

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984
(102^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Jeudi 21 Juin 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL SAPIN

1. — Développement de l'initiative économique. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 3557).

2. — Renouveau de l'aménagement. — Discussion d'un projet de loi (p. 3558).

MM. Malandain, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 3558).

M. Destrad, rapporteur de la commission de la production.

M. Frelaut, rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Worms, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Quilès, ministre de l'urbanisme et du logement.

Exception d'irrecevabilité de M. Robert Galley : MM. Robert Galley, Jans, Georges Colin, le ministre. — Rejet par scrutin.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 3572).

Discussion générale :

MM. Clément, le ministre.

Duroméa,

Georges Colin,

M. Sicard.

MM. Rigaud,

Adevah-Pouf.

Renouveau de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. — Ordre du jour (p. 3579)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL SAPIN,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DEVELOPPEMENT DE L'INITIATIVE ECONOMIQUE

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

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 20 juin 1984.

Monsieur le président,

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

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

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

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

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant ce soir, dix-huit heures.

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

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

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

— 2 —

RENOUVEAU DE L'AMENAGEMENT

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi pour un renouveau de l'aménagement (n^o 2096, 2207).

M. Guy Malandain. Je demande la parole.

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

M. Guy Malandain. Au nom de mon groupe, je demande une suspension de séance de quinze minutes, la commission de la production et des échanges n'ayant pas terminé d'examiner les différents amendements en application de l'article 88.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

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

M. Jean-Pierre Destrade, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'urbanisme et du logement, mesdames, messieurs, la loi du 7 janvier 1983 a transféré aux communes le pouvoir d'élaborer et d'approuver les documents d'urbanisme, ainsi que celui de délivrer les permis de construire et autres autorisations.

Après cette première étape, il est aujourd'hui nécessaire de décentraliser les opérations d'aménagement, tout en leur donnant de nouvelles orientations. La consultation nationale engagée en 1982, sur le thème de l'aménagement des quartiers, a mis en évidence une réelle attente, de la part des responsables locaux, d'une nouvelle démarche et de moyens plus importants pour l'aménagement.

Cette consultation nationale visait, rappelons-le, trois grands objectifs : d'abord, déterminer, avec tous les auteurs de l'acte d'aménagement, la nature exacte et la portée de l'adaptation des procédures en matière d'aménagement ; ensuite, recueillir les témoignages, les expériences et les propositions, en vue de créer les conditions d'un renouveau de l'aménagement ; enfin, tester les réactions à la notion de « projet de quartier » qui semblait la plus adaptée pour traduire les aspirations diffusées recensées jusqu'alors, et qui apparaissait en tout cas de nature à permettre le nécessaire changement d'échelle des opérations d'aménagement.

Cette consultation a précédé l'élaboration du présent projet que je vais vous présenter d'une manière générale, en étudiant successivement ses deux aspects, à mes yeux essentiels : d'abord, la démarche décentralisatrice qui inspire l'ensemble d'une réforme fondée sur la notion de projet de quartier, et tend à faire participer aux décisions d'aménagement, et à la définition des objectifs qu'elles doivent poursuivre, les principaux intéressés, c'est-à-dire les habitants de nos villes ; ensuite, les améliorations sensibles apportées aux procédures existantes, dans le domaine de l'urbanisme opérationnel.

Ce projet constitue une nouvelle étape dans l'œuvre de la décentralisation, je le répète en insistant sur le fait qu'il ne se borne pas à prolonger la loi portant transfert des compétences — mais il s'appuie sur les mêmes principes. A cet égard, force est de reconnaître que la loi du 7 janvier 1983 ne s'est pas bornée à procéder à un transfert des compétences aussi complet que possible dans les domaines de la planification des sols et des autorisations de construire ou de lotir.

En effet, elle a défini les conditions d'une relance de la planification des sols, en encourageant, sans pour autant l'imposer, la coopération intercommunale, mais surtout en subordonnant la délivrance des autorisations de construire par les maires à l'établissement préalable d'un plan d'occupation des sols.

Les premières études disponibles laissent entrevoir que, d'ores et déjà, la loi aura produit sur ce point des effets non négligeables. D'ailleurs, on peut noter que l'entrée en application relativement rapide des nouvelles dispositions, en dépit des périodes transitoires ménagées, a eu un effet d'incitation évident.

Ainsi, il faut relever qu'à l'échelle nationale, le flux des communes ayant prescrit, en 1983, un plan d'occupation des sols s'est accru de 88 p. 100 par rapport au flux moyen annuel des six dernières années.

Tout naturellement, le flux des communes ayant procédé à l'approbation d'un plan d'occupation des sols a augmenté.

Le renforcement de la planification spatiale, dont on peut penser qu'il s'affirmera encore dans les années à venir, portait en lui un renouvellement des méthodes de l'aménagement.

Sauf à remettre en cause la logique de la décentralisation, il convenait, en effet, de donner aux communes, à qui avait été reconnue la faculté d'inscrire leur projet d'aménagement dans un plan d'occupation des sols, les moyens leur permettant de mener à bien ces projets.

Cette nécessité était d'autant plus évidente qu'une option inverse aurait signifié une rupture de la concertation engagée par les communes à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme.

De même, il aurait été illogique d'avoir donné aux maires la compétence de délivrer des autorisations d'occuper le sol et de leur interdire de mettre cette compétence au service des projets d'urbanisme de la commune.

Mais la réforme des instruments d'aménagement proposée par le projet de loi n'est pas uniquement un prolongement logique du transfert des compétences : elle repose, en fait, sur des principes similaires.

Comme pour l'autorisation de construire, le transfert des compétences en matière d'aménagement identifie clairement les responsabilités du ressort des communes.

Ainsi n'ont été décentralisées ni la déclaration d'utilité publique, ni la déclaration d'insalubrité préalables à l'expropriation qui, en raison de leurs conséquences sur le droit de propriété, ont le caractère de prérogatives d'Etat.

De même a été repris, dans le souci de préserver la cohérence des interventions locales, le principe selon lequel les transferts de compétences sont subordonnés à la publication ou à l'approbation d'un plan d'occupation des sols. Ce principe a pour effet de conserver à l'Etat, après consultation de la collectivité intéressée, son pouvoir d'intervention dans les communes non dotées de plan d'occupation des sols.

Toutefois, il ne fait pas obstacle, comme en matière de planification ou de délivrance des autorisations de construire, à ce que l'Etat puisse faire prévaloir les objectifs d'intérêt national en se substituant aux collectivités locales le cas échéant.

Par ailleurs, on doit noter que le renforcement des interventions des collectivités locales en matière d'aménagement, notamment la définition de procédures leur permettant d'assurer une programmation des opérations, s'inscrit dans une perspective planificatrice.

En effet, on peut penser que ces procédures contribueront à donner un véritable sens aux politiques locales de l'habitat et renforceront ainsi la cohérence des actions poursuivies, en matière d'urbanisme, par les différentes collectivités.

Enfin, comme cela fut le cas lors de la première phase du transfert des compétences, la décentralisation des principaux outils de l'aménagement a rendu indispensable une profonde transformation de leur contenu.

Deux modifications importantes méritent d'être soulignées.

La première réside dans la définition juridique de l'aménagement donnée par l'article premier du projet de loi. Elle a son importance car c'est désormais à cette définition que les collectivités devront faire référence pour recourir aux procédures mises à leur disposition.

C'est, en effet, de la satisfaction des objectifs contenus dans cette définition que dépendra la possibilité, pour les collectivités, d'intervenir dans le domaine de l'aménagement. Ce pro-

grés est considérable car il libère les collectivités locales du réseau de contraintes que faisait peser sur elles la définition traditionnelle de l'aménagement, en termes de procédures. De surcroît, elle permettra à ces collectivités de combiner entre elles des procédures qui n'avaient jusque-là que peu de fondement commun.

L'autre novation décisive apportée par la réforme proposée consiste dans l'affirmation du principe selon lequel les collectivités peuvent contracter avec l'opérateur de leur choix. Pour être opératoire, ce principe supposait la mise sur un pied d'égalité des différentes catégories d'opérateurs dans le domaine de l'aménagement.

A l'évidence, cette liberté de contracter donnée aux collectivités est un élément décisif pour leur permettre de réaliser leurs objectifs.

Il s'agit également d'un facteur essentiel du développement de l'innovation et de l'amélioration de la qualité de conception et de réalisation des projets.

Force est donc de reconnaître que la réforme proposée constitue une nouvelle étape de la décentralisation.

Si elle est décentralisatrice au sens administratif du terme, elle comporte une autre dimension, au demeurant étroitement complémentaire de la première.

Au travers de la démarche des projets de quartier, dont elle définit les principes d'application, elle a l'ambition de procéder à une décentralisation de l'aménagement au sens large, c'est-à-dire à un rapprochement des décisions et des habitants. Cette ambition, c'est « un urbanisme autrement ».

La démarche novatrice des projets de quartier peut être considérée de prime abord comme une simple réaction au rôle prépondérant joué par le pouvoir administratif dans la définition et la mise en œuvre de l'aménagement. Plus profondément, il s'agit de chercher à remédier aux désordres engendrés par l'urbanisme de productivité qui a prévalu ces dernières années. Cette démarche correspond à une attente des habitants.

En réalité, elle vise à mettre en œuvre une nouvelle pratique, rendue nécessaire par le changement d'échelle dans l'approche des problèmes d'aménagement qu'implique la prise en compte des réalités humaines économiques, sociales ou historiques d'un périmètre d'habitat donné.

Ainsi, cette démarche a avant tout pour objet de créer les conditions de l'affirmation d'un urbanisme de proximité et de qualité.

Ce renouvellement des conditions de l'aménagement repose sur quelques principes simples. Il suppose que la commune définisse ses propres objectifs et engage le dialogue avec les habitants.

Cette concertation, pour satisfaire la demande dont elle est issue, doit être à la fois globale et dynamique.

Ainsi, elle doit être engagée le plus en amont possible des opérations d'aménagement, dès que le projet est arrêté dans son principe.

Elle doit également concerner tous les habitants, condition sans laquelle il serait impossible de faire émerger leurs besoins réels, d'assurer leur participation à l'élaboration et à la gestion de leur cadre de vie, en un mot, de rapprocher l'urbanisme des réalités quotidiennes.

Mais cette concertation doit aussi s'adresser aux autres intervenants : propriétaires et maîtres d'ouvrage, et les associer à la stratégie communale ainsi qu'à l'élaboration du projet.

Leur association est indispensable car la concertation doit tout naturellement déboucher sur un programme d'actions et d'investissements répondant aux objectifs prioritaires retenus. Il est important, en effet que ces objectifs trouvent leur traduction dans un projet compatible avec les possibilités financières de la commune.

Au demeurant, ce programme d'action devra être conforme aux orientations définies par l'Etat en matière de politique urbaine et, partant, prendre en considération les actions engagées par celui-ci dans des domaines aussi variés que le développement de l'innovation, la qualité des constructions publiques ou la rénovation des banlieues.

Ainsi présentée dans ses caractéristiques générales, la démarche des projets de quartier laisserait supposer qu'elle recevra, dans le projet, une traduction juridique à la hauteur de ses ambitions.

Force est de reconnaître que le contenu même des projets de quartier entre difficilement dans le cadre étroit des concepts juridiques.

De fait, il paraît extrêmement difficile de donner une définition juridique aux multiples interactions que constitue cette démarche.

D'ailleurs, on peut relever que la définition d'une procédure sophistiquée serait réductrice, car elle irait à l'encontre de la nécessaire mobilisation des énergies. A l'évidence, la réussite de cette démarche repose plutôt sur d'autres facteurs, comme la volonté municipale ou la motivation des acteurs concernés. Au surplus, une telle définition ne pourrait pas s'adapter à la diversité des réalités locales.

Cependant, cette difficulté à donner un cadre juridique précis et complet à la démarche des projets de quartier ne signifie pas qu'aucune disposition ne soit nécessaire.

Au contraire, il s'avère indispensable de fixer un cadre général et aussi souple que possible pour permettre aux expériences déjà engagées de se consolider et, dans les communes où cette démarche n'existe pas, de l'amorcer.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent plusieurs dispositions du projet de loi.

Au nombre de celles-ci il convient de ranger la définition donnée de l'aménagement qui rappelle que les opérations entreprises par les collectivités doivent avoir pour objet, dans l'intérêt général, d'harmoniser la mise en œuvre des politiques concernant directement le cadre de vie des habitants.

Il importe également d'appeler l'attention sur le dispositif de l'article L. 300-2 nouveau du code de l'urbanisme qui fait obligation aux communes de définir les objectifs qu'elles poursuivent dans le domaine de l'aménagement et de déterminer les modalités d'une concertation avant toute ouverture d'une partie du territoire communal à l'urbanisation et toute opération d'aménagement ayant des conséquences sur le cadre de vie des habitants.

Le champ de cette concertation, il faut le souligner, est délimité de manière telle qu'il ne puisse pas paralyser l'activité d'aménagement de la commune. Mais il faut surtout relever que le projet ne définit aucun modèle autoritaire pour cette concertation ni aucune procédure institutionnelle. Respectueux de l'initiative communale, il laisse aux collectivités le soin d'imaginer les outils et les formes du dialogue.

Le projet comporte également d'autres dispositions, de portée peut-être plus faible, mais tout aussi indispensables pour permettre à la démarche des projets de quartier de s'inscrire dans les faits.

Trop souvent, l'aménagement organisé laissait place à une urbanisation diffuse, éloignée des centres urbains et peu satisfaisante. Il est donc indispensable de redonner aux communes les moyens de cet aménagement. Désormais, ceux-ci reposeront sur la liberté d'inscrire dans les plans d'occupation des sols les quartiers à créer ou à restructurer, ainsi que les emplacements prévus pour les équipements publics. La simplification des procédures d'aménagement, la clarification du régime des participations financières demandées aux constructeurs, la liberté de choix entre les différents aménageurs, une meilleure organisation du débat public. Voilà les principes fondamentaux de l'aménagement.

Rien n'est absolument bouleversé. Au contraire, tout s'inscrit dans une pratique largement en vigueur. S'il y a bouleversement, celui-ci se situe dans les données du problème. Après la période de la reconstruction, puis de la reconquête des centres, nous assistons aujourd'hui à un éclatement du monde de l'aménagement vers des dimensions nouvelles.

La ville en quelque sorte nous interroge. Aussi nous faut-il réagir pour éviter soit qu'elle ne se détruise elle-même par un développement anarchique, soit qu'elle ne devienne inexistante par dépeuplement.

Le quartier se dégage assez naturellement de la démarche nouvelle.

Hier, l'urbanisme était déterminé par les procédures. Demain, lorsque ce texte entrera en application, le maire devra, d'abord, définir ses objectifs et, ensuite, déterminer son périmètre d'intervention.

Il n'est pas créé de procédure nouvelle. Toutes les procédures existantes seront mises au service de la collectivité locale : à elle de les utiliser au mieux.

Car, à partir du moment où l'on dissocie la procédure de l'objectif, le quartier apparaît comme l'échelle la plus pertinente pour exprimer la vie sociale et faire émerger les besoins réels des habitants.

Le quartier, c'est à la fois une conception globale et la référence à un esprit.

A l'évidence, l'urbanisme n'est pas une matière susceptible d'être décentralisée comme les autres. Il s'agit d'un domaine complexe aux multiples dimensions : sociales, culturelles, économiques, architecturales. Cette complexité interdit donc tout transfert mécanique des compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

Si le projet prend acte de cette contrainte, il ne s'y soumet pas.

Il aurait été en effet irréaliste de vouloir procéder à une décentralisation de l'aménagement sans renouveler préalablement des modes d'intervention existants.

Il convenait notamment d'adapter les procédures d'aménagement à leurs futurs utilisateurs et, partant, de doter les communes des outils nécessaires pour atteindre leurs objectifs. C'est pourquoi le projet de loi, s'il tend à transférer aux communes nombre de procédures existantes, s'attache simultanément à les simplifier, à les assouplir, à les clarifier, à les harmoniser et, dans certains cas, à les renforcer. En tout état de cause, il procède à la modification de celles qui, à l'expérience, ont posé des problèmes d'application.

Les nouveaux outils donnés aux communes concernent principalement leurs modes d'intervention dans le domaine foncier et celui de l'aménagement. Ils touchent également à la question du financement des opérations d'aménagement.

La Z. A. D. — la zone d'aménagement différé — et la Z. I. F. — la zone d'intervention foncière — sont remplacées par une procédure unique : le droit de préemption, applicable de plein droit à toutes les communes dotées d'un plan d'occupation des sols sur les zones à urbaniser.

Les communes peuvent moduler ce droit de préemption en l'étendant, si elles l'estiment utile, aux ventes d'appartements conclues dans un quartier donné, ou le supprimer sur tout ou partie de leur territoire.

La décentralisation de la Z. A. C. est, en elle-même, une grande simplification, car elle évite les transferts de dossier entre la mairie et la préfecture. En outre, la mise à disposition du public du dossier de création de la Z. A. C., qui allongeait les délais sans pour autant permettre une réelle concertation parce qu'elle intervenait trop tard par rapport à la mise au point du dossier, est supprimée.

La rénovation de l'habitation en centre-ville passe aujourd'hui très largement par un système d'aides aux propriétaires de logements anciens dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Cependant, il faut permettre aux communes de mener ces opérations de restructuration après acquisition publique. Il faut également leur donner les moyens de contraindre certains propriétaires de logements anciens à effectuer les travaux de restauration nécessaires sur leur immeuble.

Le projet de loi propose donc de décentraliser et de simplifier les procédures juridiques correspondantes :

La rénovation urbaine, procédure lourde et complexe, est abrogée : les communes pourront poursuivre la même politique à l'aide de la Z. A. C. ;

La restauration immobilière, assouplie pour mieux s'adapter à la diversité des immeubles et des problèmes qu'ils posent, permettra, comme par le passé, de notifier aux propriétaires les travaux d'utilité publique qu'ils ont à réaliser sur leur immeuble ;

Par ailleurs, les droits des occupants sont unifiés et désormais exposés dans un chapitre unique du code de l'urbanisme.

Le projet de loi améliore aussi, dans le sens de la clarification et de l'équité, le régime des participations que les communes peuvent exiger des constructeurs pour le financement des dépenses d'équipements publics.

La situation actuelle de ces participations fait l'objet de nombreuses critiques et il importe donc de mettre sur pied une législation qui s'oppose à certaines pratiques.

Il arrive en effet qu'en dépit des interventions précédentes du législateur certaines communes imposent encore aux constructeurs des participations illégales dont le versement conditionne

la délivrance d'une autorisation de construire. Par ailleurs, il est fréquent que les communes, pour bénéficier de participations légales dont le rendement est très supérieur à celui de la taxe locale d'équipement, recourent abusivement à des procédures, telles que la zone d'aménagement concerté, qui leur permettent d'exiger ces participations. Une telle situation, qui est évidemment préjudiciable aux intérêts des constructeurs, ne va pas non plus toujours dans le sens de l'intérêt des communes : celles-ci sont en effet conduites à engager des procédures lourdes pour des opérations limitées, qui ne le méritent pas.

Dans ces conditions, il apparaît que les participations des constructeurs représentent, au sein du financement de l'urbanisme, au moins trois fois plus que le produit de la taxe locale d'équipement. Une estimation précise est rendue difficile par le fait que, parmi les participations versées par les constructeurs, beaucoup sont illégales : le produit de ces dernières n'apparaît évidemment pas dans les budgets communaux. Sous cette réserve, les précisions suivantes peuvent être données :

Pour financer l'urbanisme, les communes reçoivent, chaque année, environ quatre milliards de francs des maîtres d'ouvrage. Le produit de la taxe locale d'équipement avoisinant un milliard de francs, ce sont donc trois milliards de francs qui sont versés par les constructeurs sous forme de participations, légales ou illégales.

Dans certains cas, le rapport entre les participations et la taxe locale d'équipement est encore plus élevé. C'est ainsi que, selon une étude effectuée en 1981, le coût des travaux réalisés par les aménageurs dans les zones d'aménagement concerté est environ cinq fois plus élevé que le montant de la taxe locale d'équipement que percevraient les communes pour le financement des mêmes travaux, si cette taxe était perçue au taux maximum de 5 p. 100.

Pour mettre un terme à une situation aussi peu satisfaisante, le projet de loi apporte trois grands types d'améliorations.

En instituant la procédure des périmètres d'aménagement, il met en place un instrument de nature à dissuader les communes de recourir abusivement à l'institution de zones d'aménagement concerté ou de percevoir des participations illégales.

Il prévoit des modifications du régime de la taxe locale d'équipement, qui vont dans le sens de sa modernisation, en donnant notamment à son assiette un caractère évolutif, mais qui vont aussi dans le sens de la décentralisation : c'est ainsi que la fixation du taux de la taxe dans la limite d'un plafond légal de 5 p. 100 relève désormais de la compétence du conseil municipal.

Enfin, le projet clarifie sensiblement le régime des participations qui peuvent être exigées des constructions, en sus de la taxe locale d'équipement.

Il définit d'abord toutes les contributions exigibles en sus de la taxe, si celle-ci existe, en distinguant logiquement celles qui sont perçues en raison de l'effort général d'équipement qu'entraîne l'urbanisation de la commune ou l'aménagement d'un secteur déterminé, celles qui ont une nature fiscale et celles qui, enfin, s'apparentent à des redevances pour services rendus.

Le projet de loi détermine le régime des contributions des lotisseurs et des associations foncières urbaines de remboursement en leur appliquant l'ensemble des nouvelles garanties accordées aux constructeurs face aux exigences des communes, et en adaptant à leur intention les dispositions relatives aux différents types de participations.

Le projet aboutit à la suppression du pouvoir général de prescription des participations ponctuelles. Les seules participations ponctuelles qui subsistent sont désormais définies par la loi. Ce sont les cessions gratuites de terrains, dont le régime est précisé, les participations pour les équipements des services publics industriels et commerciaux, à la condition, toutefois, qu'ils soient rendus nécessaires par l'opération, les participations pour équipements publics exceptionnels, désormais cumulables avec la taxe locale d'équipement, et les participations pour non-réalisation de places de stationnement et pour raccordement à l'égout.

Enfin, un article unique définit les obligations imposées aux constructeurs, lotisseurs et associations foncières urbaines de remboursement en matière de réalisation d'équipements propres. Cette notion est désormais clairement définie, de même que celle de branchement, afin de mettre un terme aux abus que leur imprécision actuelle avait pu entraîner.

