

# N° 51

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la défini-  
tion et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.*

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL et EXAMEN DES ARTICLES**

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legend, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Michel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean Marie Bouloux, Amedée Prouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Giérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyratitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2096, 2207 et in-8°615.

Sénat : 435 (1984-1985).

---

Urbanisme.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	13
<b>TITRE PREMIER -- PRINCIPES DE L'AMENAGEMENT</b> .....	13
<i>Article premier : Principes généraux de l'aménagement</i> .....	13
Article L. 300-1 du Code de l'urbanisme : Définition de l'aménagement .....	13
Article L. 300-2 du Code de l'urbanisme : Concertation .....	14
Article L. 300-3 du Code de l'urbanisme : Publicité des demandes d'autorisations .....	17
Article L. 300-4 du Code de l'urbanisme : Conditions d'interventions des opérateurs .....	18
<i>Article 2 : Sursis à statuer à l'occasion des opérations d'aménagement</i> .....	19
<b>TITRE II — REFORME DES INSTRUMENTS FONCIERS</b> .....	21
<i>Article 3 : Evaluation des biens expropriés</i> .....	21
<i>Article 4 : Evaluation des terrains réservés</i> .....	24
<i>Articles 5 à 9 : Présentation générale des droits de préemption</i> .....	27
<i>Article 5 : Objet des droits de préemption</i> .....	32
<i>Article 6 : Droit de préemption urbain</i> .....	32
Article L. 211-1 du Code de l'urbanisme : Champ d'application .....	33
Article L. 211-2 du Code de l'urbanisme : Délégation .....	34
Article L. 211-3 du Code de l'urbanisme : Substitution de l'Etat à la commune .....	34
Article L. 211-5 du Code de l'urbanisme : Droit de délaissement .....	35
Article L. 211-6 du Code de l'urbanisme : Extension particulière du droit .....	36
Article L. 211-7 du Code de l'urbanisme : Modalités d'application .....	37
<i>Article 7 : Zones d'aménagement différé</i> .....	37
Article L. 212-1 du Code de l'urbanisme : Création des Z.A.D. .....	37
Article L. 212-2 du Code de l'urbanisme : Droit de préemption .....	38
Article L. 213-3 du Code de l'urbanisme : Droit de délaissement .....	39
Article L. 212-4 du Code de l'urbanisme : Délégation .....	39
Article L. 212-5 du Code de l'urbanisme : Modalités d'application .....	39
<i>Article 8 : Dispositions communes aux droits de préemption</i> .....	40
Article L. 213-1 du Code de l'urbanisme : Biens soumis aux droits de préemption .....	40
Article L. 213-2 du Code de l'urbanisme : Déclaration d'intention d'aliéner .....	41
Article L. 213-2 bis du Code de l'urbanisme : Contrat de location-accession .....	42
Article L. 213-3 du Code de l'urbanisme : Déléataires des droits de préemption .....	42
Article L. 213-4 du Code de l'urbanisme : Fixation du prix .....	43
Article L. 213-5 du Code de l'urbanisme : Effets des droits de préemption .....	45

Article L. 213-6 du Code de l'urbanisme : Date de référence .....	45
Article L. 213-7 du Code de l'urbanisme : Renonciation à la transaction .....	46
Article L. 213-8 du Code de l'urbanisme : Conséquence de la renonciation à l'exercice des droits de préemption .....	47
Article L. 213-9 du Code de l'urbanisme : Information et protection des occupants .....	47
Article L. 213-10 du Code de l'urbanisme : Information et protection des occupants .....	47
Article L. 213-11 du Code de l'urbanisme : Droit de rétrocession .....	48
Article L. 213-12 du Code de l'urbanisme : Action en dommages-intérêts .....	49
Article L. 213-13 du Code de l'urbanisme : Registre communal .....	50
Article L. 213-14 du Code de l'urbanisme : Paiement du prix .....	50
Article L. 213-15 du Code de l'urbanisme : Jouissance du bien .....	51
Article L. 213-16 du Code de l'urbanisme : Utilisation de biens préemptés .....	51
Article L. 213-17 du Code de l'urbanisme : Substitution du droit de préemption urbain au droit de préemption Z.A.D. ....	51
Article L. 213-18 du Code de l'urbanisme : Modalités d'application du chapitre .....	52
<b>Article 9 : Dispositions transitoires ; date d'entrée en vigueur des articles relatifs aux droits de préemption</b> .....	52
<b>Article 10 : Réserves foncières</b> .....	53
<b>Article 11 : Espaces naturels sensibles</b> .....	54
Article L. 142-1 du Code de l'urbanisme : Compétence du département pour la politique des espaces naturels sensibles .....	55
Article L. 142-2 du Code de l'urbanisme : Taxe départementale des espaces naturels sensibles .....	56
Article L. 142-3 du Code de l'urbanisme : Zones de préemption .....	59
Article L. 142-4 du Code de l'urbanisme : Déclaration préalable à toute aliénation .....	62
Article L. 142-5 du Code de l'urbanisme : Fixation du prix d'acquisition .....	62
Article L. 142-6 du Code de l'urbanisme : Exportation d'un bien soumis au droit de préemption .....	63
Article L. 142-7 du Code de l'urbanisme .....	63
Article L. 142-8 du Code de l'urbanisme : Rétrocession d'un terrain préempté .....	64
Article L. 142-8 bis du Code de l'urbanisme : Actions en dommages-intérêts .....	64
Article L. 142-9 du Code de l'urbanisme : Registre ouvert par le département .....	65
Article L. 142-10 du Code de l'urbanisme : Aménagement des terrains acquis .....	65
Article L. 142-11 du Code de l'urbanisme : Mesures de protection en l'absence de P.O.S. ....	66
Article L. 142-12 du Code de l'urbanisme : Autorisation préalable des divisions volontaires de propriétés foncières .....	67
Article L. 142-13 du Code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat .....	68
<b>Article 12 : Entrée en vigueur des dispositions relatives aux espaces naturels sensibles des départements</b> .....	68
<b>Article 13 : Communication d'informations par l'administration fiscale</b> .....	69
<b>TITRE III — DECENTRALISATION ET SIMPLIFICATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES</b> .....	70
<b>Article 14 : Zones d'aménagement concerté</b> .....	70
<b>Article 15 : Restauration immobilière</b> .....	72
<b>Article 16 : Protection des occupants</b> .....	73
Article L. 314-1 du Code de l'urbanisme : Champ d'application des dispositions relatives à la protection des occupants .....	74

Article L. 314-2 du Code de l'urbanisme : Obligation de la personne publique en cas d'éviction définitive des occupants.....	75
Article L. 314-3 du Code de l'urbanisme : Obligations de la personne publique en cas d'éviction provisoire des occupants.....	76
Article L. 314-4 du Code de l'urbanisme : Obligations en cas de maintien sur place des occupants.....	77
Article L. 314-5 du Code de l'urbanisme : Droit de réinstallation des commerçants, artisans et industriels définitivement évincés.....	78
Article L. 314-6 du Code de l'urbanisme : Indemnisation afférente à l'activité des commerçants et artisans.....	79
Article L. 314-7 du Code de l'urbanisme : Modalités d'exercice du droit au logement et du droit à la réintégration.....	80
Article L. 314-8 du Code de l'urbanisme : Changement d'activité lors de la réintégration après éviction provisoire.....	81
Article L. 314-9 du Code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat.....	81
<i>Article 17 : Délai de prescription de l'action en justice en matière de lotissements.....</i>	<i>81</i>
<i>Article additionnel après l'article 17.....</i>	<i>82</i>
<i>Article 18 : Division d'un ensemble immobilier bâti.....</i>	<i>83</i>
<i>Article 19 : Associations foncières urbaines.....</i>	<i>83</i>
<b>TITRE IV - FINANCEMENT DE L'AMENAGEMENT.....</b>	<b>86</b>
<i>Article 20 : Modification du régime de la taxe locale d'équipement.....</i>	<i>86</i>
<i>Article 21 : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol.....</i>	<i>89</i>
Article L. 332-6 du Code de l'urbanisme : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles des constructeurs.....	90
Article L. 332-6 bis du Code de l'urbanisme : Énumération des participations à la réalisation d'équipements publics.....	91
Article L. 332-7 du Code de l'urbanisme : Absence d'effets de l'illégalité des prescriptions exigeant des participations sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire.....	92
Article L. 332-8 du Code de l'urbanisme : Participation spécifique en cas de réalisation d'équipements publics exceptionnels.....	93
Article L. 332-9 du Code de l'urbanisme : Participation forfaitaire des constructeurs dans les secteurs d'aménagement.....	94
Article L. 332-10 du Code de l'urbanisme : Forme et conditions de recouvrement de la participation prévue à l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme.....	95
Article L. 332-11 du Code de l'urbanisme : Révision de la participation forfaitaire prévue à l'article L. 332-9 du Code de l'urbanisme. Restitution des participations versées en cas de non-réalisation des équipements publics prévus.....	96
Article L. 332-12 du Code de l'urbanisme : Conditions d'application des articles L. 332-6 et L. 332-7 du Code de l'urbanisme aux lotisseurs et aux associations foncières urbaines de remembrement.....	97
Article L. 332-13 du Code de l'urbanisme : Délégation de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale.....	98
Article L. 332-14 du Code de l'urbanisme : Décrets en Conseil d'Etat.....	98
<i>Article 22 : Section III du chapitre II du titre III du Livre III de la première partie (législative) du Code de l'urbanisme.....</i>	<i>99</i>
Article L. 332-15 du Code de l'urbanisme : Equipements propres dont la réalisation peut être exigée des bénéficiaires d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol.....	99
Article L. 332-16 du Code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat.....	100

