

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 23 octobre 1986

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Régiment et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux.*

Tome II

**EXAMEN DES ARTICLES DU TITRE III  
(Mesures tendant à favoriser le développement de l'offre foncière.)  
ET DES TITRES II ET IV**

**Par M. Alphonse ARZEL,**  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président*; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Pat<sup>r</sup> Girod, Louis Virapoulle, *vice-présidents*; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires*; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, René Monory, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 215, 258 et T.A. 23.  
Sénat : 476 (1985-1986).**

**Logement et habitat.**



Mesdames, Messieurs,

Les titres II, III et IV du projet de loi n° 476 (1985-1986) tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux, constituent l'objet du présent rapport de votre Commission des lois.

Votre Commission s'attachera toutefois plus spécialement au titre III du projet qui touche à l'urbanisme et à l'aménagement foncier -donc au droit des sols, question relevant à plusieurs égards de sa compétence-. Elle vous proposera en revanche de vous référer, pour les titres II et IV relatifs aux HLM, aux rapports des commissions saisies pour avis -Commission des affaires économiques, Commission des affaires sociales-, sous la réserve de sous-amendements qu'elle pourrait présenter.

Le titre premier fait pour sa part la matière d'un rapport présenté au nom de la Commission par notre collègue Luc DEJOIE.

Les dispositions du titre II répondent pour partie aux termes de l'intitulé du projet : favoriser l'accèsion à la propriété de logements sociaux. Elles se proposent aussi -par le moyen de cessions mais aussi par d'autres voies- de permettre aux organismes HLM de redresser leur situation financière. Beaucoup de ces organismes font en effet face aujourd'hui à une situation très difficile due principalement à la vétusté de nombreux immeubles.

Ce faisant, le projet devrait permettre -ce qui ramène au titre du projet- l'accèsion à la propriété pour de nombreux ménages à faibles revenus, dans le prolongement de la politique d'incitation à l'accèsion qui ne touche actuellement pour l'essentiel que les ménages à revenus moyens.

Le titre II du projet devrait également permettre la réhabilitation de certains quartiers, en ouvrant la voie à des transformations d'usage du parc HLM. Par la démolition enfin, que le projet tend également à faciliter, seront détruits certains

ensembles devenus inhumains, et aujourd'hui unanimement rejetés.

Aux termes de ces différents processus, le titre II du projet devrait donc ouvrir la voie à une reprise de l'offre de logements du parc HLM, après réhabilitation, et à une reprise de la construction neuve par des organismes HLM à situation financière redressée.

Dans le même esprit, le titre II se voit relayé par le titre IV qui se propose de simplifier le fonctionnement des organismes HLM.

Le titre III du projet de loi vise pour sa part à modifier plusieurs règles importantes du droit de l'urbanisme et de l'aménagement foncier. Curieusement, l'intitulé du projet ne fait aucune mention de ce très important titre qui tend, pour l'essentiel, à développer l'offre foncière.

Le titre III s'articule autour de six points principaux :

- il donne en premier lieu aux communes la maîtrise entière de l'établissement et du niveau du plafond légal de densité. Cette disposition ouvre donc la voie à la disparition du PLD dans les communes qui le souhaiteront ;

- il donne ensuite aux communes compétence pour le droit de préemption urbain (DPU), en revenant sur le DPU qui avait été établi de droit sur les parties urbanisées des communes dotées d'un plan d'occupation des sols par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement ;

- il permet en troisième lieu aux communes d'appliquer par anticipation le nouveau plan d'occupation des sols dès qu'est prescrite la révision du plan en cours ;

- il simplifie ensuite la procédure de modification du POS pour certaines zones réservées à la commune par le plan ;

- il simplifie la procédure des plans d'aménagement de zone des zones d'aménagement concerté ;

- il modifie enfin certaines règles relatives aux lotissements.

Les dispositions du titre III visent donc, au moins autant, l'offre foncière et la décentralisation.

L'une d'entre elles d'ailleurs - l'article 58 A relatif à la construction hors des zones urbanisées des communes non

dotées d'un POS, assouplissant la règle dite de "constructibilité limitée", et aux cartes communales- s'est vue incorporée au projet portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, lors de son examen à l'Assemblée nationale, après avoir transité par le présent projet.

Votre Commission exprimera ses interrogations sur ce point.

Plusieurs modifications et compléments ont été apportés à l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a en premier lieu décidé de modifier la définition minimale des plans d'occupation des sols. En effet, alors que ces plans doivent aujourd'hui comporter au moins des dispositions de zonage et des dispositions relatives à la construction, l'Assemblée nationale a rendu facultative, au sein des POS, l'incorporation de règles relatives à la construction.

Votre Commission vous présentera ses réserves sur ce point lors de l'examen de l'article correspondant (article 60).

L'Assemblée nationale a ensuite cherché à stabiliser le droit de construire dans les zones d'aménagement concerté et les lotissements, en "gelant" sur cinq ans la décision du conseil municipal soustrayant éventuellement la zone ou le lotissement au droit de préemption urbain.

Elle a enfin apporté diverses améliorations au texte présenté, tant en ce qui concerne le titre III que les titres II et IV.

Les dispositions du titre III se veulent, en tout état de cause, résolument favorables au développement de l'offre foncière.

L'ensemble des dispositions des titres II, IV et III trouve donc tout naturellement sa place au sein d'un même projet de loi qui tend, pour l'essentiel, à favoriser l'offre de logements, notamment par l'essor de la construction, selon un mécanisme "enclenché" par les dispositions du titre premier relatif au marché locatif.

L'ensemble du dispositif s'attache en premier lieu à normaliser le marché locatif puis à développer l'investissement locatif, enfin à ouvrir la voie à la reprise de la réhabilitation et de la construction. Ces différents processus sont liés. Normaliser le marché locatif doit permettre la reprise de l'offre de logements à louer. Simultanément, favoriser l'investissement locatif doit stimuler la construction. Enfin, aider à la réhabilitation et à la construction neuve doit réduire

la demande de logements à louer, et donc amplifier la normalisation du marché locatif.

Ce faisant, le projet vise à la mise en oeuvre simultanée de plusieurs processus dont le synchronisme n'est pas toujours évident. En outre, il s'efforce d'enclencher un processus général de reprise qui le dépasse largement. Car la reprise de la construction paraît bien aujourd'hui liée au devenir de l'épargne dont les déterminants sont fixés pour l'essentiel par la conjoncture internationale.

Le projet participe cependant d'une ambition qui, pour être difficile, n'en est pas moins heureuse : permettre une reprise -et donc la création d'emplois- au service du logement des Français et de leur cadre de vie.

Le projet s'inscrit ainsi à l'encontre d'une conjoncture difficile que connaissent depuis plusieurs années le logement et la construction, quoique de façon diverse selon les compartiments d'activité, les entreprises et les régions.

Il vise ensuite à définir une politique nouvelle en matière de logement social, d'urbanisme et d'aménagement foncier.

## **I - Les problèmes actuels du logement et de la construction**

Evoquer les difficultés actuelles du logement et de la construction consiste à rappeler une situation presque visuellement perçue par tout un chacun. Qui n'a en effet été frappé par la disparition presque totale des chantiers au coeur des villes ? Qui ne connaît les difficultés rencontrées par beaucoup pour se loger ?

La crise du logement et de la construction se résume en premier lieu à quelques chiffres rappelés par notre collègue Jean FRANCOIS-PONCET, dans son rapport spécial sur le budget urbanisme logement pour 1986 (Sénat n° 96 (1985- 1986) tome III, annexe n° 32), par notre collègue René BEAUMONT, député, dans son rapport (n° 258-8e législature) relatif au présent projet, et par l'enquête annuelle sur le logement de la Banque de France pour l'année 1985.

La production de la branche a baissé en valeur de 23 % entre 1974 et 1985 ; elle s'élève en 1986 à environ 300 milliards de francs auquel il convient d'ajouter 20 milliards de francs de travaux à l'étranger. Encore ce chiffre inclue-t- il la production

du génie civil dont la situation se révèle meilleure et qui a mieux résisté à la crise que le bâtiment. Dans le même temps, le produit intérieur brut marchand augmentait de 25 %.

Le nombre de mises en chantier -chiffre couvrant un large éventail de situations, mais significatif d'une tendance- tombait en 1984 à 290 000 environ- chiffre retrouvé en 1985-, après avoir culminé en 1973 à 590 000. 1984 et 1985 ont rejoint ainsi le plus bas niveau de mises en chantier enregistré depuis 1955. Parmi ces mises en chantier, la baisse des ouvertures du secteur libre traduisait une crise accrue. Le secteur libre tombait de 80 000 mises en chantier en 1983 à 40 000 en 1984.