L'ensemble de ces dispositions crée les conditions de la responsabilité communale, du débat public, du suivi opérationnel et, finalement, de projets mieux préparés, mieux pilotés et mieux adaptés à l'attente des usagers. L'élaboration de ce texte qui, rappelons-le, a deux dimensions — une dimension « décentralisation » et une dimension « approche nouvelle » — a été l'occasion d'un formidable travail en profondeur. Le résultat, peut-être difficile dans sa lecture codifiée, montre bien que vous souhaitez, monsieur le ministre, rassembler toutes les compétences, sans aucun monopole, sous l'autorité de la commune. Il ne s'agit pas de privilégier une maîtrise d'œuvre au détriment d'une autre, mais de permettre à toutes les solutions de s'associer les unes aux autres.

Telles sont les raisons, mes chers collègues, qui conduisent votre rapporteur à vous demander d'approuver ce projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Frelaut, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Dominique Frelaut, rapporteur pour avis. En se saisissant pour avis du projet de loi pour un renouveau de l'aménagement, la commission des finances s'est attachée à envisager les répercussions de la réforme proposée par le Gouvernement sur les finances locales. Dans la mise en place de la décentralisation, nous en sommes à la dernière étape, l'étape financière. Chacun en conviendra, l'enjeu est de taille.

La réforme de la taxe locale d'équipement — la T.L.E. — et du versement pour dépassement du plafond légal de densité — le P.L.D. — constitue l'essentiel de la partie financière du projet.

Force est d'admettre que, quel que soit leur intérêt, ces mesures ne prendront leur entier effet que si, par ailleurs, les questions d'ensemble que pose le financement des collectivités locales sont convenablement abordées. En 1983, les ressources tirées par celles-ci des quatre grands impôts locaux se sont élevées à 96,3 milliards de francs, la dotation globale de fonctionnement à 58,7 milliards de francs, les ressources d'emprunts à 55,6 milliards en chiffres arrondis, soit quelque 210 milliards. Je rappelle que le budget de l'Etat est de 1 000 milliards de francs.

La somme des recettes provenant de la T.L.E. et du versement pour dépassement du P.L.D. s'est montée à environ 1,4 milliard de francs, c'est-à-dire à moins de 0,7 p. 100 du total de ces trois grandes catégories de ressources, et à environ 1,45 p. 100 du produit des seuls impôts locaux directs.

Toutefois, une appréciation plus précise de cette dernière recette nécessite de tenir compte des participations à la réalisation d'équipements publics par les constructeurs, qui représentent une somme trois fois supérieure à la T.L.E., comme l'a dit le rapporteur, soit un total d'environ quatre milliards.

Or l'importance des attributions relatives à la politique foncière qu'exercent les collectivités locales rend la liberté d'action des élus en la matière étroitement tributaire de l'évolution des finances qu'ils gèrent. Depuis les transferts de compétences nés de la loi du 7 janvier 1983, cette dépendance est encore plus contraignante.

Pour moi, toute réforme de la fiscalité directe locale doit tenir compte à la fois du poids dans les finances locales des ressources fiscales touchées par la réforme et de la nécessité de maintenir le lien entre la vie locale et l'activité économique des entreprises qui sont implantées sur le territoire de la commune. C'est vrai singulièrement de la taxe professionnelle.

Si la modernisation de certains éléments de cet impôt paraît souhaitable, sa suppression constituerait un grave danger. C'est aussi l'avis du rapporteur général, M. Christian Pierret.

Cette suppression irait en particulier à l'encontre de l'esprit qui a présidé à l'œuvre de décentralisation et qui implique l'autonomie financière des communes, laquelle a pour corollaire la nécessité de maintenir un lien, je le disais il y a un instant, entre l'activité économique et sa localisation fiscale. Or ce lien est un facteur important d'incitation à opérer sur le plan communal un aménagement dans l'ordre économique. Bien sûr, l'aspect financier n'est pas tout : les problèmes majeurs concernent l'emploi. Il n'empêche qu'il faut le prendre en considération et éviter que ce lien ne soit gravement altéré.

La réussite de la réforme dépend étroitement des capacités de financement données aux collectivités locales ; au-delà des mesures propres à la fiscalité de l'urbanisme, le niveau des ressources consacrées à ce type d'action et directement fonction des masses financières qui sont mises à la disposition des collectivités locales. En effet, on peut bien parler du droit de préemption, de Z.I.F., ou même d'extension du droit de préemption à la totalité de la commune, mais comment exercer ce droit sans moyens financiers correspondants ?

Les choix d'aménagement s'inscrivent dans le long terme. Ils imposent une vision claire de l'évolution des finances locales.

La commission des finances a examiné les effets de la décentralisation sur le financement spécifique des opérations d'aménagement. Les progrès de la décentralisation ont profondément transformé les moyens de financement de la politique d'aménagement en conduisant les pouvoirs publics à faire une distinction entre les compétences qui devaient être confiées aux collectivités locales et celles qui devaient demeurer du domaine de l'Etat. La création, en application de la loi du 7 janvier 1983, de la dotation globale d'équipement — la D.G.E. — des communes, réclamée par l'association des maires de France et par tous les élus, entraîne la disparition progressive de certains crédits antérieurement inscrits au budget du ministère de l'urbanisme et du logement.

A plein régime, la participation du ministère de l'urbanisme à la D.G.E., en autorisations de programme s'éleverait à 480 millions de francs. Mais il faudra attendre 1987 pour que le montant des crédits de paiement soit égal. Or c'est sur ce critère-ci qu'est calculé le taux de la D.G.E., ce qui a d'ailleurs amené une confusion quant à l'importance de ce que l'on pouvait attendre de cette dernière.

Parmi les actions dont les subventions sont globalisées, figurent notamment les politiques communales du foncier et de l'aménagement.

Il semblerait que le partage entre crédits globalisés et crédits non globalisés, en ce qui concerne notamment les dotations du chapitre 65-47, ne soit pas encore parfaitement défini. La commission des finances souhaiterait obtenir, à ce propos, des indications.

Pour la politique de l'aménagement urbain, les conséquences de l'uniformisation liée à la globalisation des subventions d'équipement sont particulièrement sensibles.

Les contraintes d'aménagement ne sont pas, c'est l'évidence, les mêmes dans toutes les communes de France. Aussi, les subventions inscrites dans le budget de l'urbanisme et du logement étaient-elles spécifiquement accordées à un nombre limité de communes pour des opérations bien circonscrites. Leur intégration dans la D.G.E. aboutit à faire répartir entre toutes les communes une dotation dont le bénéfice était auparavant restreint à certaines : il s'ensuit automatiquement une redistribution des ressources indépendantes des besoins réels de chaque commune et une dilution des aides, le Gouvernement ayant, bien entendu, respecté ses engagements d'un parallélisme entre les transferts des ressources et le transfert des compétences.

Les premières années d'application de la D.G.E. ont permis précisément de mesurer les inconvénients principaux d'une globalisation indifférenciée. La loi du 7 janvier 1983 a été corrigée à plusieurs reprises pour tenir compte de la pratique, et notamment pour réintroduire dans le calcul des attributions de D.G.E. des variables de grandeurs physiques et de population.

Par ailleurs, les mécanismes de répartition de la D.G.E. ne permettent pas pour autant de pallier l'insuffisance globale de son montant ou, dans la situation particulière de certaines communes, de satisfaire les besoins exceptionnels de financement liés à des opérations d'aménagement spécialement importantes.

Le problème de la recréation de certaines subventions spécifiques viendra incontestablement à l'ordre du jour, en fonction de l'expérience.

La situation particulière de la rénovation de l'habitat appelle quelques observations plus précises.

Dans les prévisions initiales de constitution de la D.G.E., figurait l'intégration des crédits de résorption de l'habitat insalubre.

Cependant, il a été décidé, cette année, de renoncer à la globalisation des crédits de résorption de l'habitat insalubre. De fait, l'évolution de la vie sociale liée au développement de la crise économique fait apparaître dans certaines communes,

voire dans certains quartiers, des phénomènes liés de dégradation de l'habitat et du cadre de vie dont le traitement, et plus encore la prévention, nécessitent des moyens financiers importants et une action administrative coordonnée.

Certains événements qui se sont passés dimanche ne peuvent qu'accentuer la nécessité de cette action.

Le Gouvernement a en définitive estimé que cette situation créait une exception à la globalisation dans la mesure où les actions de résorption de l'habitat insalubre représentaient une partie, dont les crédits sont concentrés dans un nombre de communes restreint, et, par surcroît, dépassent le cadre communal. En fait, mettre à la charge des communes les actions de développement social des quartiers, alors que la construction avait été vue surtout sous l'angle quantitatif, aurait contribué à renforcer les inégalités entre les villes où existent des zones d'extrême pauvreté et celles dont la structure socio-économique exclut, selon des mécanismes connus, certaines catégories de population.

La création du fonds social urbain — le F.S.U. — dans le prolongement des actions de la commission nationale pour le développement social des quartiers, réalise en fait une globalisation des moyens existants en fonction d'un objectif, et cela est très positif.

Selon les indications qui m'ont été fournies par le ministère de l'urbanisme et du logement, ce fonds, géré par un comité interministériel, disposerait, en 1984, de 600 millions de francs, dont un tiers serait fourni par ce ministère, un tiers par d'autres ministères et un tiers par le fonds spécial de grands travaux.

À la lumière de la pratique antérieure, la commission des finances est amenée à souhaiter que la mobilisation des ressources budgétaires et non budgétaires permise par la procédure du F.S.U. soit plus rapide, et que leur consommation effective soit plus importante que celle des dotations auxquelles le fonds succède. D'autre part, elle souhaite que les crédits du fonds ne connaissent pas une dilution comme ce fut le cas pour le fonds d'intervention pour la qualité de la vie ou le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les dispositions financières du projet de loi, la commission des finances a jugé utile de les resituer dans le contexte plus large des finances des communes et des départements. Mais le rapporteur de la commission saisie au fond a d'ailleurs donné des explications détaillées sur ce point.

S'agissant de la réforme du régime de la taxe locale d'équipement, le projet de loi apporte des modifications sur trois points principaux :

La définition des termes du choix ouvert aux communes entre la perception de la T.L.E. et l'institution de participations aux dépenses d'équipement — cette sorte de moralisation des participations était bien nécessaire ;

La réforme de l'assiette de la taxe avec une indexation ;

L'accroissement des possibilités d'initiative ouvertes aux collectivités locales en ce qui concerne la fixation du taux et les exonérations de taxe.

La commission des finances n'a pas émis de critiques sur le dispositif proposé par le Gouvernement. Elle souhaite toutefois plus de clarté sur l'importance financière et la nature des participations dont le projet amende le régime.

Elle a particulièrement apprécié l'extension aux sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires de la faculté d'exonérer les constructions H.L.M. ouverte par le droit existant.

Cependant, nous nous sommes interrogés, à ce propos, sur les disparités que révèlent les statistiques relatives au produit communal de la T.L.E. Vous trouverez des développements techniques plus complets dans mon rapport écrit. Je m'en tiendrai ici à une observation générale de caractère politique, à laquelle nous attachons beaucoup d'importance.

La disparité des ressources entre communes d'une même région traduit les différences existant entre elles dans la structure du logement. Par exemple, en région parisienne, les conseils municipaux qui souhaitent encourager la construction de logements sociaux, décident d'exonérer en tout ou en partie les organismes H.L.M. — d'ailleurs ils ne peuvent pas faire autrement s'ils veulent améliorer la qualité de l'habitat — en sont pénalisés par une perte de recettes. À l'inverse, dans les communes qui n'ont pas suivi cette orientation, qui l'ont même exclue, la loi du marché tend plutôt à la consolidation de la prépondérance des logements de haut et moyen standing. La spéculation immobilière aidant, ces communes peuvent connaître,

dans cette gamme de logements, la substitution progressive à un habitat pavillonnaire, à un habitat ancien, voire à des terrains industriels, de constructions de type « résidence » et encaisser, par conséquent, des recettes supplémentaires de T.L.E. L'examen départemental par département est très significatif à cet égard.

Si l'on considère que la répartition des populations dans une agglomération pluricommunale révèle des inégalités de situation contraires à l'équité, et que, par leur mécanisme de constitution même, ces inégalités ne peuvent être corrigées dans le cadre d'une seule commune, on est conduit à admettre l'exigence d'une péréquation de la T.L.E. au bénéfice, si possible, du fonds social urbain. Je crois qu'il faudrait étudier cette question à l'occasion de la loi de finances pour 1985.

Cette péréquation de la T.L.E. serait d'autant plus justifiée que le dépassement du plafond légal de densité n'a pas rempli le rôle qui lui avait été assigné lors de sa création, tant sur le plan des recettes — quelque 2,5 milliards de francs étaient envisagés au moment où les recettes fiscales des collectivités territoriales étaient de 27,5 milliards de francs — que sur celui de la péréquation, cela va de soi. La commission des finances m'a demandé, monsieur le ministre, de vous interroger sur vos intentions à ce sujet.

L'extension de la taxe départementale sur l'espace naturel sensible à l'ensemble du territoire nous paraît une bonne chose.

Au total, les dispositions du projet de loi auxquelles la commission est favorable semblent pas avoir d'incidence significative sur le montant des ressources qu'il produira dans l'avenir.

Lors de la séance que la commission des finances a consacrée à l'examen du projet de loi, le débat a fait apparaître des interrogations de portée générale, certes situées un peu au-delà des préoccupations qui avaient dicté notre demande de saisine, mais qu'il m'incombe de résumer sous la forme de quelques questions. En tant que rapporteur, je vous en livre donc la substance.

Pourquoi, monsieur le ministre, les conseils généraux ne sont-ils pas totalement maîtres de définir les cas d'exemption de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles ?

Comment votre texte se concilie-t-il avec la réforme des structures foncières et le projet de loi sur le développement de la montagne ?

De quels moyens financiers les collectivités territoriales disposeront-elles pour mettre en œuvre les droits nouveaux qu'elles ont acquis dans le domaine économique, notamment à l'égard des friches industrielles ?

Enfin, plusieurs députés ont demandé — je ne sais pas si la question est très juste — si ce texte répondait aux problèmes de même nature que ceux qu'il a pour objet de régler, mais qui se posent, du fait de la dilution de l'habitat, en des zones considérées comme rurales.

Sous le bénéfice de ces observations, de ces questions et d'un amendement, la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des articles 11, 12, 13, 20, 21 et 23, sur lesquels portait sa saisine. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

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

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec le projet de loi pour un renouveau de l'aménagement, nous engageons une réforme d'une importance considérable, tant par son contenu que par sa méthode, qui traduit une nouvelle approche législative.

En ce qui concerne le contenu, on peut distinguer trois aspects :

D'abord, un toilettage des procédures existantes pour résoudre les problèmes concrets qui se sont révélés à leur usage ;

Ensuite, une réforme au fond des procédures, à la fois pour les adapter à un nouveau type de développement urbain, à une nouvelle problématique urbaine, et pour les rendre plus claires, plus lisibles et donc plus facilement maîtrisables par tous les acteurs et tous les usagers qui ont à en connaître.

Enfin, et c'est là que se situe la principale novation en matière de contenu, la décentralisation de l'urbanisme opérationnel, de l'aménagement, en pleine conformité avec l'ensemble du processus de décentralisation engagé, notamment, avec les lois de décentralisation des compétences que nous avons précédemment votées. Ainsi les élus se voient-ils confier la pleine responsabilité pour planifier et gérer le développement, qu'il s'agisse de l'aménagement du département — c'est le problème des espaces naturels notamment — de l'aménagement des agglomérations, des villes et, autre novation importante, des quartiers, ou de l'aménagement des villages et de l'espace rural au niveau de la communauté de voisinage, cette pleine responsabilité s'exerçant dans une relation plus ouverte et plus dynamique avec les habitants.

S'agissant de la méthode, la démarche législative dont ce texte procède constitue un de ses aspects les plus novateurs.

En effet, l'exposé des motifs l'indique clairement, cette loi se veut une loi de contenu. Elle prend la suite de toute une réflexion sur le contenu de l'aménagement, qui a été conduite à l'occasion d'une très vaste consultation sur les projets de quartier.

Il s'agit donc de légiférer pour définir une nouvelle matière, un nouveau principe d'aménagement. Cependant, si tel est bien son objet, le texte lui-même n'intervient que dans la détermination des droits, des pouvoirs et des devoirs de chaque acteur de l'aménagement, et cela par la définition de procédures. Le principe de cette loi est donc de poser la priorité du contenu sur la procédure, alors que, par définition, la matière de la loi est la procédure.

Comment sortir de cette sorte de contradiction, qui constitue justement l'originalité de cette démarche législative ? En posant au début de la loi une définition de l'aménagement et de son contenu, définition plus sociologique que véritablement juridique, et, ensuite, en mettant en place dans le corps de la loi des références constantes à ce premier article, pour justifier l'intervention, dans le cadre des procédures nouvelles, des différents acteurs de l'aménagement.

Dès lors, il apparaît de toute évidence que les termes mêmes de ce premier article sont essentiels puisque les droits et les pouvoirs de tous les intervenants, la façon d'utiliser les procédures, dépendront en définitive de ce que l'on conçoit comme étant effectivement l'objet d'une opération d'aménagement.

La commission des lois, consciente de ce problème, a estimé qu'il importait non seulement de définir clairement, en termes non nécessairement juridiques, les finalités de l'aménagement, mais également de définir, de façon beaucoup plus précise, les matières mêmes sur lesquelles portent les opérations d'aménagement.

Pourquoi cette volonté de précision ?

Non pas pour restreindre, comme on pourrait le redouter, l'objet même de l'aménagement mais, paradoxalement, pour l'élargir. En effet, il est exclu d'en rester à une définition globale, sachant que chaque procédure entraînera inéluctablement des conflits entre les objectifs poursuivis par une collectivité locale et les intérêts nécessairement divergents du propriétaire, du promoteur, du futur locataire, etc. La ville est un lieu de conflits d'intérêts, tout le monde le sait. Dès lors que la collectivité publique exercera son droit de préemption, elle suscitera un conflit et les tribunaux seront fréquemment saisis.

Or, à supposer que la loi s'en tienne à une définition très générale de l'aménagement, qui dira si l'opération en cause répond ou non à cette définition ? En définitive, ce sera la jurisprudence des tribunaux administratifs.

Lorsque l'on définit, par exemple, l'objectif général de l'aménagement par la formule « politique locale de l'habitat », chacun sait que l'habitat ne se limite pas à la fonction de logement et recouvre également tout ce qui concourt à l'environnement du logement, à la vie sociale du quartier. Mais qui nous garantit que telle sera bien l'interprétation des tribunaux administratifs et qu'ils ne risquent pas de prononcer toute une série de décisions restreignant l'habitat à la seule fonction de logement ?

Imaginons qu'une commune préempte un ensemble déjà construit pour en faire une maison des associations, estimant nécessaire d'installer au cœur du quartier un lieu d'animation socioculturelle et de services de voisinage, mais qu'un promoteur se porte également preneur de cet ensemble pour le transformer à terme en logements de standing. La ville préempte en se référant à l'article définissant la finalité de l'aménagement. Si cette définition n'est que globale, le tribunal administratif risque fort de considérer que c'est le promoteur qui porte la finalité de l'habitat, et non la maison des associations.

A nous en tenir à une définition très générale, nous prendrions ainsi le risque que le contenu même de la notion d'aménagement se trouve progressivement rétréci par la jurisprudence. Il importe donc, dans cet article initial, de préciser l'étendue de la matière recouverte par les termes généraux dont on use pour définir l'aménagement.

Telle a été la volonté de la commission des lois qui, d'un amendement plus général que j'avais rédigé, a retenu en priorité cette liste des matières pouvant faire l'objet d'une politique d'aménagement. Nous l'étudierons dans le détail lors de la discussion des articles, mais je souhaite, en tout état de cause, que nous nous donnions le temps, d'ici à la deuxième lecture, de poursuivre cette réflexion qui se situe au cœur de la démarche législative particulièrement innovante qu'ont adoptée les auteurs du projet.

Les autres innovations importantes de ce texte sont liées à la volonté du Gouvernement et de sa majorité, à la fois de maîtriser une nouvelle problématique urbaine qui nécessite de nouveaux outils et de mettre cette action de modernisation des outils de l'aménagement en pleine cohérence avec la démarche de décentralisation que nous continuons de poursuivre. Je serai plus bref sur ces deux points puisque le rapporteur de la commission saisie au fond a largement présenté le contenu même du texte de loi.

Quelques mots, d'abord, en ce qui concerne cette nouvelle problématique urbaine.

En quelques années, en quelques décennies au plus, la France est passée d'une société qui était essentiellement rurale à une société dans laquelle près des quatre cinquièmes de la population vivent maintenant dans des villes, dans des agglomérations urbaines. Il y a eu une fantastique accélération de l'urbanisation, accélération d'autant plus forte que notre pays avait pris un certain retard en la matière par rapport à d'autres pays industriels développés. Nous avons fait notre urbanisation après les autres et, de ce fait, plus rapidement que les autres.

Autre caractéristique qui distingue notre pays des autres pays européens qui nous environnent : nous avons, jusqu'à des temps très récents, un pays dirigé par un appareil d'Etat extraordinairement centralisé. Il a donc fallu, dans les années précédentes, gérer un phénomène d'urbanisation massif et rapide avec les instruments d'un Etat très fortement centralisé. Le résultat a été un certain type d'aménagement et le recours, nécessaire pour un Etat lointain qui doit gérer un phénomène de cette ampleur, à des instruments très réglementaristes. Cela a conduit à la définition de toute une série de politiques de zonage, de périmètres et, à l'intérieur de ces zones et de ces périmètres, à l'utilisation d'outils réglementaires relativement contraignants et absolument pas de nature à permettre la prise en considération de la diversité des problèmes concrets à résoudre, dans des conditions nécessairement elles-mêmes très diverses — celles qui présidaient au phénomène urbain — selon les différentes parties de la France ou selon les différentes villes.

Nous avons eu ainsi un urbanisme à la fois quantitatif et réglementaire qui a abouti à une séparation des fonctions urbaines, des espaces urbains et qui a engendré des problèmes, très difficiles à résoudre par les aménageurs et à vivre par les habitants, de cohérence entre ces espaces urbains séparés et spécialisés dans des fonctions différentes. Nous avons eu également, se superposant à cette séparation, à ces divisions fonctionnelles de l'espace, un urbanisme qui n'a pas pu empêcher une très forte ségrégation sociale dans l'occupation de l'espace. Ces deux principes, ces deux mécanismes ségrégatifs — ségrégation fonctionnelle, ségrégation sociale — ont donné naissance à des villes qui ont été perçues par leurs habitants comme des ensembles peu accueillants à la vie sociale, à la vie collective, comme à l'autonomie individuelle de leurs habitants.

En conséquence s'est produit un phénomène très grave de rejet de la ville dont l'image a été déconsidérée dans l'opinion publique. Face à cette vision de rejet, les réactions individuelles ont conduit à la fuite hors de la ville, vers sa périphérie, ce qui a provoqué cet urbanisme diffus dont nous connaissons tous aujourd'hui le poids financier et les conséquences néfastes en termes d'intégration sociale pour les collectivités locales.