<b>Article 23 : Dispositions diverses et transitoires relatives aux prélèvements liés à la construction</b> .....	100
<b>TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	103
<b>Article 24 : Dispositions de coordination relatives au Code de l'urbanisme</b> .....	103
<b>Article 25 : Dispositions de coordination relatives au Code des communes</b> .....	110
<b>Article 26 : Compétences des organismes d'habitations à loyer modéré</b> .....	111
<b>Article 27 : Définition et modalités de contrôle des règles d'attribution des locaux construits par les organismes d'habitation à loyer modéré</b> .....	116
Article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation : Conditions d'attribution fixées par décret en Conseil d'Etat .....	116
Article L. 441-2 du Code de la construction et de l'habitation : Etablissement du règlement départemental .....	119
<b>Article 27 bis nouveau : Logements destinés aux personnes jeunes</b> .....	121
<b>Article 28 : Dispositions transitoires relatives aux opérations de rénovation urbaine</b> .....	122
<b>Article 29 : Modification de l'article 3 de loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948</b> .....	123
<b>Article 30 : Procédure d'expropriation des immeubles non insalubres compris dans un périmètre d'insalubrité</b> .....	123
<b>Article 31 : Modification de la loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres</b> .....	123
<b>Article 32 : Modification de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille</b> .....	124
<b>Articles additionnels après l'article 32</b> .....	124
1 ) Modification de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.....	124
2 ) Mesure de coordination pour l'article 207 du Code Général des impôt.....	125

## SIGLES

A.I.U. : Association foncière urbaine
D.I.A. : Déclaration d'intention d'aliéner
D.P.U. : Droit de préemption urbain
H.I.M. : Habitation à loyer modéré
M.D.A. : Mise en demeure d'acheter
O.P.A.C. : Office public d'aménagement et de construction
P.A.Z. : Plan d'aménagement de zone
P.O.S. : Plan d'occupation des sols
S.E.M. : Société d'économie mixte
Z.A.C. : Zone d'aménagement concerté
Z.A.D. : Zone d'aménagement différé
Z.I.F. : Zone d'intervention foncière

Mesdames, Messieurs,

A parcourir le projet de loi déposé en mai dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale, on ne peut que ressentir l'étonnement qu'éprouve le consommateur à l'ouverture d'un coffret rutilant dont le contenu est bien loin de répondre à la splendeur du contenant. Quelle différence, en effet, entre le titre claironnant de ce « projet de loi pour un renouveau de l'aménagement » et les dispositions - intéressantes certes, mais limitées - qu'il renferme !

Cette contradiction entre l'appellation et le dispositif de ce projet - qui a suffisamment frappé l'Assemblée nationale pour qu'elle adopte le nouveau titre, plus discret, de « projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement » - n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat de la longue et difficile genèse de ce texte.

### **Une élaboration difficile**

Les deux idées principales constituant le fondement des dispositions que l'on trouve dans ce projet de loi sont, d'une part, la nécessité de rajeunir, compte tenu de l'expérience acquise et des nouvelles orientations de l'urbanisation, la législation relative aux procédures et aux outils de l'aménagement et, d'autre part, la volonté de compléter l'œuvre de décentralisation entreprise en matière d'urbanisme.

La nécessité d'adapter les procédures existantes avait déjà entraîné, en juin 1979, le dépôt d'un projet de loi sur le bureau du Sénat et, sur certains points, le projet qui est aujourd'hui soumis à notre assemblée est le digne héritier de ce premier texte mort-né.

Quant à la volonté de compléter l'œuvre de décentralisation, elle s'explique par le fait que le gouvernement a voulu étaler dans le temps ce processus. Ainsi que l'expliquait à l'Assemblée nationale, le 21 juin dernier, le ministre de l'urbanisme et du logement :

« 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, 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. »

C'est en effet en août 1982 que fut lancée, à la demande du ministre de l'urbanisme et du logement, une grande consultation à propos du projet de loi aménagement, sous le titre de « projet de quartier ». Le « dossier de consultation », adressé à plus d'un millier d'exemplaires aux associations d'élus, aux professionnels, aux administrations et aux syndicats, nous livre les trois raisons d'être d'une nouvelle loi :

- aller jusqu'au bout de la décentralisation ;
- adopter, si possible simplifier, certaines procédures existantes, en tenant compte des leçons du passé ; **rajouter à la panoplie actuelle quelques outils nouveaux** ;
- légitimer une démarche nouvelle par l'animation publique d'un projet.

Un rapport de synthèse devait, en mai 1983, exposer les conclusions de cette grande consultation.

C'est là que s'arrête la phase publique des travaux préparatoires à ce projet de loi. Or, autant la discussion parlementaire d'un texte législatif se fait au grand jour - et c'est bien là une des garanties fondamentales qu'offrent les démocraties parlementaires -, autant les arbitrages interministériels en amont du dépôt d'un projet de loi restent le plus souvent dans l'ombre. Peut-être les savants travaux d'un adepte de la science administrative nous apprendront-ils un jour les péripéties du projet de loi de quartier depuis le terme de cette consultation préalable jusqu'au dépôt, en mai dernier, du projet pour un renouveau de l'aménagement, mais on ne peut en tout cas que remarquer la modestie du second par rapport au premier. La redevance d'équipement, la décentralisation de la déclaration d'utilité publique, la prescription de travaux pour cause d'utilité publique, les friches industrielles sont autant de thèmes du projet de quartier qui ont totalement disparu du projet pour le renouveau de l'aménagement.

Dès lors ce dernier se caractérise essentiellement par la poursuite de la décentralisation et par la recherche d'une simplification des procé-

dures, deux démarches fort louables, mais insuffisantes à fonder un « renouveau » de l'aménagement. La chose n'a pas échappé à l'Assemblée nationale qui, fort sagement, a modifié le titre de ce projet qui s'intitule désormais « projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ».

### **Un projet intéressant, mais hétéroclite**

La modestie relative de ce projet de loi ne doit cependant pas en dissimuler l'intérêt. Celui-ci, il est vrai, peut être masqué de prime abord par l'importance même du dispositif de ce texte (qui, dans sa transmission au Sénat à la suite du vote de l'Assemblée nationale, s'étend sur 88 pages), par sa technicité qui en rend l'approche difficile ainsi que par la grande hétérogénéité de l'ensemble.

A vrai dire, il est pratiquement impossible d'exposer clairement en peu de mots les grands traits de ce projet tant il contient des dispositions de natures différentes.

Le sommaire n'est guère éclairant et l'énumération des cinq titres qu'il comporte n'informe guère :

- **titre premier** : Principes de l'aménagement ;
- **titre II** : Réforme des instruments fonciers ;
- **titre III** : Décentralisation et simplification des instruments juridiques ;
- **titre IV** : Financement de l'aménagement ;
- **titre V** : dispositions diverses (qui, pour être diverses, n'en ont pas moins une grande importance comme nous le verrons plus loin à propos de l'attribution des appartements des organismes d'H.I.M.).

Le ministre de l'urbanisme et du logement, présentant le texte à l'Assemblée nationale, le 21 juin dernier, ne dut pas énumérer moins de **deux motivations** :

- la décentralisation ;
- l'adaptation aux nouvelles données urbaines et aux nouveaux besoins en matière d'aménagement et d'organisation des villes :

et de **quatre objectifs** :

- favoriser les initiatives locales pour mieux prendre en compte les besoins des citoyens ;

- améliorer les garanties offertes au citoyen, qu'il soit propriétaire ou occupant ;
- assouplir, simplifier, clarifier les procédures pour redonner aux partenaires locaux le goût d'entreprendre ;
- élargir et diversifier l'offre foncière en facilitant l'ouverture à l'urbanisation des zones dites urbanisables à terme.

Encore l'énoncé de ces deux motivations et de ces quatre objectifs ne suffit-il pas à permettre une bonne appréhension des éléments divers de ce texte.

Votre rapporteur ne cherchera pas à ramasser ici en quelques grands thèmes le contenu de ce texte, qui sera développé à l'occasion de l'examen des articles, mais il se doit d'énumérer les apports qu'il y a découverts et qui l'amènent à juger favorablement l'ensemble du projet.

Parmi ceux-ci, il faut citer tout d'abord **la poursuite de la décentralisation** en faveur des communes dotées d'un plan d'occupation des sols. Sur ce point, le présent projet de loi constitue, sans nul doute, un volet supplémentaire du transfert des compétences. Il respecte d'ailleurs généralement les principes qui ont fondé ce transfert ; c'est ainsi que la décentralisation ne s'opère qu'en faveur des communes qui ont planifié leurs sols ; qu'une collectivité locale ne peut imposer sa tutelle sur une autre collectivité locale ; que l'Etat conserve son pouvoir d'intervention, après consultation, dans les communes qui ne se sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé ; enfin que l'Etat garde la possibilité de faire prévaloir les objectifs d'intérêt national.

Votre rapporteur croit utile de faire mention ici des chiffres relatifs à la planification des sols. Au 1<sup>er</sup> octobre 1984, il y avait :

- 12 126 P.O.S. prescrits, intéressant 13 554 communes et concernant 275 000 km<sup>2</sup> ;
- 7 395 P.O.S. rendus publics (8 674 communes et 148 386 km<sup>2</sup>) ;
- 5 945 P.O.S. approuvés (6 889 communes et 119 566 km<sup>2</sup>).

Mais le plus intéressant tient sans doute à l'accroissement considérable du nombre des communes ayant prescrit un plan d'occupation des sols depuis qu'est intervenue la loi — ô combien incitatrice — du 7 janvier 1983. Alors qu'en 1981 seulement 164 communes et, en 1982, seulement 182 communes avaient prescrit un plan, ce nombre a atteint

712 en 1983. Et ce mouvement en faveur de la planification spatiale semble se poursuivre en 1984.

Le présent projet, qui décentralise en faveur des communes dotées d'un plan d'occupation des sols les procédures de la zone d'aménagement concerté, de la restauration immobilière et des instruments de préemption (c'est-à-dire les procédures d'aménagement autres que le lotissement qui a déjà été décentralisé par la loi du 7 janvier 1983), devrait renforcer l'incitation, déjà puissante, en faveur de la planification de sols.