Le secteur aidé pour sa part se stabilisait en 1984, mais au prix - rappelons-le- d'une charge extrêmement élevée pour la collectivité, constituée de financements aux mécanismes des prêts conventionnés, des prêts d'accession à la propriété et des prêts locatifs aidés.

L'emploi dans l'ensemble de la branche passait dans le même temps de 1 300 000 à 975 000, soit une perte du quart des effectifs environ.

Globalement, le logement et la construction accusaient donc un sévère recul.

Les causes de ce déclin apparaissent à la fois anciennes ou plus conjoncturelles.

Les causes anciennes du phénomène peuvent se rapporter essentiellement au ralentissement démographique amorcé dans les années 1970 -compensé toutefois par une exigence de meilleure qualité et de plus grande superficie du logement-, et par l'achèvement, dans les années 70 de la reconstruction, et des plans d'urgence qui avaient été mis en oeuvre contre l'habitat insalubre.

A l'inverse, le nombre moyen d'occupants par résidence principale ayant diminué de 3,11 à 2,70 en vingt ans, soit au rythme de 0,75 % par an, la demande résistait plus qu'elle n'aurait dû par simple application de ces évolutions.

Mais le déclin s'est également nourri ces dix dernières années de causes plus immédiatement conjoncturelles.

Dans les années 1975-1976, consécutives au premier "choc pétrolier", la demande s'est ainsi trouvée freinée par une solvabilité insuffisante des ménages, liée à la stagnation des revenus et à l'érosion des capacités d'épargne, dans le cadre d'une croissance ralentie caractéristique de la crise.

Le haut niveau des taux d'intérêt distinctif de ces dernières années, et venu pour l'essentiel de l'extérieur, devait aggraver l'insolvabilité des accédants.

Le recul et la réorientation de l'épargne des ménages, épargne dont la proportion atteint aujourd'hui à peine un peu plus de 12 % de leur revenu, ont profondément marqué la demande de construction. Dans le même temps, l'épargne immobilière a été partiellement abandonnée, à l'encontre d'une tradition très ancienne d'épargne non liquide et longue, au profit d'autres formes d'épargne plus attractives, notamment l'épargne industrielle. Dès les années 1975-1976, les investisseurs institutionnels privés se désengageaient ainsi du marché.

La demande a également été atteinte par certaines mesures particulières ou par les effets de certaines législations. La demande de construction à usage locatif semble ainsi avoir souffert des difficultés matérielles redoutées quant au recouvrement des loyers. Plus nettement encore, le blocage des loyers semble avoir freiné cette demande particulière, notamment à partir de 1982, dans la mesure où la rentabilité de l'investissement devait en tomber en-dessous du rendement offert par l'épargne industrielle.

La demande de construction a également été réduite par un certain désengagement du secteur HLM, lié aux difficultés financières de nombreux organismes du secteur et par la volonté des organismes HLM de ne pas aggraver par des constructions neuves le déclassement d'un parc vieillissant et la gestion de ce parc.

Seule semble avoir échappé à ce déclin la demande de maisons individuelles qui a cru, par rééquilibrage, au détriment de l'habitat collectif, compte tenu d'une évolution du goût des ménages généralement lassés des grands ensembles, quoique soit apparue sur la période la plus récente une certaine désaffection - nouvelle - pour ces maisons. Un désir de retour vers le centre-ville a suscité en effet un retournement très récent sur ce point.

L'ensemble de ces indications inscrivait donc des raisons objectives et non subjectives, au déclin de la demande.

Pour déclinante qu'elle ait été, cette demande devait toutefois se voir soutenue par des mesures d'aide qui ont continué de s'étendre sans relâche sur toute la période.

C'est ainsi que les mesures d'aide à l'accession, constituées pour l'essentiel par des mécanismes de prêts aidés, ont

contribué au maintien d'une certaine demande des ménages à revenu moyen. Le coût de ces mesures a toutefois été considérable, et, comme le rappelle notre collègue Jean-François PONCET (rapport cité), on en était arrivé ces dernières années -paradoxe coûteux- à dépenser plus pour construire moins. L'efficacité de ces dépenses semble en outre avoir été limitée, dans la mesure où, - comme le rappelle l'enquête annuelle sur le logement de la Banque de France - l'élasticité de la demande par rapport aux conditions d'emprunt paraît faible. Les ménages semblent en effet faire dépendre leur décision presque uniquement des perspectives de leur carrière et de leur "revenu permanent", ce qui, en période de chômage, explique bien évidemment le renoncement fréquent à l'acquisition qui se révèle dans toutes les statistiques.

Pour compléter cette description, votre rapporteur mentionnera également le recul net de la construction neuve, plus durement touchée à mesure que progressait la crise avec, en contrepartie, une meilleure résistance de la réhabilitation.

Enfin, votre Commission soulignera une dernière cause au déclin de la demande : la raréfaction des terrains à construire.

Traditionnellement, les terrains constructibles n'occupent qu'une superficie limitée.

Il semble toutefois que ces surfaces se soient fortement réduites ces dernières années, par le jeu de différentes politiques d'urbanisme, comme - par exemple - un "zadage" excessif, sans que soit réellement conçu un aménagement futur. Le droit de préemption urbain, résultant de la loi du 18 juillet 1985 et dont l'application vient d'être différée par la loi du 17 juillet 1986, devait d'ailleurs systématiser cette tendance.

Cet exemple illustre bien la contradiction qui peut apparaître entre des impératifs tout aussi respectables entre lesquels le législateur doit pourtant trancher ou, à tout le moins, trouver un équilibre satisfaisant : en l'occurrence, assurer un urbanisme équilibré, mais aussi régénérer une activité.

Le plafond légal de densité en revanche, semblait ne réduire la constructibilité qu'au-dessus d'une certaine hauteur. Pour le reste, le PLD se limitait à "municipaliser" la rente foncière.

Ainsi la demande effective reculait-elle, alors que les besoins annuels demeuraient évalués à un niveau supérieur estimé à 590 000 unités.

En regard d'une demande de construction en recul, le marché devait toutefois présenter une offre soutenue et extrêmement concurrentielle. En conséquence, l'accroissement du coût de la construction a pratiquement suivi le taux d'inflation. Cet effet n'a pu cependant être obtenu sans dommage pour les entreprises, que par l'obtention de gains de productivité remarquables sur les chantiers et par de sérieuses compressions d'effectifs. Si d'ailleurs nombre d'entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics sont encore aujourd'hui bénéficiaires - certaines se révèlent même parmi les plus puissantes entreprises françaises - ce n'est que parce qu'auront été pratiquées au fil du temps de tragiques - parce qu'indispensables - suppressions d'emplois, heureusement limitées pour partie par un recours massif à la diversification ou à l'exportation.

Or, cette situation s'est révélée extrêmement critique dans beaucoup de régions.

Comme le rappelle notre collègue Jean FRANCOIS-ONCET (rapport cité), le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un tissu industriel de petites et moyennes entreprises: 305 000 entreprises pour la branche ; 17 000 seulement de plus de dix salariés.

On ne pourra donc que constater, aux termes de cette étude, le net déclin qu'aura connu la construction ces dernières années.

Ce déclin aura été préjudiciable à la qualité du logement des Français, s'ajoutant à la raréfaction de l'offre de logements à louer.

Il l'aura aussi été à l'emploi de milliers de cadres, d'ingénieurs, d'employés, d'ouvriers ou d'autres participants à la construction.

Réagir paraît donc indispensable.

Les dispositions des titres III, II et IV du présent projet constituent donc, en liaison avec celles du titre premier, la partie législative du plan proposé par le Gouvernement à cet effet.

## **II - Un projet visant au renouveau de l'offre de logements, de la construction, du logement social, de l'urbanisme et de l'aménagement foncier**

La simple lecture de l'intitulé du projet - qui paraît à votre Commission ne pas refléter tout le contenu du texte - ne permet pas en outre d'en saisir toute la portée.

Le projet tend - rappelons-le - à permettre la reprise de l'offre de logements et de la construction, par un enchaînement de processus. L'investissement locatif est mis en avant, - notre collègue Luc Dejoie présente dans son rapport toute la philosophie du texte sur ce point. - Le texte ouvre ensuite les voies d'une politique nouvelle du logement social, se composant de dispositions sur la cession, la démolition, les transformations d'usage, dans une perspective de rénovation des quartiers HLM et d'accès à la propriété des immeubles du parc HLM par leurs occupants.

