur », qui lui paraissent avoir une sonorité désagréable alors que, de toute évidence, la caractéristique principale de la mise en valeur est justement de ne pas construire, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser.

Je préfère donc l'expression : « zone protégée en raison de la qualité de ses paysages », qui figure d'ailleurs dans l'amendement n° 178, 2^e rectification.

M. le président. Le sous-amendement est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Marc Masson, rapporteur. Non, monsieur le président !

M. le président. Le sous-amendement n° 172 est retiré.

M. Eugène Claudius-Petit. Je demande la parole pour répondre à la commission.

M. le président. Il n'est plus temps, monsieur Claudius-Petit, puisque le sous-amendement a été retiré.

Je ne puis vous donner la parole. Excusez-moi.

M. Eugène Claudius-Petit. Je veux poser au Gouvernement des questions précises sur la définition de la protection paysagère. Je profiterai de la discussion de n'importe quel amendement pour le faire. On ne m'empêchera pas de poser ces questions.

M. le président. Monsieur Claudius-Petit, on ne vous a jamais empêché de poser les questions que vous souhaitiez poser. Vous le savez bien.

M. le président. Nous arrivons au sous-amendement n° 371 de M. Mesmin. Vous l'avez déjà défendu, monsieur Mesmin.

M. Georges Mesmin. C'est la suite logique de l'amendement que j'avais présenté hier au cinquième alinéa de l'article 5, amendement que M. le ministre avait bien voulu approuver et qui a été adopté. La logique voudrait donc que l'Assemblée adopte le sous-amendement n° 371.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 371. (Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vous précise maintenant, mes chers collègues, pour qu'il n'y ait pas de confusion, que si l'amendement n° 86 rectifié est adopté, l'amendement n° 178, deuxième rectification, du Gouvernement deviendra sans objet.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 86 rectifié, modifié par les sous-amendements n° 170 et 371.

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

M. le président. Dans ces conditions, je mets aux voix l'amendement n° 178, deuxième rectification, auquel la commission a donné un avis favorable.

(L'amendement est adopté.)

M. Gabriel de Poulpique. Monsieur le président, j'avais demandé la parole avant la mise aux voix.

M. Pierre Mauger. C'est exact.

M. le président. Mon cher collègue, le vote était commencé.

M. de Poulpique. Mais j'avais levé la main avant pour demander la parole.

M. le président. Comme le vote était commencé, j'ai cru que vous votiez en faveur de l'amendement.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. L'enthousiasme de M. de Poulpique pour cet amendement est bien connu !

M. Gabriel de Poulpique. Je demande donc la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. de Poulpique, pour un rappel au règlement.

M. Gabriel de Poulpique. Cet amendement n° 178, deuxième rectification, nous a été remis au dernier moment. Je pensais que l'on pouvait sous-amender ce texte déposé « à la sauvette ». Je me préparais donc à le faire.

Le projet dont nous discutons est très complexe. Je sais, monsieur le président, que votre tâche n'est pas facile ; mais la nôtre ne l'est pas non plus.

Je souhaite qu'à l'avenir, lorsqu'un projet sera aussi largement amendé, les deux cents ou trois cents amendements qu'il comportera nous soient distribués à temps.

Nous avons là un fouillis d'amendements et il n'est pas commode de travailler dans ces conditions. Référence est faite à des articles déjà existants. Même pour le parlementaire chevronné que je suis, il est difficile de suivre la discussion.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Gabriel de Poulpique. Il faudrait donc, monsieur le président, nous faciliter le travail et comprendre que l'on n'arrive pas toujours à demander la parole assez vite. J'avais levé la main avant que vous ne mettiez l'amendement aux voix : je regrette que vous ne l'ayez pas vu.

Je le regrette d'autant plus que, dans ce texte, on interdit le transfert des C. O. S. dans les zones agricoles. Je ne demandais pas qu'on l'accorde à toutes les zones agricoles ; mais

j'aurais aimé que l'on admette que certains terrains situés dans ces zones pouvaient être constructibles, et que l'on permette aux propriétaires de ces terrains de transférer les C. O. S. ailleurs, comme on l'a permis aux propriétaires de bois ou de terrains boisés.

J'ajoute qu'un texte comme celui que nous discutons, qui est destiné à préserver les sites, ira bien souvent à l'encontre du but visé. On voit aujourd'hui des agronomes se préoccuper de la mortalité des pins dans certaines régions. Ils n'arrivent pas à trouver la maladie qui les frappe. Eh bien moi, je l'ai trouvée !