Il convient de mentionner ensuite **la substitution d'une politique d'objectifs** — plus claire et plus compréhensible pour les habitants comme pour les aménageurs et pour les collectivités publiques elles-mêmes — à la politique précédente qui était essentiellement fondée sur des procédures et sur la définition de périmètres. Les dispositions qui figurent dans ce texte devraient permettre de mieux affirmer le dessein que poursuit la collectivité qui décide une opération d'aménagement et de mieux faire apparaître la vision qu'elle a de l'avenir de ses habitants. Elles devraient ainsi contribuer à assurer la primauté du politique par rapport au technique. Votre commission se doit toutefois de souligner que la rédaction qui est transmise au Sénat met trop exclusivement l'accent sur l'action purement urbaine et donne le sentiment d'ignorer le monde rural ; elle vous proposera en conséquence de modifier la rédaction du texte proposé pour l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, qui définit l'aménagement, afin de bien préciser que celui-ci concerne aussi bien nos bourgs et nos villages que nos grandes agglomérations. L'aménagement ne doit pas utiliser le monde rural au profit des villes, il doit le sauvegarder et l'ordonner dans un souci global d'harmonisation.

Au nombre des éléments positifs de ce projet figure également **la recherche d'une concertation** profonde et suivie avec les habitants et avec les diverses parties prenantes à l'aménagement. Nous savons tous qu'un effort est nécessaire afin de réconcilier la ville avec ses habitants. Sans doute beaucoup de communes lançaient-elles spontanément de grandes actions de concertation, mais ce projet a le mérite de rendre obligatoire cette concertation pour toute modification du plan d'occupation des sols ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future, pour toute création d'une zone d'aménagement concerté et pour toute opération d'aménagement de quelque envergure ; et il a la sagesse de laisser à la discrétion des communes le soin de déterminer les modalités de cette concertation.

On ne peut encore que se féliciter des mesures qui tendent à **la simplification des procédures**, à commencer par la fusion des deux droits de préemption utilisés par les communes (droit de préemption des zones d'intervention foncière et droit de préemption des zones d'aménagement différé) en un droit de préemption urbain et par la clarification qui est apportée au régime des participations des constructeurs.

Le texte propose en outre une **adaptation des procédures** aux besoins d'un urbanisme qui ne vise plus à la réalisation de grands ensembles, mais cherche à mener plutôt des opérations plus fines, voire ponctuelles. Or, ce sont bien là les opérations qui répondent tout à la fois aux capacités du moment et aux souhaits des populations. C'est ainsi que la rénovation urbaine, procédure lourde et complexe, est abrogée tandis que la restauration immobilière est assouplie afin qu'elle puisse mieux s'adapter à la diversité des immeubles et des problèmes qu'ils posent.

On y trouve encore une codification des mesures de **protection des occupants**. Cette codification était une nécessité car les dispositions applicables étaient éparses dans de nombreux textes et il était bien difficile au citoyen de ne pas s'égarer dans ce maquis juridique. La clarification opérée par le projet se révèle en outre protectrice des droits des occupants car elle retient systématiquement la disposition qui leur est la plus favorable, en en étendant, le cas échéant, le champ d'application.

Enfin, le projet refond la législation relative aux **périmètres sensibles** en modifiant tout à la fois les modalités de création de ces périmètres, la procédure du droit de préemption qui y est applicable et les règles relatives à la taxe départementale des espaces sensibles. Et il consacre le rôle du département en ce domaine. Nous verrons, lors de l'examen de l'article II du projet de loi, que votre commission vous propose à ce sujet d'amender le texte afin d'obliger le département à établir une concertation avec les communes concernées.

Tous ces points ont été jugés positifs par votre commission qui en a respecté l'économie générale : d'autres aspects ont toutefois suscité des réserves, voire des oppositions, de la part de votre commission.

### **Les réserves émises par votre commission**

La création d'un droit de préemption unifié sur les zones urbaines et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans d'occupation des sols est un incontestable progrès par rapport au droit existant, mais

le projet qui est transmis aujourd'hui au Sénat tend à mettre en place, de plein droit, un droit de préemption illimité sur ces zones dans l'ensemble des communes dotées d'un plan d'occupation des sols. Compte tenu du développement considérable de ces derniers, que votre rapporteur vous rappelait ci-dessus, ces dispositions conduiraient à établir un droit de préemption sur une surface qui est appelée à croître considérablement au cours des prochaines années ; les chiffres avancés lors du débat à l'Assemblée nationale à propos de la superficie touchée ne peuvent en effet tenir compte que des plans d'occupation des sols existants.

Votre commission a estimé que l'expérience des zones d'intervention foncière, qui n'établissent de plein droit un droit de préemption que dans les communes de plus de dix-mille habitants, tout en laissant la possibilité d'instituer ce droit dans les autres communes à leur demande, avait clairement montré l'intérêt pratique d'une distinction, sur ce point, entre **communes de plus ou moins de 10 000 habitants**. Elle vous propose en conséquence de limiter l'institution de plein droit du droit de préemption urbain aux communes de plus de 10 000 habitants et de laisser aux autres communes le soin de l'instituer par simple délibération.

Par ailleurs, le projet modifie la **qualification de terrain à bâtir** en ajoutant aux critères de desserte par des réseaux, qui figurent dans la législation actuelle, des critères réglementaires reposant sur les documents d'urbanisme. Votre commission craint que cette modification, qui vise à diminuer le coût des opérations d'aménagement en contenant les prix du foncier, n'aboutisse à geler l'offre de terrains à bâtir et à empêcher par là-même l'exercice du droit de préemption. C'est pourquoi, tout en acceptant le renforcement des exigences pour l'appréciation de l'importance et du dimensionnement des réseaux, elle vous proposera de rejeter l'adjonction de critères réglementaires pour la qualification de terrain à bâtir.

Enfin, votre commission a eu la surprise de découvrir, parmi les dispositions diverses de ce projet relatif à l'aménagement, des dispositions relatives au logement et, plus particulièrement, à **l'attribution de logements H.L.M.** par un « délégué spécial » du préfet. La simple présence dans ce projet de dispositions étrangères à l'aménagement — autrement dit d'un cavalier législatif — ne peut tout d'abord que surprendre. Mais trouver en outre dans un texte qui se targue de poursuivre l'œuvre de décentralisation un article qui établit une procédure directement et manifestement contraire à la décentralisation, renforce à tout le moins cette surprise tout en suscitant l'inquiétude. Aussi, votre commission estime-t-elle ne pouvoir laisser en l'état cet article 27

du projet et vous fera-t-elle, lors de l'examen de l'article 27, des propositions de modification.

Au terme de cette présentation, et en guise de conclusion, votre rapporteur souhaiterait vous faire part de son souci de ne pas voir la décentralisation détournée de ses objectifs. La décentralisation doit correspondre à une prise en mains réelle et effective des problèmes par les élus locaux qui sont l'expression de la volonté des habitants de la commune ou du département ; elle ne doit pas, à la faveur d'une approche technique des problèmes, aboutir à la confiscation du pouvoir local par des technocrates dotées d'une qualification technique nécessaire, mais dépourvues de la légitimité qui fonde la responsabilité des seuls élus. Ce souci a guidé votre rapporteur tout au long de son étude du projet de loi qui est aujourd'hui soumis au Sénat.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER

#### PRINCIPES DE L'AMENAGEMENT

##### *Article premier*

##### **Principes généraux de l'aménagement**

L'article premier du projet de loi introduit, au début du livre III du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement, quatre articles afin de définir l'aménagement, d'instituer une concertation préalable aux opérations, de faire connaître au public les diverses demandes d'autorisation, enfin de préciser les conditions d'intervention des aménageurs.

##### *Article L.300-1 du code de l'urbanisme*

##### **Définition de l'aménagement**

Le code de l'urbanisme régit l'aménagement par l'énumération de diverses procédures (Z.A.C., zone de rénovation urbaine...), mais il n'en donne aucune définition générale bien qu'il fasse référence à plusieurs reprises à la notion même d'aménagement. Le texte proposé pour l'article L.300-1 tente de remédier à cette carence en donnant une définition de l'aménagement par sa finalité.

Le texte initial du projet de loi énumérait les divers objets de l'aménagement. L'Assemblée nationale en a complètement remanié la rédaction dans le souci, d'une part, de mettre en relief la nécessité pour l'aménagement de veiller à l'harmonisation des différentes actions qui concourent à l'amélioration du cadre de vie des habitants et, d'autre part, de mentionner l'aménagement du sol à des fins économiques. En outre, un second alinéa a été introduit qui confie aux collectivités publiques la tâche de conduire les opérations d'aménagement.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article qui répond à six préoccupations :

1°) rendre la rédaction de cette définition plus concise en supprimant certaines mentions redondantes ou superflues, tel le rappel que les collectivités doivent agir dans le respect des règles d'urbanisme ;

2°) tenir compte du fait que les opérations d'aménagement ne sont pas menées seulement par des collectivités publiques, mais que ces dernières ont un rôle spécifique qui consiste à harmoniser les diverses actions, qu'elles soient menées par elles-mêmes ou pour leur compte ou par des promoteurs privés ; de ce fait, l'amendement que vous propose la commission distingue **l'objet de l'aménagement** qui est l'harmonisation des diverses actions ou opérations — et qui est du ressort des seules collectivités publiques — et **les buts des actions ou opérations d'aménagement** qui fonderont le droit de préemption lorsque ces actions ou opérations seront réalisées par des collectivités publiques, ou pour leur compte, dans les conditions définies par le présent projet ;

3°) ajouter à la notion d'opérations menées dans les villes, celles qui portent sur des bourgs ou des villages afin de rappeler que l'aménagement ne concerne pas seulement les agglomérations urbaines, mais aussi les communes rurales ;

4°) mentionner les activités économiques sans préciser qu'il s'agit des activités industrielles et commerciales, ce qui aurait pour effet d'écarter la prise en compte des activités agricoles ou artisanales ;

5°) compléter la mention du maintien et de l'accueil des activités économiques par celle de leur extension qui en est à la fois distincte et complémentaire ;

6°) élargir l'objectif de valorisation du patrimoine en supprimant le qualificatif qui en restreignait l'application au patrimoine bâti ; certains éléments du patrimoine historique, une ruine romaine par exemple, peuvent en effet ne pas ressortir à cette définition restrictive.