Enfin, dans le but d'offrir à la construction de nouvelles opportunités, le projet vise à libérer l'offre foncière.

Cette politique d'ensemble se double donc, ce faisant, d'une sorte de refonte de règles importantes de l'urbanisme et de l'aménagement foncier en vigueur depuis plusieurs années.

S'agissant en effet des règles relatives au plafond légal de densité, au droit de préemption urbain et aux plans d'occupation des sols, le projet aboutit respectivement à revenir largement sur la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1975, à modifier des dispositions importantes de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement et à refondre certains mécanismes des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

Votre Commission rappellera la portée que ne manquent jamais d'avoir de telles réformes.

Certaines mesures peuvent en effet modifier le paysage de notre pays.

On rappellera à titre d'illustration quelques dates qui ont marqué nos villes et nos campagnes jusqu'à aujourd'hui et ont pu faire la réputation de notre pays, au premier chef sans doute, chez ceux qui l'ont visité :

- 1607, où un édit définit les règles d'alignement, première règle moderne d'urbanisme ;

- 1852, où furent jetées les bases de la reconstruction de Paris par Haussmann ;

- 1919, où furent institués les projets d'aménagement ;

- 1943-1945, où fut élaboré le régime contemporain du permis de construire ;

- 1955, où fut défini le premier règlement national d'urbanisme ;

- 1958, date d'une refonte complète de l'urbanisme contemporain ;

- 1967, avec la création des plans d'occupation des sols ;

- 1975, avec la loi d'orientation foncière ;

- 1976, où fut défini un urbanisme favorable à l'environnement ;

- 1983, avec la décentralisation en matière d'urbanisme ;

- 1985 enfin, avec la refonte de nombreuses règles d'aménagement.

On remarquera incidemment l'accélération du processus de réforme dans une matière dont la vocation paraît pourtant s'inscrire dans la durée.

Cela dit, il est incontestable que, pour utile qu'ait été une certaine réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, surtout dans certaines régions, un certain assouplissement est aujourd'hui réclamé avec insistance par nombre d'élus. De nouvelles dispositions paraissent donc certainement nécessaires.

Pour l'essentiel, les dispositions proposées par les titres III, II et IV du projet peuvent être présentées comme suit :

. En matière d'urbanisme et d'aménagement foncier (titre III : art. 58 A à 63) :

Le projet repose le problème de la "constructibilité limitée" et des cartes communales, ouvre la voie à la suppression du plafond légal de densité, refond les règles du droit de préemption urbain et assouplit la procédure de révision des plans d'occupation des sols - sur ces trois derniers points, par des dispositions que l'on a déjà évoquées et, sur les deux premiers points, après le vote du projet portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Des dispositions particulières organisent un régime transitoire en matière de droit de préemption urbain.

Enfin, certaines modifications de la législation sont prévues pour les zones d'aménagement concerté et les lotissements.

. En matière de HLM (titre II : art. 56 et 57, et titre IV : 64 à 67) :

Le projet vise à faciliter les cessions et, d'une façon moindre, la démolition.

Des transformations d'usage sont aussi prévues. Elles visent essentiellement :

- à développer l'installation dans les quartiers HLM de commerces et de services nécessaires à l'équilibre social du quartier ;

- à permettre l'occupation de certains ensembles HLM devenus impropres à l'habitation par des établissements de bureaux.

Le projet apporte donc plusieurs modifications à la loi du 2 novembre 1983 qui s'était déjà efforcée de faciliter l'évolution du parc HLM, mais dont les dispositions sont apparues, à l'usage, encore trop rigides.

S'agissant du fonctionnement des organismes HLM, le projet s'efforce de supprimer certaines rigidités en permettant par exemple le recours aux règles de la comptabilité privée.

Schématiquement, l'ensemble de ces dispositions, jointes à celles du titre premier, devrait donc aboutir simultanément :

- à restaurer l'offre de logements locatifs ;

- à réduire la demande de ces logements :
  - . pour certains d'entre eux, par report de la demande sur la demande en accession, dans la catégorie du logement social ;
  - . pour d'autres logements, par le report de la demande sur la demande en construction neuve ou en réhabilitation :
    - soit en zone à urbaniser,
    - soit en centre-ville.

Votre Commission évitera toutefois tout optimisme irréfléchi.

La situation du logement et de la construction est critique -on l'a vu-. Mais elle est aussi profondément inerte : toute évolution ne peut qu'être lente.

Le plein succès du présent texte ne pourra être constaté que si réussit également l'ensemble du dispositif proposé par le Gouvernement.

En outre, le devenir de l'épargne restera déterminant sur cette évolution.

Votre Commission s'interrogera à ce sujet et incidemment, sur les difficultés qui pourraient apparaître -dans un contexte d'épargne restreinte, encore ponctionnée par la dette publique- en cas de concurrence entre la privatisation des entreprises nationalisées et l'investissement immobilier.

Ces points ne doivent toutefois pas écarter l'utilité d'un cadre législatif ouvert -ce que propose le présent projet-.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 58 A

#### Assouplissement de la règle de "constructibilité limitée" Cartes communales

L'article 58 A constitue une disposition très importante du présent projet.

La procédure qui a été suivie -que votre Commission rappellera ci- après- a toutefois conduit à son adoption par la loi du 19 août dernier portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales (DDCL).

La présente disposition a en effet transité par le projet qu'il nous est donné d'examiner en direction du DDCL, à la suite de péripéties législatives quelque peu inattendues.

#### 1) Un parcours législatif surprenant.

L'article 58 A -qui ne figurait pas dans le projet initial- est issu d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale en première lecture.

Il a ensuite été présenté quelques semaines plus tard sous forme d'amendement déposé à l'Assemblée nationale sur le DDCL.

L'Assemblée nationale ayant été saisie après le Sénat du DDCL, la procédure a conduit à ce que la présente disposition - très importante pour l'urbanisme et l'aménagement foncier de la grande majorité des communes de France-, n'a pu être examinée par votre Haute Assemblée que par l'intermédiaire du débat restreint lié à la commission mixte paritaire réunie le 18 août sur les dispositions restant en discussion du DDCL.

En parallèle, au cours de la discussion du DDCL au Sénat était évoquée, sur amendement de notre collègue Paul GIROD,

la refonte d'une partie du texte en vigueur que se propose de modifier le présent article.

**On peut s'interroger sur le parti qui a été pris de choisir une procédure très regrettable conduisant à soumettre une même disposition dans deux textes simultanément en discussion.**

Cete disposition aurait en outre mérité un large débat autre que le simple débat restreint lié à la commission mixte paritaire.

Par surcroit, cet article, qui vise notamment à assouplir la règle de constructibilité limitée, s'est trouvé rester en attente, pendant que la "proposition CLEMENT" visant à reporter l'entrée en vigueur de cette règle dans les communes ayant prescrit un POS, mais n'ayant pu arriver au terme de son élaboration dans le délai imparti (1 500 à 1 600 communes environ) -et susceptible donc de relever à nouveau du système- se trouvait débattue, courant juillet, pour aboutir à la loi du 17 juillet dernier.

L'ensemble de la procédure suivie paraît donc avoir été inadapté à l'importance du sujet.

## **2) Un article d'importance.**

L'article 58 A se propose de régler un problème difficile rencontré dans de très nombreuses communes, quant à la mise en oeuvre des règles d'urbanisme sur le territoire communal.

Ces problèmes se sont particulièrement accrus à partir de 1983, date à laquelle le législateur a pris le parti d'inciter à l'élaboration des plans d'occupation des sols, en restreignant les possibilités de construire dans les communes n'en étant pas dotées, n'étant pas dotées d'un document en tenant lieu ou n'ayant pas prescrit l'élaboration de ce document. La règle fut baptisée du nom de "constructibilité limitée", soulignant ainsi les restrictions apportées. Elle entrainait dans l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983, et l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme, et se voyait adjoindre un correctif à l'article L. 111-1-3.

Schématiquement, la situation s'est présentée à partir de 1983 de la façon suivante :

- les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ont reçu le droit d'attribuer des permis de construire au nom de la commune ;

- les autres communes ont reçu le droit d'élaborer des règles particulières d'occupation des sols, en liaison avec l'Etat, et de "sortir" pendant deux ans maximum de la règle de "constructibilité limitée" dès lors qu'était prescrite l'élaboration d'un plan d'occupation des sols ;

- dans les autres communes enfin, l'Etat est resté maître de l'urbanisme et la constructibilité s'est vue limitée.