Le texte qui nous est soumis devrait offrir aux élus les moyens de mettre en œuvre un urbanisme beaucoup plus ajusté aux réalités, beaucoup plus fin et permettant, au niveau des quartiers comme à celui des agglomérations, de mener des politiques globales et intégrées. Je ne reviens pas sur ce sujet qui a été fort bien traité par M. Destrade, rapporteur au fond.

Le deuxième élément important — avec lequel je terminerai mon intervention — concerne l'intégration de ce projet dans la démarche décentralisatrice. Entre les instruments de la planification, le P.O.S., le schéma directeur et les décisions ponctuelles d'autorisation de l'usage du sol, les permis de construire notamment, le niveau intermédiaire, ce sont les opérations d'aménagement. Or il était évidemment indispensable de les décentraliser, de mettre les élus en meilleure position pour exercer leurs responsabilités sur ce maillon intermédiaire.

Il reste que, ce faisant, nous allons obliger les élus à gérer tous les conflits auxquels je faisais allusion et qui sont inhérents à la réalité urbaine : l'espace étant un des biens les plus précieux et les plus rares, on conçoit que son occupation mobilise nombre d'intérêts divergents.

Des lors, il est normal que la loi, non seulement définisse les procédures et les instruments dont peuvent disposer les élus pour intervenir et impulser une politique, expression de l'intérêt collectif, de l'intérêt commun de tous les habitants de la ville et des générations à venir, mais également — et cela est très important, car c'est le complément de toute démarche décentralisatrice — garantisse mieux qu'apparaissant à la fois les droits des propriétaires et la capacité d'intervention par la participation, par la concertation, par la consultation des usagers de la ville, des habitants de la ville.

La décentralisation dans ce texte va donc au-delà de l'octroi de nouveaux pouvoirs aux élus ; elle donne directement de nouveaux pouvoirs à l'ensemble vivant du corps social.

Je crois que, ce faisant, le Gouvernement et sa majorité montrent que nous continuons cette grande œuvre de modernisation de notre pays qui vise, en définitive, à lui donner la capacité de gérer, dans des conditions certes difficiles, les outils nécessaires à la maîtrise de son avenir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Paul Quilès, ministre de l'urbanisme et du logement. Mesdames et messieurs les députés, le texte que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui répond à deux motivations fondamentales et vise quatre objectifs principaux.

Il s'agit pour le Gouvernement, d'une part, de terminer la décentralisation dans le domaine de l'urbanisme et, d'autre part, d'adapter les outils de l'aménagement aux exigences actuelles qui ne sont plus celles des années soixante. Pour cela — j'y reviendrai tout à l'heure — ce texte traduit notre volonté de faire progresser l'urbanisme de façon décisive dans quatre directions : favoriser les initiatives locales pour mieux prendre en compte les besoins des citoyens ; améliorer simultanément les garanties qui leur sont offertes ; assouplir, clarifier et simplifier les procédures pour redonner aux partenaires locaux le goût d'entreprendre ; enfin, élargir et diversifier l'offre foncière.

Commençons donc par la décentralisation, première motivation de ce texte.

La décentralisation de l'aménagement aurait pu, en pure logique, être votée avec les premiers textes concernant le transfert des compétences, c'est-à-dire la loi du 7 janvier 1983. Mais le Gouvernement avait sagement, dès 1982, décidé de reporter d'une année la partie concernant l'urbanisme opérationnel et de proposer une loi d'ensemble sur le sujet. Les motifs de cette décision étaient clairs : il ne fallait pas alourdir les textes du 7 janvier sur la planification car il était préférable d'étaler dans le temps les transferts de compétences pour mieux les maîtriser. Il convenait également de mener une consultation approfondie associant les élus et les milieux professionnels autour de la démarche du projet de quartier.

Il est certain que nous sommes aujourd'hui plus à l'aise pour aborder ce texte, forts de l'acquis que représente le transfert de la planification urbaine et des autorisations de construire. Comme vous le savez, en effet, les communes ont désormais la responsabilité d'établir les règles d'utilisation des sols et de les appliquer à l'occasion des demandes de permis de construire et de lotir. Plus de 6 000 communes, accueillant plus de 32 millions d'habitants, ont aujourd'hui un plan d'occupation des sols approuvé. C'est dire l'importance du champ d'application de la réforme qui vous est proposée puisque toutes les communes seront immédiatement concernées par les dispositions qu'adoptera le Parlement.

Pour aller jusqu'au bout de la logique de la décentralisation, il faut aussi que les communes disposent de tous les outils de l'aménagement, c'est-à-dire ceux dont elles ont besoin quotidien-

nement dans la ville. C'est ainsi que le projet prévoit la décentralisation des procédures de Z.A.C. et de restauration immobilière, décentralisation déjà effective pour les lotissements. A cette occasion, il est proposé de simplifier et d'alléger les procédures, notamment en supprimant celle de la rénovation urbaine.

Comme pour les autorisations d'utiliser le sol, ces instruments de l'aménagement ne seront toutefois décentralisés que s'il y a planification préalable, c'est-à-dire, pour l'essentiel, approbation d'un plan d'occupation des sols. Cette règle fondamentale qui lie toujours planification et décentralisation constitue un principe fondamental et une règle essentielle de sécurité.

Là où la commune n'a pas planifié, c'est l'Etat qui garde le pouvoir d'autoriser, sur le plan foncier en créant la Z.A.D., sur le plan de l'opération en créant la Z.A.C., ou en créant le périmètre de restauration immobilière. Là où la commune a planifié, je rappelle que les règles définies par la loi du 7 janvier 1983 ont assuré à l'Etat la possibilité de faire prévaloir, en cas de nécessité, les intérêts dont il a la charge. Associé à la planification, il peut prescrire la révision d'un P.O.S., provoquer l'élaboration d'un schéma directeur, prendre l'initiative de projets d'intérêt général. J'ajoute que le plan d'aménagement de zone des Z.A.C., document d'urbanisme opposable comme le P.O.S., est élaboré selon les mêmes principes.

Par exception à ce principe général, il est proposé de conserver dans tous les cas entre les mains de l'Etat deux instruments qui peuvent toucher le plus directement les propriétaires dans leur patrimoine, je veux parler de l'expropriation et de la déclaration d'insalubrité. Il s'agit là d'un choix fondamental dans la recherche d'une décentralisation équilibrée et responsable.

La grande réforme de la décentralisation que nous avons voulue, et qui est maintenant entrée largement en application, sera ainsi complétée dans le domaine de l'urbanisme par le projet qui vous est soumis aujourd'hui.

Ce développement des responsabilités locales est l'une des réponses que nous apportons à la nécessité de s'adapter aux nouvelles données urbaines et aux nouveaux besoins en matière d'aménagement et d'organisation des villes ; là réside la deuxième motivation du texte, dont je parlais tout à l'heure.

Les politiques urbaines ont, en effet, profondément évolué par le passé. C'est ainsi que notre pays a connu, depuis un siècle, et surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, une période d'urbanisation intense et souvent brutale. Je vous rappelle qu'au milieu du siècle dernier, moins d'un Français sur cinq vivait dans les villes. Au lendemain de la dernière guerre, il y a environ trente-cinq ans, les communes urbaines regroupaient déjà la moitié de la population. Aujourd'hui, vous le savez, plus des trois quarts des habitants de notre pays sont devenus des citadins.

Cette croissance urbaine sans précédent s'est nourrie de l'exode rural, tout particulièrement de l'exode agricole. Les villes traditionnelles héritées du Moyen Age en ont été bouleversées ; leurs limites ont disparu avec le développement des faubourgs, des banlieues pavillonnaires et, plus récemment, avec la construction de grands ensembles. Nos villes ont donc éclaté dans l'espace pour donner naissance, grâce au développement des facilités de transports individuels, à de vastes agglomérations diffuses. Les zones de la couronne extérieure des villes se sont développées plus vite que les zones centrales, comme l'a montré d'ailleurs le dernier recensement de la population.

Cette évolution a souvent été brutale pour beaucoup de Français qui n'étaient pas habitués à un mode de vie urbain et qui ont dû parfois subir une véritable intégration dans des logements collectifs qu'il a fallu construire parfois trop rapidement et dont les formes urbaines étaient mal adaptées à leurs besoins. Elle a d'ailleurs, en général, été mal maîtrisée, il faut bien le reconnaître. Le développement urbain a en effet été fondé sur la logique d'une forte croissance économique et démographique et les nouveaux quartiers d'habitation, les zones industrielles, les grands équipements se sont souvent dispersés au gré des opportunités foncières. La ville s'en est trouvée désagrégée, en particulier dans les banlieues.

Tout cet aménagement s'est fait, pour l'essentiel, sur des territoires bien repérés, bien identifiés. Ce fut, à l'extérieur de la ville par les extensions périphériques, sous la forme des Z.U.P. et des Z.A.C. et, dans la ville, par des opérations de rénovation urbaine.

Pour réaliser ces opérations, la collectivité, qui s'en remettait le plus souvent à de grands aménageurs, devait acquérir la totalité des terrains, définir *a priori* un programme normalisé, — d'ailleurs trop souvent figé — contrôler du début jusqu'à

la fin un processus lourd de production et de financement, processus difficilement maîtrisable en raison de la durée ou d'une mauvaise adaptation aux réalités locales. Des instruments spécifiques ont été créés et utilisés dans ce contexte : la Z. A. D., les procédures dites « à périmètres » de la rénovation et de la Z. A. C.

Dans les années soixante-dix, la situation a évolué. Peu à peu les opérations, dont je viens de dire qu'elles étaient trop figées, enserrées dans leur programme et leur périmètre, ont commencé à s'évader de ce carcan, aussi bien dans les villes qu'à leurs abords. Malheureusement, cette évolution s'est opérée de façon peu cohérente.

Aux Z. A. C. et aux Z. U. P. a succédé une urbanisation plus diffuse. Dans les dix dernières années, la part de la construction dans les Z. A. C. et les Z. U. P. a diminué de moitié, passant de 19 p. 100 à 11 p. 100, alors que la part des lotissements progressait de 13 p. 100 à 16 p. 100 ; quant à la construction hors procédure d'urbanisme, elle atteignait 73 p. 100 du volume total des logements construits.

Aux rénovations urbaines trop brutales ont succédé des réhabilitations plus douces. Les outils ont commencé, eux aussi, à évoluer avec le développement des O. P. A. H., les périmètres de Z. I. F., les procédures des permis groupés, les opérations « greffées » sur le tissu existant. Cette diversification correspond indéniablement à une première tentative d'adaptation à l'évolution des besoins, mais elle n'est encore qu'une réponse trop souvent partielle.

Contrairement à une idée reçue, il reste encore beaucoup à faire pour organiser nos villes et nos cités, pour améliorer le cadre de vie, pour diversifier les formes et les types d'habitat, pour offrir aux habitants et aux entreprises les services qui leur sont nécessaires. Mieux organiser, mieux maîtriser le développement, mieux harmoniser et équilibrer les fonctions de la ville, tel est l'enjeu auquel nous sommes confrontés aujourd'hui.

L'aménagement doit être la réponse à ces objectifs. Une définition précise et détaillée en est donnée dès le premier article du projet de loi. L'ambition qui doit être la nôtre est donc bien au centre de ce projet ; elle est soulignée d'entrée de jeu. Toutes les dispositions de la loi sont organisées et pensées par rapport à elle. L'aménagement ne doit plus être enfermé dans des périmètres d'action et d'intervention figés, auxquels viennent se superposer des procédures lourdes, qui finissent par contrarier la réalisation des objectifs poursuivis. Combien de municipalités ont-elles été ainsi entraînées, par la logique de la procédure de rénovation, à démolir, sans vraiment l'avoir voulu, bien au-delà du raisonnable ! Des quartiers entiers de nos villes en ont subi un traumatisme profond.

C'est pourquoi le projet qui vous est présenté cherche à définir l'aménagement d'abord par des objectifs indépendants des procédures ; il cherche ensuite à diversifier les possibilités d'agir offertes aux responsables locaux pour traduire ces objectifs sur le terrain, en s'adaptant au plus près aux réalités des quartiers. L'importance de cette clarification a bien été perçue par la commission de la production et des échanges. Cela l'a amenée à proposer des compléments au texte du Gouvernement que je suis tout à fait disposé à examiner favorablement à l'occasion de la discussion de l'article 1^{er}.

Mieux concevoir et mettre en œuvre suppose également que l'initiative locale, la concertation, la transparence des projets soient la règle, et j'y reviendrai dans un instant.

Il convient aussi d'insister sur l'importance d'une parfaite maîtrise du projet dans toutes ses composantes. Des études préalables fines et détaillées sont nécessaires pour analyser les réalités locales, pour définir le programme d'action, pour préciser les modalités d'insertion dans la ville ou dans les quartiers, pour maîtriser les problèmes du marché, enfin pour dialoguer avec la population et les divers partenaires concernés.

Il faut également choisir en toute connaissance de cause les modalités de réalisation, les formes d'intervention, la place et le rôle des différents acteurs. La diversité et la souplesse des modes d'action sont à cet égard essentielles.

Dans cet esprit, la rédaction du projet de loi a été précédée, comme vous le savez, d'une très large consultation sur le plan national auprès des différents acteurs, c'est-à-dire des élus, des maîtres d'ouvrages, des opérateurs et des constructeurs, des urbanistes et, plus généralement, de l'ensemble des professionnels. Les thèmes du projet de quartier, d'un aménagement plus proche des réalités, mieux maîtrisé et conçu par référence à des objectifs pour la ville et ses habitants, ont rencontré, je peux le dire, un véritable consensus.

Cette consultation a également mis en évidence la nécessité, en fonction de l'expérience, de simplifier et d'alléger les textes et les procédures qui se sont superposés au cours des vingt dernières années.

Vous avez rappelé les deux motivations principales qui ont animé les rédacteurs de ce texte, j'en viens aux quatre objectifs que je rappelle au début de mon propos : favoriser les initiatives locales pour mieux prendre en compte les besoins des citoyens ; améliorer les garanties qui leur sont offertes ; assouplir, simplifier et clarifier les procédures pour redonner aux partenaires le goût d'entreprendre ; enfin, élargir et diversifier l'offre foncière.

Premier objectif : favoriser les initiatives locales pour mieux prendre en compte les besoins des citoyens.

La décentralisation est, à cet égard, tout à fait fondamentale. Les nouvelles compétences transférées aux collectivités locales constituent bien la réponse adaptée à ce besoin de donner aux élus la responsabilité et, partant, les moyens de mieux maîtriser et de mieux conduire leur politique urbaine.

Les élus ont l'initiative. Dans son article 1^{er}, le projet de loi affirme que la ville délibère sur les objectifs poursuivis avant toute opération d'aménagement ou d'ouverture à l'urbanisation. D'entrée de jeu, la collectivité locale affirme sa volonté, les bases de son projet. Elle le porte à la connaissance de la population.

Le texte reconnaît la nécessaire participation et l'association des habitants, mais aussi de toutes les personnes intéressées, propriétaires, maîtres d'ouvrages, acteurs économiques. Tous doivent être entendus le plus tôt possible, quand le projet peut être encore modifié.

Dès le stade des études, la commune doit déterminer les modalités qu'elle retiendra pour conduire la concertation avec les habitants. Nous avons souhaité laisser à la commune toute liberté sur la définition de ces modalités, plutôt que de l'astreindre au respect d'une quelconque règle uniforme. Le conseil municipal doit donc prendre la responsabilité de déterminer le champ de la concertation et les formes qu'il donnera à l'information et à la participation des habitants pendant tout le processus de conception et de mise en œuvre de son opération d'aménagement. Un cadre général clair est ainsi proposé pour permettre à la collectivité locale d'affirmer son projet et, parallèlement, pour organiser l'information, le débat et cette concertation permanente.

Le deuxième objectif consiste à améliorer les garanties offertes au citoyen. La nouvelle démarche doit en effet offrir toutes les garanties au citoyen, qu'il soit propriétaire ou occupant.

Les modalités de la concertation définies en préalable par la ville sont à ce titre essentielles. Cette concertation indispensable à tous les stades de l'opération se complète des différentes enquêtes publiques prévues par les textes et qui doivent, bien entendu, être maintenues.

Les habitants, les propriétaires et les occupants concernés par un projet doivent pouvoir s'exprimer le plus en amont possible, faire valoir leurs besoins et leurs droits, faire prendre en compte les éventuelles conséquences dommageables d'une opération.

Les droits des propriétaires ou des occupants doivent être également sauvegardés lorsque les opérations entraînent des acquisitions ou des expropriations, des démolitions, et donc des relogements et des réinstallations. C'est ainsi qu'il est prévu d'expliciter les garanties données aux locataires et aux occupants d'immeubles touchés par une opération d'aménagement. C'est pourquoi les conditions d'indemnisation et les droits au relogement, à réintégration ou réinstallation sont précisés, clarifiés, voire uniformisés.

De même, en matière d'évaluation des biens pour l'appréciation de la qualification de terrain à bâtir, une règle simple et précise est proposée. Elle s'applique indistinctement aux biens expropriés, préemptés ou délaissés dans un emplacement réservé dans un plan d'occupation des sols.

Le troisième objectif consiste à assouplir, à simplifier, à clarifier les procédures pour redonner aux partenaires locaux le goût d'entreprendre.

En effet, les collectivités locales hésitent fréquemment à engager des opérations, car elles se sentent mal préparées à en assumer globalement la conduite, dans un cadre figé dès l'origine.

L'aménagement passe par une multiplicité de formes et de natures d'interventions. La ville les choisit librement en fonction de ses objectifs et des contenus des opérations. Cette modulation

possible des outils et des instruments à la disposition des communes est indéniablement un facteur de sécurité, de réalisme et d'adaptation aux contextes locaux.

Pour répondre également à cette exigence d'un urbanisme moins monolithique, plus diversifié, qui permette l'enchaînement d'actions bien maîtrisées, il fallait élargir la liberté d'action des différentes catégories d'opérateurs. Hier, seuls les opérateurs nommément désignés par la loi et de façon limitative pouvaient intervenir pour certains types d'opérations, et selon des contrats répondant à des conditions obligatoires. Dans l'esprit de la loi du 2 mars 1982, le projet de loi que je vous présente aujourd'hui propose que tout organisme public ou privé compétent puisse se voir confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement, et cela par des contrats librement négociés entre eux et les communes. D'un une plus grande liberté de choix, une plus grande motivation pour entreprendre.

Dans ce contexte, il fallait également adapter les instruments fonciers.

Les vingt-cinq dernières années ont vu l'apparition successive de différents droits de préemption destinés à servir des politiques dites sectorielles.

Dans le domaine urbain, ce furent les zones d'aménagement différé — les Z.A.D. — puis, récemment, les zones d'intervention foncière — les Z.I.F.

Dans le texte que je vous présente aujourd'hui, un droit de préemption urbain est proposé. Il fusionne ces anciennes procédures de la Z.A.D. et de la Z.I.F. Il ne s'applique pas aux immeubles de moins de dix ans ni aux appartements en copropriété de plus de dix ans.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, dotées d'un plan d'occupation des sols, il s'applique aux zones urbaines et d'urbanisation future.

Cette proposition me semble bien adaptée aux besoins des communes d'une certaine importance.

Je précise par ailleurs que la commune peut, à son initiative, réduire, voire supprimer, le périmètre sur lequel s'applique le droit de préemption. Si elle a déjà réduit le périmètre de Z.I.F., le droit de préemption urbain ne s'applique pour la zone urbaine que sur la seule partie antérieurement comprise dans la Z.I.F.

L'exercice du droit de préemption urbain doit répondre à des conditions précises qui offrent les garanties nécessaires.

L'aménagement, c'est aussi la protection des espaces naturels qu'il faut soustraire à l'urbanisation et ouvrir au futur. La législation sur les périmètres sensibles devait être revue pour en affirmer plus nettement les objectifs, pour préciser la responsabilité du département. Ce dernier pourra désormais décider d'intervenir librement, délimiter les périmètres où s'exercera son droit de préemption, instituer une taxe départementale perçue sur l'ensemble de son territoire.

Quatrième et dernier objectif de ce texte : élargir et diversifier l'offre foncière, car ce projet de loi a aussi l'ambition d'améliorer le processus de production de terrains à bâtir et d'opérations d'aménagement. Pour cela, des mesures importantes sont proposées pour l'ouverture à l'urbanisation des zones dites urbanisables à terme. Les règles de modification des P.O.S. ont déjà été assouplies à cet effet par la loi du 7 janvier 1983. Cette ouverture peut se faire dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble qui permet l'intervention directe des constructeurs, sans que la commune ait à réaliser au préalable les acquisitions foncières et les infrastructures.

Les conditions de création des associations foncières urbaines sont assouplies, et ainsi sont facilitées leurs interventions en matière de remembrement et d'équipement.

Mais, surtout, il est instauré un régime clair et transparent de participations financières des constructeurs à la réalisation des équipements publics, qui doit offrir aux collectivités un cadre cohérent pour le financement des infrastructures et des équipements.

Depuis les premières lois sur l'urbanisme, les constructeurs ont été amenés sous diverses formes à participer à la réalisation d'équipements privés ou publics, nécessités par les constructions autorisées.

Au fil des années, les textes législatifs et réglementaires se sont enrichis de nouvelles dispositions destinées, d'une part, à répondre à des besoins nouveaux et, d'autre part, à limiter

l'arbitraire dans la détermination du montant des participations exigées. Il en est résulté un système particulièrement complexe qui combine les dispositions du code général des impôts sur la T.L.E. et celles du code de l'urbanisme.

Le régime actuel, globalement confus, partiellement arbitraire, et en tout cas inadapté aux besoins de l'aménagement, se traduit par la cohabitation de régimes différents selon que la T.L.E. est ou non applicable, selon qu'il existe ou non un P.O.S., par des incertitudes sur les secteurs d'application des participations, par l'imprécision des notions d'équipements propres et de branchements sur les réseaux publics, par l'absence de garantie pour les constructeurs que les équipements publics en question sont bien nécessités par la construction envisagée, par l'illegalité des conventions de participation que signent certaines communes avec les constructeurs, enfin par la difficulté du recours contentieux, puisque le constructeur qui conteste une participation illégale ou excessive prend le risque de faire annuler en même temps son permis de construire.

Il vous est donc proposé de clarifier le régime des participations pour réduire les risques d'arbitraire, offrir les garanties nécessaires aux constructeurs et adapter les financements aux besoins de l'aménagement.