Croyez-vous qu'il y ait des gens assez sots pour avoir planté des zones boisées, pour venir ensuite les habiter ou les vendre, et accepter sans protester que leurs terrains soient aujourd'hui menacés d'être classés zones *non aedificandi* et que les voisins puissent les admirer à leurs dépens ? Le P 80 ne sert pas qu'à détruire les insectes ! (*Rires sur divers bancs*) Il est employé largement dans ce pays, après avoir été utilisé en Indochine sous un autre nom par les Américains.

Alors, je vous en prie ! Si vous voulez préserver les sites, il faut prendre des mesures un peu plus intelligentes que celles que nous sommes en train d'adopter aujourd'hui. (*Sourires.*)

M. Hubert Dubedout. Je demande la parole pour un rappel au règlement. C'est fondamental.

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

M. Hubert Dubedout. J'ai eu beaucoup de plaisir à entendre M. de Poulpique et vous avez eu raison de lui donner la parole, monsieur le président. Mais lorsque c'est nous qui demandons la parole, vous nous la refusez. Faites un peu attention !

M. le président. Monsieur Dubedout, vous avez eu la parole. Tout à l'heure, on m'a reproché de vous l'avoir donnée alors que j'aurais dû vous la refuser. Il faudrait se mettre d'accord.

Quand un député demande la parole pour un rappel au règlement, le président de séance ne peut la lui refuser : c'est une jurisprudence établie depuis longtemps.

M. André Glon. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. André Glon. La remarque de M. de Poulpique m'inspire une réflexion : pour éviter de se trouver devant cette pile de documents où l'on se perd et au lieu de passer plus de temps à trier les amendements qu'à les étudier, ne pourrait-on pas distribuer les amendements dans l'ordre des articles et non par numéro ?

M. Georges Mesmin. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Georges Mesmin. Je voudrais préciser l'intervention de M. de Poulpique.

L'amendement n° 86 rectifié nous a été distribué hier et l'amendement n° 178, deuxième rectification, en séance, il y a quelques minutes. Or, ces deux textes assez voisins traitent en gros du même sujet, à quelques petites différences près.

Dans la mesure où vous avez, monsieur le président, fait voter sur un premier texte sur lequel une longue discussion avait déjà eu lieu, après l'adoption de certains sous-amendements — comme le mien, n° 371, qui ne faisait pas problème — et dans la mesure où ce texte a été finalement rejeté, je trouve qu'il est anormal de mettre si rapidement aux voix l'amendement suivant sans que nous ayons eu le temps de présenter des sous-amendements.

On peut sans doute abandonner certains sous-amendements mais non ceux qui auraient pu parfaitement s'intégrer au second texte proposé puisqu'il est très voisin du premier. La procédure retenue me paraît illogique. Il est de même illogique de maintenir l'article 5 puisque la feuille « jaune » de séance reprend cet article avec tous ses amendements et que le huitième alinéa pose le même problème, présenté d'une manière semblable, à quelques détails près.

Tout cela est peut-être réglementaire — je ne connais pas suffisamment le règlement pour en juger — mais il me semble que l'organisation de nos discussions est un peu aberrante. Aux observateurs assistant à nos travaux dans les tribunes, nos méthodes de travail risquent de paraître déplorables.

Il aurait fallu nous avertir que nous étions appelés à voter sur un nouveau texte et que les amendements et sous-amendements devaient être transférés. C'est ce que nous n'avons pas eu le temps de faire pour l'amendement n° 178, deuxième rectification, du Gouvernement.

M. le président. Vous parlez d'or, monsieur Mesmin. Mais il y a un problème de règlement et un problème de procédure.

Le Gouvernement — c'était son droit le plus strict — pouvait parfaitement déposer l'amendement n° 178, le corriger une première fois, puis une deuxième.

On n'est pas parvenu, au cours des deux suspensions de séance, à élaborer des textes ayant l'accord de la commission et du Gouvernement.

L'amendement n° 178, deuxième rectification, conformément à notre règlement, a été distribué dès la reprise de la séance. Vous l'avez eu un quart d'heure avant qu'il ne soit appelé. Avant de mettre aux voix l'amendement n° 86 rectifié, j'ai tenu à préciser les conséquences de son adoption. Bien évidemment, en cas de rejet, il me fallait automatiquement mettre aux voix l'amendement du Gouvernement.