La législation de 1983 a donc conduit à inciter à l'élaboration de plans d'occupation des sols.

Les petites communes se sont donc trouvées pour partie pénalisées, car l'élaboration d'un plan d'occupation des sols est particulièrement délicate

De plus, les solutions proposées par la loi du 7 janvier 1983 pour l'élaboration des plans d'occupation des sols dits "simplifiés", c'est-à-dire des plans d'occupation des sols ne comportant que des dispositions sur le zonage et des dispositions sur la construction, n'ont pas répondu au problème.

Tout s'est ensuite compliqué de ce qu'en parallèle, plusieurs petites communes, conscientes de la nécessité d'établir au moins un zonage dans une perspective éventuelle d'élaboration d'un plan d'occupation des sols, avaient établi des cartes communales, qui devaient être par surcroît déclarées inopposables aux tiers par le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat 29 avril 1983, *Association de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Régnny*).

De plus, la loi du 7 janvier 1983 se refusait à valider les cartes communales après opposition du Gouvernement, malgré une proposition faite en ce sens par notre collègue Jacques VALADÉ au nom de la Commission des Affaires économiques, avec l'appui de notre collègue Paul GIROD au nom de la Commission des Lois, le Gouvernement n'argumentant qu'à peine son opposition.

Le présent article vise donc à trouver une solution au problème, dont le règlement a été trop longtemps différé.

Schématiquement, l'article s'organise autour de deux dispositions principales :

- en premier lieu par une nouvelle rédaction donnée à l'article L 111-1-3 du code de l'urbanisme se voit généralisée la carte communale. Ce ne sont plus seulement les communes qui auront prescrit l'élaboration d'un plan d'occupation des sols qui pourront établir ce document, mais l'ensemble des communes. Ces communes pourront donc, en conséquence, échapper à la règle de constructibilité limitée -rien n'étant changé sur ce point par rapport à 1983, puisque les cartes communales constituaient un moyen d'échapper à la règle.

Dans ces communes, où le représentant de l'Etat et la commune auront conjointement précisé les modalités d'application des règles générales d'urbanisme -notamment celles du règlement national d'urbanisme- sur tout ou partie du territoire de la commune, pourront être autorisées des constructions ou installations selon les nouvelles règles ainsi définies. L'Etat restera toutefois compétent pour délivrer les autorisations de construire. Au bout de quatre ans toutefois, une réflexion devra être reprise par la commune.

Cet article se limite cependant à des cartes simplifiées. L'amendement qu'avait présenté en 1983 la Commission des Affaires économiques soutenue par la Commission des Lois contenait, à l'inverse, une description précise de la carte, notamment à propos du zonage.

Les dispositions présentes paraissent donc un peu sommaires, et semblent pouvoir ouvrir certaines difficultés.

Le présent article 58 A assouplit en second lieu la règle dite de "constructibilité limitée".

Il prévoit en effet que, dans les communes n'étant dotées ni d'un plan d'occupation des sols ni d'une carte communale, les constructions ou installations pourront être autorisées, en dehors des parties urbanisées de la commune, après délibération du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, dès lors que ne seront pas atteints la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, la salubrité et la sécurité publiques et les objectifs généraux des lois d'aménagement et d'urbanisme, et que ces autorisations de construire n'entraîneront pas un surcroît important de dépenses publiques. Le représentant de l'Etat perd donc le pouvoir de participer pour partie au processus de dérogation, comme le prévoyait l'article L 111-1-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction de 1983.

Ces dispositions, qui constituent une réécriture de l'article L-111-1-2 du code de l'urbanisme, ouvrent donc de nouvelles

opportunités de construction. Dans le texte adopté pour le présent article 111-1-2 dans le DDCL, le législateur est même allé plus loin, puisque, sur amendement du Sénat repris en commission mixte paritaire, le représentant de l'Etat perdra non seulement le pouvoir de participer au processus, mais aussi celui de s'assurer, -dans le cadre du contrôle a posteriori, qu'il conserve bien entendu en application des principes généraux-, que la dérogation est bien de l'intérêt de la commune.

Le nouvel article L-111-1-2 constitue donc un assouplissement de la règle de constructibilité limitée, utile pour beaucoup de petites communes mais dont l'étendue risque de ne pas aller sans inconvénient.

\*

\* \* \*

Votre Commission est consciente que les règles posées en 1983 étaient trop strictes : lier à la prescription d'un plan d'occupation des sols le pouvoir pour la commune de définir - en attendant - une carte communale et sortir de la règle de constructibilité limitée était trop strict eu égard aux difficultés liées à l'établissement des plans d'occupation des sols. Faire intervenir le représentant de l'Etat, à priori, dans le processus de dérogations -hors tout plan d'occupation des sols ou toute carte- a pu entraîner quelques interprétations divergentes.

Or, votre Commission est saisie d'un texte -l'article 58 A- qui, pour avoir été adopté presque tel quel par le DDCL, n'en demeure pas moins inscrit au présent texte. Elle se doit donc de se prononcer.

Elle regrette en premier lieu vivement qu'une même disposition ait pu figurer simultanément dans deux textes en discussion.

Elle constate ensuite que le DDCL s'est proposé de régler le problème posé aux petites communes.

Mais elle estime -et a mandaté son rapporteur pour faire part à votre Haute Assemblée de cette préoccupation- qu'une très grande attention doit être portée à l'application des dispositions prévues sur ce point, notamment dans les zones où la pression foncière est forte.

Votre Commission a en effet fait sienne sur cette question la prudence que le rapporteur a souhaitée quant à la libéralisation des règles de constructibilité hors des parties urbanisées des communes.

Le rapporteur a ainsi rappelé les difficultés qui sont nées dans le passé de règles trop ouvertes ayant abouti au "mitage" et les conséquences qui en sont résultées sur le paysage, les terres et les exploitations agricoles, et les finances des communes -alourdis par les travaux de viabilisation, de desserte scolaire, etc.

Le rapporteur de votre Commission s'est demandé, après avoir constaté que les règles de 1983 avaient sans doute été trop strictes, si les dispositions du DDCL sur ce point ne risquaient pas de porter un peu loin.

En outre, le rapporteur a regretté l'abandon de toute incitation véritable à la définition par les communes de documents d'aménagement, même simplifiés, d'autant que ce point n'a pu être débattu par le Sénat en séance publique - compte tenu de la procédure suivie- sauf au travers du débat restreint lié à l'examen en commission mixte paritaire.

Le DDCL ayant été adopté récemment, la Commission n'a toutefois pas retenu les deux propositions du rapporteur qui étaient :

- de revenir à un dispositif intermédiaire en dehors des zones urbanisées -sans toutefois revenir pour autant à l'article 38 de la loi de 1983-, en reprenant le texte proposé pour l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme par le présent article 58 A, plus strict- comme on peut le voir au tableau comparatif- que le texte finalement adopté au DDCL

- à permettre la création de documents l'urbanisme simplifiés - facultatifs -, en lieu et place des cartes communales sommaires prévues par le DDCL, documents destinés à inciter la commune à réfléchir, le cas échéant, sur un plan d'aménagement futur plus élaboré.

Le rapporteur proposait ainsi la création d'un nouveau document : le plan d'aménagement-cadre.

La Commission s'est montrée intéressée, au-delà des réflexions d'ensemble du rapporteur, par ce dernier document.

Le rapporteur a toutefois indiqué que ces deux dispositions faisaient un tout et que la création de ce document-cadre supposait que soient, en parallèle, modifiées les règles figurant au DDCL pour les constructions hors zones urbanisées, faute de faire perdre tout intérêt au nouveau document.

Le plan-cadre perd, en effet, dans son principe, toute raison d'être, dès lors que les communes reçoivent le pouvoir de décider au coup par coup des possibilités de construction hors des zones urbanisées.

Aux termes de cet examen, la Commission a décidé de proposer à votre Haute Assemblée, sur l'article 58 A, de se prononcer dans sa sagesse.

### Article 58

#### Plafond légal de densité

L'article 58 se propose de refondre sensiblement les règles en vigueur relatives au plafond légal de densité.

Le plafond légal de densité, introduit par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1975, définit le coefficient de densité au-delà duquel le droit de construire se trouve subordonné au versement à la collectivité d'une somme définie.