*Article L.300-2 du code de l'urbanisme*

**Concertation**

Cet article vise à instituer un débat public et une concertation avant même l'engagement d'une opération d'aménagement. Cette con-

certation devrait être facilitée par le fait que les communes qui souhaitent réaliser des opérations d'aménagement devront en déterminer les objets avant de choisir les procédures qui ne sont que les moyens d'atteindre ceux-ci. L'apparition de projets d'ensemble devrait en outre permettre une meilleure compréhension de l'opération d'aménagement par les habitants.

A cette fin, le projet de loi impose une délibération du conseil municipal sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation préalable avec les habitants avant toute modification ou révision du P.O.S. qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future et avant toute création d'une Z.A.C. Cette délibération constitue une formalité substantielle, c'est-à-dire que son absence expose le P.O.S. ou la Z.A.C. à un recours en annulation.

Le projet prévoit par ailleurs une délibération du conseil municipal sur l'insertion locale et sur les modalités d'une concertation avec les habitants avant toute opération d'aménagement d'une certaine importance. Aux termes du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, l'absence de cette délibération ne rendait cependant pas illégales les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ; de plus le conseil municipal est dispensé de cette délibération lorsque l'opération est située dans un secteur qui a fait l'objet de la délibération préalable à un P.O.S. ou à une Z.A.C.

Enfin, le projet institue une délibération du conseil municipal sur les observations portées à sa connaissance sur le projet.

**L'assemblée nationale a remanié le texte de cet article en y apportant essentiellement cinq modifications :**

1) L'absence de sanction à l'obligation pour le conseil municipal de délibérer sur l'insertion locale et sur les modalités d'une concertation préalable avec les habitants pour une opération d'aménagement aurait eu pour effet de retirer toute portée à cette obligation ; en conséquence, l'Assemblée nationale a décidé que l'absence de délibération exposerait cette opération à un recours en annulation, comme ce sera le cas pour les modifications ou révisions de P.O.S. ou pour les créations de Z.A.C.

2) Le champ de la concertation a été étendu. D'une part, celle-ci ne doit plus associer les seuls habitants, mais aussi les autres personnes concernées, tels les maître d'ouvrage ; d'autre part, elle doit s'étaler

sur toute la durée d'élaboration du projet de manière à ce que les suggestions ou les critiques ne soient pas recueillies seulement au début du projet.

3) L'Assemblée nationale a introduit l'obligation pour le maire de présenter au conseil municipal un rapport présentant le bilan de la concertation avant l'adoption du projet et a prévu la mise à disposition du public du dossier définitif.

4) Lorsque la responsabilité d'une opération revient à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci est soumis aux mêmes obligations ; les modalités de la convention doivent alors être fixées en accord avec la commune.

5) Lorsqu'une *L.A.C.* est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune, l'organisation de la concertation revient à cette personne ; là encore les modalités doivent en être fixées en accord avec la commune.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission a estimé que les cinq modifications apportées par l'Assemblée nationale avaient précisé et amélioré le texte de cet article et elle vous propose de les retenir ; aussi l'amendement qu'elle vous soumet les reprend-il intégralement.

Cet amendement vise d'une part à clarifier la rédaction de l'article qui, à la suite de l'adoption de divers sous-amendements par l'Assemblée nationale, était devenu quelque peu confus et, d'autre part, à détailler la procédure suivie au sein du conseil municipal pour la concertation.

De ce fait, l'amendement expose dans son I la procédure que doit suivre la commune dans chacun des trois cas où elle doit déterminer ses objectifs et les modalités de la concertation et qui sont énumérés dans les a) b) et c). Les deux derniers alinéas de ce I prévoient que le maire présente le bilan de la concertation devant le conseil municipal qui en délibère alors. Ce n'est qu'après cette délibération que le dossier définitif du projet est arrêté par le conseil municipal.

Le II de l'amendement soumet l'établissement public de coopération intercommunale qui conduit une opération d'aménagement aux mêmes obligations.

Le III concerne le cas où une Z.A.C. est créée à l'initiative d'une personne publique autre que la commune.

Enfin, l'amendement fait disparaître la notion de révision du P.O.S. ouvrant à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future car, aux termes de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme, les zones d'urbanisation future, dites zones N.A., peuvent être urbanisées à l'occasion « soit d'une modification du P.O.S., soit de la création d'une Z.A.C. ou de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec un aménagement cohérent de la zone... » mais non à l'occasion d'une révision du P.O.S.

### *Article L.300-3 du code de l'urbanisme*

#### **Publicité des demandes d'autorisation**

Aujourd'hui, seules les demandes de permis de construire (1) et d'autorisation de lotir (2) sont portées à la connaissance du public par affichage en mairie de l'avis du dépôt de la demande. Dans les autres cas, le public n'a généralement connaissance de l'existence d'un projet qu'après la décision.

La commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.) a, par ailleurs, estimé que la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ne permettait pas l'accès aux dossiers d'autorisations d'urbanisme tant que l'autorité administrative n'avait pas statué sur les demandes car ceux-ci révélaient alors un caractère préparatoire (conseil de la C.A.D.A. du 3 février 1983, commune du Chesnay ; conseil du 5 mars 1983, commune de Giromagny).

Cet article crée, en conséquence, une obligation de publicité de l'ensemble des demandes d'autorisation prévues par le code de l'urbanisme. Les modalités de cette publicité seront déterminées par décret en Conseil d'Etat. Suivant les indications fournies à votre rapporteur, cette publicité devrait se faire — comme c'est le cas aujourd'hui pour les demandes de permis de construire et d'autorisation de lotir — par affichage en mairie. L'information du public avant que l'autorisation ne soit accordée devrait permettre de limiter les conflits susceptibles de naître après la délivrance de celle-ci.

---

(1) en vertu de l'article R.421-9 du code de l'urbanisme résultant du décret du 30 décembre 1983.

(2) en vertu de l'article R.315-11 du même code résultant du décret du 29 mars 1984.

### **Propositions de votre commission :**

1°) Votre commission vous propose d'ajouter, dans la liste des autorisations dont la demande doit être portée à la connaissance du public par affichage en mairie, les demandes de création d'une association foncière urbaine. Ces associations, dont le projet de loi modifie partiellement le régime en son article 19, permettent à des propriétaires regroupés de mener ensemble des opérations d'aménagement ou de construction.

2°) Par un second amendement, votre commission vous suggère de supprimer la mention des autorisations « de stationnement de caravanes ou d'aménagement de terrains affectés à l'implantation d'habitations légères de loisirs » et de la remplacer par celle des autorisations « d'aménager un terrain pour l'accueil de tentes, de caravanes ou d'habitations légères de loisirs ». C'est en effet surtout pour les opérations d'aménagement que — dans la logique même de cet article — il peut être utile de procéder à l'affichage des demandes tandis que l'on en voit mal la nécessité pour le stationnement isolé de quelques caravanes.

#### *Article L.300-4 du code de l'urbanisme*

### **Conditions d'intervention des opérateurs**

Cet article reconnaît le droit aux maîtres d'ouvrage que sont l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics de choisir les opérateurs de leur choix afin de leur confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement. Il répond ainsi au souhait exprimé par les communes d'une diversification des opérateurs et d'une égalisation des conditions de la concurrence.

Toutefois, l'acquisition de terrains par voie d'expropriation, prérogative de puissance publique, est réservée aux établissements publics et aux sociétés d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par des collectivités publiques.

### **L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui apporte trois modifications :**

— les sociétés d'économie mixte locale définies par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 sont explicitement mentionnées à côté des sociétés d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenu par des collectivités publiques ;

— la participation des régions au capital des sociétés d'économie mixte, qui ne figurait pas dans le projet, y est introduite ;

— la convention passée avec les opérateurs qui peuvent user de l'acquisition de terrains par voie d'expropriation peut prendre la forme d'une concession d'aménagement.

\*  
\*   \*   \*

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## *Article 2*

### **Sursis à statuer à l'occasion des opérations d'aménagement**

Cet article vise à permettre de surseoir à statuer — c'est-à-dire de tarder à se prononcer sur les demandes d'autorisation pendant une période déterminée — à l'occasion d'une opération d'aménagement dès lors que celle-ci a été prise en considération par le conseil municipal (ou par le représentant de l'Etat dans le périmètre des opérations d'intérêt national) et que son périmètre a été déterminé.

L'implantation de constructions nouvelles dans le périmètre de l'opération d'aménagement pendant la durée des études préalables risque, en effet, de compromettre ou de rendre plus onéreux le projet. Or, les communes ne pouvaient à ce jour recourir au sursis à statuer qu'en créant une Z.A.C. ou en mettant en révision leur P.O.S. Désormais, la seule détermination du périmètre de l'opération d'aménagement ouvrira la possibilité de surseoir à statuer dans les mêmes conditions que pour un projet de travaux publics.

Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans ; ce délai peut être prorogé d'un an lorsque les deux sursis successifs (d'une durée totale de trois ans) résultent de motifs différents. Le sursis ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

Enfin, le sursis à statuer ouvre un droit de délaissement aux propriétaires des terrains concernés, c'est-à-dire qu'il leur ouvre la possibi-

lité de mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de leur bien. Dans ce cas, la date à laquelle il convient de se référer afin d'apprécier l'usage de ce bien (et notamment sa qualité de terrain à bâtir) est celle de la publication de l'acte qui a pris le projet en considération.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui distingue la date de référence pour la qualification d'un bien dans le cas d'une opération d'aménagement (publication de l'acte qui a pris le projet en considération ainsi que le proposait le texte initial du projet) et dans le cas d'une déclaration d'utilité publique (un an avant l'ouverture de l'enquête préalable conformément au droit en vigueur) ; le texte initial avait en effet omis de préciser cette date dans ce dernier cas.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous présente un amendement tendant à insérer avant le paragraphe I de cet article un paragraphe additionnel afin de préciser les droits du demandeur d'une autorisation d'occuper le sol qui s'est vu opposer un sursis à statuer.