Ce projet de loi sur le renouveau de l'aménagement s'insère, bien entendu, dans le cadre plus large d'une politique urbaine d'ensemble qui vise d'abord à mieux prendre en compte globalement les composantes de la ville et de son devenir, une politique qui n'oublie pas non plus le nécessaire effort de solidarité pour remédier aux graves dysfonctionnements encore trop fréquents dans nos villes. Je pense à l'inadaptation ou à la vétusté du cadre bâti, à la carence de certains services urbains, à certains déséquilibres sociaux, ou autres pertes d'activités et d'emplois.

Cette situation interpelle non seulement les responsables locaux, mais aussi l'Etat. Ils doivent les uns et les autres s'efforcer d'y porter remède.

Pour relever le défi urbain des années quatre-vingt, pour que le droit à la ville devienne une réalité, de nouvelles démarches locales et un effort national de solidarité et d'innovation s'imposent.

Les problèmes de la ville doivent être abordés en fonction d'un projet de développement élaboré et mis en œuvre par les élus avec la collaboration de tous : habitants, administrations, professionnels. Ainsi, aux aménagements ponctuels successifs se substituera une gestion continue du développement de la ville et il sera possible à la fois de promouvoir les centres-villes, de restructurer et de réanimer les banlieues, de créer des quartiers nouveaux bien accrochés à la ville.

De son côté, l'Etat, au nom de la solidarité nationale, reste présent là où les phénomènes de dégradation restent marquants. Il poursuit son effort d'innovation pour apporter des réponses nouvelles aux nouvelles exigences du cadre de vie et de l'habitat. La création du comité interministériel pour les villes, lequel vient de tenir sa première réunion il y a quelques jours, lundi dernier, répond précisément à cet objectif. Enfin, l'Etat conserve la responsabilité des aides au logement. Il entend leur donner la meilleure efficacité économique et sociale. C'est avec cet objectif que les dispositions retenues dans le projet de loi sur les attributions de logements construits avec l'aide de l'Etat proposent des règles générales qui seront adaptées au niveau départemental.

Mesdames et messieurs les députés, quand vous aurez adopté ce texte et qu'il sera entré en application, un pas nouveau aura été franchi sur la voie de la décentralisation, mais aussi de l'adaptation des outils de l'urbanisme à l'évolution de nos villes en cette fin de xx^e siècle.

Texte de simplification, de clarification des procédures, élaboré au plus près des besoins des acteurs et en concertation avec eux. Texte attendu, je le sais, et qui devrait permettre à tous ceux qui se sentent concernés par l'aménagement d'agir plus efficacement.

Telle est en tout cas l'ambition qui anime le ministre qui vous présente aujourd'hui ce texte. Cette ambition, je souhaite que vous la partagiez, car la sécheresse du texte ne doit pas faire oublier que c'est aussi, d'une certaine façon, par la mise en place de ces nouveaux outils et de ces nouvelles procédures, l'avenir de nos villes et de nos cités que nous préparons. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 4 du règlement, M. Robert Galley soulève une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Robert Galley.

M. Robert Galley. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les députés, un projet de loi pour un renouvellement de l'aménagement, quel titre prometteur !

Votre projet de loi, monsieur le ministre, annoncé de longue date, nous a été présenté comme devant apporter de profondes transformations dans les procédures mises en œuvre par les collectivités locales pour résoudre leurs problèmes d'aménagement.

L'exposé des motifs est certes ambitieux. On nous parle d'une nouvelle démarche pour l'aménagement urbain, d'une amélioration, d'une simplification, d'une clarification des procédures juridiques, des nouvelles compétences dévolues aux communes. Comment ne pas être attiré par un tel programme ?

Or, monsieur le ministre, la lecture de votre projet nous a laissés quelque peu sur notre faim. Notre attente a été déçue, car les propositions faites nous paraissent assez éloignées des ambitions affichées.

Si votre projet comporte des prolongations de certaines orientations que j'avais moi-même dessinées et promues dans le cadre de la réforme de l'urbanisme en 1975 et s'il met la législation en concordance avec la pratique sur nombre de points, il ne contient pas d'idées véritablement novatrices en matière d'aménagement, et son titre pompeux — pour un renouvellement de l'aménagement — me paraît quelque peu exagéré dans sa formulation.

M. Pascal Clément. Très bien !

M. Robert Galley. Ma première observation de fond, dans le cadre de cette exception d'irrecevabilité, a trait à un oubli si grave qu'il s'apparente à une carence. Je veux parler de l'absence totale, dans le texte qui nous a été soumis, de la référence à l'aménagement du sol par les collectivités locales à des fins économiques.

Je vous ai écouté avec infiniment d'attention, monsieur le ministre. Mais ce mot même, alors que nous en avons parlé, n'a pas été prononcé. Au moment où la montée du chômage, les difficultés des entreprises et leur nécessité de modernisation occupent l'ensemble des forces vives de ce pays, alors que les responsables politiques, dotés de nouveaux instruments d'action dans le domaine économique, cherchent de tous côtés et par tout moyen à soutenir le niveau de l'emploi, rien, pas une ligne, pas un membre de phrase ne fait, dans le projet qui nous est soumis, référence à cette préoccupation, à cet ensemble d'objectifs.

Cette préoccupation qui est la nôtre, que nous avons constamment présente à l'esprit et dont on aurait pu espérer qu'elle serait aussi la vôtre, aurait pu vous inspirer quelques mesures spécifiques.

Il nous semble impérieux, dans le cadre du renouvellement de l'aménagement, d'établir une priorité absolue des actions destinées à favoriser les implantations industrielles, à créer les conditions permettant à nos entreprises de moderniser leurs outils de production et de distribution. Les zones industrielles permettant d'accueillir des usines modernes, avec leurs infrastructures adaptées, bien reliées aux divers réseaux de communication, auraient pu être l'objet de réflexions et de mesures spécifiques. Tel n'est pas le cas.

Le grand problème des usines relais auquel se trouvent aujourd'hui confrontées nos communes industrielles qui veulent, par des investissements immobiliers spécifiques, aider les entreprises nouvelles, comme celles, d'ailleurs, qui désirent se moderniser, a, vous le savez, des prolongements appréciables sur la politique d'aménagement et sur ses modes de financement.

La reprise par les collectivités d'usines désaffectées, leur rénovation interne pour les mettre en mesure d'accueillir, dans les meilleures conditions, des petites entreprises en création, ce grand avenir constitué par la mise en œuvre des friches industrielles pour le redressement de notre économie est totalement passé sous silence. Quel manque d'attention de votre part à l'égard de problèmes majeurs de nos collectivités et de nos concitoyens !

Par cet oubli, qui viendrait, s'il était nécessaire encore, justifier l'inquiétude des Français, votre projet, monsieur le ministre, est déjà boiteux. Il s'attache à régler — quelquefois

heureusement — certains problèmes de détail, mais il passe à côté d'un grand dessein, celui de faire de l'aménagement un des outils de la modernisation de l'appareil industriel français, une des voies du redressement économique que nos concitoyens — comme nous-mêmes — appellent de tous leurs vœux.

Reprenons sur ce point, monsieur le ministre, votre projet. Je vous assure que la protection des espaces naturels sensibles des départements ou l'accès aux informations foncières, quelque importants qu'ils soient pour nos concitoyens, ne sauraient aujourd'hui constituer la première de leurs priorités. Les conditions économiques et financières de la création d'entreprises nouvelles pour l'emploi des jeunes, le maintien, par leur modernisation, des entreprises existantes, aujourd'hui en difficulté par suite de la crise, sont autrement plus importants. Votre rôle de gouvernant chargé de prévoir et de préparer me semble, sur ce point, avoir été singulièrement négligé.

Votre projet de loi est guidé par deux principes généraux : le transfert aux communes des décisions d'aménagement ; l'instauration de nouvelles démarches.

Le transfert aux communes des décisions d'aménagement est limité, comme le transfert de l'application du droit des sols, aux communes disposant d'un plan d'occupation des sols approuvé. La disparition de ce que j'appellerai la légitimité des décisions qu'apportait le représentant de l'Etat paraît compensée par une référence plus importante à la caution de l'usager, d'où l'instauration du débat public.

De telles orientations ne nous paraissent pas anormales. Elles relèvent, de votre part, d'une démarche constante, la recherche d'une concertation avec les usagers, qui est peut-être louable dans son principe mais dont les modalités d'application conduisent souvent à des résultats discutables par la manière dont vous la concevez.

Cette concertation peut, d'ailleurs, entraîner certains retards et, au pire, conduire à un blocage complet des actions projetées. Ce ne sont pas, monsieur le ministre, les problèmes du nucléaire dont nous nous sommes occupés l'un et l'autre qui m'amèneront à penser le contraire. Vous semblez d'ailleurs, au passage, faire peu de cas des responsabilités des élus et de leur marge d'appréciation des formes comme de l'intensité et des séquences de la concertation souhaitable. L'esprit de décentralisation n'a pas, semble-t-il, soufflé uniformément sur tous les articles de votre texte.

Quoi qu'il en soit, d'accord, le temps est à la concertation. Nous acceptons ce principe. Mieux encore, monsieur le ministre, nous y adhérons. Encore faut-il que, si vous lui donnez un caractère obligatoire, il soit appliqué par tous. Il n'est pas possible qu'un citoyen soit placé dans une position de concertation lui permettant d'infléchir la matérialité d'un projet d'aménagement lorsque celui-ci est étudié et décidé par une collectivité locale, alors qu'un autre citoyen sera dans l'incapacité de faire valoir ses droits de la même manière lorsqu'un projet analogue sera étudié, décidé, voire imposé — le texte le précise — par l'Etat.

M. Emmanuel Aubert. Très bien !

M. Robert Galley. Il doit y avoir symétrie absolue des procédures sur ce point entre les collectivités locales et l'Etat pour assurer l'égalité des citoyens devant la loi, conformément aux termes de l'article 2 de notre Constitution. Il n'y a pas, face à la loi, deux catégories de Français. Votre projet, je le regrette, monsieur le ministre, est muet sur ce point.

La concertation avec les habitants dont, j'en suis d'accord avec vous, on peut attendre des progrès dans l'adhésion de nos concitoyens à des projets difficiles est absente de votre loi lorsqu'il s'agit d'aménagements décidés par l'Etat.

Je note au passage qu'en application de la loi du 7 janvier 1983 relative aux transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales, il devrait y avoir similitude des procédures et qu'à ce titre, de telles dispositions devraient revêtir un caractère législatif au lieu d'être prises par décret. Telle est, monsieur le ministre, ma première exception d'irrecevabilité.

L'uniformisation et la réunification du droit de préemption pour la zone d'aménagement différée — Z. A. D. — et la zone d'intervention foncière — Z. I. F. — paraissent constituer une initiative intéressante qui va, je le reconnais avec vous, dans le sens d'un allègement et d'une plus grande souplesse. Nous nous sommes cependant, monsieur le ministre, longuement interrogés sur les conséquences de cette novation, dans les conditions où vous nous la proposez.

En premier lieu, vous estimez devoir faire une distinction dans l'application de plein droit du droit de préemption entre les communes de moins de et plus de 10 000 habitants. Je vous le dis clairement, une telle référence au chiffre de la population peut — j'en ai fait moi-même l'expérience plusieurs fois — ne correspondre en rien aux situations d'aménagement. Certaines communes de petites dimensions, mais de grande surface cadastrale, situées dans la banlieue de grandes villes industrielles, ou certaines communes à population sédentaire très limitée du littoral sont soumises à des pressions d'urbanisation et, précisément, de ce fait, des nécessités d'équipement par les collectivités locales qui justifient au même titre que dans les grandes villes, la capacité de préemption urbaine.

Dans, à travers le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 2114 du code de l'urbanisme, vous avez prévu que la commune pouvait décider d'appliquer ce droit. Nous sommes donc en présence d'une disposition qui, par la combinaison des articles 2111 et 2114 du code de l'urbanisme, peut, en fait, s'appliquer à tout le territoire, qu'il s'agisse des zones immédiatement constructibles et déjà occupées, ou des zones d'urbanisation futures à moyen ou long terme délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics et approuvés.

En fait, à partir d'une initiative dont je vous ai dit combien elle nous paraissait intéressante, nous en arrivons à une situation où, en droit, les communes de France, toutes les communes de France ayant un P.O.S., peuvent à leur gré exercer un droit de préemption généralisée sur tous les terrains constructibles à court ou à long terme. C'est important !

Vous comprendrez avec moi qu'il s'agit d'un saut gigantesque dans la restriction du droit de la propriété privée en France.

M. Emmanuel Aubert. C'est évident !

M. Robert Galley. Ce saut ne doit pas nous étonner, puisqu'il était explicitement prévu à la page 273 du projet socialiste...

M. Georges Colin. Vous avez de bonnes lectures !

M. Robert Galley. ... qui reste votre inspiration essentielle et dont vous poursuivez imperturbablement la mise en place, quelles que soient les vicissitudes électorales et l'expression de l'opinion des Français.

Monsieur le ministre, il s'agit, je l'ai dit, d'une question très grave qui a trait, vous le savez, à l'exercice du droit de propriété. L'intérêt général, je l'ai dit et je le répète, doit toujours l'emporter sur les intérêts individuels. En 1975, j'avais dit : « Les intérêts individuels ne doivent pas s'opposer à l'intérêt général. Les déclarations d'utilité publique sont là pour y pourvoir. Mais était-il nécessaire que vous alliez si loin ? »

Quel que soit le bien-fondé de l'intérêt des collectivités, dont nous savons bien qu'elles se préparent toutes progressivement à avoir des plans d'occupation des sols, donc à pouvoir bénéficier du droit de préemption, est-ce que nous ne sommes pas en présence de la mise en tutelle généralisée des terrains privés urbanisables par les communes, en un mot d'une municipalisation généralisée des sols constructibles dont certains d'entre vous clament la nécessité ? Je fais allusion au programme commun de gouvernement de 1972 où il est écrit : « L'appropriation privée du sol urbain est un anachronisme scandaleux. »

M. Guy Malandain. Vous avez décidément une excellente bibliothèque !

M. Robert Galley. Est-ce que vous n'allez pas, d'un seul coup, créer les conditions d'un véritable blocage des transactions foncières dont vous ne pourriez sortir qu'en instituant une redevance applicable aux terrains à bâtir pour forcer les propriétaires à vendre, en les accablant sous une taxe foncière, cet impôt foncier dont j'ai entendu ici, sous la direction de M. Dubedout, les députés socialistes se faire en 1973 les ardents et zélés défenseurs et dont je vous félicite de ne l'avoir pas encore repris dans votre projet ?

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Hélas !

M. Robert Galley. Les procédures de Z.A.D. et de Z.I.F. que le droit de préemption urbain est censé remplacer pouvaient apparaître, vous l'avez dit, lourdes, compliquées et source de disparités, mais elles répondaient à des objectifs précis de caractère bien limité et je ne peux pas être d'accord avec vous, monsieur le ministre, lorsque vous affirmez que l'aménagement ne doit pas être inséré dans un cadre géogra-

phique trop restreint. Les collectivités locales doivent savoir ce qu'elles veulent, définir un cadre géographique et, dans ce cadre, prendre les dispositions de préemption nécessaires.

L'interprétation littérale des dispositions que vous nous proposez, même si vous en restreignez l'application à l'appréciation et à la volonté des collectivités locales clairement exprimée, constitue par sa généralisation même une nouveauté considérable dans le droit français. L'importance d'un tel sujet, lié à l'explosive notion du droit de propriété et du droit de mutation auquel notre peuple, vous le savez, est si attaché, aurait justifié une présentation claire et non quelque peu dissimulée, afin que la représentation nationale puisse s'exprimer en pleine lumière et vérifier, notamment, si la conformité avec l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme avait été scrupuleusement respectée.

Je terminerai cette longue liste d'observations justifiant l'exception d'irrecevabilité en évoquant l'article 27, du projet, qui établit plus qu'une tutelle de l'Etat sur le contrôle, voire l'attribution, des appartements de nos organismes H.L.M. J'ai été, monsieur le ministre, personnellement choqué par un tel texte, illustration d'un véritable procès d'intention qui va à l'encontre de tous les beaux discours que nous avons entendus dans cette enceinte sur la décentralisation, les transferts de compétence et les pouvoirs accrus que vous vouliez donner, avec des responsabilités nouvelles, à tous les élus locaux.

Donner un caractère législatif à des règles, après les avoir transformées — j'ai failli dire vicieuses — alors qu'elles ne revêtaient qu'un caractère réglementaire, qu'elles étaient ignorées de la plupart des administrateurs tant leur application avait paru superfétatoire, relève d'une démarcation que je ne peux ni comprendre ni admettre. Vous rallumez une flamme qui aurait dû disparaître avec l'arrivée massive des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration des organismes d'H.L.M.

Pourquoi avoir inséré ces paragraphes, aux effets tellement pervers qu'ils ont été dénoncés, par des hommes de votre majorité, dans une loi d'aménagement où ils n'avaient rien à faire ? C'est faire bien peu de cas des hommes et des femmes qui dirigent nos organismes d'H.L.M., peu de cas de leurs scrupules à respecter la loi et les mesures réglementaires qui leur sont imposées par l'Etat, leur tuteur et leur bailleur de fonds. Cet article est ressenti comme une insulte aux responsables, considérés comme incapables d'attribuer les logements avec discernement, en fonction des besoins des familles, et singulièrement des plus défavorisées, tout en sauvegardant l'équilibre indispensable de leurs finances.

Actuellement, le préfet du département nomme plusieurs représentants au conseil des offices — cinq dans le cas d'un office municipal. Dans le cas où il y a des déviations — je ne parle pas d'irrégularités, car elles me semblent inconcevables — par rapport à des règles générales, il suffirait au préfet d'intervenir auprès d'eux pour qu'une rectification soit demandée au niveau du conseil. Je ne doute pas d'ailleurs qu'ils seraient, en l'occurrence, assistés dans leur plaidoyer par les représentants des locataires qui, eux aussi, disposent de plusieurs postes d'administrateur.

Par ailleurs, pourquoi, dans un esprit fatigué et soupçonneux, imposer aux responsables d'avoir à fournir des renseignements statistiques, si ce n'est pour durcir une tutelle qui, si l'on se réfère à l'esprit de la décentralisation, aurait dû s'alléger au lieu de se renforcer dans les détails de la gestion ? Les organismes auraient-ils à ce point failli à leur mission qu'il faille leur imposer désormais un règlement établi par le représentant de l'Etat ?

Faut-il vous rappeler qu'à la section III de la loi du 7 janvier 1983, relative aux transferts de compétences, nous trouvons les deux articles 76 et 78 suivants :

Article 76 : « Les communes, les départements, les régions, définissent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat. »

Article 78 : « Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. »

Ne va-t-il pas de soi que les facultés ainsi reconnues aux collectivités territoriales ne peuvent s'accommoder d'entraves telles que celles apportées par un règlement unique ne tenant compte ni des disparités géographiques, ni des problèmes liés à la solvabilité des locataires, ni de ceux relatifs à la situation des familles créée par la crise.

Il ne saurait, en particulier, être question de nous laisser imposer par un quelconque délégué spécial, même revêtu de l'autorité du préfet des locataires à l'insolvabilité notoire risquant d'aggraver le péril financier très préoccupant que nos offices connaissent aujourd'hui. A cet égard, les dispositions de la loi Quilliot nous avaient donné des assurances. J'ose espérer, monsieur le ministre, que vous saurez donner les suites pratiques que nous attendons de l'article 26 de la loi du 22 juin 1982 auquel, vous l'avez deviné, je viens de faire allusion.

L'article 27 de votre projet de loi est, dans l'esprit comme dans la forme, totalement opposé aux dispositions de la loi du 7 janvier 1983 portant transfert de compétences. Or, aux termes de l'article 34 de la Constitution la loi votée par le Parlement est une. Elle ne peut donc, à dix-huit mois d'intervalle, porter sur des dispositions parfaitement contradictoires. D'où mon exception d'irrecevabilité sur ce point.

En conclusion, monsieur le ministre, je porterai sur votre projet de loi un jugement à plusieurs volets.

On ne peut qu'approuver nombre d'articles qui vont dans le sens d'une simplification des procédures et parfois, je le reconnais, d'une cohérence accrue.

Certaines innovations contribuant à compléter les outils existant en matière d'urbanisme et à prolonger les dispositions antérieures que nous avons forgées sont heureuses.

Je trouve par contre, regrettable qu'un des problèmes essentiels de l'urbanisme opérationnel, celui du financement de l'urbanisation, n'ait été abordé qu'à travers la taxe locale d'équipement et la participation des constructeurs.

Ce projet de loi n'offre pas aux communes les moyens financiers qui leur permettraient d'atteindre leurs objectifs prioritaires d'urbanisation.

M. Parfait Jans. Monsieur Galley, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Robert Galley. Je vous en prie.

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

M. Parfait Jans. Monsieur Galley, vous venez de nous exposer quel était, selon vous, le défaut majeur de ce projet de loi. Je me permettrai de vous dire, pour avoir discuté avec vous de la loi d'urbanisme que vous aviez jadis soutenue devant le Parlement, que cette dernière présentait le même défaut que le présent texte. Peut-être était-il même encore plus grave, en ce sens que vous aviez présenté la taxe sur le plafond légal de densité comme une possibilité pour les communes de financer leur politique d'urbanisme. Cette taxe devait, selon vous, rapporter des sommes considérables. Or, ainsi que nous l'avions prévu, son produit n'a pas permis aux communes d'appliquer leur politique urbaine. Vous êtes donc mal venu d'adresser aujourd'hui une telle critique au Gouvernement.

M. Robert Galley. Monsieur Jans, je suis très heureux que vous ayez fait cette observation.

Il se trouve que ce matin, j'ai passé deux heures — car le souci de cohérence peut aussi animer les députés de l'opposition — à relire attentivement le texte de toutes mes interventions du mois d'octobre 1975.

J'avais indiqué, à cette époque, que le plafond légal de densité n'aurait porté, s'il avait été appliqué sur l'année 1974, que sur 4 p. 100 du nombre des permis de construire et que cette disposition pouvait porter sur près de 40 p. 100 de la valeur des terrains.

J'avais aussi très clairement expliqué que le plafond légal de densité, dont nous venons de voir d'ailleurs que M. le ministre l'avait très sagement préservé, avait pour objectif, d'abord, d'arrêter la construction des tours qui défiguraient nos villes, ensuite, de réaliser un urbanisme à l'échelle humaine qui n'entraîne pas chez les personnes ne pouvant se loger qu'en centre-ville une frustration et un stress insupportables — je sais que vous connaissez ce problème, monsieur Jans — et, accessoirement, d'apporter des recettes aux collectivités locales. Dans le texte qu'il nous propose aujourd'hui, M. le ministre ne prétend nullement avoir réglé le problème du financement de l'aménagement des collectivités locales, pas plus je pense, qu'il ne prétendrait avoir résolu le problème posé par la taxe locale d'équipement.

Je puis donc reconnaître avec vous que pas plus la loi relative au plafond légal de densité que le texte qu'on nous présente ne règlent le problème du financement.