Il trouve son origine dans les propositions faites dans les années 1970 par le Professeur J.P. GILLI ou par d'autres courants doctrinaux préconisant une modification de la notion traditionnelle de droit de propriété.

M. GILLI suggérerait la création au-delà d'un "espace privé", d'un "espace public" appartenant à la collectivité et dont l'usage aurait été concédé moyennant une redevance annuelle.

En liaison avec une réflexion sur la décentralisation, d'autres observateurs suggéraient, pour leur part, de transférer la propriété du droit de construire, au-delà du plafond, à la commune. Le mécanisme retenu fut finalement plus modeste. Au-delà du plafond, le droit de construire ne devenait pas la propriété de la commune mais "relevait" de celle-ci. Quant au versement pour dépassement du plafond, il fut admis que celui-ci aurait lieu en une seule fois.

Le plafond légal de densité obéit en fait à quatre objectifs principaux présentés par les auteurs de la loi du 31 décembre 1975 :

- Il vise, en premier lieu, à transférer à la commune une partie de la rente foncière, l'objectif étant de limiter la spéculation foncière, notamment en centre ville où la pression est très forte.

C'est ainsi que le versement pour dépassement est fixé au prix du terrain qu'il aurait fallu acquérir pour respecter la limite de densité.

Du point de vue du coût global, il aboutit ainsi à transformer l'équation :

coût du terrain + coût de la construction

en l'équation équivalente :

(coût du terrain - versement pour dépassement du plafond)(1) + coût de la construction + versement pour dépassement du plafond.

Le plafond légal de densité se trouve donc sur ce point particulièrement "daté" puisque les phénomènes de spéculation caractérisaient nettement le début des années 1970, à une époque de pleine expansion où les préoccupations liées à la crise étaient inexistantes. L'attention était donc nettement tournée vers ces problèmes typiques d'une économie florissante.

- Le plafond légal de densité a également pour but de venir "en renfort" des règles d'urbanisme pour dissuader les constructions de trop grande hauteur. Si en effet le constructeur peut obtenir, dans certains cas, une dérogation à la législation sur les immeubles de grande hauteur, il peut se trouver en revanche limité dans ses ambitions par le versement pour dépassement qui s'élève à des sommes importantes dès lors qu'est atteinte une certaine hauteur de construction.

On remarquera que cette préoccupation visant les constructions de grande hauteur se trouve également

---

(1) C'est-à-dire coût final du terrain; le coût du terrain baisse en effet dès lors que le terrain est moins constructible.

correspondre à l'époque des années 1970 où "l'urbanisme des tours" suscitait de violentes polémiques.

- Le plafond se propose enfin, par le respect des droits acquis, de favoriser la réhabilitation des centres-villes. Le régime du plafond prévoit en effet que le versement n'est pas dû pour les dépassements déjà existants. Pour éviter le versement, le constructeur a donc intérêt à rénover l'immeuble plutôt qu'à le détruire et à construire en neuf.

- Le plafond vise enfin, dernier point mais point non négligeable, à procurer aux collectivités locales une ressource supplémentaire. D'après les informations recueillies par le rapporteur de votre Commission, cette ressource est toutefois extrêmement variable selon les communes. Pour beaucoup de communes la recette est faible.

Le plafond légal de densité constitue donc un dispositif original de politique d'urbanisme. Ce régime s'est toutefois vu contesté d'une manière croissante par un certain nombre d'intervenants : collectivités locales, constructeurs, l'objection principale portant sur le caractère dissuasif que semble avoir le plafond dans certaines circonstances.

En outre l'uniformité du plafond a été vivement critiquée. La loi de 1975 fixait le coefficient à 1 pour l'ensemble du territoire, et à 1,5 pour Paris.

Pour parer à ces objections, le législateur proposait dès 1983 une modification importante du régime. A l'occasion de la loi du 29 décembre 1982 (loi de finances pour 1983), les communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les établissements publics territoriaux intercommunaux pour le territoire des communes en faisant partie, étaient autorisés à porter le plafond de 1 à 2. La commune de Paris se voyait, pour sa part, autorisée à passer de 1,5 à 3.

Puis un décret du 17 juillet 1984 modifiait à nouveau le fonctionnement du régime pour prendre en compte l'évolution du droit de l'urbanisme. Enfin, la loi du 18 juillet 1985 offrait à toutes les communes le droit de moduler le plafond.

Mais pour avoir permis la modulation du plafond, le législateur n'en avait pas pour autant été jusqu'à revenir sur le régime pour prendre en compte les objections de principe qui y étaient apportées.

Tel est le pas que le présent projet vous propose de franchir. Le projet prévoit en effet de remettre aux communes

ou à leurs groupements compétents la maîtrise entière du système.

Le présent article 58 dispose ainsi que les communes ou leurs groupements compétents pourront instaurer, moduler ou supprimer à leur guise le plafond. Une légère restriction subsistera toutefois : dans le cas où le plafond serait instauré, les communes ne pourront fixer son niveau en dessous de 1 - 1,5 à Paris.

En outre, dans l'attente d'une décision de la commune ou du groupement compétent, le plafond actuel demeurera en vigueur.

L'article 58 prépare cependant, à l'évidence, la disparition du régime - c'est du moins ce qui apparaît de l'intention des auteurs du projet.

Cette modification du régime laisse bien évidemment intacts les coefficients d'occupation des sols parfois rapprochés -jusque dans la critique- du plafond légal de densité. Le régime du COS demeure toutefois très différent du régime des PLD. Le COS reste en effet une règle d'urbanisme impérative dont le dépassement ne peut être opéré que dans des conditions bien définies alors que le PLD souffre le dépassement moyennant le versement correspondant, jusqu'à la limite du COS éventuellement elle-même dépassée dans les cas prévus.

L'article 58 aménage enfin certaines modalités de calcul du PLD, notamment quant à la non-application du régime aux surfaces d'habitation.

Votre Commission approuve les dispositions du projet de loi qui transfèrent à la commune la décision en matière de PLD. Traitant de la densité et constituant à la fois une ressource des communes, la matière est à l'évidence de la compétence des communes. Elle vous proposera toutefois un amendement tendant à tirer les conséquences de ce transfert du point de vue du vocabulaire. Votre Commission vous proposera de débaptiser le plafond légal de densité et de prévoir à dater de la décision que pourra prendre la commune ou son groupement, la transformation du PLD en "limite locale de densité".

Sous réserve de cet amendement, et d'un amendement rédactionnel, votre Commission vous demande d'adopter conforme le présent article 58.

### **Art. 59**

#### **Modalités particulières relatives au plafond légal de densité**

Le code de l'urbanisme définit les modalités de calcul du plafond légal de densité. Pour l'essentiel, est rapportée la surface de plancher à la surface de terrain. Dans l'évaluation de la surface de plancher ne sont toutefois comprises que certaines portions du plancher de la construction de façon à ne pas pénaliser certains équipements occupant une partie du plancher et jugés nécessaires, soit à la construction en elle-même, soit à l'application de politiques particulières relatives à la construction. C'est ainsi que sont exclues du calcul de la surface du plancher, les surfaces nécessaires aux équipements destinés à maintenir l'hygiène des locaux.

Le présent article 59 se propose de soustraire à la surface du plancher les surfaces nécessaires aux équipements relatifs à l'isolation thermique et acoustique. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, ces équipements consistent essentiellement soit en des surfaces supplémentaires au sommet des constructions pour l'isolation thermique, soit en des surfaces supplémentaires nécessaires à l'épaississement des murs pour l'isolation thermique ou l'isolation acoustique.

Votre Commission rappellera l'utilité qu'il y a à poursuivre l'incitation aux économies d'énergie qui, pour être moins immédiatement nécessaires que lors des "chocs pétroliers", se révèlent encore indispensables au regard de notre balance des paiements. Quant à l'isolation acoustique, elle constitue évidemment un impératif pour la qualité de la vie.

Votre Commission vous demande d'adopter conforme le présent article.

### **Art. 60**

#### **Plan d'occupation des sols**

Le présent article comporte plusieurs modifications d'importance au régime des plans d'occupation des sols :

- dans un paragraphe I, ajouté lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, est proposée, en premier lieu, la

modification du contenu obligatoire des plans. Aux termes de ce paragraphe ne sont plus obligatoires dans les plans d'occupation des sols que les règles de zonage, les règles de construction devenant pour leur part facultatives au sein des plans.