En vertu de l'article L.111-8 du code de l'urbanisme, le demandeur doit, à l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, confirmer sa demande ; l'autorité compétente doit alors prendre une décision dans les deux mois qui suivent cette confirmation.

La pratique administrative admettait parfaitement que l'intéressé confirme sa demande après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, mais une décision du Conseil d'Etat du 19 avril 1983 (société civile immobilière du casino et des bains de Juan-les-Pins) a imposé que cette confirmation intervienne avant l'expiration du délai, c'est-à-dire à un moment où le sursis peut rester fondé.

L'amendement qui vous est soumis permet au demandeur de confirmer sa demande dans les deux mois suivant l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. La personne qui a reçu le sursis avec un délai de validité connaît ainsi le moment où elle peut confirmer sa demande. Il n'en demeure pas moins qu'elle peut confirmer plus tôt, notamment si elle constate que le motif du sursis a disparu, mais il n'est pas normal d'imposer à tout administré de surveiller la révision d'un P.O.S., l'approbation d'un P.A.Z. ou une déclaration d'utilité publique.

Votre commission vous invite à adopter cet article ainsi amendé.

## TITRE II

### REFORME DES INSTRUMENTS FONCIERS

#### *Article 3*

#### **Évaluation des biens expropriés**

Cet article modifie la rédaction des articles L.13-15, L.13-16 et L.13-17 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui traitent du mode d'évaluation des biens expropriés ; il vise à éviter certains surenchérissements des prix d'acquisition qui sont de nature à pénaliser l'aménagement. Ses dispositions sont d'autant plus importantes que, dans de nombreuses procédures du code de l'urbanisme (sursis à statuer, terrain réservé, préemption), l'évaluation des biens en cas de délaissement, de rétrocession ou de préemption, se fait comme en matière d'expropriation.

**Le I de cet article** introduit la prise en compte des servitudes et des restrictions administratives dans l'estimation des biens faisant l'objet d'une expropriation dès lors qu'elles affectent de façon permanente leur utilisation ou leur exploitation. Il s'agit là d'une extension à tous les terrains d'une règle adoptée en 1975 par le législateur pour les terrains à bâtir. Cette disposition, qui est une application du principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme affirmé par l'article L.160-5 du code de l'urbanisme, repose sur l'idée que la servitude publique est un élément dont le juge doit tenir compte au même titre que le marché immobilier en tient compte. L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant — ainsi que le législateur l'avait fait en 1975 pour les terrains à bâtir — que le juge ne tient pas compte des servitudes et restrictions administratives lorsque leur institution révèle, de la part de l'expropriant, une intention dolosive. La jurisprudence a ainsi décidé de ne pas tenir compte d'une restriction administrative, en matière de terrain à bâtir, qui témoignait « d'une volonté délibérée de l'autorité expropriante de dévaloriser des terrains pendant la seule période où devait se situer la date de référence, afin d'en obtenir la cession ou l'expropriation à moindre prix pour la réalisation de l'opération publique envisagée » (Cour d'appel de Rennes, 15 janvier 1982).

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose de créer avant le I de cet article un paragraphe additionnel qui a pour objet de concrétiser une proposition qui figure dans le rapport du Médiateur pour 1983. Il n'est pas inutile de citer ici les observations que formulait alors le Médiateur :

« Cette proposition est née de la constatation suivante : l'ordonnance d'expropriation éteint tous les droits réels et personnels sur l'immeuble exproprié, mais n'entraîne pas automatiquement la radiation des inscriptions figurant au fichier des hypothèques, ce qui peut avoir les conséquences les plus gênantes.

« Le Médiateur proposait en conséquence qu'une disposition expresse vienne stipuler la péremption automatique de ces inscriptions dans un délai de 6 mois courant de la date à laquelle le transfert de propriété est devenu effectif.

« Inversement, il suggérait de rendre obligatoire le renouvellement des mêmes inscriptions, jusqu'à l'expiration du délai de recours contre l'acte de transfert de propriété.

« Après des péripéties diverses, la proposition en cause a été examinée à la réunion d'arbitrage du 11 juillet 1983. La conclusion a été la suivante :

« Un accord de principe est constaté entre les ministères concernés pour modifier l'article L.12-3 du code de l'expropriation, afin d'instituer une péremption de plein droit des inscriptions en cas d'expropriation des biens. Les ministères de l'économie, des finances et du budget, de la justice, et de l'urbanisme et du logement se mettront d'accord sur une rédaction commune pour le 15 septembre 1983. Ils adresseront au secrétariat général du Gouvernement et au secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives le texte qui sera inclus dans un projet de loi reprenant diverses mesures de simplification administrative. »

Depuis le 15 septembre 1983, aucune rédaction commune n'a vu le jour. Votre commission vous propose donc de reprendre cette proposition du Médiateur ; en l'état actuel de la loi, les sociétés d'économie mixte ne peuvent en effet procéder au remembrement des parcelles et à la revente qu'après avoir engagé une procédure judiciaire de radiation qui peut durer une année ; durant ce délai elles doivent porter le poids financier de l'opération.

**Le II de cet article** modifie les dispositions de l'article L.13-15 II 1° du code de l'expropriation qui détermine la qualification de terrain à bâtir. Actuellement, cette qualification est reconnue aux terrains desservis par tous les réseaux nécessaires (voie d'accès, réseau électrique, réseau d'eau, éventuellement réseau d'assainissement) à condition que ces réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains concernés et soient de dimensions adaptées à leur capacité de construction. Le projet de loi renforce cette condition en précisant que, lorsque les terrains doivent faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée **au regard de l'ensemble de la zone**. Mais surtout, il ajoute **une seconde condition à la qualification de terrain à bâtir** : la situation dans un secteur désigné comme constructible par un P.O.S. ou par un document d'urbanisme en tenant lieu. En l'absence d'un tel document, le terrain doit se situer dans une zone déjà urbanisée ou dans une zone désignée comme constructible en application de l'article L.111-1-3 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire par accord entre le conseil municipal et l'Etat dans les communes ayant prescrit l'élaboration d'un P.O.S. Le texte du projet précise que les terrains qui ne répondent pas à ces deux conditions sont évalués en fonction de leur usage effectif.

**Propositions de votre commission :**

1°) Votre commission vous propose tout d'abord un amendement tendant à préciser le texte du a) du II de cet article. L'exigence d'appréciation de la dimension de ces réseaux au regard de l'ensemble de la zone qui fait l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble ne doit en effet jouer que dans les zones d'urbanisation future, dites zones N.A., et non dans les zones urbaines, dites zones U, dans lesquelles les capacités des équipements publics existants ou en cours de réalisation doivent permettre d'admettre immédiatement des constructions dès lors que le P.O.S. n'a pas explicitement prévu qu'il s'agit de terrains inconstructibles. Afin que cette application aux seules zones N.A. soit plus évidente à la lecture du texte, votre commission souhaite donc préciser qu'il s'agit là de zones qui sont urbanisées à l'occasion de la réalisation d'une opération d'aménagement. Cette adjonction présente l'avantage de renvoyer exactement à la rédaction de l'article R.123-18 du code de l'urbanisme à propos des zones N.A.

2°) Par ailleurs, votre commission estime que l'exigence du cumul des conditions figurant au a) et au b) du texte pour la qualification de terrain à bâtir risque, par sa rigueur, de faire disparaître totalement, dans la pratique, l'offre de terrains à bâtir. Autant elle comprend la

nécessité d'adjoindre aux conditions qui existaient dans la législation en vigueur l'appréciation de la dimension des réseaux par rapport à l'ensemble de la zone concernée par l'opération d'aménagement, autant elle ne peut accepter que soient juxtaposées des conditions à caractère juridique et réglementaire (terrain constructible au regard des règlements) et des conditions à caractère matériel (réseaux desservant le terrain). Il s'agit là de deux logiques différentes et votre commission estime que, si la qualification du terrain pourrait reposer sur l'une ou sur l'autre de ces deux logiques, il est tout à fait anormal que l'on combine les deux logiques, qui se situent sur des plans différents, pour qualifier un terrain. En conséquence, elle vous propose de rester dans la continuité des choix du législateur des quinze dernières années et de ne conserver que les critères matériels de desserte du terrain pour qualifier celui-ci.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous invite à adopter.

**Le III et le IV de cet article** modifient la rédaction des articles L.13-16 (3<sup>e</sup> alinéa) et L.13-17 (1<sup>er</sup> alinéa) du code de l'expropriation qui disposent, pour la fixation des indemnités allouées en cas d'expropriation, que les « déclarations faites par les contribuables ou les évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales » sont opposables aux redevables. La jurisprudence a considéré que la rédaction de ces articles devait amener à appliquer l'expression « rendues définitives en vertu des lois fiscales » tant aux évaluations administratives qu'aux déclarations faites par les contribuables ; de ce fait, ces dernières ne devenaient opposables qu'après l'expiration de la quatrième année suivant l'acte d'enregistrement de l'acte ou le dépôt de la déclaration, ce qui avait pour effet d'écarter, dans la plupart des cas, leur prise en compte. Le projet de loi modifie en conséquence la rédaction des deux articles concernés afin que l'expression « rendues définitives en vertu des lois fiscales » ne porte plus que sur les évaluations administratives.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

#### *Article 4*

##### **Evaluation des terrains réservés**

L'inscription d'un terrain comme emplacement réservé dans un P.O.S. pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert ouvre au bénéfice du propriétaire un droit de délaissement.