Je suis ainsi d'autant plus à l'aise, monsieur Jans, pour regretter que, si peut-être en 1975 une occasion a été perdue, cette fois-ci nous avons à nouveau perdu une occasion.

Je considère comme dangereuses et inadéquates certaines clauses tendant à instituer des dérogations totales à des dispositions ayant un caractère législatif. Il est impossible — et j'y reviendrai au fil de l'examen des articles — de détruire dans un même texte une mesure que l'on vient de promouvoir.

Je ne puis que critiquer sévèrement toutes les dispositions prises en contradiction avec l'esprit de décentralisation et restreignant notamment la liberté des communes et le pouvoir des élus locaux.

Enfin, je m'élève avec vigueur contre certains articles — tel celui relatif à l'attribution des logements H. L. M. — détestables en soi et qui, de surcroît, n'ont rien à faire dans un tel texte.

Telles sont, monsieur le ministre, les considérations qui nous conduisent, malgré l'intérêt de nombre d'articles que nous nous disposions à voter, à déclarer votre projet irrecevable aux termes de l'article 91, alinéa 4, relatif à la discussion législative. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. Georges Colin, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

M. Georges Colin. Mesdames, messieurs, que dit l'alinéa 4 de l'article 91, du règlement, auquel vient de faire référence M. Robert Galley ? Je lis : « Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles... »

Y a-t-il vraiment, monsieur Galley, motif à irrecevabilité ?

Les arguments que vous nous avez exposés concernant l'intervention économique, les contraintes de procédure, qui doivent être identiques pour tous ceux qui font de l'aménagement, de manière à garantir l'égalité des Français, les menaces contre le droit de propriété, un pouvoir d'Etat en matière d'attribution de logement social.

Il me semble évident qu'il n'y a là aucun motif d'irrecevabilité. Je pourrais m'en tenir là, monsieur Galley, mais, par courtoisie à votre égard, je m'attacherai à réfuter vos arguments.

En ce qui concerne l'intervention économique, vous savez bien que l'aménagement urbain relève de l'aménagement de l'espace. L'article 301 aurait très bien pu se dispenser d'énumérer les secteurs d'intervention. Mais, ainsi que l'a expliqué M. Worms, les problèmes de recours devant le tribunal administratif exigeaient que soit précisé le champ d'intervention de l'aménagement. Je rappelle que la commission a introduit la notion d'intervention économique. Dans ces conditions, monsieur Galley, vous avez satisfaction. De même pourra-t-on prévoir des interventions concernant les espaces industriels. Encore faut-il pour cela que le projet de loi ne soit pas déclaré irrecevable et que nous puissions en discuter. D'ailleurs, vous avez vous-même évoqué des améliorations à apporter à ce texte, ce qui prouve que vous n'étiez guère convaincu de son irrecevabilité.

Pour ce qui est des contraintes de procédure, il est évident que l'essentiel de l'aménagement est mené par les communes. L'Etat allait-il se dispenser de telles contraintes ? Certainement pas ! Les procédures sont identiques pour les études d'impact et les enquêtes d'utilité publique. Peut-être pensiez-vous à des Z. A. C. d'Etat. Mais il n'en existe pas d'exemple. Ou alors aux Z. A. C. départementales ou à celles des chambres consulaires ? Il peut y en avoir. Mais nous pourrions apporter au texte des précisions afin que les procédures soient identiques.

Quant à la menace contre le droit de propriété, j'ai noté, monsieur Galley, que vous l'avez évoquée d'un ton particulièrement docte, sans doute par crainte de sourire. Vous savez bien que le projet de loi ne touche pas au code de l'expropriation et que la déclaration d'utilité publique — les rapporteurs l'ont souligné — reste strictement de la compétence d'Etat. Et n'y a-t-il pas une contradiction dans vos propos quand, d'une part, vous prétendez qu'il y aura socialisation des sols et que les communes vont tout acheter, et quand d'autre part, vous dites que ces dernières ne disposent pas de moyens d'aménagement importants ? Avec quoi les communes pourraient-elles procéder à des achats puisque, selon vous, les difficultés

financières dans lesquelles elles se trouvent entravent leur action. En définitive, cela dépend du choix des élus. Je suis persuadé, monsieur Galley, que vous ferez confiance à ceux-ci.

S'agissant du pouvoir d'Etat en matière d'attribution des logements sociaux, l'article R. 441-23 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « le ministre chargé de la construction et de l'habitation peut, s'il est nécessaire, exiger des organismes, après avis du comité départemental des habitations à loyer modéré, l'application d'un système de notation ». Vous voyez qu'il s'agit là d'une procédure très ancienne. L'article 27 du projet ne concerne que le logement social. Il est normal que, en contrepartie, les aides accordées par l'Etat au logement social, le représentant de l'Etat veille au respect des objectifs fixés à l'échelon national, notamment pour les logements des plus défavorisés. Le droit au logement doit aussi exister pour les plus défavorisés.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur Galley, l'exception d'irrecevabilité que vous avez soulevée est irrecevable. *Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*

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

M. le ministre de l'urbanisme et du logement. Mesdames, messieurs, ce texte serait, selon M. Galley, irrecevable.

Tout d'abord, si je vous ai bien compris, monsieur Galley, il ne serait pas assez ambitieux. Accusation étrange venant de vous, car, immédiatement après avoir porté cette accusation, vous nous reprochez d'être allés trop loin ! Ce texte — dois-je vous le rappeler ? — est un projet de loi traitant de l'aménagement de l'espace.

Vous savez parfaitement que le recours à un tel instrument pour intervenir dans la vie des entreprises — ce que vous suggérez — est quelque chose de délicat, certains de vos amis politiques fraient même « malsain », eux qui contestent même aux collectivités locales le droit de s'y intéresser. En effet, ou bien les moyens juridiques mis en place restent dérisoires par rapport au problème posé, ou bien, en voulant régler tous les cas, on met en place des moyens brutaux et très souvent inadaptes.

L'institution par la loi du 7 janvier 1983 des chartes intercommunales de développement donne aux communes les moyens de planifier leur développement économique.

La politique active de résorption des friches industrielles, dont vous avez parlé tout à l'heure et qui a été menée conjointement par l'Etat et les régions, notamment par l'intermédiaire des contrats de plan, permet de régler les problèmes les plus complexes en s'adaptant aux réalités locales et en mariant efficacement les moyens juridiques généraux qu'offrent les textes en vigueur et qu'améliorera le projet de loi et les moyens financiers indispensables à ce type d'action.

Le Gouvernement est donc autant préoccupé du développement économique local que les collectivités locales, mais il est aussi attentif à ne pas faire peser des contraintes supplémentaires sur les entreprises.

Telle est la réponse que je voulais faire à votre première accusation, qui, en définitive, n'était pas, à proprement parler, à porter au crédit de l'exception d'irrecevabilité.

J'en viens maintenant à votre accusation selon laquelle l'article L. 302 sur le débat public serait inconstitutionnel. Dois-je vous rappeler que la logique de la loi du 7 janvier 1983 est de confier la responsabilité de l'urbanisme aux communes ? La commune n'est pas dans la même situation que les autres personnes publiques au regard de l'urbanisme. Les chambres consulaires, le département, la région peuvent prendre l'initiative d'une opération, comme l'Etat, mais ils ne peuvent rien imposer à la commune. Pour cette raison, c'est le maire qui est le plus à même de mener un débat avec la population. Il s'agit non pas d'égalité entre citoyens ou entre personnes publiques, mais de répartition de compétences.

Le projet du Gouvernement avait prévu que la concertation serait menée à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, tant pour les plans d'occupation des sols que pour les Z. A. C. et les autres opérations d'aménagement. Si l'Assemblée estime que la commune n'est pas toujours en mesure de mener la concertation préalable pour les Z. A. C. dont une autre personne publique — je parlais tout à l'heure du département ou de la chambre de commerce — aurait pris l'initiative, le Gouvernement, je tien à le dire à cette tribune, n'est pas hostile à une solution qui confierait la responsabilité de la concerta-

tion à la personne publique responsable de la Z. A. C., à condition que cette concertation soit menée en liaison avec la commune. Le Gouvernement a d'ailleurs déposé un amendement dans ce sens en tenant compte du fait que la Z. A. C. « produit » le droit des sols à travers le plan d'aménagement de zones.

J'en viens maintenant à l'attribution de logements H. L. M.

Monsieur Galley, l'article 72 de la Constitution indique : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

La Constitution reconnaît donc deux principes : la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus, mais aussi le respect par celles-ci d'un cadre législatif.

Et la loi du 2 mars 1982, dans ses articles 1^{er}, 16 et 56, étend le principe de la libre administration par des conseils élus aux établissements publics communaux et intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, ainsi qu'aux établissements publics communs aux communes et aux départements. Cette disposition est donc applicable aux offices d'H. L. M. et aux O. P. A. C. Elle ne saurait donc pour autant les dispenser de respecter l'encadrement législatif.

Par contre, la loi sur la décentralisation n'est pas applicable aux sociétés anonymes d'H. L. M. J'y reviendrai dans un instant.

La loi du 7 janvier 1983 prévoit, dans ses articles 76 à 81, et, particulièrement dans son article 80, au nom d'un principe de solidarité nationale que j'évoquais dans mon intervention liminaire, que l'aide financière en faveur de l'habitat reste une compétence de l'Etat.

Le fait que l'Etat demande une contrepartie sociale pour le bénéfice de ces aides, dans la mesure où le destinataire final de l'aide est le locataire, est conforme à l'esprit des textes.

Il est également conforme à leur lettre puisque l'article 80 que je viens de citer dispose que le représentant de l'Etat « veille au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des personnes mal logées ou défavorisées ». Il est normal que le commissaire de la République à qui est confiée cette mission ait les moyens d'être informé et, le cas échéant, celui de faire respecter ces objectifs.

Il est précisé, dans le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui fonde précisément le contrôle de légalité, que le délégué du Gouvernement dans les départements « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

La loi peut donc légitimement fixer un cadre pour l'affectation des aides de l'Etat. Or l'article 27 du projet du Gouvernement que vous incriminez, monsieur Galley, ne concerne que les logements bénéficiant des aides de l'Etat.

Au surplus, vous avez pu constater que les pouvoirs de l'Etat en la matière étaient étroitement limités par les textes — décrets en Conseil d'Etat et règlement départemental d'attribution établi après concertation dans le cadre du conseil départemental de l'habitat — et par les circonstances puisque le représentant de l'Etat devra justifier, à l'occasion de la formalité de mise en demeure, les manquements graves et répétés ayant motivé la désignation d'un délégué spécial ; les pouvoirs de l'Etat sont également limités dans le temps à une année, tout renouvellement de la désignation du délégué spécial dans la même limite devant être effectué de manière explicite, et limités enfin dans leur champ puisque le délégué spécial nommé par le commissaire de la République ne pourra remettre en cause les conventions régulièrement signées. Il s'agit donc là d'un encadrement législatif très précis, pour l'organisme mais aussi pour l'Etat.

De nombreuses lois récentes ont admis le maintien de certaines prérogatives et possibilités d'intervention de l'Etat dans des domaines concernant les collectivités territoriales. Je pense notamment au projet d'intérêt général arrêté par le représentant de l'Etat et au contrôle des règles d'hygiène.

Enfin, je vous rappelle que les sociétés anonymes d'H. L. M. ne sont pas concernées par ce débat dans la mesure où la loi de décentralisation ne leur est pas applicable. Il serait pour le moins juridiquement original, vous en conviendrez, monsieur Galley, que l'Etat ne puisse s'assurer de la destination sociale de ces aides à l'habitat que pour une partie des logements qu'il a financés, c'est-à-dire ceux qui appartiennent aux sociétés anonymes d'H. L. M.

Pour toutes ces raisons, je considère que l'article 27 du projet de loi est entièrement conforme à la Constitution.

J'en viens à ce qui a constitué dans votre intervention, monsieur Galley, une sorte de feu d'artifice, d'apothéose, je veux parler de l'interprétation que vous avez faite du droit de préemption qui, avez-vous dit plus ou moins explicitement, porterait atteinte au droit de propriété.

Dois-je aussi vous rappeler que ce mécanisme du droit de préemption n'est pas nouveau ? Vous le connaissez très bien. Le droit de préemption urbain, selon les dispositions de ce texte, suppose l'existence d'un plan d'occupation des sols et ne s'applique qu'aux communes de plus de 10 000 habitants, et non aux agglomérations, comme vous l'avez dit, me semble-t-il, tout à l'heure. Il ne concerne que les zones urbaines et à urbaniser, et ces seules zones, et il est assorti de toutes les garanties que j'ai explicitées tout à l'heure lors de mon intervention.

Le Gouvernement, en proposant sa réforme du droit de préemption, a voulu non seulement respecter le droit de propriété mais il a tenu aussi à renforcer les garanties dont bénéficient les propriétaires.

La Déclaration des droits de l'homme, que vous avez citée tout à l'heure, affirme certes que la propriété est un droit inviolable et sacré. Mais elle reconnaît également que l'exercice de ce droit fondamental auquel, je le répète, le présent projet ne peut porter atteinte, n'a d'autres bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits.

Dans cette logique, le Conseil constitutionnel, par sa décision bien connue du 16 janvier 1982, tout en reconnaissant pleine valeur constitutionnelle au principe de propriété, a en même temps précisé que ce droit peut subir « des limitations dans l'intérêt général ».

Or, monsieur Galley, le droit de préemption, qui n'a pas été institué, que je sache, par la gauche puisqu'il date de 1959, se justifie parce qu'il sert l'intérêt général en permettant l'aménagement des villes dont a besoin la société.

Laisser une collectivité territoriale se substituer à l'acquéreur initial d'un immeuble, c'est moins porter atteinte à la propriété d'aujourd'hui que préparer, par un aménagement adéquat, un accès élargi à la propriété de demain.

Le droit de préemption qui s'exerce au profit des collectivités territoriales depuis des années peut toujours être modulé, réduit ou supprimé par celles-ci. Instituer la préemption de plein droit, c'est faire pour certaines communes l'économie d'une délibération de conseil municipal, ce n'est pas supprimer les garanties offertes au propriétaire.

Cette extension du droit de préemption, et je crois qu'il n'est pas inutile de le répéter après votre intervention, monsieur Galley, doit être exactement mesurée. D'une part, parce que le droit de préemption ne s'exerce qu'à l'égard de celui qui a préalablement et librement manifesté sa volonté d'aliéner son bien. Dans ce sens, la préemption fera l'économie de bien des expropriations. D'autre part, parce que la réforme proposée, à supposer que les communes ne suppriment pas le droit de préemption, comme cela leur est permis, intéresse un million 500 000 hectares au lieu d'un million 100 000 environ. Il faut rapporter ce chiffre aux 14 millions d'hectares couverts par des P. O. S. sur les 55 millions d'hectares du territoire national. Quant au nombre réel de préemptions, il ne dépassera très probablement pas le millier chaque année.

Plus important encore pour illustrer la préoccupation du Gouvernement est l'ensemble des garanties offertes, à la fois renforcées et améliorées, aux propriétaires dont les biens peuvent être préemptés.

Quel est l'objet du droit de préemption ? Il est bien précisé dans le texte. Nous avons voulu mettre en œuvre ce droit, uniquement à des fins d'intérêt général, définies précisément. En ce sens, la nouvelle définition de l'article L-301 se situe dans la continuité des définitions antérieures de 1962 pour les Z. A. D. et de 1975 pour les Z. I. F. En même temps, le droit de délaissement est généralisé, l'utilisation du bien, conformément aux fins annoncées, est sanctionnée par la proposition de retrocession au propriétaire initial. Un registre est ouvert en mairie pour permettre à chacun de suivre l'usage successif du bien préempté : les délais de réponse et de paiement dont dispose le titulaire du droit sont réduits. La liberté des transactions n'est donc perturbée que dans la stricte mesure de l'intérêt général qu'il y a à aménager un quartier ou une ville. Enfin, en cas de désaccord sur le prix, la date de référence pour qualifier le terrain de « terrain à bâtir » ou de « terrain

agricole » est celle de la dernière décision rendant le P. O. S. opposable dans le secteur concerné. Il y a donc là une référence claire, soumise, avec le P. O. S., à débat, enquête publique et procédure d'élaboration publique.

Enfin, monsieur Galley, permettez-moi de rappeler un certain nombre de choses. Vous avez dit tout à l'heure que vous avez relu — je crois que vous avez eu raison — tous les débats auxquels vous avez participé lorsque vous étiez ministre de l'équipement. Eh bien ! moi aussi, figurez-vous, je les ai relus et je regrette que vous soyez allé tout à l'heure un peu loin. Il semble, en effet, que vous avez oublié un passé pas tellement lointain où vous disiez des choses avec lesquelles je suis en total accord.

A propos du droit de préemption, vous déclariez, le 7 octobre 1975 : « Je suis certain que ce nouveau droit de préemption de la commune lui permettra de faire l'économie de beaucoup d'opérations d'expropriation. Mieux vaut qu'une municipalité ait affaire à des propriétaires désireux de vendre plutôt qu'à des propriétaires fatalement traumatisés par l'expropriation. » Sur ce point, monsieur Galley, je partage votre opinion.

Je ne résiste pas au plaisir de citer une partie de votre réponse, qui me semble tout à fait pertinente, à M. Foyer : « En premier lieu, vous estimez qu'une municipalité peut parfaitement déterminer, à l'intérieur de toute la zone urbaine, une zone d'intervention foncière précise dans laquelle il lui sera possible de faire ou de ne pas faire jouer son droit de préemption. C'est une vue de l'esprit. Si je me reporte à mon expérience relativement récente de maire, il n'est pas de quartier de Troyes dans lequel je n'aie été conduit, à un titre ou à un autre, à intervenir depuis trois années, qu'il s'agisse de la création soit d'une école maternelle, soit d'une crèche, soit encore d'une cantine scolaire ou d'un jardin public, car nous en avons réalisé de nombreux à l'emplacement d'immeubles en perdition.

« Par conséquent, monsieur Foyer, mon expérience qui est confirmée par celle de mes collègues maires m'amène à penser que c'est bien sur l'ensemble de la ville que l'on peut saisir les opportunités. Cela ne signifie pas forcément que ma commune serait intervenue dans un plus grand nombre de transactions. »

Là aussi, monsieur Galley, je suis d'accord.

Enfin, toujours à propos du droit de préemption, vous déclariez, au cours du débat d'octobre 1975 : « Il est hors de doute que les communes ne pourront pas préempter sur tout, leurs possibilités seront rapidement limitées par la capacité contributive de leurs administrés. »

Ce qui était vrai en 1975 ne l'est-il plus en 1984, tout simplement parce que le Gouvernement a changé ?

J'ai retrouvé deux autres courtes déclarations concernant le sujet plus crucial que vous avez évoqué tout à l'heure, passant subrepticement du droit de préemption au droit sacré de propriété.

Voici ce que vous déclariez au cours de ce même débat : « Le droit de propriété est déréglé. Les rentes de situation conduisent, pour certains terrains, à de véritables abus de ce droit et ce sont la spéculation, la densification et l'anarchie des constructions que nous connaissons en certains points. Hélas ! presque partout, c'est la ségrégation de l'habitat. »

Oui, monsieur Galley, le 7 octobre 1975 vous aviez raison ! Et je ne résiste pas non plus au plaisir de citer l'un de vos prédécesseurs au poste que j'occupe aujourd'hui, M. Chalandon...

Un député socialiste. Grand spécialiste !

M. le ministre de l'urbanisme et du logement. ... qui affirmait en 1970 : « Il faut faire la collectivisation des sols, mais ne pas prononcer le mot. »

M. Jean-Pierre Destrade, rapporteur. Très bien !

M. le ministre de l'urbanisme et du logement. Eh bien ! monsieur Galley, nous ne voulons pas la collectivisation des sols. Nous ne prononçons pas non plus le mot. Nous voulons simplement le droit de préemption urbain et nous l'avons donc intégré dans ce texte. Nous estimons que notre projet n'est pas contraire à la Constitution et c'est pourquoi je pense que votre exception d'irrecevabilité sera, à juste titre, repoussée. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Robert Galley.

Je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	484
Nombre de suffrages exprimés	483
Majorité absolue	242
Pour l'adoption	155
Contre	328

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Dans la discussion générale la parole est à M. Clément, premier orateur inscrit, pour dix minutes.

M. Pascal Clément. Ce projet ne permettra pas, monsieur le ministre, M. Galley l'a souligné, un renouveau de l'aménagement. Il s'inscrit dans le droit fil des ordonnances de 1959 et de la loi de 1975, dont vous avez tirant les leçons de l'expérience, simplifié les procédures et clarifié certaines d'entre elles. On peut néanmoins se demander ce que vient faire dans ce texte la partie relative aux H. L. M.

En lisant ce projet, la première réaction n'est pas la surprise, car on ne vous a pas attendu, monsieur le ministre — vous l'avez d'ailleurs reconnu — pour édicter des dérogations au principe de la propriété privée, en fonction d'un intérêt plus général.

Mais l'aménageur par excellence, c'est-à-dire l'êlu local, l'homme politique qui sait comment les choses se passent au niveau d'un département bute sur un problème dès lors que c'est votre gouvernement qui propose ces dispositions.

Moi aussi j'ai relu les débats, et ce que vous disiez en 1975 — j'étais du reste d'accord avec vous. La grande différence, c'est que, lorsque M. Galley ou M. Chalandon, dont vous avez cité une phrase à laquelle je ne souscrirai pas, prennent des mesures de cet ordre, elles constituent, certes, des entorses au principe de la propriété privée, mais on ne peut en aucun cas considérer que c'est du socialisme. Tandis que, de même que le pommier donne des pommes, de même, lorsqu'un gouvernement socialiste propose de telles dispositions, il fait du socialisme : la différence est fondamentale ! (Rires et exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Jacques Badet. C'est génial ! Incroyable ! Ça vole de plus en plus bas !

M. Pascal Clément. Votre texte, monsieur Quilès, sera sans doute utilisé par beaucoup de mes amis d'une manière tout à fait convenable. Il propose en effet sur de nombreux points des simplifications de procédure. Ainsi, mon collègue et ami Jean Rigaud, qui dirige une communauté urbaine, soulignera certainement les apports de ce projet à la législation actuelle, apports permettant à l'aménageur de réaliser plus vite l'intérêt public qu'il estime devoir défendre.

Mais quand on se souvient de ce que disait M. Pisani en 1976 sur l'urbanisme et l'utopie...

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour avis. Selon vous, il faudrait deux droits : un pour les socialistes et l'autre pour vous !