**Cette disposition aboutit donc à dénaturer profondément les plans d'occupation des sols en les transformant en simples plans de zonage.**

La genèse de cette disposition est difficile à saisir. L'amendement semble avoir été tardif. En séance publique, il s'est vu opposer un avis défavorable du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement.

L'idée des auteurs de l'amendement paraît avoir été de simplifier le contenu des POS pour aller à l'encontre des difficultés rencontrées par les petites communes. Mais ces difficultés avaient été déjà vues lors de l'examen de l'article 58 A et réglées selon les modalités que l'on a rappelées.

La dénaturation des POS proposée par ce paragraphe paraît en outre particulièrement regrettable dès lors, notamment, qu'ont été élaborés ou prescrits, dans de nombreuses communes, des POS avec règles de construction.

Cette dénaturation, outre à affecter les documents essentiels de l'urbanisme de nos communes, aboutit aussi à une incohérence. Avec le système proposé, les communes qui n'auront pas prescrit de règles de construction mais seulement un plan de zonage, recevront des prérogatives quant à la délivrance de l'autorisation de construire.

Votre Commission vous propose donc d'adopter un amendement visant à supprimer le paragraphe I du présent article.

- L'article 60 propose, en second lieu, une modification au régime de l'enquête publique en ce qui concerne la révision du plan d'occupation des sols pour les emplacements réservés à la commune.

L'article propose que soit supprimée l'enquête publique dès lors que la commune décide la suppression ou la réduction d'un emplacement réservé prescrit à son profit par le plan d'occupation des sols, à condition qu'il ne s'agisse pas d'un terrain acquis par la commune.

L'origine de cette disposition se trouve, d'après les informations que votre rapporteur a demandées, dans les difficultés rencontrées dans certaines communes pour certains emplacements réservés, partiellement abandonnés à l'issue d'une procédure de préemption inachevée.

La situation rencontrée est la suivante : dans certaines communes, des emplacements réservés se trouvent prescrits sur plusieurs terrains attenants, emplacements dont l'intérêt disparaît.

Toutefois, la commune s'abstient de recourir à la procédure officielle de suppression ; elle ne révèle sa décision d'abandon que par des décisions ponctuelles de renoncement à préempter, faisant disparaître par là l'intérêt même de l'emplacement. Les propriétaires voisins, qui n'ont pas demandé l'acquisition à la commune, se trouvent pourtant toujours soumis à l'existence du droit de préemption sur la partie du terrain appartenant à l'emplacement réservé, alors que la commune a déjà exprimé au premier propriétaire sa décision d'abandon.

Les auteurs du projet de loi souhaitent donc mettre un terme à ce type de situation en incitant la commune à prescrire la suppression ou la réduction de l'emplacement réservé selon une formule simplifiée - sans enquête publique .

- L'article 60 propose enfin une disposition aux implications substantielles, relative à l'application anticipée des plans d'occupation des sols lorsque le conseil municipal prescrit la révision du plan.

L'application anticipée du nouveau plan d'occupation des sols paraît indéniablement utile dans la quasi totalité des cas, dès lors que les procédures de révision sont très longues et que ne sont souvent concernés par une révision effective que certaines parties du territoire communal ou certains points du POS. Le régime d'application anticipée existait d'ailleurs lorsque les plans d'occupation des sols étaient élaborés par l'Etat et les autorisations de construire délivrées par lui.

Lors de l'examen de la loi du 7 janvier 1983, il était apparu cependant souhaitable de supprimer ce régime dès lors qu'étaient transférées aux communes les responsabilités jusqu'alors détenues par l'Etat. Cette suppression n'était toutefois pas intervenue dans le corps même de la loi du 7 janvier 1983, mais avait été prévue quelques mois après par la loi du 22 juillet 1983. La crainte du législateur était que l'application du régime dit "de dérogation-anticipation" dans le

cas d'une procédure décentralisée puisse présenter des risques de contentieux.

Il aurait pourtant pu être envisagé de maintenir ce régime dans le cadre jusqu'alors fixé qui était assez nettement défini par la loi et qui avait même été quelque peu restreint par la jurisprudence.

C'est ce régime de dérogation-anticipation que le présent article 60 vous propose de rétablir. Les règles retenues sont les mêmes que celles qui existaient avant 1983 ; l'application du plan en cours d'établissement ne peut être décidée que :

- si les dispositions appliquées ne sont pas incompatibles avec les dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur ;

- si elles ne compromettent pas la réalisation d'un projet d'intérêt général ou l'application de règles particulières d'aménagement et d'urbanisme ;

- si elles n'ont pas pour objet ou pour effet de supprimer une protection édictée en faveur d'un espace boisé ou de réduire une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

L'article 60 renvoie à un décret pour ce qui est des autres règles que devra suivre le régime de dérogation-anticipation. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, ces règles devraient être celles qui étaient en vigueur jusqu'en 1983, et celles applicables en ce qui concerne les schémas directeurs en cours de modification introduites par la loi du 18 juillet 1985.

Votre Commission s'est toutefois demandée s'il ne conviendrait pas d'inclure dans le texte même de la loi quelques restrictions particulières afin d'éviter toute difficulté concernant des constructions litigieuses. Il existe un risque en effet que dans le cadre de la dérogation-anticipation soient construits un peu précipitamment certains édifices ou certains équipements qui se révéleront par la suite contraires au plan définitif ou, à tout le moins, peu compatibles avec lui. Or, le contentieux des constructions n'aboutit que rarement à la démolition effective des constructions édifiées à tort. Il pourrait donc être nécessaire d'écarter de l'application anticipée du plan les dispositions autorisant la construction. Votre Commission

n'a toutefois pas souhaité aller jusqu'à cette restriction. Elle a toutefois chargé son rapporteur de demander toute précision au Ministre, en séance publique, sur les garanties qui entoureront le régime nouveau.

En tout état de cause, le régime de dérogation-anticipation sera placé sous le contrôle du représentant de l'Etat qui pourra s'opposer à l'application anticipée, par avis motivé relatif à l'illégalité éventuelle de la délibération ayant autorisé ladite application.

Sous réserve des amendements qu'elle vous a proposés, auxquels elle vous suggérera d'ajouter un amendement d'ordre rédactionnel, votre Commission vous demande d'adopter conforme le présent article 60.

## Article 61

### Droit de préemption urbain

Le présent article propose une refonte sensible du régime du droit de préemption urbain (DPU) institué par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

La loi du 18 juillet a prévu la substitution aux régimes des zones d'intervention foncière et des zones d'aménagement différé, un dispositif de droit de préemption urbain applicable de droit sur l'ensemble des zones urbaines et des zones d'urbanisation future couvertes par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé.

Le droit de préemption urbain est également applicable de plein droit à l'intérieur d'un secteur sauvegardé ou d'une zone d'aménagement concerté dotée d'un plan d'aménagement de zone approuvé.

Le conseil municipal reçoit toutefois le droit de supprimer le DPU sur tout ou partie des zones concernées -la compétence en la matière appartenant cependant de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale chargé de l'élaboration des documents d'urbanisme-.

La loi du 18 juillet prévoit également que le droit de préemption urbain peut être instauré à l'intérieur de périmètres d'opérations d'intérêt national ou lorsqu'est pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de

travaux publics, sur demande de l'autorité administrative au conseil municipal. En cas de refus de ce dernier, la décision est prise par décret en Conseil d'Etat.

Ce régime a fait l'objet de vives critiques quant à son caractère automatique insusceptible de prendre en considération les objectifs effectifs d'urbanisation -et surtout d'urbanisation future- de la commune. Il semble aboutir en effet -dans la mesure où les décisions de suppression semblent difficiles à mettre en œuvre- à organiser un droit de préemption généralisé sur une superficie très supérieure (1.938.000 hectares) à la superficie actuelle des zones d'intervention foncière et des zones d'aménagement différé (1.258.000 hectares).

Il est donc proposé par le présent article de revenir à une meilleure sélectivité du mécanisme de préemption en confiant aux communes la maîtrise de l'établissement du droit de préemption urbain, à l'image de ce qui était prévu dans le régime des zones d'intervention foncière et dans celui des zones d'aménagement différé. Cette sélectivité devrait permettre en outre d'inciter les communes à une réflexion sur leur urbanisation future, d'autant que le phénomène du "zadage" avait déjà pris une extension semble-t-il excessive qui ne pouvait que se généraliser par l'application du DPU.