Les I et III de cet article visent à unifier les règles de qualification de ces terrains, qu'ils soient l'objet d'une expropriation ou d'un délaissement. Jusqu'ici la date de référence retenue pour apprécier l'usage des biens et notamment la qualité de terrain à bâtir était, en cas de délaissement, un an avant la publication de l'acte décidant de rendre public le P.O.S. et, en cas d'expropriation, un an avant l'ouverture de l'enquête précédant la déclaration d'utilité publique ; le texte propose de retenir désormais, dans les deux cas, la date de publication, de modification ou de révision du P.O.S. qui a institué l'emplacement réservé.

Le II de cet article permet de soumettre la gestion des terrains réservés qui ont été acquis par la collectivité ou le service public bénéficiaire de la réserve aux règles fixées par l'article L.221-2 du code de l'urbanisme pour les réserves foncières (concession temporaire d'usage, baux à titre précaire, modalités spécifiques de gestion et de cession).

De ce fait, la collectivité bénéficiaire de la réserve ne se trouvera plus dans l'obligation de stériliser le terrain acquis (par exemple un commerce) de peur de créer des droits au profit d'un preneur éventuel.

Enfin, le droit en vigueur établit la règle de la non-prise en compte de la réserve pour l'évaluation du bien en cas d'acquisition par voie de délaissement, mais non en cas d'acquisition par voie d'expropriation. Or, cette prise en compte influe sur l'évaluation puisque l'inscription comme emplacement réservé comporte l'interdiction de bâtir sur le terrain réservé. Aussi, le III du texte propose-t-il d'étendre la non prise en compte de la réserve à l'acquisition par voie d'expropriation.

#### **Propositions de votre commission :**

1°) L'article L.123-9 prévoit, dans son dernier alinéa, que « l'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint par lui-même et à sa date tous droits réels ou personnels existants sur les immeubles cédés, même en l'absence de déclaration d'utilité publique antérieure » et ajoute que les droits des créanciers inscrits sont reportés sur le prix dans les mêmes conditions qu'en matière d'expropriation. On se trouve alors dans une situation semblable à celle qui découle d'une ordonnance d'expropriation, mais tout à fait différente de celle qui résulte de l'exercice du droit de préemption ou du droit de délaissement dans les zones de préemption ; dans ces derniers cas, en effet, le juge

n'intervient que pour la fixation ou le paiement du prix, mais le transfert de propriété reste un acte de droit privé qui laisse intacts les droits réels et personnels ainsi que ceux des créanciers.

Toutefois, alors que, aux termes de l'article L.213-9, le propriétaire est tenu d'informer les locataires du bien préempté, aucune information n'est prévue par l'article L.123-9 alors même que les conséquences de la procédure qu'elle définit sont beaucoup plus importantes. Parallèlement, aucune information de la collectivité bénéficiaire n'est prévue et elle peut fort bien, au moment de la fixation du prix, ignorer quels sont les titulaires des droits.

Votre commission vous propose donc de compléter l'article L.123-9 afin de régir le sort des occupants et autres titulaires de droits en s'inspirant des dispositions du code de l'expropriation.

2°) L'article L.123-9 ne donne aucune indication sur la juridiction compétente pour fixer l'indemnité consécutive à l'extinction des droits. Sans doute peut-on penser que, par analogie avec la procédure d'expropriation, c'est le juge de l'expropriation qui est alors compétent et qu'il peut être saisi à l'initiative soit de la collectivité bénéficiaire, soit du titulaire du droit. Toutefois, on a pu constater des exemples contraires, tel celui de ce maire qui, à la suite d'une demande d'acquisition du propriétaire qui s'est conclue par un accord amiable, s'est trouvé en présence d'un fermier qui a tout aussitôt saisi le juge des baux ruraux afin qu'il fixe son indemnité. Il en est résulté une procédure longue, dommageable à chacune des parties.

Aussi votre commission vous propose-t-elle de compléter le texte de l'article L.123-9 en s'inspirant des dispositions du code de l'expropriation.

3°) Votre commission vous propose, au III de cet article, un amendement rédactionnel visant à rectifier une erreur matérielle.

4°) Enfin, votre commission vous propose d'ajouter un paragraphe additionnel à la fin de cet article afin d'ajouter une précision à l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

L'avant-dernier alinéa de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme indique que : « Si, trois mois après l'expiration du délai mentionné à l'alinéa 1<sup>er</sup> ci-dessus (deux ans éventuellement prolongé d'un an à la suite de la demande d'acquisition du propriétaire), le juge de l'expro-

priation n'a pas été saisi, la réserve n'est plus opposable au propriétaire comme au tiers, un mois après la mise en demeure de procéder à sa levée, adressée à l'autorité administrative par le propriétaire ».

La Cour de Cassation en a déduit qu'après l'expiration de ce délai de trois mois, le propriétaire n'était plus recevable à saisir la juridiction de l'expropriation pour qu'elle fixe le prix et prononce le transfert de propriété.

Cette jurisprudence est défavorable au propriétaire, qui n'a plus alors d'autre ressource que de demander la levée de la réserve sans que rien n'indique quelles peuvent être les conséquences de la réponse positive ou négative de l'administration à cette mise en demeure.

Il convient donc de compléter l'avant-dernier alinéa de l'article L.123-9 résultant de la loi du 31 décembre 1976 pour lui permettre de saisir le juge après l'expiration du délai de trois mois.

### *Articles 5 à 9*

#### **Présentation générale des droits de préemption**

Les articles 5 à 9 du projet de loi tendent à substituer aux deux procédures de la zone d'aménagement différé (créée en 1962 dans le but d'éviter une hausse spéculative du prix des terrains et de donner à la puissance publique les moyens de préparer des opérations d'équipement ou d'aménagement dans les zones d'extension) et de la zone d'intervention foncière (créée en 1975 afin de permettre aux communes de conduire une politique sociale de l'habitat sur les zones urbaines de leur P.O.S.) un **droit de préemption urbain** unifié applicable dans les zones urbaines (U) et dans les zones d'urbanisation future (N.A.) des P.O.S. opposables aux tiers.

Pour les communes non dotées de P.O.S. opposables aux tiers, le projet met en place un **nouveau régime de Z.A.D.**

Votre rapporteur a pensé qu'il pourrait être utile, avant d'aborder l'examen des dispositions relatives à ces nouveaux systèmes, de retracer en un tableau comparatif les principales caractéristiques des deux procédures actuellement en vigueur (Z.I.F. et Z.A.D.) et des deux nouvelles procédures créées par le présent projet (droit de préemption urbain et Z.A.D. nouvelle formule).

**DROITS DE PRÉEMPTION EN VIGUEUR**
**DROITS DE PRÉEMPTION RÉSULTANT  
DU TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

	<b>Zone d'intervention foncière</b>	<b>Zone d'aménagement différé</b>	<b>Droit de préemption urbain (communes dotées d'un P.O.S. opposable)</b>	<b>Zone d'aménagement différé (communes non dotées d'un P.O.S. opposable)</b>
<b>CREATION</b>	<p>— De plein droit dans les communes ou groupements de communes compétents en matière d'urbanisme de plus de 10 000 habitants, sur les zones urbaines du P.O.S. rendu public ou approuvé.</p> <p>— Par arrêté du préfet sur proposition ou avis favorable des communes ou groupements de communes compétents en matière d'urbanisme de moins de 10 000 habitants dotés d'un P.O.S. rendu public ou approuvé.</p>	<p>— Par arrêté du préfet sur proposition ou avis favorable des communes ou groupements de communes intéressés et compétents en matière d'urbanisme.</p> <p>— Par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme si le titulaire du droit de préemption est l'Etat, un port autonome, un aéroport érigé en établissement public ou si la zone est interdépartementale.</p> <p>— Par décret en conseil d'Etat si la commune ou le groupement de communes intéressé et compétent en matière d'urbanisme a émis un avis défavorable à la création de la zone.</p>	<p>De plein droit sur les zones urbaines (U) et sur les zones d'urbanisation future (N.A.) des P.O.S. opposables aux tiers.</p> <p>Possibilité, par décret en Conseil d'Etat, d'imposer un autre titulaire à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national ou lorsque l'autorité administrative a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics.</p>	<p>Par arrêté du préfet dans les communes non dotées d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers sur avis favorable de la commune ou de l'établissement public de regroupement compétent.</p> <p>Par décret en Conseil d'Etat dans les communes non dotées d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, en cas d'avis défavorable de la commune ou de l'établissement public de regroupement compétent.</p>
<b>DUREE</b>	<p>En principe illimitée.</p> <p>Possibilité de réduire ou de supprimer la Z.I.F.</p>	<p>14 ans.</p> <p>Possibilité de réduire ou de supprimer la Z.A.D.</p>	<p>En principe illimitée.</p> <p>Possibilité de réduire ou de supprimer l'application du droit de préemption urbain.</p>	<p>14 ans.</p> <p>Possibilité de réduire ou de supprimer la Z.A.D.</p>
<b>TITULAIRE DU DROIT DE PRÉEMPTION</b>	<p>Commune ou groupement de communes compétent.</p> <p>Possibilité de déléguer ce droit à un organisme public pour une partie de la zone ou à l'occasion d'une aliénation.</p>	<p>Désigné dans l'acte créant la Z.A.D.</p> <p>Possibilité de substitution de l'Etat.</p> <p>Possibilité de changer le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>Commune ou établissement public de regroupement compétent, s'il existe.</p> <p>Possibilité de déléguer ce droit à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public ou à une SEM à capital public majoritaire, (au coup par coup ou sur certains secteurs).</p>	<p>Désigne dans l'acte créant la Z.A.D.</p> <p>Possibilité de déléguer ce droit (mêmes déléguataires que pour le D.P.U.) au coup par coup ou sur des secteurs de la Z.A.D.</p>
<b>BIENS SOUIS AU DROIT DE PRÉEMPTION</b>	<p>Toute aliénation volontaire à titre onéreux de tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à recevoir un immeuble bâti ou non bâti et les adjudications forcées</p> <p>Exceptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Immeubles neufs (— 10 ans)</li> <li>— H.L.M.</li> <li>— Immeubles inclus dans une Z.A.D.</li> <li>— Appartement en copropriété depuis + 10 ans à usage d'habitation, professionnel ou mixte et locaux accessoires</li> <li>— Parts ou actions attribuant ces mêmes locaux.</li> </ul> <p>(Les deux dernières exceptions ne jouent pas si les biens sont dans un périmètre de rénovation urbaine de restauration immobilière, de résorption de l'habitat insalubre ou dans un secteur sauvegardé).</p>	<p>Idem.</p> <p>Pas d'exception.</p>	<p>Toute aliénation volontaire à titre onéreux sous quelque forme que ce soit de tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à recevoir un immeuble bâti, ou non bâti.</p> <p>Cession de droits indivis, sauf vente à un coindivisaire.</p> <p>Cession de millièmes contre remise de locaux à construire.</p> <p>Adjudication forcée (sur saisie immobilière), par substitution à l'adjudicataire</p> <p>Exceptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1<sup>re</sup> catégorie : <ul style="list-style-type: none"> <li>— H.L.M.</li> <li>— Vente en l'état futur d'achèvement (sauf pour immeubles à réhabiliter)</li> <li>— Parts ou actions de société d'attribution</li> <li>— Crédit bail immobilier</li> </ul> </li> <li>2<sup>e</sup> catégorie : <ul style="list-style-type: none"> <li>— Immeuble de moins de 10 ans</li> <li>— Appartements en copropriété depuis plus de 10 ans vendus un par un</li> <li>— Parts ou actions attribuant ces locaux.</li> </ul> </li> </ul> <p>Par délibération motivée, le titulaire du droit de préemption peut soumettre les biens de la 2<sup>e</sup> catégorie au DPU sur tout ou parties des zones U et NA.</p>	<p>Idem.</p> <p>Seules les exceptions de la 1<sup>re</sup> catégorie du D.P.U. jouent en Z.A.D.</p>