M. Pascal Clément. Tout est une question d'application.

Lorsqu'on se rappelle que M. Pisani réclamait un office foncier intercommunal afin de racheter tous les terrains et que M. Dubedout, ainsi que l'a souligné M. Robert Galley, réclamait, lors de la discussion de la loi de 1975, *grasso modo* la même chose, on ne peut pas se contenter d'une lecture uniquement technique de votre texte. Je le répète, la différence entre cette loi et celles qui l'ont précédée, même si elle leur est apparentée sur le plan technique, c'est que vous, vous ne pourrez jamais faire que du socialisme, puisque vous êtes socialiste.

M. Maurice Adevah-Pœuf. Et vous, vous faites quoi ?

M. Pascal Clément. Sur deux points, en effet, une « lecture » — pour employer une terminologie à la mode dans votre parti — de votre texte, la mienne, ne laisse pas de m'inquiéter.

En ce qui concerne le droit de préemption, vous intervertissez le principe et la dérogation. Du temps de M. Galley et de ses prédécesseurs, le principe était sauvegardé mais des dérogations étaient accordées dans l'intérêt général. Aujourd'hui, l'exception devient la règle et la dérogation le principe.

Et c'est là que je vous dis, monsieur Quilès : « Vous faites du socialisme ! » En dépit de ses aspects techniques souvent satisfaisants, la philosophie sous-jacente à ce texte, son inspiration profonde et fondamentale sont essentiellement socialistes.

M. Dominique Frelaut, rapporteur pour avis. Et alors ?

M. Jacques Badet. Elle en vaut bien une autre !

M. Pascal Clément. Ce n'est pas vous faire insulte que de vous dire cela, monsieur le ministre, puisque vous vous réclamez tous les jours du socialisme.

Cela vous explique, messieurs, pourquoi, sur d'autres bancs, on redoute l'application que vous pourrez faire de cette loi !

Outre les Z.A.D., les Z.I.F. et le droit d'expropriation, qui existaient auparavant, la loi de 1975 avait créé cette autre dérogation au principe de propriété qu'est la préemption, mais le législateur l'avait fermée avec précision et, si mes souvenirs sont bons, quatre critères étaient nécessaires pour son application. Aujourd'hui que cette dérogation devient la règle, on peut se demander comment sera appliquée la loi : de façon libérale ou de façon socialiste ?

M. le ministre de l'urbanisme et du logement. Monsieur Clément, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pascal Clément. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'urbanisme et du logement, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'urbanisme et du logement. Monsieur Clément, on ne peut pas dire n'importe quoi, y compris à l'Assemblée nationale. Il n'y a pas deux droits, un pour les élus de gauche et l'autre pour les élus de droite. Pas plus aujourd'hui que sous les précédents gouvernements. Dois-je vous rappeler que c'est un gouvernement de gauche qui a permis d'instituer la décentralisation dans notre pays afin que les responsabilités dont vous parlez soient exercées non pas par l'Etat central mais par les élus ?

Vous pouvez continuer sur ce thème mais je tenais à manifester ma désapprobation totale des propos que vous avez tenus. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Pascal Clément. Eh bien, j'aimerais que vous fassiez part de votre désapprobation totale à votre ami M. Laignel, selon lequel il y avait deux droits, celui des majoritaires et celui des minoritaires.

M. Henri Bayard. Très bien !

M. Pascal Clément. Quant à moi, je n'ai jamais prétendu qu'il y avait deux droits. J'ai simplement dit qu'il y avait deux applications possibles de la loi : une application socialiste et une application libérale. Ce n'est pas scandaleux, c'est la vérité !

Vous allez disposer d'un arsenal législatif qui, incontestablement, peut être utilisé dans l'intérêt général, et c'est ainsi que l'utiliseront un certain nombre de maires, mais d'autres l'utiliseront de manière abusive.

Ainsi, en matière de transactions immobilières...

M. Jacques Badet. C'est un peu fort de café !

M. Pascal Clément. ... nous voyons bien ce qui va se passer. On peut imaginer que telle municipalité, plus dynamique que d'autres, ira vite en ce qui concerne la préemption, si les moyens lui en sont donnés. Certaines villes pourront être aidées par le pouvoir central, par le biais des plans d'aménagement, et le marché privé sera ainsi intégralement écarté.

Vous me répondez que je vous fais un procès d'intention. Peut-être, mais vous donnez les moyens législatifs de réaliser de telles opérations tandis que, du temps de M. Galley et de ses prédécesseurs, il n'était pas possible de généraliser le droit de préemption. C'est là la grande différence.

Je prendrai un exemple à l'étranger. Aux Pays-Bas, cette question a été longuement débattue et un certain nombre d'élus ont adopté des mesures relativement proches de celles qui nous sont proposées aujourd'hui. Mais — et ce « mais » est fondamental — ils n'ont jamais bénéficié du droit de préemption. Depuis quelques années, les communes ont reçu l'exclusivité de l'aménagement urbain et se substituent de plus en plus aux initiatives individuelles. C'est ce que nous souhaitons, me repondez-vous. J'y reviendrai.

J'en viens maintenant à l'augmentation des charges financières. Vous n'ignorez pas monsieur le ministre, que vous succédez à un ministre qui a donné son nom à une loi dont, au-delà des effets juridiques, les effets psychologiques, et je pése mes mots, ont été catastrophiques. Vous ne pouvez donc pas prendre des mesures en faisant fi des précédentes.

Si, comme disait Richelieu, la politique est l'art du possible, croyez-vous qu'il était souhaitable d'accroître encore les charges financières, ce qui engendrera une plus grande paralysie de l'initiative en matière de construction, qu'il s'agisse de l'initiative individuelle ou de celle des promoteurs ?

Dans cette affaire, généraliser la taxe locale d'équipement pourrait être à la limite possible, mais à la condition de ne pas l'imposer par principe et par socialisme aux promoteurs.

Je lancerais donc une idée. Il me semble souhaitable que, dans les zones à urbaniser déjà totalement équipées par la commune, où la voirie et les réseaux divers ont été installés aux frais du contribuable, ce soit le vendeur du terrain et non pas le promoteur qui supporte la taxe locale d'équipement. En revanche, en zone N.A., d'urbanisation future, ce serait le promoteur qui l'acquitterait.

Mais celui-ci ne doit pas systématiquement la supporter. Sinon, nous verrons, comme aux Pays-Bas, les communes se substituer à l'initiative privée et, au lieu d'aboutir à une baisse du coût du foncier, les terrains des centres villes deviendront encore plus coûteux. On verra également des maires tentés de se substituer aux marchands de biens, achetant à coups de subventions de l'Etat et de leurs contribuables des terrains à prix réduit, puis les revendant avec une marge maximale afin de pouvoir nourrir leur politique future de préemption.

Il y a là incontestablement un grand danger. Il faudrait, monsieur le ministre, que, tout en gardant votre souci de simplification administrative — vous n'avez pas eu tort à la lumière de l'expérience des neuf années qui se sont écoulées depuis la loi de 1975 — vous réfléchissiez à ce qui vicia fondamentalement votre texte.

D'abord, vous ne faites jamais, et par principe, confiance aux propriétaires privés. Par définition, c'est la collectivité qui est vertueuse et c'est le propriétaire privé qui est impie.

Or il ne faudrait pas considérer que l'expropriation ou le droit de préemption doivent toujours se substituer à la négociation. La règle c'est la négociation, les dérogations au principe du droit de propriété devant rester l'exception ; ces dérogations, je le reconnais, ne vous ont pas attendu, monsieur le ministre, pour exister.

Deuxièmement, il ne faut pas ériger une exception en principe. Votre projet laisse une telle marge de manœuvre, une telle latitude, que certains élus feront plus de l'idéologie que de l'urbanisme.

M. Jacques Badet. Vous l'avez déjà dit !

M. Pascal Clément. Cela soulève dans les rangs de l'opposition, et en particulier au sein du groupe Union pour la démocratie française, les pires craintes. Nous serons donc obligés, bien que certains articles nous donnent satisfaction, de ne pas vous donner notre accord pour l'ensemble de ce projet, car il est frappé du vice rédhibitoire de socialisme, qui vient d'être massivement rejeté par les Français ! (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République. — Rires et interruptions sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Job Durup. Vice extraordinaire !

M. le président. La parole est à M. Duroméa, pour quinze minutes.

M. André Duroméa. Monsieur le ministre, mes chers collègues, mon collègue Paul Chomat vous montrera plus tard combien notre pays a besoin d'une autre politique urbaine, d'un renouveau de l'aménagement. La gauche a commencé à en créer les conditions avec la décentralisation.

Il vous indiquera également comment nous agissons de notre côté en faveur de choix sociaux conséquents, persévérants, englobant les problèmes liés à la vie économique, culturelle et sociale de nos cités, et respectant leur autonomie, moteur de l'initiative urbaine.

Pour ma part, j'aborderai plus directement ce projet, qui s'inscrit dans la politique de décentralisation, décidée en 1981 par le Gouvernement de la gauche : à ce titre, nous le considérons comme positif.

Dans sa démarche, ce texte tend à une certaine simplification des procédures d'aménagement afin de progresser vers une meilleure maîtrise de l'urbanisme par les communes.

Mais, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, « cette réforme ne prendra cependant son plein effet que si les communes ont également la possibilité de mettre en œuvre leur plan d'occupation des sols ».

C'est un texte qui a l'ambition de libérer l'initiative locale et de rapprocher les citoyens de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions.

Pour notre part, nous sommes tout à fait favorables à la concertation avec les habitants des quartiers, avec les travailleurs des entreprises locales, et avec tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont intéressés par l'urbanisation.

Trop souvent, dans le passé, l'urbanisation capitaliste a favorisé l'insécurité ; la politique suivie pour le logement aboutissait à la formation de cités de « la mal vie ».

Mais on ne peut concevoir un renouveau de l'aménagement urbain sans parler du chômage qui frappe durement un grand nombre de nos concitoyens.

Aussi certaines dimensions me semblent-elles absentes de ce texte.

Ainsi, l'intégration des activités économiques dans une conception nouvelle de l'urbanisme est une grande préoccupation des élus locaux.

L'aménagement d'une ville ne saurait se réduire à la seule dimension — même si cette dimension est nécessaire, essentielle — de l'habitat et des habitants, comme acteurs urbains.

L'intégration des activités de production et des activités économiques dans le tissu urbain conditionne pour une part essentielle l'avenir de nos cités. Les hommes qui sont les acteurs de la vie économique, travailleurs, artisans ou commerçants, jouent un rôle fondamental dans l'équilibre et le façonnement social des cités. Leur rôle, qui n'a jamais été reconnu par la droite, devrait trouver aujourd'hui une légitimité indispensable pour mener et réussir une nouvelle politique urbaine.

A ce titre, il est d'autant plus nécessaire d'affirmer et d'organiser la concertation avec les acteurs de la vie urbaine. Or, si cette question est évoquée dans le préambule de la loi, elle est seulement évoquée. On incite à la concertation, mais on ne donne pas les outils indispensables pour la mener à bien.

Ainsi, l'absence de démocratie — le texte la prévoit — n'est, en aucun cas, sanctionnée ; de même, aucune modalité minimale de la concertation avec les habitants n'est définie. Aussi proposons-nous qu'un décret en Conseil d'Etat la détermine.

Nous aurions souhaité une réforme de l'urbanisme qui tienne plus largement compte des dimensions fondamentales de l'économie et de la démocratie locales, ainsi que des problèmes de financement de l'urbanisme.

Cela dit, notre groupe souhaite enrichir et améliorer le contenu de ce projet.

Pour développer un renouveau de l'aménagement, il faut donner aux acteurs principaux, notamment aux collectivités locales, les outils nécessaires pour faire barrage à la spéculation, qui frappe nos villes d'autant plus fort que les instruments d'aménagement de la loi de 1975 n'ont pas voulu s'attaquer à ses racines.

Dans les municipalités dirigées par la droite, où n'existe pas la volonté politique de contenir la spéculation, celle-ci s'est déchaînée, modelant le visage des villes et des banlieues, chassant ou « zonant » les couches populaires et créant ainsi de graves déséquilibres de population, de culture, d'emploi et de vie sociale.

Dans cet environnement, le projet fournit aux communes certains instruments juridiques et techniques utilisables par ceux dont la volonté est de lutter contre la spéculation.

Il s'agit donc d'un texte opérationnel qui offre principalement deux moyens d'action : la préemption et l'expropriation.

D'abord, le projet définit un droit de préemption urbain unique, pour lequel a été choisie une voie moyenne assortie de nombreuses dérogations.

Ainsi subsisterait une discrimination entre les communes dotées d'un plan d'occupation des sols selon qu'elles comptent plus ou moins de 10 000 habitants. Le conseil municipal pourrait renforcer ce droit ou, au contraire, le restreindre, voir l'abandonner.

Selon nous, il serait préférable d'instituer de plein droit un droit de préemption renforcé, sans dérogation, sans discrimination entre les communes, dès lors qu'elles se sont dotées d'un plan d'occupation des sols.

En effet, celles-ci n'étant en aucun cas obligées d'utiliser ce droit, la possibilité de ne pas préempter existant toujours, il ne nous semble pas nécessaire de créer un droit qui risque de devenir l'exception, et non la règle, notamment dans les petites et moyennes entreprises.

Quant au problème important du « délaissement », le projet le prévoit dans tous les cas, ce qui revient à placer les communes dans des situations qui risquent d'être très difficiles, notamment dans le cas de dépôts par plusieurs propriétaires de déclarations d'intention d'aliéner auxquelles elles ne pourront faire face financièrement. En conséquence, les communes perdront durant cinq années leur droit de préemption.

Nous aurions souhaité que le délaissement ne s'applique que dans les zones où sera instauré un droit de préemption renforcé, ce qui exige une décision de la commune.

Pour ce qui est de l'expropriation, un des articles du projet prévoit la possibilité de confier à une société d'économie mixte, dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs personnes publiques, l'acquisition de terrains par la voie de l'expropriation.

Nous nous considérons que l'expropriation, prérogative de puissance publique, ne devrait pas être déléguable.

Nous préférons voir cette procédure réservée aux collectivités locales, voire aux établissements publics, non à des organismes de droit privé. Je précise bien qu'il s'agit de l'expropriation et non de la préemption.

Pour que les communes puissent mener une politique d'urbanisme, il faut leur donner, outre ces deux moyens d'action, la préemption et l'expropriation, des moyens financiers qui sont indispensables.

Or cette question n'est que peu abordée dans le projet, ce qui n'est pas sans nous inquiéter, d'autant qu'à compter de l'an prochain les emprunts contractés par les communes pour constituer des réserves foncières seront intégrés dans l'enveloppe globale des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignation.

A propos du financement de l'urbanisme, je noterai que la réforme de la taxe locale d'équipement, ainsi que celle du versement pour dépassement du plafond légal de densité, constituent les points forts de la partie financière du projet.

D'abord, la réforme de la taxe locale d'équipement : les participations pour contributions aux dépenses d'équipement public seront partout exigibles. Il sera possible de choisir entre la taxe locale d'équipement et les participations forfaitaires destinées à financer les projets de quartiers nouveaux ou restructurés.

L'assiette de la taxe sera actualisée sur la base de l'indice du coût de la construction de l'I.N.S.E.E. et les communes pourront fixer elles-mêmes le taux jusqu'à 5 p. 100 par suppression de l'exigence d'un arrêté préfectoral.

Les communes pourront accorder aux sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires l'exonération dont bénéficiaient les H. L. M.

Dans une même région, existent d'importantes disparités de ressources, notamment par rapport à la taxe locale d'équipement.

Nous sommes expressément favorables à ce que la taxe locale d'équipement fasse l'objet d'une péréquation de façon qu'elle cesse de ne profiter qu'aux communes refusant d'encourager la construction de logements sociaux.

Aujourd'hui, plus une commune concrétise dans ses choix d'urbanisme la priorité du logement social, plus elle est amenée, en toute logique, à exonérer de tout ou partie de la taxe locale d'équipement les organismes d'H. L. M.

D'un côté, refus du logement et recettes supplémentaires ; de l'autre, volonté tenace de favoriser le logement social, nécessitant des investissements considérables, et perte de recettes.

La péréquation s'impose comme le moyen de donner aux communes engagées dans un tel effort le moyen de poursuivre ce qui constitue sans doute l'armature d'un développement urbain harmonieux et tenant compte de la diversité des besoins des différentes couches de la population, en particulier des plus défavorisées. La péréquation permettrait de corriger les disparités constatées sur le produit communal de la taxe locale d'équipement.

Qu'il me soit permis de regretter que rien ne vienne compenser les pertes de ressources subies par les communes du fait de la loi de finances pour 1983, qui a modifié le régime du P. L. D. Avant cette modification le versement pour dépassement du P. L. D. rapportait pour la France entière 666 millions de francs, dont 38 p. 100 pour la seule ville de Paris. En prenant la décision d'attribuer la totalité des sommes versées aux communes, les péréquations en faveur du district et du fonds de compensation de la T. V. A. ont été supprimées. Cela pénalise un peu plus les communes de banlieue. Nous aurions souhaité que ce projet prévoit des solutions de remplacement.

La réforme de la T. L. E. et du P. L. D. constitue la partie financière du projet : mais les nouvelles dispositions n'épuisent pas la question, autrement plus vaste, du financement de l'urbanisme dont il me faut dire quelques mots.

Plusieurs propositions pour améliorer ce financement peuvent être formulées.

D'abord, il est nécessaire que les prêts bonifiés, procédure courante pour les entreprises, redeviennent accessibles aux communes dont les besoins en la matière ne sauraient être sous-estimés.

Ces prêts permettraient une politique d'acquisition et d'opérations d'aménagement plus hardie, plus en rapport d'une part avec l'avenir que se forge une commune et d'autre part mieux à même de répondre aux besoins spécifiques qui s'expriment.

Il convient d'ailleurs de ne pas sous-estimer le rôle d'entraînement et de soutien à l'activité du bâtiment et des travaux publics, à la défense de l'emploi dans ce secteur, que jouent les collectivités locales grâce à leur politique d'aménagement. Mieux répondre aux besoins des communes sur ces points, c'est une question d'efficacité économique et sociale.

Ainsi, l'instauration des Codevi a provoqué une ponction sur les prêts que la Caisse d'épargne accordait précédemment aux collectivités locales. Il serait normal que les communes, handicapées par les effets de l'institution des Codevi, puissent à leur tour bénéficier de ceux-ci. Cela constituerait un moyen puissant pour le financement de l'urbanisme à vocation industrielle — si la sollicitation devenait possible.

La destination exclusivement industrielle des Codevi est fréquemment invoquée pour opposer une fin de non-recevoir à cette demande. Il nous semble au contraire que le développement industriel qui justifie les Codevi passe par une politique foncière orientée sur le développement industriel.

C'est pourquoi, compte tenu des besoins des communes et ne méconnaissant pas la nécessité d'obtenir des assurances prévisibles quant à la destination exclusivement industrielle du foncier en cause, nous nous prononçons pour la possibilité de mobiliser les Codelv en faveur des communes.

Le projet de loi contient une autre disposition qui va poser de graves problèmes aux communes : le délai de six mois imparti pour régler le prix de l'acquisition du bien préempté.

En effet, les acquisitions de ce type reposent principalement sur des opportunités qui ne sont pas toujours prévisibles. Du même coup, les sommes nécessaires n'auront pas obligatoirement été inscrites au budget de la commune.

Aussi le risque est-il grand de voir les communes saisir le juge des expropriations et profiter ainsi des délais de procédure pour inscrire dans le budget suivant les sommes nécessaires à l'acquisition.

Une telle pratique, vous le comprenez bien, ne serait avantageuse pour personne.

Aussi proposons-nous un amendement qui, tout en conservant le délai de six mois, ajoute un délai supplémentaire d'un an au cours duquel, à défaut de paiement, la commune versera des intérêts compensatoires, sauf à rétroceder le bien.

Cette disposition introduirait une certaine souplesse dans le paiement des biens préemptés. Elle tient notamment compte des règles de l'annualité budgétaire, tout en prévoyant une indemnisation totale de l'ancien propriétaire.

S'agissant de l'évaluation du prix d'acquisition d'un bien dans le cadre d'une expropriation, une autre question se pose.

Nous sommes pour que cette évaluation se fasse au prix le plus juste, c'est-à-dire à un prix qui, sans léser l'exproprié, ne prenne pas en compte les flambées spéculatives qu'entraînent souvent les décisions d'aménagement prises par les communes.

Nous proposons de lutter contre la spéculation à la source par une évaluation juste mais non spéculative de la valeur du bien exproprié.

Cette question est d'autant plus sérieuse que, si la préemption relève le plus souvent de l'opportunité, l'expropriation, elle, est utilisée en urbanisme opérationnel, lors d'opérations ayant souvent une vocation sociale et relevant de l'intérêt général.

Avant de conclure, je m'arrêterai quelque peu sur l'article 27, qui concerne la maîtrise de l'attribution des logements. Certes, il n'a pas de lien direct avec l'ensemble du projet. Néanmoins, il soulève un problème essentiel.

En effet, les attributions de logements doivent prendre en compte à la fois la politique de l'habitat et l'équilibre social des villes et des quartiers, donc la nécessaire solidarité intercommunale pour l'accueil des familles qui rencontrent le plus des difficultés.

Or, selon l'article 27, les logements construits avec le concours financier de l'Etat sont attribués dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, décret qui, pour l'essentiel, maintiendrait les critères actuels d'attribution.

Or ces critères sont insuffisants. Ils ont permis dans de trop nombreuses villes, en particulier dans celles où une large part est faite à la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat, la formation et la pérennisation de quartiers en difficulté, voire de ghettos.

A ces critères d'attribution il faut ajouter une autre dimension : l'équilibre social des villes et des quartiers et des populations qui les composent.

Le niveau communal est donc essentiel : mais il n'a que la portion congrue dans l'article 27.

Dès lors qu'une politique locale de l'habitat est définie, après discussion dans un comité local de l'habitat, associant tous les partenaires intéressés, le maire devrait avoir l'initiative des attributions pour la moitié au moins des logements sociaux implantés sur le territoire communal. En outre, il devrait être informé de toutes les attributions sociales réalisées dans sa commune, afin d'équilibrer la composition sociale des quartiers et de favoriser la diversité de population, gage du mieux vivre dans les villes.

Nous proposons aussi que le préfet ait un droit d'attribution variable, ne dépassant pas 10 p. 100, pour la mise en œuvre de la solidarité entre les communes.

Cette solidarité passe aussi par la construction d'H.L.M. dans certaines communes où l'on refuse la présence de population modeste.

Dans ce domaine, il est de la responsabilité de l'Etat de mener une politique incitatrice, par exemple après avis des commissions départementales, en attribuant des prêts P.A.P., sous réserve de l'implantation de logements locatifs sociaux.