Comme vous, j'aurais préféré, je ne vous le cache pas — car ce n'est pas simple de présider des séances comme celle-ci — disposer des amendements au début de la séance. Je ne les ai pas eus. Je suis exactement dans la même situation que vous.

Vous avez parlé de l'article 5. Nous allons y arriver puisque, comme vous le savez, il a été réservé.

M. André Fanton. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. André Fanton. À titre personnel, je veux tout de même indiquer que M. de Poulpique et d'autres collègues ont soulevé un problème capital auquel je souhaite que la conférence des présidents ou le Bureau de l'Assemblée veuille bien réfléchir.

Il s'agit de la façon de distribuer les amendements. On les distribue dans l'ordre d'arrivée. Excusez-moi de dire que cela n'a pas de sens.

Il existe aujourd'hui dans le commerce des appareils qui permettent de trier les documents par catégories. Je pense que l'Assemblée, qui est voie de modernisation, pourrait utilement se servir de ces appareils afin que les amendements nous soient distribués dans l'ordre des articles. Ce serait absolument indispensable, monsieur le président.

Je suis très à l'aise pour insister aujourd'hui sur ce point puisque, rapporteur pour avis, j'ai la chance que mes amendements soient classés par les fonctionnaires de la commission compétente. Mais quand il m'arrive, la plupart du temps, comme simple député, de n'avoir personne pour les classer...

M. Marc Lauriol. C'est impossible.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. ... c'est effectivement un travail considérable.

Je souhaite qu'on n'oublie pas le rappel au règlement de M. de Poulpique et que le Bureau veuille bien se souvenir que sur 490 députés, il n'y en a jamais que trois ou quatre à avoir des capacités de travail supérieures à celles des 436 autres qui se trouvent, eux, dans une situation difficile. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

M. le président. Monsieur Fanton, je vous remercie de votre rappel au règlement. Je ferai naturellement part de vos observations à la conférence des présidents et au Bureau de notre Assemblée. Croyez-le bien, nous nous efforcerons naturellement de trouver une solution au problème que vous venez d'évoquer.

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

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

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le président, voyez ce que je tiens : c'est la pile d'amendements que l'huissier m'a apportée lorsque j'ai demandé les derniers amendements distribués sur l'article 6. (*Sourires.*)

J'ai tenté de trouver ma provende. J'avoue humblement que je n'y suis pas parvenu. J'ai heureusement pu me débrouiller autrement. Mais je voulais montrer cela en séance publique pour prouver à quel point notre travail est mal organisé. Espérons que le Bureau saura interpréter le sentiment de l'Assemblée.

Cela dit, monsieur le président, mon rappel au règlement a un autre motif. L'amendement du Gouvernement n° 178, dans sa deuxième rectification, a été distribué un quart d'heure avant que nous puissions vraiment en discuter. Il contient des phrases nouvelles. J'ai tenté désespérément à propos de cet amendement d'interroger le Gouvernement sur une notion qui revient constamment et qui se situe à la base même de son argumentation. Je souhaite, en effet, obtenir des précisions sur cette notion de protection paysagère.

Je ne sais pas quand je pourrai le faire — car je ne le ferai pas à cet instant précis — mais je tenterai de profiter d'un autre amendement ou d'un autre article pour poser la question, car celle-ci revêt une importance capitale. Je le crois encore plus après avoir entendu M. Mario Bénard parler de la Provence et de ses espaces boisés. Je frémis à l'idée que tout ce qui a été échafaudé pour la protection d'un bois ne résisterait pas longtemps à des incendies de forêts comme ceux qui ravagent cette région.

Sur ce point précis, j'aimerais obtenir tout à l'heure une information précise. Je me permettrai de donner quelques arguments à M. le ministre, si toutefois je peux l'interroger.

M. le président. Je vous donne acte de votre rappel au règlement, monsieur Claudius-Petit.

MM. Commenay, Voisin et Charles Bignon ont présenté un amendement n° 211 ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer le nouvel article suivant :

« Il est inséré après l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme un nouvel article ainsi rédigé :

« Lorsqu'un plan d'occupation des sols au voisinage de zones constructibles a classé des bois en zones non constructibles ou en espaces boisés à conserver, un droit de transfert des possibilités de construction leur sera attribué.