<b>PRIX</b>	Prix du marché (date de référence en cas de fixation judiciaire du prix : 1 an avant la D.I.A.).	Prix fixé en fonction de l'usage effectif 1 an avant publication de l'acte créant la Z.A.D.	Prix fixé en fonction de l'usage effectif à la dernière date de publication de modification ou de révision du P.O.S. pour la zone dans laquelle se trouve situé l'immeuble.	Prix fixé en fonction de l'usage effectif un an avant la publication de l'acte créant la Z.A.D.
<b>BUTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Création d'espaces verts publics</li> <li>— Réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs</li> <li>— Restauration de bâtiments ou rénovation de quartiers</li> <li>— Constitution de réserves foncières</li> </ul>	Fins d'intérêt général, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>— Création ou rénovation de secteurs urbains</li> <li>— Création de zones d'activité</li> <li>— Constitution de réserves foncières (extension d'agglomérations, aménagement des espaces naturels entourant les agglomérations, création de villes nouvelles ou de stations de tourisme, rénovation urbaine, aménagement de villages)</li> </ul>	Politique locale de l'habitat, maintien et accueil des activités économiques, développement des loisirs et du tourisme, réalisation d'équipements collectifs, lutte contre l'insalubrité, valorisation du patrimoine bâti.	Idem
<b>CESSION ÉVENTUELLE DES BIENS PRÉEMPTÉS</b>	Aucune cession à des personnes de droit privé. Exceptions : art. R. 211-30 C.U.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cession à des fins d'intérêt général</li> <li>— après purge du droit de retrocession, cession à tout acquereur potentiel.</li> </ul>	Cession en pleine propriété à des personnes publiques ou privées : critère : respect des objectifs du D.P.U. Délibération motivée en cas de cession à une personne privée autre qu'une S.E.M. ou une société d'H.I.M.	Idem
<b>INSTRUCTION DU DOSSIER</b>	D.I.A. adressée à la mairie de la commune ou se trouve le bien. Transmission à l'établissement public s'il existe, ou au délégataire.	D.I.A. adressée au préfet qui transmet copie au maire du lieu de situation du bien et au titulaire du droit de préemption.	D.I.A. adressée à la commune (Mairie) ou se trouve le bien. Transmission à l'établissement public s'il existe, ou au délégataire.	Idem
<b>DELAIS D'INSTRUCTION</b>	2 mois au plus <ul style="list-style-type: none"> <li>— Renonciation ou préemption au prix proposé : 2 mois</li> <li>— Offre d'un prix différent : 40 jours</li> <li>— réponse du propriétaire dans les 10 jours</li> <li>— à défaut d'accord, saisine du juge par le titulaire du droit de préemption dans les 10 jours.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 2 mois qu'il y ait renonciation, préemption ou offre d'un prix différent</li> <li>— l'Etat dispose d'1 mois supplémentaire pour se substituer.</li> <li>Reponse du propriétaire dans le mois suivant.</li> <li>A défaut d'accord, saisine du juge par l'une ou l'autre des parties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 2 mois, qu'il y ait renonciation, préemption, ou offre d'un prix différent.</li> <li>Le silence du titulaire vaut renonciation.</li> <li>Reponse du propriétaire dans le mois suivant.</li> <li>A défaut d'accord, saisine du juge compétent en matière d'expropriation par l'une ou l'autre partie.</li> </ul>	Idem
<b>PRÉROGATIVES DES PROPRIÉTAIRES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Jouissance du bien jusqu'au versement du prix</li> <li>— Droit à restitution du bien à défaut de paiement ou de consignation du prix dans les 10 mois.</li> <li>— Droit de retrocession des biens acquis non utilisés aux fins prévues dans les 5 ans de la préemption. L'ancien propriétaire a 3 ans pour en faire la demande.</li> <li>— Le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à acquérir au prix fixé par le juge ne peut plus exercer son droit pendant 5 ans si le propriétaire vend à ce prix.</li> </ul>	Idem Idem <ul style="list-style-type: none"> <li>— Droit de retrocession des biens acquis non utilisés à des fins d'intérêt général des expiration de la Z.A.D. l'ancien propriétaire a 3 ans pour en faire la demande.</li> <li>Idem</li> <li>— Droit de délaissement (mise en demeure d'acquiescer) ouvert au propriétaire 1 an après création de la Z.A.D. A défaut de réponse ou de paiement dans les 6 mois, le bien n'est plus soumis au droit de préemption.</li> </ul>	Jouissance du bien jusqu'au paiement intégral du prix. Droit à la restitution du bien si le prix n'est pas payé ou consigné dans les 6 mois de la préemption. Droit de préférence en cas de vente par le titulaire du bien préempté à des fins autres que celles prévues. Action en dommages intérêts si le titulaire n'a pas mis l'ancien propriétaire à même d'exercer son droit de préférence. Droit de délaissement : Si le titulaire n'achète pas le bien sur M.D.A., le propriétaire peut vendre son bien au prix qu'il a indiqué ou, s'il y a eu recours au juge, au prix fixé par le juge. Si le titulaire, sur D.I.A., a renoncé à exercer son droit après fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut vendre librement pendant 5 ans au prix fixé. Registre ouvert en mairie où sont inscrites toutes les acquisitions par préemption, ainsi que le sort de ces biens. Le registre peut être consulté par tout intéressé.	Idem Idem Idem Idem Droit de délaissement : En cas de renonciation du titulaire du droit de préemption, le bien n'est plus soumis à ce droit pendant toute la durée de la Z.A.D. Idem Idem

Par ailleurs, un des inconvénients importants de l'exercice du droit de préemption tient, pour les propriétaires d'un bien, aux délais qu'impose la procédure de la préemption ; aussi votre rapporteur a-t-il jugé intéressant de comparer les délais découlant des procédures anciennes à ceux qui résulteront du projet soumis au Sénat. Le délai de réponse du propriétaire à compter de l'offre d'un prix différent par le titulaire du droit de préemption, ainsi que le délai pour saisir le juge afin de fixer le prix en cas de désaccord, ne sont pas inscrits dans la loi et résulteront des décrets d'application ; aussi votre rapporteur a-t-il mentionné dans le tableau ci-dessous les délais que le ministère lui a communiqués comme devant figurer dans ces décrets.

**DÉLAIS ENTRAÎNÉS PAR L'EXERCICE DU DROIT DE PRÉEMPTION**

	Système en vigueur				Système résultant du texte voté par l'Assemblée nationale	
	ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ		ZONE D'INTERVENTION FONCIÈRE		DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN et ZONE D'AMÉNAGEMENT DIFFÉRÉ	
	Décision d'acquérir au prix indiqué ou renonciation	Offre d'un prix différent	Décision d'acquérir au prix indiqué ou renonciation	Offre d'un prix différent	Décision d'acquérir au prix indiqué ou renonciation	Offre d'un prix différent
Délai de réponse du titulaire du droit de préemption à la D.I.A. ....	2 mois + 1 mois 3 mois	2 mois + 1 mois 3 mois	2 mois	40 jours	2 mois	2 mois
Délai de réponse du propriétaire (à compter de l'offre d'un prix différent) .....	/	1 mois	/	10 jours	/	2 mois (décret)
Délai pour saisir le juge pour fixer le prix (à compter de la réponse du propriétaire) .....	/	Pas de délai (par le titulaire ou le propriétaire)	/	10 jours (par le titulaire)	/	1 ou 2 mois (décret)
Délai pour se mettre d'accord sur le prix fixé par le juge (à compter de la décision définitive) .....	/	2 mois (le silence vaut acceptation du prix)	/	2 mois (le silence vaut acceptation du prix)	/	2 mois (le silence des parties vaut renonciation à la mutation)
	Avant fixation judiciaire du prix	Après fixation judiciaire du prix	Avant fixation judiciaire du prix	Après fixation judiciaire du prix	Avant fixation judiciaire du prix	Après fixation judiciaire du prix
Vente après renonciation du titulaire du droit de préemption .....	Pas de délai (au prix déclaré)	5 ans (prix juge, réévalué)	Pas de délai (au prix déclaré)	5 ans (prix juge, réévalué)	Pas de délai (au prix déclaré)	5 ans (prix juge, réévalué)
Délais de paiement du prix en cas d'acquisition .....	10 mois	6 mois	10 mois	6 mois	6 mois	6 mois
Délai pour exercer le droit de rétrocession en cas de non paiement du prix dans les délais prévus .....	3 mois		3 mois		Pas de délai	

## *Article 5*

### **Objet des droits de préemption**

Cet article définit l'objet des droits de préemption. Il propose de faire désormais référence à cet effet aux objectifs définis à l'article L.300-1, à l'exception de la sauvegarde des espaces naturels pour laquelle l'article 11 du projet prévoit un droit de préemption spécifique.