Telle est, brièvement exposée, notre analyse de ce projet. Nous souhaitons que des améliorations lui soient apportées. Ce sera l'objet des amendements que nous proposerons. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Georges Colin, pour dix minutes, et pour seulement dix minutes. (*Sourires.*)

M. Georges Colin. J'espère que je parviendrai à parler moins longtemps, afin de donner un peu de mon temps de parole à M. Badet, qui en aura besoin. (*Nouveaux sourires.*)

Nous avons un problème urbain délicat à résoudre. Les années 1950 à 1975 ont vu un développement de la population urbaine résultant à la fois d'une poussée démographique et de l'exode rural.

Cette poussée a déterminé une ségrégation fonctionnelle et sociale de l'espace urbain. Alors que le volume de la population urbaine va croissant, apparaît un phénomène de rejet de la ville — laquelle devrait pourtant être le lieu de la communication et de la civilisation — rejet qui se manifeste par le reflux dans les secteurs péri-urbains, et des fuites très fréquentes en fin de semaine ou lors des vacances. Nous voyons aussi les difficultés, les distorsions qui naissent du fait de l'éloignement entre le lieu de résidence et celui du travail, du service. La ville, c'est presque le mouvement perpétuel. Pour répondre aux besoins, il fallait remédier à un certain nombre de faiblesses, dont on comprend bien qu'elles ne peuvent toutes trouver une solution législative. Nous avons incontestablement un urbanisme aux procédures centralisées. En définitive, les directions départementales de l'équipement ont, jusqu'à présent, été les arbitres essentiels pour l'utilisation du sol. Même si elles étaient alors considérées comme un frein par les maires, elles servaient aussi d'alibi ou de parapluie.

Maintenant, il est nécessaire, à l'évidence, de tenir compte de la décentralisation et de poser les problèmes en d'autres termes. En dépit des inerties — celles du parcellaire, des équipements et des infrastructures, bien sûr, c'est-à-dire celles des investissements, mais aussi celle de mentalités — il faut remédier aux défauts de cet urbanisme des années 1950-1975. C'est ce qui justifie d'abord la définition de l'aménagement urbain, et le texte proposé pour l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme constituera, avec les amendements de la commission qu'ont excellemment exposés les rapporteurs, un texte mesuré et équilibré qui apportera des améliorations.

Le pouvoir local, ce n'est pas seulement la conséquence mécanique de la décentralisation, mais c'est aussi le moyen d'avoir un véritable urbanisme correspondant aux besoins de la population. C'est dire que la commune doit définir ses objectifs, faire ses choix d'aménagement et d'équipement des quartiers en pratiquant la plus grande concertation, et personnellement, à mon avis ne peut s'opposer à cette série d'articles du projet qui définissent la procédure et les objectifs.

Les moyens de cette politique sont assurés : la commune peut préempter, choisir les opérateurs, délivrer les permis de construire et participer au financement grâce à la taxe locale d'équipement et à la participation des constructeurs avec des procédures simplifiées.

Alors, l'émotion de M. Clément m'a surpris, je l'avoue. Poussé jusqu'au bout, son raisonnement reviendrait à dire qu'il ne faut surtout pas que les collectivités locales disposent de crédits, car elles seraient capables de les utiliser pour socialiser les sols ! Vous vous rendez compte ! M. Clément vient de donner toutes les justifications nécessaires aux difficultés financières des collectivités locales !

Il ne peut pas non plus faire le tri entre ceux qui feront une bonne application de la loi et ceux qui en feront une mauvaise. C'est tout de même aux électeurs qu'il appartient de choisir leurs élus — et nous savons qu'ils sont toujours bons, puisqu'ils représentent le peuple ! (*Sourires.*)

M. Galley a évoqué le droit de préemption. J'ai constaté comme lui à quelle manipulation on pouvait se livrer en utilisant la peur, en disant : « le texte va aboutir à l'effet inverse de celui qui est attendu et il y a aura rétention des terrains à bâtir ».

Eh bien, non ! les procédures prévues dans le texte existent déjà et les garanties données aux propriétaires ne seront pas négligeables. La publicité et la concertation constitueront même des garanties supplémentaires par rapport à celles qui existent.

Je dirais presque que ce texte est trop mesuré. Il est vrai que la France est un pays de 36 000 communes, que l'autonomie des communes est un chapitre sur lequel on est très soucieux, que le pays compte des millions de propriétaires — et qu'être propriétaire c'est fréquemment le symbole de la liberté. Précisément, en fonction de ces deux éléments, je partage assez l'avis de M. Galley selon lequel on pouvait aller plus loin.

En particulier, la D. U. P. — la déclaration d'utilité publique — reste du ressort de l'Etat. Par conséquent, la procédure en vigueur va demeurer : la commune saisit le préfet, qui décide lui-même de nommer un commissaire-enquêteur. Or des blocages peuvent survenir et je pourrais citer de nombreux exemples dans lesquels les préfets tardent à saisir le commissaire-enquêteur et où, celui-ci saisi, la procédure reste en suspens.

Ne serait-il pas bon de prévoir des délais ? En l'absence de réponse, je comprends fort bien que la commune ne fasse pas la déclaration d'utilité publique : elle serait juge et partie. Mais ne pourrait-on envisager la désignation d'un commissaire enquêteur par le tribunal administratif, qui offre toutes garanties ?

Si nous exceptons la protection des espaces naturels sensibles, l'aménagement urbain se situe dans le périmètre des communes ou de leur groupement. Or il existe des espaces extérieurs nécessaires à cet aménagement et à la vie urbaine. Je veux parler notamment des champs captants, des zones d'épandage, des carrières susceptibles d'accueillir des décharges contrôlées. Chaque fois que l'intérêt général est incontestable, la commune, en conjuguant éventuellement son action avec celle du département et grâce à l'extension de la procédure mise en place pour la protection des espaces naturels sensibles, pourrait élargir le champ d'intervention de la D. U. P.

Je sais combien l'autonomie communale est sourceuse. En voici un exemple : pour « boucler » son réseau d'eau, une commune doit faire construire un château d'eau supplémentaire. Vous savez que tous les châteaux d'eau doivent être au même niveau pour éviter une différence de pression. En l'occurrence, ce point d'altitude était de 136 mètres. On pouvait bien le trouver, mais dans la commune voisine. Sur celle-ci, non. Résultat : une construction de vingt-six mètres qui défigure le paysage, et une différence de prix de trois millions de francs !

Bref, si nous restons étroitement enserrés dans les limites communales, surgissent des blocages qu'il faudra bien lever pour un bon aménagement urbain. Vous avez d'ailleurs été très compréhensif, monsieur le ministre, à propos de ces préoccupations.

Depuis le début de cette séance, nous avons passé notre temps à rassurer les propriétaires. Mais plus on tente de rassurer, plus on persuade de la réalité du danger, et M. Clément continuera à faire peur.

Aux termes du texte proposé pour l'article 213-4 du code de l'urbanisme, « les améliorations ne sont pas présumées revêtir un caractère spéculatif ». On pourrait ajouter qu'il en est de même pour les équipements d'infrastructures réalisés par le ou les propriétaires des terrains soumis au droit de préemption. Cette précaution étant prise, il pourrait être possible de prévoir une participation des propriétaires des terrains aux dépenses d'infrastructures. Certes, il faut être prudent. Ce financement, favorable à la commune, peut poser quelques problèmes dans le cas d'une certaine mégalomanie qui amènerait à des équipements non directement et non in médiatement utilisables, et qui pourrait déterminer une participation trop élevée des propriétaires. Mais il peut y avoir enquête d'utilité publique, il peut y avoir droit de délaissement si la charge est trop lourde.

Dans un autre ordre d'idées, le juge des expropriations, et tous ceux qui ont une expérience de la gestion communale le savent, a pour habitude de prendre en compte tant la valeur du terrain que celle de l'immeuble qui se situe sur ce terrain. Lorsque des immeubles à usage d'habitation ou d'activité sont inutilisables, ne pourrait-on l'autoriser à déduire de la valeur du bien le coût de la démolition ? Ce ne serait qu'une possibilité — mais nous savons à quel point les juges sont prudents en matière d'expropriation — qui permettrait de freiner la hausse du prix du foncier dans nos villes en cas de procédure de préemption, hausse qui pénalise incontestablement les équipements d'intérêt public.

Enfin, dans le domaine des friches industrielles — et je crois que d'autres interviendront sur ce sujet — il faudrait que la commune puisse intervenir, faculté qu'elle n'a pas jusqu'à présent puisqu'elle n'est pas informée et qu'il n'y a pas de déclaration d'intention d'aliéner dans les périodes de difficultés.

M. le président. Je vous demande de conclure, monsieur Colin.

M. Georges Colin. D'autres, monsieur le ministre, vous diront que vous êtes allés trop loin. C'est qu'ils ont peur de votre texte. Pourtant je viens de faire la démonstration qu'il est mesuré et équilibré, grâce, en particulier, aux amendements des commissions. Je suis persuadé qu'il s'agit d'un bon texte qui recueillera un vote largement majoritaire. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Vous n'avez rien apporté à M. Badet, monsieur Colin ! (Sourires.)

La parole est à Mme Sicard pour dix minutes, et dix minutes seulement. (Nouveaux sourires.)

Mme Odile Sicard. Monsieur le ministre, personne ne s'y est trompé au cours des consultations, qui sont la règle démocratique que s'impose notre Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi, et notamment pas ceux qui en ont profité pour le dénigrer en sortant certaines mesures de leur contexte pour des raisons politiciennes : nous avons affaire, avec ce projet, à un texte tout à fait fondamental.

L'aménagement de l'espace, qu'il soit urbain ou naturel, touche aux conditions de notre vie sociale, aux choix d'une société qui est en pleine évolution. Il peut favoriser ou non une valeur essentielle de notre civilisation : le respect des droits de tous à la qualité de la vie.

Lorsqu'on voyage dans un pays, son urbanisme — au sens large — la façon dont se sont groupés ses bourgs, ses villages, dont sont aménagés ses villes, ses espaces naturels, ses communications sont l'image même de son mode de vie. Cette image traduit l'accent qui est mis sur les hiérarchies sociales ou, au contraire, sur le cadre de vie du plus grand nombre, l'harmonisation ou non des secteurs d'activité et des secteurs d'habitation, la recherche d'un repliement sur la cellule individuelle et familiale ou l'équilibre entre le nécessaire abri parmi les siens et la participation aux activités des collectivités, la multiplicité des échanges, l'ouverture sur l'extérieur et sur les autres.

Il est intéressant de noter dès cette première approche qu'à niveau de développement comparable — comme c'est le cas avec les pays européens qui nous entourent — la façon dont y ont été traités ces problèmes au x^e siècle y donne une impression de plus grande harmonisation qu'en France : l'effort d'aménagement y a été souvent plus précoce et semble donc avoir mieux évité les écueils que nous connaissons. Nos faubourgs — malheureusement bien nommés — s'étirent interminablement aux abords des villes, nos banlieues sont uniformes, nous manquons d'espaces verts, les équipements sont mal répartis, les accès routiers sont difficiles. Bien qu'on ait entrepris de remédier, notamment dans les villes nouvelles, à cette urbanisation plus galopante que maîtrisée, l'héritage est lourd. Que d'extensions de villes qui se ressemblent au point qu'on pourrait se croire dans l'une ou dans l'autre indifféremment et qui n'ont pas d'âme parce qu'elles n'ont pas été pensées avec leurs habitants !

Il a été dit, tout à l'heure, que la France ayant été si tôt et si longtemps le plus centralisé des pays européens, ce facteur n'est sans doute pas étranger à son type d'urbanisation. Cela peut paraître paradoxal. On pourrait imaginer que la décentralisation est synonyme d'aménagement trop partiel pour relever d'une bonne organisation, mais c'est oublier ce que l'on appelle couramment « l'échelle humaine » que de raisonner ainsi.

S'il est vrai que l'Etat doit garder la responsabilité de la protection de ce qui est considéré comme patrimoine national, sites remarquables, témoignages du passé dans l'architecture des monuments historiques et des villes anciennes, s'il est vrai que l'Etat doit garder aussi la responsabilité des actions de solidarité pour traiter les quartiers les plus dégradés, c'est au contraire la décentralisation des pouvoirs d'aménagement qui peut le mieux tenir compte des facteurs locaux, historiques, économiques et sociaux et, comme le précise un amendement de notre commission à l'article 1^{er}, « harmoniser ces divers aspects d'une politique d'habitat. »

Qui, mieux que le conseil municipal d'une commune, peut traduire dans l'aménagement de son territoire les aspirations de ses habitants, leurs besoins en équipements non seulement sociaux, culturels, sportifs mais aussi industriels et commerciaux ? Et cela sera encore plus vrai quand le conseil municipal ou l'établissement public de coopération intercommunale auquel il aura délégué la compétence de conduire une opération devra délibérer sur les objectifs de sa politique et sur les modalités d'une concertation avec les habitants et, plus largement, avec toute personne concernée.

Cette concertation les rapprochera de ce pouvoir, sans doute le plus marquant de la commune, dont la compétence lui a été reconnue en premier dans la loi de décentralisation, celui de planifier l'occupation des sols. N'est-ce pas là véritablement rendre le pouvoir aux citoyens, comme s'y était engagé le Président de la République, que de susciter et faciliter leur participation aux choix d'aménagement de leur quartier, de leur cadre quotidien ?

Dans ces conditions, n'est-il pas étonnant que certains de ceux qui réclament toujours moins d'intervention de l'Etat ne veuillent pas donner aux collectivités locales les moyens juridiques d'exercer les compétences dont l'Etat se dessaisit ? Certains semblent avoir peur de remplacer des règles relevant, somme toute, plus de la théorie que de la pratique par une plus grande liberté des élus locaux. Mais ce sont les mêmes aussi qui cherchent à faire peur et ne s'en sont pas privés à la veille d'élections récentes en parlant, comme je l'ai entendu personnellement dans un congrès, il y a huit jours, d'un « projet de loi conduisant directement à la collectivisation des sols ».

Nous n'insisterons pas sur ce type d'arguments qui est à usage politique. Cependant, il est évident que l'amalgame est très vite fait entre l'extension du droit de préemption — qui ne s'exerce pourtant qu'à l'occasion d'une transaction qui se serait faite de toute façon et pour laquelle sont renforcées les garanties aux propriétaires, aux occupants, aux commerçants et artisans — droit qui ne s'exerce que dans le cadre d'un P. O. S. approuvé, et la déclaration d'utilité publique ou d'insalubrité qui permet l'expropriation et qui, de ce fait, reste de la compétence du pouvoir d'Etat. On l'a rappelé, il faut le dire à nouveau, puisque l'on essaie d'inquiéter la population avec ce problème.

Il est facile de jouer sur les mots et de partir de la volonté reconnue de notre Gouvernement et des formations politiques qui le soutiennent d'œuvrer dans l'intérêt général, pour en induire avec simplisme un prétendu mépris de l'intérêt privé.

L'intérêt général, n'est-ce pas en même temps l'intérêt de chacun ?

Vivre dans une ville, un quartier, un village, en donnant son avis sur son aménagement — et, à ce propos, monsieur le ministre, il me semble que toutes les communes, petites ou grandes, ont besoin des mêmes droits — être informé comme cela est prévu par la loi par affichage en mairie des décisions prises, pouvoir contrôler par cette information que la politique de la commune ne vise pas, en contradiction avec la loi, à séparer de fait les différentes couches de la population, suivant des critères de fortune, de fonction sociale, d'âge ou de couleur de peau, mais vise un « mieux vivre ensemble » : c'est un droit individuel, respectable, que nous respectons et qui doit être ouvert à tous.

M. Galley nous a rappelé l'égalité des citoyens devant la loi. Le renouveau de l'aménagement, rapproché des habitants, doit permettre un peu plus d'égalité dans le droit à la qualité de la vie.

Plus de souplesse dans l'aménagement, c'est plus de liberté, dans le cadre d'une politique définie plus démocratiquement. C'est pourquoi c'est un bon projet que nous allons voter. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Rigaud, pour dix minutes.

M. Jean Rigaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc, avec ce projet de loi, à la seconde étape du processus de décentralisation de l'urbanisme. Après que la loi du 7 janvier 1983 a consacré la décentralisation de l'urbanisme réglementaire concernant les documents d'urbanisme et les permis de construire, vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le ministre, le projet de décentralisation relatif à l'urbanisme opérationnel.

Vous avez souhaité, par ce projet, favoriser une nouvelle démarche, consistant entre autres à développer la notion de « quartier », concept bien défini dans l'espace et dans le temps. Il nous faut en effet éviter cette urbanisation diffuse dont les communes soucieuses d'un urbanisme de qualité ont trop souvent souffert.

Je croyais avoir relevé que votre préoccupation majeure dans l'établissement de ce projet pouvait se résumer par ces deux mots : simplification et clarification.

Je pense en effet que l'ensemble des procédures, au niveau des instruments juridiques d'intervention foncière, doit faire l'objet d'un souci de simplification, ne serait-ce que pour que les propriétaires s'y reconnaissent.

Nous pensons également que le régime des procédures opérationnelles et celui des participations financières demandées aux constructeurs doivent faire l'objet d'une clarification.

De même, dans un souci de meilleure définition des cohérences et des responsabilités, la faculté est donnée aux collectivités d'instituer un périmètre d'intervention qui, pendant la durée des études préalables, évitera, par la possibilité du sursis à statuer et du droit de délaissement pour les propriétaires, d'hypothéquer des opérations dont l'harmonie et la cohérence nécessiteraient un surcroît de réflexion.

Cet ensemble de mesures procède effectivement de la simplification, de la clarification et de la cohérence. Mais il aurait fallu aller jusqu'au bout de vos idées.

Or nous estimons que l'obligation, pour les communes ou le département, d'ouvrir un registre supplémentaire dans lequel seront inscrites toutes les acquisitions réalisées ainsi que leur utilisation effective sera une surcharge pour les collectivités locales, du papier supplémentaire bien inutile, étant donné que le public peut à tout moment consulter les arrêtés du maire ou les délibérations du conseil municipal, ou bien s'adresser à la conservation des hypothèques pour obtenir toute information en la matière. Où est la simplification ?

Par ailleurs, il ne nous paraît pas utile de substituer l'administration fiscale à l'administration des domaines, puisque les communes considèrent l'administration des domaines, service dépendant de la direction générale des impôts, comme leur conseiller technique, et qu'elles ne souhaitent pas s'en affranchir pour recueillir auprès des services fiscaux locaux les informations sur les valeurs foncières que détient l'administration. Il s'agit là d'une complication supplémentaire.

Bref, aucune de ces mesures ne va dans le sens de la simplification ou de la cohérence, et nous le regrettons.

A propos de ce texte, monsieur le ministre, vous avez également parlé de clarification et de meilleure définition des responsabilités. Je dois, à cette affirmation, opposer un argument qui m'apparaît fondamental, en tant que vice-président de la communauté urbaine de Lyon mais aussi en tant que porte-parole de l'ensemble des neuf communautés urbaines de l'Hexagone qui se sont réunies à Brest les 8 et 9 juin.

En effet, à aucun moment, nous ne voyons apparaître dans le texte les compétences bien spécifiques qui incombent aux communautés urbaines en matière d'urbanisme.

Il y est question à plusieurs reprises de l'établissement public de coopération intercommunale qui, comme chacun le sait, englobe notamment les districts, les syndicats et les communautés urbaines, mais la spécificité des communautés urbaines en tant qu'établissements publics n'est pas, à notre avis, suffisamment explicitée, et cela pourrait, à l'avenir, prêter à confusion.

En effet, le droit de préemption appartient aux communautés urbaines, comme le prévoit l'article 57 de la loi « P. L. M. » du 31 décembre 1982, confirmé par l'article L. 211-7 du code de l'urbanisme. C'est clair. L'ambiguïté du texte de votre projet de loi mérite d'être levée pour éviter d'éventuelles situations conflictuelles.

Par contre, il nous paraît intéressant de donner au président de communauté urbaine la possibilité de subdéléguer son droit lorsque la commune le souhaitera.

Deuxième ambiguïté qui peut être source de conflit : le permis de construire et le lotissement sont de la compétence des maires de toutes les communes, y compris celles appartenant aux communautés urbaines. Or le financement des équipements primaires, concernant en particulier l'eau, l'assainissement et la voirie, est à la charge des communautés urbaines. Il risque d'en résulter un hiatus que les textes devraient lever.

Au cours de l'examen du texte en commission et lors de votre audition, monsieur le ministre, ce problème a retenu l'attention de M. le rapporteur. Comme vous l'avez souhaité, les responsabilités doivent être clairement définies et, dans ce domaine où plusieurs textes législatifs se juxtaposent, une clarification est indispensable, comme l'ont souligné les responsa-

bies de l'ensemble des neuf communautés urbaines. Le texte doit absolument être amélioré dans ce sens, et l'amendement de la commission relatif à la concertation ne saurait y suffire. C'est dans l'ensemble des articles qu'il convient de préciser les responsabilités que la loi a conférées aux communautés urbaines en ce domaine.

J'en viens à l'article 16, qui traite de la protection des occupants. Le rejet systématique des amendements que j'avais proposés pour simplifier la tâche des collectivités tout en respectant les droits des occupants me conduit à formuler de sèches réserves sur l'opportunité de cet article. En effet, l'amalgame des trois procédures issues de l'ordonnance du 23 octobre 1958 sur l'expropriation, de la loi de 1948 et de la loi Quilhot de 1982 ne favorisera pas l'information des occupants, qui ne sauront pas clairement de quelles dispositions ils relèvent. L'imbricolage juridique résultant de l'application simultanée de plusieurs procédures risque de jouer au désavantage des occupants, car ils ne connaîtront pas clairement leurs droits en la matière.

De plus, à la lecture du texte proposé pour les articles L. 314-1 à L. 314-9 du code de l'urbanisme, on s'aperçoit que les collectivités publiques, qui agissent dans l'intérêt général, devront faire application de l'ordonnance de 1958 sur l'expropriation et en concilier les dispositions avec celles des deux lois de 1948 et de 1982 sur la protection des locataires. Les opérations d'aménagement dirigées par les collectivités publiques subiront ainsi l'ensemble de ces contraintes, alors qu'une opération menée par une personne de droit privé ne sera pas forcément soumise aux mêmes obligations en cette matière, puisque l'ordonnance de 1958 ne lui sera pas applicable.

Dans un souci d'unification et surtout de simplification conforme à l'esprit du projet, il y aurait lieu de n'appliquer que l'ordonnance de 1958, avec peut-être quelques dispositions particulières concernant le maintien en place de certains occupants dans des opérations où les travaux ne nécessitent pas l'éviction impérative des locataires. En outre, cette procédure permettrait à tous, collectivités et personnes de droit privé, de connaître leur droit à une indemnité, et pour la collectivité, les dépenses à engager.

Le contentieux né à l'occasion de l'application de cette ordonnance revient au juge de l'expropriation, garant de l'application des droits des personnes privées contre les administrations en matière d'appropriation des sols par les collectivités publiques.