Votre Commission rappellera toutefois que le régime, quoique prévu par la loi du 18 juillet, n'est pas encore entré en vigueur. En effet, l'une des deux dispositions de la "proposition CLEMENT" qui a été examinée par votre Haute Assemblée au mois de juillet dernier et a abouti au vote de la loi du 17 juillet 1936 a consisté à différer l'entrée en vigueur du droit de préemption urbain qui devait intervenir incessamment.

Au présent article, l'Assemblée nationale a apporté deux modifications :

- une première modification constituée par le paragraphe II de l'article visant à corriger le texte de l'article L. 211-1 pour éviter tout équivoque quant à l'attribution aux communes de la maîtrise absolue du régime du DPU ;

- une deuxième modification beaucoup plus importante visant à restreindre la marge de manœuvre des communes s'agissant de l'application du DPU dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les lotissements.

L'objectif de cette deuxième modification est en effet, d'après les auteurs de l'amendement qui en est à l'origine, de stabiliser la situation de la ZAC et du lotissement au regard du DPU. Les auteurs de l'amendement ont en effet constaté que, dans certains cas, les investisseurs tendent à hésiter à s'engager sur des lotissements dans la période précédant les élections municipales, par crainte d'une orientation nouvelle de la commune pouvant se traduire par l'instauration d'un droit de préemption sur la ZAC ou le lotissement.

Les auteurs de l'amendement ont donc proposé que la suppression du droit de préemption urbain sur une ZAC ou un lotissement -suppression toujours possible en vertu du régime général du DPU proposé par le présent article- soit valable, en tout état de cause, pour une durée minimum de cinq ans.

Votre Commission s'est interrogée sur cette disposition. Il est vrai qu'il peut y avoir contradiction entre deux décisions émanant parfois de la même autorité -dans les communes dotées d'un POS-, l'une autorisant la ZAC ou le lotissement, l'autre instaurant éventuellement le droit de préemption. Il n'en demeure pas moins que, pour louable que soit la volonté des auteurs de l'amendement de résoudre cette contradiction, il n'est peut-être pas souhaitable de lier un conseil municipal à venir par une décision antérieure sur ce point particulier, dans la mesure où les ZAC ou les lotissements concernés pourront être des programmes contestés. Il est évident à l'inverse qu'un projet admis par l'ensemble de la commune n'est pas sujet à remise en cause à l'occasion d'une alternance municipale.

En outre, l'investisseur qui a éventuellement engagé des frais sur le lotissement peut toujours être indemnisé, s'il est institué, après l'autorisation de lotir, de nouvelles servitudes restreignant la portée de l'autorisation. Depuis une décision du Conseil d'Etat du 4 mars 1979 (*Ministre de l'Equipement Société anonyme Simottel*), l'instauration par l'autorité compétente de nouvelles servitudes supprimant ou restreignant le droit du lotisseur est susceptible d'ouvrir droit à indemnisation en faveur du lotisseur, la décision de lotir étant réputée créer des droits acquis.

Cette garantie pourrait donc suffire à rassurer les investisseurs qui seraient inquiets quant au devenir du lotissement. Il semble en outre qu'elle puisse s'appliquer aux ZAC.

Le mécanisme proposé paraît toutefois pouvoir présenter quelque utilité.

L'article 61 comporte enfin deux modifications d'ordre rédactionnel :

- une première modification visant à tirer les conséquences du transfert de compétences réalisé en matière de droit de préemption urbain sur le régime du droit de préemption dans les périmètres d'opérations d'intérêt national ou lorsqu'est pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics. Les principes existant en la matière sont maintenus : dans les cas précités, l'autorité administrative pourra demander à la commune d'intervenir pour permettre l'établissement du droit de préemption urbain -dans l'ancien système elle pouvait être sollicitée, rappelons-le, pour le rétablir, le cas échéant, dans ce cas-.

- L'article 61 apporte enfin une modification rédactionnelle concernant le champ d'application du DPU par transfert des dispositions de l'article L. 211-6 du Code de l'urbanisme au sein de l'article L. 211-1.

Votre Commission vous propose d'adopter conforme le présent article.

#### **Art. 61 bis**

#### **Dispositions transitoires relatives à la loi du 18 juillet 1985**

Le présent article se propose de compléter à "retardement" la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement pour prévoir un régime transitoire qui sera applicable lorsqu'entrera en vigueur le droit de préemption urbain et qu'aura donc lieu la substitution effective du régime du DPU aux régimes précédents.

L'article 61 bis vise également à préciser le régime de substitution des espaces naturels sensibles des départements à celui des périmètres sensibles, substitution qui a également été prévue par la loi du 18 juillet.

Pour l'essentiel, cet article se propose de valider les déclarations d'intention d'aliéner qui avaient été souscrites au titre des zones d'intervention foncière (ZIF) pour l'application du nouveau régime du DPU.

Il en sera de même des délégations qui avaient été accordées par le conseil municipal pour l'exercice du droit de préemption dans la ZIF.

Le paragraphe II se propose une démarche analogue en ce qui concerne les déclarations d'intention d'aliéner qui avaient été souscrites au titre de la législation sur les périmètres sensibles, afin que soit prise en considération la substitution des espaces naturels sensibles des départements auxdits périmètres sensibles.

Les paragraphes III, IV et V du présent article contiennent pour leur part des dispositions de coordination rendues nécessaires par les dispositions du projet de loi pour la mise en œuvre du DPU en matière d'emplacements réservés, de zones d'aménagement concerté et d'espaces naturels sensibles des départements.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement d'ordre rédactionnel.

## **Art. 62**

### **Plan d'aménagement de zone**

L'article 62 du projet de loi vise à simplifier la procédure d'élaboration des plans d'aménagement de zone des zones d'aménagement concerté, sous certaines conditions.

Les zones d'aménagement concerté (ZAC), créées par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967, constituent des espaces à l'intérieur desquels l'aménagement à venir est réalisé en concertation entre la collectivité responsable et les investisseurs intéressés.

Dans les communes dotées d'un POS, les ZAC ne peuvent être établis que dans les zones urbaines ou d'urbanisation future. Chaque ZAC doit être dotée d'un plan d'aménagement de zone (PAZ).

L'élaboration du projet de PAZ est confiée à la collectivité qui a créé la ZAC, en association avec l'Etat, la commune ou, à leur demande, la région et le département. Tout organisme ou association ayant compétence en matière d'urbanisme, de construction ou d'aménagement peut être consulté sur le plan.

Quant au représentant de l'Etat, il est chargé de porter à la connaissance de la collectivité qui a pris l'initiative de la ZAC,

les prescriptions, servitudes et dispositions relatives au POS s'il en existe un et de communiquer toutes les informations qu'il juge utiles à l'élaboration du PAZ.

Le PAZ est ensuite soumis à enquête publique.

La simplification proposée par le présent article tend à aligner le régime d'élaboration du PAZ sur le régime de modification du POS, dès lors que le projet de PAZ ne porte pas atteinte à l'économie générale du POS, ne concerne pas les espaces boisés classés et ne comporte pas de graves risques de nuisances.

Cette simplification supprime donc toutes les phases ci-dessus rappelées, jusqu'à l'enquête publique.

Le projet est en effet, dans ce cas, directement soumis à enquête publique. Il s'agit donc d'une simplification.

Votre Commission vous propose d'adopter le présent article 62.

### **Art. 63**

#### **Lotissement Permis de construire**

Le présent article se propose, dans le même esprit que l'article 61 paragraphe I-ter, de stabiliser la situation du lotissement.

La genèse de cet objectif a été présentée lors de l'examen dudit paragraphe I-ter.

Le présent article propose d'écarter pendant cinq ans l'application des nouvelles règles d'urbanisme sur le lotissement -le permis de construire ne pouvant être pendant cette période, aux termes de l'article, refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions intervenues postérieurement à l'autorisation de lotir-.

Pour les raisons qu'elle a indiquées lors de l'examen du paragraphe I-ter de l'article 61, votre Commission vous demande d'adopter le présent article.

## **Titre II et IV**

**(articles 56 et 57 et 64 à 67)**

### **H L M**

Les titres II et IV du projet de loi se proposent d'apporter des modifications importantes en ce qui concerne le patrimoine immobilier des organismes HLM (titre II) et les modalités de fonctionnement des organismes (titre IV).

Votre Commission vous a indiqué dans l'introduction du présent rapport qu'elle vous proposerait de vous remettre sur les dispositions de ces deux titres, aux indications des commissions saisies pour avis -Commission des Affaires économiques et Commission des Affaires sociales- sous réserve de sous-amendements éventuels qu'elle pourrait proposer.