« Le coefficient de ces possibilités de construction est fixé par le plan d'occupation des sols en tenant compte :

« — des coefficients d'occupation des sols qui seraient applicables si elles n'étaient pas ainsi classées ;

« — et des coefficients appliqués aux zones constructibles voisines. »

Cet amendement n'est pas défendu.

Article 5 (suite).

M. le président. Nous en revenons maintenant à l'article 5 qui avait été précédemment réservé, et plus précisément à son dernier alinéa (8°).

Je rappelle les termes de l'article 5.

« Art. 5. — Le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« En particulier :

« 1° Ils délimitent des zones urbaines en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants ;

« 2° Ils déterminent des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;

« 3° Ils fixent pour chacune des zones visées aux 1° et 2° ci-dessus ou chaque partie de zone, en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation et de la nature des constructions à édifier, un ou des coefficients d'occupation du sol qui déterminent, éventuellement pour chaque nature de construction, la densité de construction qui y est admise ;

« 3° bis Ils délimitent les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction sur place de bâtiments existant à la date où le plan est rendu public pourra, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposée ou autorisée avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 3° ci-dessus ;

« 4° Ils précisent le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les pistes cyclables ;

« 5° Ils délimitent les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ;

« 5° bis Ils délimitent les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;

« 6° Ils fixent les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;

« 7° Ils définissent les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;

« 8° Ils déterminent les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol applicable, pour une même nature de construction, aux parcelles situées dans une zone protégée en raison de la qualité de ses paysages, pourront, avec l'accord de l'autorité administrative, être transférées, en vue de promouvoir un regroupement des constructions, sur d'autres parcelles situées dans un ou plusieurs secteurs de la même zone ; en cas de transfert, la participation prévue au premier alinéa de l'article L. 332-1 n'est pas exigée et la totalité de la parcelle qui est à l'origine du

transfert est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire, constatée par acte authentique publié au bureau des hypothèques ; cette servitude ne peut être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

Je suis saisi de quatre amendements identiques n°s 3, 85, 218 et 312, précédemment reçus.

L'amendement n° 3 est présenté par MM. Dubedout, Alfonsi, Bernard, Defferre, Andrieu, Denvers, Gaudin, Longueue, Mauroy, Mermaz, Notebart et Raymond.

L'amendement n° 85 est présenté par M. Fanton, rapporteur pour avis ; l'amendement n° 218 est présenté par M. Claudius-Petit, l'amendement n° 312 est présenté par MM. Lauriol et Ribes.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer le dernier alinéa (8°) de l'article 5. »

M. Hubert Dubedout. Logiquement, ils tombent tous.

M. Marc Masson, rapporteur. Oui.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. C'est évident. Il n'y a plus de huitième alinéa.

M. le président. Je dois néanmoins mettre aux voix ces amendements qui tendent à la suppression du huitième alinéa de l'article 5.

M. Hubert Dubedout. C'est une façon de s'en sortir !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les quatre amendements identiques n°s 3, 85, 218 et 312 ?

M. Marc Masson, rapporteur. La commission émet un avis favorable.

M. le président. La parole est à M. de Poulpique.

M. Gabriel de Poulpique. Je suis contre la suppression de cet alinéa, qui nous prive de l'occasion de nous exprimer et de défendre nos thèses. L'amendement rectifié du Gouvernement, présenté et voté à la sauvette, ne nous a pas permis de défendre notre point de vue. Nous voulions le faire lors de l'examen du huitième alinéa de l'article 5.

J'aurais donc souhaité la poursuite de la discussion, mais il est souhaitable qu'elle s'arrête là car elle a déjà été assez longue et assez désordonnée. Evitons de sombrer dans le ridicule total !

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements n°s 3, 85, 218 et 312.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 272, de M. Mario Bénard ; 59, de la commission de la production ; 347, de M. Mesmin ; 348, de M. de Poulpique ; 8, de la commission de la production ; 320, de M. Mesmin ; et 349, de M. de Poulpique, deviennent sans objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, modifié par les amendements adoptés.

M. Henry Canacos. Le groupe communiste vote contre.

(L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Compte tenu de l'heure, la commission serait-elle d'accord pour que nous abordions l'examen de l'article 7 à vingt et une heures trente ?

M. Marc Masson, rapporteur. Oui, monsieur le président.

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

— 4 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1881, portant réforme de l'urbanisme ; rapport n° 1893 de M. Marc Masson, au nom de la commission de la production et des échanges.

La séance est levée.

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

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