La collectivité publique, ne pouvant intervenir sur l'ensemble du patrimoine bâti, doit se contenter d'opérations bien déterminées connues du public et, par conséquent, des occupants. De plus, ces opérations doivent poursuivre un but d'intérêt général défini à l'article L. 300-1 proposé par le projet. Enfin, cette intervention ne peut porter que sur des immeubles anciens vétustes et souvent insalubres. Dans ces conditions, on voit mal comment le maintien en place des occupants serait possible, ce qui revient à dire qu'il y aura soit des actions de relogement, soit des indemnisations.

Ces actions d'accompagnement du projet d'aménagement auront souvent fait l'objet d'une enquête d'utilité publique et bien souvent d'une étude d'impact.

Par conséquent, lorsque la collectivité est tenue d'aller à l'acquisition des biens, il semblerait plus opportun et plus efficace de s'en tenir à l'application d'une seule législation, en l'occurrence l'ordonnance de 1958 sur l'expropriation.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean Rigaud. Pour ce qui concerne l'article 27, je me félicite que l'ensemble des commissaires aient été d'accord pour refuser en l'état le troisième alinéa de l'article L. 441-2 concernant les attributions autoritaires de logements par le représentant de l'Etat. Même après vos explications, monsieur le ministre, nous souhaitons que cet article soit revu dans l'esprit de la décentralisation.

Quant à la concertation avec la population, à laquelle je reste extrêmement favorable, elle procède d'un état d'esprit et non de textes législatifs très difficiles à élaborer et plus encore à appliquer à la lettre. De toute façon, quelle que soit la fonction électorale, le suffrage universel est là pour sanctionner aux échéances.

Je connais deux manières de pratiquer dans ce domaine. Il y a l'élus sûr de lui, qui considère qu'ayant été élu sur un programme, il possède le pouvoir pendant cinq ans, six ans ou plus, sans avoir rien à demander à personne, oubliant que les choses

et les gens évoluent. Et puis il y a ceux qui estiment que, de manière continue et permanente, la concertation doit se pratiquer au quotidien, sachant qu'en démocratie c'est l'avis du plus grand nombre qui compte et que toute décision doit, au préalable, faire l'objet de consultations, pour connaître l'avis de ceux qui auront à la subir.

M. Pascal Clément. C'est toute la différence entre les élus de gauche et les élus de droite !

M. Jean Rigaud. O combien, dans le domaine de l'urbanisme qui intéresse le cadre de vie au quotidien, cette concertation doit être permanente et ouverte !

J'espère, monsieur le ministre, que grâce à la concertation qui vient d'être conduite sur ce projet par vous-même et par notre rapporteur, M. Destrade, nos propos auront été entendus et que la sagesse l'emportera. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Adevah-Pœuf, pour dix minutes.

M. Maurice Adevah-Pœuf. C'est par pure bienséance, mes chers collègues, que je ne garderai de qualifier le vice rédhibitoire dont m'a paru entachée l'intervention de notre collègue Pascal Clément. Je m'en tiendrai pour ma part au sujet qui nous occupe : le renouvellement de l'aménagement.

Le texte que vous nous proposez, monsieur le ministre, me semble à la fois le résultat d'un constat d'échec et l'aboutissement d'une démarche.

Constat d'échec des procédures de l'urbanisme opérationnel mises en œuvre dans les années 50, 60 et même un peu au-delà, qui ont abouti, qui à des Z. U. P. monstrueuses, des opérations de rénovation urbaine dont personne à l'époque n'a mesuré l'irréversible dégradation qu'elles pouvaient faire subir au tissu urbain, qui à un mitage dû au développement anarchique de zones pavillonnaires, voire de pavillons isolés.

Constat d'échec que j'aimerais cependant voir nuancer par un minimum d'humilité dans la mesure où ceux qui ont conçu et mis en œuvre ces procédures étaient d'aussi bonne conscience que nous le sommes aujourd'hui et portaient en général sur l'action de la génération précédente un jugement aussi sévère que celui que nous portons sur la leur, dans la mesure, par conséquent, où nous ne sommes pas à l'abri, d'ici à trente ans, d'un jugement tout aussi rigoureux sur notre propre entreprise. Un peu d'humilité ne nous mesurerait donc pas.

Quant à la démarche que vos services ont adoptée, monsieur le ministre, elle me paraît tout à fait intéressante. En vue de relancer l'urbanisme opérationnel, une très large consultation a été engagée en juillet 1982, à laquelle la plupart des professionnels ont participé de plein gré et de bon cœur. Cette démarche a débouché sur un projet qui, avant de porter le nom de « renouvellement de l'aménagement », s'est intitulé « projet de quartier ». Sans entrer dans le détail du texte, je me bornerai à présenter trois remarques générales et quelques observations techniques.

Ma première remarque générale portera sur les sociétés d'économie mixte. Il me semble d'abord que la référence faite, à l'article 1^{er}, aux sociétés d'économie mixte locales méconnaît le régime juridique défini par la loi du 7 juillet 1983. Un amendement de la commission a remis un peu d'ordre à cet égard. Sans être fondamentale, cette question est importante car, bien que le Gouvernement ait proposé et le Parlement décidé de fixer un certain régime juridique pour l'ensemble des sociétés d'économie mixte locales, il ne semble pas qu'il leur ait été fait obligation, dans le texte, de mettre en conformité leur capital en assurant une participation majoritaire aux collectivités locales. Bien sûr, cela ne résulte pas de ma propre volonté, mais on ne saurait revenir sur un régime juridique légalement défini.

Il conviendrait aussi, dans plusieurs autres articles, de mettre à parité les sociétés d'économie mixte locales, telles que définies par la loi du 7 juillet 1983, avec les organismes H. L. M. C'est une constante de votre gouvernement, monsieur le ministre, et je ne doute pas que nous y aboutirons, notamment en ce qui concerne la non-soumission au droit de préemption ou la faculté offerte aux conseils généraux de les exonérer de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Ma seconde remarque porte sur le problème du financement qui a préoccupé nombre de ceux qui m'ont précédé à cette tribune. Aucune référence à un financement d'Etat dans votre

projet ! Certes, le fonds social urbain représente une avancée importante, car il permettra de maintenir un certain nombre de crédits pour des opérations à caractère pilote dans des quartiers ou dans des villes qui le méritent. Mais, pour ma part, j'aurais aimé voir figurer, au moins dans l'exposé des motifs, le rappel que l'aménagement urbain, l'urbanisme opérationnel, est une priorité budgétaire de l'Etat.

J'aurais souhaité aussi qu'un des éléments qui avaient fait l'objet d'un assez large consensus des professionnels au moment de la consultation se retrouve dans le texte du projet. Or je n'y ai vu aucune trace des périmètres de participation définis par les communes. Je le regrette. Ils auraient permis aux communes — ils le leur permettraient peut-être si, d'ici au vote définitif du projet de loi, la réflexion a suffisamment avancé — de définir des périmètres à l'intérieur desquels une redevance d'équipement perçue par les propriétaires aurait pu être créée pour financer les dépenses d'infrastructure. Cette disposition, similaire à celle que M. Clément a proposée tout à l'heure, éviterait de faire porter toute la charge sur les constructeurs. Il conviendrait de saisir cette opportunité pour faire avancer les financements nouveaux dans un sens intéressant et pour mettre un terme, au moins partiel, à certaines situations de rétention foncière.

Je cite ce problème car il me paraît important. Si l'opportunité n'était pas saisie pendant cette lecture ou la suivante ce serait dommage.

Ma troisième remarque concerne un problème sur lequel d'autres orateurs se sont exprimés en adoptant des positions quelque peu différentes de la mienne. Je n'aurais en effet pas été choqué que la décentralisation soit conduite à son terme, pour ce qui concerne la procédure de déclaration d'utilité publique, car il ne me paraît pas incohérent de décentraliser les procédures de Z. A. C. et d'arrêter la décentralisation avec la procédure qui lui est liée, celle de la déclaration d'utilité publique. Si cette procédure n'était pas décentralisée, nous risquerions d'avoir des conflits — car il n'y a que des cas d'espèce — entre la procédure de Z. A. C. qui est décentralisée à l'échelon communal et ce qui demeurera de la compétence de l'Etat en matière de déclaration d'utilité publique. Cela pourrait rendre, dans un certain nombre de circonstances, sans effet la totalité du titre III de ce projet de loi, ce qui serait dommage.

Cela risquerait également d'empêcher, dans la pratique, la procédure conjointe de création de Z. A. C. et de déclaration d'utilité publique, qui est actuellement la règle générale, bien que cela ne figure nulle part. Pourtant, toutes les communes pratiquent ainsi et il y a une simultanéité entre la procédure de Z. A. C. et la procédure de déclaration d'utilité publique. Or, si l'une est décentralisée alors que l'autre reste de la compétence de l'Etat, la simultanéité ne pourra plus jouer dans certaines circonstances.

Je tiens, à propos de cette troisième remarque d'ordre général, à vous poser une question, monsieur le ministre, car votre projet de loi n'y répond pas : y aura-t-il deux phases successives comme actuellement — création de Z. A. C., réalisation de Z. A. C. — ou ces deux phases seront-elles fondues en une seule et même phase ? J'aimerais que vous me répondiez sur ce point.

Ces quelques remarques générales étant faites, je voudrais formuler très rapidement quelques observations techniques, sans pour autant anticiper sur la discussion des articles.

D'abord il ne me paraît pas possible d'imposer aux communes un délai de six mois pour régler le prix d'un bien foncier ou immobilier soumis à droit de préemption après

mise en demeure par le propriétaire, alors qu'il y a des mécanismes qu'elles ne maîtrisent pas, l'établissement d'actes notariés par exemple. Je crois que ce délai pourrait être porté à un an sans dommage pour les intérêts des propriétaires et des collectivités locales.

Il ne me semble pas possible non plus — ainsi que le prévoit le texte proposé pour l'article 3147 du code de l'urbanisme — de notifier un an à l'avance une offre de relogement. Imposer un tel délai signifie que l'on devra laisser un logement vacant pendant un an, ce qui pénalisera soit le propriétaire, soit la collectivité locale. Un délai de trois mois me paraît être un maximum.

Il n'est pas davantage réaliste d'imposer un relogement dans les logements régis par la loi de 1948 dans la mesure où des logements de ce type sont peu nombreux. L'obligation de relogement devrait aussi pouvoir être satisfaite dans le cadre de logements H. L. M. financés par des P. L. A.

En revanche, je crois qu'il faut être plus strict que l'article 16 de votre projet, car il serait préférable d'imposer que le relogement soit proposé à proximité de l'opération et non pas, comme le prévoit cet article, « si possible sur le territoire de la commune ».

Enfin, des mesures transitoires pour les Z. A. C. me paraissent devoir être prévues de la même manière que pour les opérations de rénovation urbaine.

En conclusion, monsieur le ministre, vous me pardonnerez si, après les rapporteurs pour avis ou au fond qui ont souligné les aspects positifs du texte, j'ai plutôt insisté sur les zones d'ombre. Cependant, ce projet nous donne satisfaction car il va subordonner l'aménagement urbain non pas aux procédures mais aux objectifs, et simplifier les droits de préemption en les unifiant, en décentralisant les seules procédures de Z. A. C. — ce qui n'est déjà pas si mal — et en organisant la concertation, ce qui évitera le renouvellement d'erreurs commises autrefois ici ou là.

Nous attendions, monsieur le ministre, ce projet qui, au-delà de discussions extrêmement techniques qui passent mal dans l'opinion — je le comprends — met en jeu un aspect tout à fait essentiel : le cadre de vie de nos habitants. Nous le voterons et nous vous remercions de nous l'avoir présenté dans un délai que personne ne pouvait espérer plus raisonnable. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi n° 2096 pour un renouveau de l'aménagement (rapport n° 2207 de M. Jean-Pierre Destrade, au nom de la commission de la production et des échanges).

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Jeudi 21 Juin 1984.

SCRUTIN (N° 701)

Sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Robert Galley
ou projet de loi pour un renouveau de l'aménagement.

Nombre des votants	484
Nombre des suffrages exprimés	483
Majorité absolue	242

Pour l'adoption	155
Contre	328

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.
Alphandery.
André.
Ansquer.
Aubert (Emmanuel).
Aubert (François d').
Audinot.
Bachelet.
Barnier.
Barre.
Barrot.
Baudouin.
Baudouin.
Bayard.
Begault.
Benouville (de).
Bergelin.
Bigard.
Bisraux.
Blanc (Jacques).
Bourg-Broc.
Bouvard.
Branger.
Brial (Benjamin).
Briane (Jean).
Brocard (Jean).
Brocard (Albert).
Caro.
Cavaille.
Chaban-Delmas.
Charlé.
Charles (Serge).
Chirac.
Clément.
Cointat.
Corrèze.
Couvé de Murville.
Daillet.
Dassault.
Debré.
Delatre.
Delfosse.
Deniau.
Deprez.

Desanlis.
Dominati.
Dousset.
Durand (Adrien).
Durr.
Esdras.
Falala.
Fèvre.
Fillon (François).
Fontaine.
Fosse (Roger).
Fouchier.
Foyer.
Frédéric-Dupont.
Galley (Robert).
Gantier (Gilbert).
Gastines (de).
Gaudin.
Geng (Francis).
Gengenwin.
Gissingier.
Goasduff.
Godefroy (Pierre).
Godfrain (Jacques).
Garse.
Goulet.
Grussenmeyer.
Guichard.
Haby (Charles).
Haby (René).
Hamel.
Hamelin.
Mme Harcourt
(Florence d').
Harcourt
(François d').
Mme Hautecloque
(de).
Hunault.
Inchauspé.
Julia (Didier).
Juventin.
Kaspereit.

Kergueris.
Koehl.
Krieg.
Labbé.
La Combe (René).
Lafleur.
Lancien.
Lauriol.
Léntard.
Lestas.
Ligot.
Lipkowski (de).
Madelin (Alain).
Marcellin.
Marcus.
Masson (Jean-Louis).
Mathieu (Gilbert).
Mauger.
Maujollan du Gasset.
Mayoud.
Médecin.
Méhaignerie.
Mésmin.
Messmer.
Mestre.
Micaux.
Millan (Charles).
Miossec.
Mme Moreau
(Louise).
Narquin.
Noir.
Nungesser.
Ornano (Michel d').
Paccou.
Perbet.
Péricard.
Pérain.
Perrut.
Petit (Camille).
Peyrefitte.
Pinte.
Pons.

Préaumont (de).
Proriot.
Raynal.
Richard (Luclen).
Rigaud.
Rocca Serra (de).
Rocher (Bernard).
Rossinot.
Royer.
Sablé.

Salmon.
Santonl.
Sautier.
Séguin.
Seitlinger.
Serghersert.
Soisson.
Sprauer.
Stasi.
Tiberi.

Toubon.
Tranchant.
Valleix.
Vivien (Robert-
André).
Vuillaume.
Wagner.
Weisenhorn.
Wolff (Claude).
Zeller.

Ont voté contre :

MM.
Adevah-Pœuf.
Alaize.
Alfonsl.
Anciant.
Ansart.
Asensi.
Aumont.
Badet.
Balligand.
Bally.
Balmigère.
Bapt (Gérard).
Barailla.
Bardin.
Barthe.
Bartolone.
Bassinot.
Bateux.
Battist.
Baylet.
Bayou.
Beaufils.
Beaufort.
Bèche.
Becc.
Bédoussac.
Beix (Roland).
Bellon (André).
Belorgey.
Beltrame.
Benedetti.
Benetière.
Bérégovoy (Michel).
Bernard (Jean).
Bernard (Pierre).
Bernard (Roland).
Berson (Michel).
Bertile.
Besson (Louis).
Billardon.
Billon (Alain).
Bladt (Paul).
Blisko.
Bockel (Jean-Marie).
Bocquet (Alain).
Bols.
Bonnamaison.
Bonnel (Alain).
Bonrepaux.
Borel.
Boucheron
(Charente).

Boucheron
(Ille-et-Vilaine).
Bourget.
Bourguignon.
Braine.
Briand.
Brune (Alain).
Brunet (André).
Brunhes (Jacques).
Bustin.
Cabé.
Mme Cacheux.
Cambolive.
Cartelet.
Cartraud.
Cassaing.
Castor.
Cathala.
Caumont (de).
Césaire.
Mme Chalgneau.
Chanfrault.
Chapuis.
Charles (Bernard).
Charpentier.
Charzat.
Cnaubard.
Chauveau.
Chénard.
Chevallier.
Chomat (Paul).
Chouat (Didier).
Coffineau.
Colin (Georges).
Collomb (Gérard).
Colonna.
Cornbastéil.
Mme Commergnat.
Couillet.
Couqueberg.
Darinot.
Dassonville.
Défarge.
Defontaine.
Dehoux.
Delanoé.
Delehedde.
Delisle.
Densers.
Derosier.
Deschaux-Beaume.
Desgranges.
Desselin.

Destrade.
Dhaille.
Dollo.
Douyère.
Drouin.
Ducoloné.
Dumont (Jean-Louis).
Duplet.
Duprat.
Mme Dupuy.
Durauffour.
Durbec.
Durlieux (Jean-Paul).
Durouère.
Durupt.
Dutard.
Escutia.
Esmonin.
Estier.
Evin.
Faugaret.
Mme Flévet.
Fleury.
Floch (Jacques).
Florian.
Forgues.
Fornl.
Fourré.
Mme Frachon.
Mme Fraysse-Cazalla.
Frèche.
Frelant.
Gabarroü.
Gaillard.
Gallet (Jean).
Garcin.
Garmendia.
Garrouste.
Mme Gaspard.
Germon.
Giolliti.
Giovannelli.
Mme Gœuriot.
Gourmelon.
Goux (Christian).
Gouze (Hubert).
Gouzes (Gérard).
Gréard.
Guyard.
Haesebroeck.
Hage.
Mme Halimi.

Hauteœur.
 Haye (Kléber).
 Hermier.
 Mme Horvath.
 Hory.
 Houteer.
 Hugnet.
 Huygues
 des Etages.
 Ibánes.
 Istace.
 Mme Jacq (Marie).
 Mme Jacquaint.
 Jagoret.
 Jakou.
 Jans.
 Jarosz.
 Join.
 Josephé.
 Jospin.
 Josselin.
 Jourdan.
 Journet.
 Joux.
 Julien.
 Kuchelida.
 Labazée.
 Laborde.
 Lacombe (Jean).
 Lazorca (Pierre).
 Laignel.
 Lajoine.
 Lambert.
 Lambertin.
 Lareng (Louis).
 Lassale.
 Laurent (André).
 Laurissegues.
 Lavédrine.
 Le Baill.
 Le Coadic.
 Mme Lecuir.
 Le Drian.
 Le Foll.
 Lefranc.
 Le Gars.
 Legrand (Joseph).
 Lejeune (André).
 Le Meur.
 Leonetti.
 Le Pensec.
 Loncle.
 Lotie.
 Luisi.
 Madrelle (Bernard).
 Maneas.
 Maisonnat.
 Malandain.

Malgras.
 Malvy.
 Marchais.
 Marchand.
 Mas (Roger).
 Masse (Marius).
 Massion (Marc).
 Massot.
 Mazoin.
 Mellick.
 Menga.
 Mercieus.
 Métais.
 Metzinger.
 Michel (Claude).
 Michel (Henri).
 Michel (Jean-Pierre).
 Mitterrand (Gilbert).
 Mocoour.
 Montdargent.
 Montergnole.
 Mme Mora
 (Christiane).
 Moreau (Paul).
 Mortelette.
 Moulinet.
 Moutoussamy.
 Natiez.
 Mme Neiertz.
 Mme Nevoux.
 Niles.
 Notebart.
 Odru.
 Oehler.
 Olmeta.
 Ortet.
 Mme Osselin.
 Mme Patrat.
 Patriat (François).
 Pen (Albert).
 Pénicaut.
 Perrier.
 Pesce.
 Peuziat.
 Philibert.
 Pidjot.
 Pierret.
 Pignion.
 Pinard.
 Pistre.
 Planchou.
 Poignat.
 Poperen.
 Porelli.
 Porthault.
 Pouchon.
 Prat.
 Prouvost (Pierre).

Proveux (Jean).
 Mme Provost (Eliane).
 Queyranne.
 Ravassard.
 Raymond.
 Renard.
 Renault.
 Richard (Alain).
 Rieubon.
 Rigal.
 Rimbault.
 Robin.
 Rodet.
 Roger (Emile).
 Roger-Machart.
 Rouquet (René).
 Rouquette (Roger).
 Rousseau.
 Sainte-Marie.
 Sanmarco.
 Santa Cruz.
 Santrot.
 Sarre (Georges).
 Schiffler.
 Schreiner.
 Séné.
 Sergent.
 Mme Sicard.
 Mme Soum.
 Soury.
 Mme Sublet.
 Suchod (Michel).
 Sueur.
 Tabanou.
 Taddei.
 Tavernier.
 Teisselre.
 Testu.
 Théaudin.
 Tinseau.
 Tondon.
 Tourné.
 Mme Toutain.
 Vacant.
 Vadepléd (Guy).
 Valroff.
 Vennin.
 Verdon.
 Vial-Massat.
 Vidal (Joseph).
 Villette.
 Vivien (Alain).
 Vouillot.
 Wacheux.
 Wilquin.
 Worma.
 Zarka.
 Zuccarelli.

S'est abstenu volontairement :

M. Stirn.

N'ont pas pris part au vote :

MM. Bas (Pierre).	Chasseguet. Cousté.	Gascher. Mme Missoffe.
----------------------	------------------------	---------------------------

N'ont pas pris part au vote :

M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, et M. Sapin, qui présidait la séance.

ANALYSE DU SCRUTIN**Groupe socialiste (282) :**

Contre : 280 ;

Non-votants : 2 : MM. Mermaz (président de l'Assemblée nationale) et Sapin (président de séance).

Groupe R. P. R. (89) :

Pour : 84 ;

Non-votants : 5 : MM. Bas (Pierre), Chasseguet, Cousté, Gascher et Mme Missoffe.

Groupe U. D. F. (62) :

Pour : 62.

Groupe communiste (44) :

Contre : 44.

Non-inscrits (14) :

Pour : 9 : MM. Audinot, Branger, Fontaine, Mme Harcourt (Florence d'), MM. Hunault, Juventin, Royer, Sablé et Sergheraert ;
 Contre : 4 : MM. Drouin, Malgras, Fidjot et Schiffler.
 Abstention volontaire : 1 : M. Stirn.

Mises au point au sujet du présent scrutin.

MM. Chasseguet, Cousté et Gascher, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu voter « pour ».

M. Juventin, porté comme ayant voté « pour », a fait savoir qu'il avait voulu voter « contre ».