Votre Commission se limitera donc à une présentation rapide des dispositions contenues dans ces titres.

Le titre II a pour objet de refondre les dispositions de la loi du 2 novembre 1983 relatives à la vente des logements HLM, qui avaient elles-mêmes modifié les procédures prévues en la matière par la loi du 10 juillet 1965. Ses dispositions concernent essentiellement la vente, la démolition ou la transformation d'usage des immeubles HLM.

La loi de 1965 ouvrait déjà aux organismes HLM la possibilité de vendre certaines parties de leur patrimoine. Des conditions assez strictes encadraient toutefois ces procédures, et subordonnaient les opérations à l'initiative du locataire.

La loi de 1983 avait tenté de simplifier ces procédures pour répondre à un besoin devenu sans cesse plus urgent en raison de la dégradation de nombreux immeubles pourtant parfois récents. Le déclassement du parc HLM nécessitait à l'évidence d'ouvrir plusieurs possibilités de vente, de démolition ou de transformation d'usage.

La loi de 1983 devait cependant définir une procédure encore assez stricte subordonnant la vente des logements HLM à l'accord de plusieurs autorités : organisme propriétaire, commune du lieu d'implantation, représentant de l'Etat, fixant des délais assez longs, limitant les opérations à certains

immeubles et prévoyant plusieurs conditions particulières d'encadrement les procédures fixées.

Le présent projet propose plusieurs assouplissements du texte de 1983 sur ces différents points. C'est ainsi que les articles 56 et 57 du projet redéfinissent plusieurs conditions préalables aux opérations.

L'article 56 simplifie en premier lieu la procédure de cession des logements sociaux. Ces cessions ne seront subordonnées qu'à une décision de l'organisme propriétaire et à l'accord du représentant de l'Etat dans le département, et à l'avis de la commune d'implantation, auxquels s'ajouteront sur un amendement adopté à l'Assemblée nationale les avis des collectivités ayant accordé leur garantie. Le représentant de l'Etat pourra s'opposer à la vente dans certaines conditions :

- lorsque la vente aura pour effet de réduire de manière excessive le patrimoine locatif de l'organisme ou le parc de logements sociaux de la commune ;
- lorsqu'elle sera de nature à détériorer la situation économique et financière de l'organisme vendeur ;
- lorsqu'elle portera sur des logements et immeubles insuffisamment entretenus.

Toutefois, dans certaines circonstances économiques ou sociales, la vente pourra être autorisée en-deçà des conditions d'ancienneté définies.

L'ensemble de ces dispositions sera toutefois réservé par priorité à l'acquisition par le locataire de son logement, conformément à l'objectif du projet qui s'attache à l'accession à la propriété pour les catégories à faibles revenus. Lorsqu'il s'agira d'un logement vacant, la proposition d'acquisition sera faite par priorité aux locataires de l'organisme dans le département. Faute d'acquéreur prioritaire, le logement pourra être offert à toute autre personne physique. Il pourra aussi être vendu à un autre organisme HLM ou à une société d'économie mixte.

Une condition d'occupation sera exigée de l'acquéreur ; celui-ci sera en effet obligé d'occuper pendant cinq ans l'appartement ou la maison acquis -cette condition pouvant susciter sans doute quelques difficultés d'application-. Le prix de vente sera fixé par l'organisme propriétaire mais ne pourra être inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines -

sauf. en cas de vente à un autre organisme HLM ou à une société d'économie mixte-.

La vente entraînera des conséquences quant aux remboursements des emprunts éventuellement contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration du bien. Ces emprunts seront immédiatement exigibles. Toutefois, lorsque la vente sera faite à l'un de ses locataires, l'organisme continuera à rembourser les prêts comportant une aide de l'Etat selon l'échéancier initialement prévu sous réserve que les remboursements continuent à être garantis. Dans ce cas l'acquéreur pourra se libérer d'une partie du prix de vente par des versements échelonnés.

Un décret en Conseil d'Etat précisera cependant les modalités de ce remboursement. Dans le cas d'une vente à un autre organisme HLM ou à une société d'économie mixte les emprunts seront transférés avec maintien des garanties y afférentes sauf opposition des garants dans les trois mois suivant la notification du projet de transfert. Les conditions de remboursement seront plus strictes dans les autres cas.

L'article 56 prévoit également la possibilité pour les organismes HLM de transformer l'usage des immeubles relevant de leur responsabilité. C'est ainsi que des ventes ou des locations pourront être consenties à des commerces ou services pour parvenir à la réhabilitation de certains quartiers, mais aussi pour permettre aux organismes HLM de conserver certaines ressources dans des immeubles parfois devenus impropres à l'habitation.

L'article 56 prévoit enfin de simplifier les procédures de démolition. Ces procédures aboutiront à satisfaire le souhait de beaucoup qui estiment que doivent être détruits certains immeubles devenus tout à fait inhumains ou restés très inesthétiques. Elles permettront aussi de supprimer la charge que représente la gestion de certains immeubles particulièrement vétustes devenus quasiment inhabitables et insusceptibles d'être achetés. Les conditions de démolition seront cependant strictes puisque l'accord du représentant de l'Etat sera demandé -comme pour les cessions- mais aussi celui des garants des prêts. Les autres conditions de cette procédure seront définies par décret en Conseil d'Etat.

L'ensemble du dispositif proposé dans l'article 56 paraît ouvrir la voie à une politique nouvelle du logement social fondée

sur la réhabilitation, mais aussi la restauration de la situation financière d'organismes HLM aujourd'hui en difficulté.

L'article 57 définit pour sa part les conditions d'entrée en vigueur de l'article 56 et organise un régime transitoire particulier.

Les articles 64 à 67 du projet de loi se proposent pour leur part de simplifier certaines règles de fonctionnement des organismes HLM.

L'article 64 prévoit le recours aux règles de la comptabilité privée pour les offices publics d'aménagement et de construction, en liaison avec l'article 64 bis -introduit par l'Assemblée nationale- qui précise certaines modalités de ce recours.

L'article 65 a été supprimé par l'Assemblée nationale. Il avait pour objet de permettre le transfert du patrimoine des offices HLM à des sociétés anonymes d'HLM ou à des sociétés d'économie mixte locales et pour but de simplifier le fonctionnement des OPAC. L'Assemblée nationale a toutefois préféré s'en tenir à la simplification de l'article 64 en ce qui concerne le fonctionnement desdits offices.

L'article 66 prévoit de remplacer les clauses des statuts des sociétés anonymes d'HLM par des clauses-types. Cette modification permettra de mieux adapter ces clauses à la nature des activités et à la mission des sociétés concernées.

L'article 67 enfin permet que soit inscrite une hypothèque légale au profit du fonds de garantie géré par la Caisse de garantie du logement social, lorsqu'il apporte sa garantie aux opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration réalisées par les organismes ou les sociétés HLM. Cette disposition aura toute son utilité dans les cas où ne pourra être obtenue la garantie d'une collectivité locale.

L'article 67 réduira le coût de cette garantie en substituant à une hypothèque conventionnelle éventuelle cette hypothèque légale.

## INTITULE

L'intitulé du projet de loi vise l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

Votre Commission vous a déjà fait part de sa surprise de ne pas voir mentionnées dans l'intitulé les dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement foncier figurant dans le texte, et qui constituent une part très importante du projet de loi.

Cette lacune est d'autant plus surprenante que ces dispositions figurent sous un intitulé explicite, celui du Titre III : Mesures destinées à favoriser le développement de l'offre foncière.

Votre Commission estime donc qu'il convient de modifier l'intitulé du projet de loi.

D'un point de vue plus général, elle s'est aussi interrogée sur la nature même de cet intitulé dont les termes constituent davantage l'énoncé d'objectifs économiques que la description de dispositions législatives. Il aurait sans doute été préférable que l'intitulé se réfère explicitement aux législations concernées plutôt qu'aux objectifs des auteurs du projet.

Cela dit, quels que soient les inconvénients de cet "effet d'annonce", votre Commission se limitera à rester dans l'esprit retenu par les auteurs du projet de loi quant à la mention d'objectifs économiques dans l'intitulé du projet.

Pour tenir compte de la lacune concernant l'offre foncière, votre Commission vous proposera donc d'ajouter aux termes actuels de l'intitulé la mention des mesures destinées à développer l'offre foncière.

\*  
\* \* \*

Sous le bénéfice des observations du présent rapport et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Lois vous demande de bien vouloir adopter les titres III, II et IV du présent projet.