Le projet prévoit en outre que toute décision de préemption devra mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

L'objet des droits de préemption en est fort élargi par rapport en droit en vigueur. En effet, dans les Z.I.F., le droit de préemption ne peut être utilisé qu'à quatre fins :

- la création d'espaces verts publics ;
- la réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs ;
- la restauration de bâtiments ou rénovation de quartiers ;
- la constitution de réserves foncières.

La législation relative aux Z.A.D. est plus large puisqu'elle prévoit simplement que celles-ci peuvent être créées « en vue notamment de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activité ou de la constitution de réserves foncières » et qu'un droit de préemption peut être exercé dans ces zones.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L.300-1 qu'elle vous soumet à l'article premier du projet.

## *Article 6*

### **Droit de préemption urbain**

**Le I de l'article 6** modifie le libellé du titre premier du livre II du code de l'urbanisme en spécifiant qu'il est consacré au droit de préemption **urbain**.

**Le II de cet article** modifie les articles L.211-1 à L.211-3 du code de l'urbanisme.

*Article L.211-1 du code de l'urbanisme*

**Champ d'application**

Cet article ouvre un droit de préemption urbain sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par les P.O.S.

Dans le texte initial du projet, ce droit était ouvert de plein droit à ces zones pour les communes de plus de 10 000 habitants, mais il était limité aux zones urbaines pour les autres communes tant que le conseil municipal ne décidait pas de l'étendre aux zones d'urbanisation future ; l'Assemblée nationale a supprimé — contre l'avis du gouvernement — cette distinction entre communes de plus ou de moins de 10 000 habitants. De ce fait, d'après le texte transmis au Sénat, la seule publication ou approbation d'un P.O.S. ouvre de plein droit ce droit de préemption dans l'ensemble des zones urbaines ou d'urbanisation future pour toutes les communes.

Le texte ajoute que le conseil municipal a la faculté de supprimer ou de rétablir ce droit de préemption sur tout ou partie du territoire communal.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose de rétablir la distinction entre communes de plus ou de moins de 10 000 habitants qui figurait dans le texte déposé par le gouvernement ; elle estime toutefois que cette distinction ne doit pas seulement intervenir pour l'exercice du droit de préemption dans les zones d'urbanisation future (zones N.A.), mais aussi pour son exercice dans les zones urbaines (zones U.).

Cette distinction ne comporte aucun inconvénient pour une commune de moins de 10 000 habitants qui souhaiterait utiliser ce droit de préemption car une délibération du conseil municipal suffit pour instituer ce droit. En revanche, beaucoup de communes de moins de 10 000 habitants n'éprouvent ni le besoin ni le désir d'exercer le droit de préemption, que ce soit en zone U ou en zone N.A., et le leur accorder de plein droit ne pourrait que troubler la sérénité de leur vie sociale.

Il n'est pas inutile de rappeler en outre que, d'après la législation en vigueur, le droit de préemption des Z.I.F. est applicable de plein

droit sur les zones urbaines du P.O.S. dans les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants, mais seulement par arrêté préfectoral dans les autres communes.

*Article L.211-2 du code de l'urbanisme*

**Délégation**

Cet article permet à la commune de déléguer ses compétences en matière de préemption à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie, sous réserve de l'accord de celui-ci.

En outre, il assure la continuité de l'intervention des établissements publics de coopération intercommunale qui étaient compétents pour exercer de plein droit le droit de préemption urbain dans une Z.I.F.

*Article L.211-3 du code de l'urbanisme*

**Substitution de l'Etat à la commune**

Cet article permet à l'autorité administrative de demander au conseil municipal de déléguer son droit de préemption à l'une des personnes mentionnées à l'article L.213-3 (Etat, collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte) à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national ou lorsqu'elle a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics (par exemple, un projet d'aéroport régional). En cas de refus ou de silence de la commune pendant deux mois, le droit de préemption peut être transféré par décret en Conseil d'Etat.

Cet article, qui s'inspire de la procédure actuelle des Z.A.D. (laquelle permet tout à la fois de créer une telle zone contre l'avis de la commune concernée et de choisir le titulaire du droit de préemption), tire la conséquence de l'impossibilité de créer désormais des Z.A.D. sur des secteurs couverts par un P.O.S.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le décret en Conseil d'Etat peut prévoir l'exercice du droit de préemption renforcé tel que celui-ci est défini ci-dessous par le IV de l'article 6.

**Le III de l'article 6** abroge l'article L.211-4 (biens non soumis au droit de préemption des Z.I.F.) dont les dispositions sont reprises dans le texte proposé pour les articles L.211-4 (nouveau) et L.213-1.

**Le IV de l'article 6**, procédant au changement de numérotation de l'article L.211-5 qui devient l'article L.211-4 (nouveau), énumère les biens qui sont exonérés du droit de préemption afin de ne pas gêner inutilement la mobilité résidentielle : immeubles achevés depuis moins de dix ans, appartements en copropriété depuis plus de dix ans et vendus un par un, parts et actions donnant vocation à l'attribution de ces locaux.

Cependant, il est proposé également que, par délibération motivée, la commune puisse décider de soumettre ces biens au droit de préemption sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbanisation future. Il s'agit là d'un droit de préemption renforcé à la discrétion de la commune.

**Le V de l'article 6** procède au remplacement des articles L.211-6 à L.211-14 par trois articles nouveaux.

#### *Article L.211-5 du code de l'urbanisme*

### **Droit de délaissement**

Cet article crée un droit de délaissement au bénéfice des propriétaires dont le bien est soumis au droit de préemption urbain en s'inspirant des dispositions en vigueur pour les Z.A.D. On rappellera, en revanche, qu'il n'existait pas de faculté de délaissement dans les Z.I.F.

Le mécanisme mis en place est le suivant :

— Le propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption peut à tout moment mettre en demeure le titulaire du droit de préemption d'acquiescer ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande.

— Le titulaire du droit de préemption doit répondre dans les deux mois suivant la mise en demeure (contre six mois dans les dispositions actuelles relatives aux Z.A.D.) ; à défaut d'accord amiable, le prix est fixé comme en matière d'expropriation.

— Si le titulaire du droit de préemption ne répond pas ou répond négativement dans ce délai de deux mois, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration ; si ce même titulaire renonce à préempter après fixation du prix par le juge, le bien ne peut plus être préempté pendant un délai de cinq ans dès lors que la vente a lieu à ce prix, éventuellement révisé en fonction des variations du coût de la construction (article L.213-8).

— En cas d'acquisition, le préempteur doit régler le prix dans les six mois suivant la décision d'acquérir ou la décision définitive du juge ; en cas de non paiement dans ce délai, le bien est rétrocédé, sur sa demande, au propriétaire (ou à ses ayants cause) qui en reprend la libre disposition.

— Aucune rétrocession n'est prévue pour le cas où le bien acquis dans ces conditions est utilisé à des fins non conformes aux objectifs de l'aménagement.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose de préciser dans la loi qu'une copie de la proposition que le propriétaire fait au titulaire du droit de préemption, et qui indique le prix qu'il demande pour son bien, est transmise par le maire aux services fiscaux. Cette disposition figure actuellement dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (article R.211-18), mais la prise en compte de la décentralisation amène à l'introduire aujourd'hui dans la partie législative du code. Or, cette transmission est nécessaire à l'établissement de statistiques sur le prix des biens mis en vente dans les zones de préemption.

### *Article L.211-6 du code de l'urbanisme*

#### **Extension particulière du droit**

Les dispositions actuelles de l'article L.211-6 prévoient que « l'existence ou la création d'une Z.A.C. ou d'un secteur sauvegardé ne fait pas obstacle à l'application du droit de préemption ». Cette rédaction ne mentionnait pas à quel stade de la création de la Z.A.C. ou du secteur sauvegardé le droit de préemption devenait applicable.

La nouvelle rédaction, plus explicite, précise que le droit de préemption urbain est applicable de plein droit :

- dans les secteurs sauvegardés dotés d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé ;
- dans les Z.A.C. dotées d'un plan d'aménagement de zone approuvé.

#### *Article L.211-7 du code de l'urbanisme*

##### **Modalités d'application**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application du chapitre premier consacré au droit de préemption urbain.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

#### *Article 7*

##### **Zones d'aménagement différé**

Cet article substitue aux treize articles relatifs à la rénovation urbaine, qui constituaient le chapitre II du titre Premier du livre II du code de l'urbanisme, cinq articles nouveaux qui traitent des zones d'aménagement différé.

#### *Article L.212-1 du code de l'urbanisme*

##### **Création des Z.A.D.**

Cet article définit les modalités de création des Z.A.D. qui peuvent être créées dans les territoires non couverts par un P.O.S.

Conformément au droit en vigueur, les Z.A.D. sont créées par décision motivée du représentant de l'Etat dans le département sur proposition ou après avis des communes concernées. En cas d'avis défavorable d'une commune, la Z.A.D. doit être créée par décret en Conseil d'Etat.

### *Article L.212-2 du code de l'urbanisme*

#### **Droit de préemption**

Cet article établit, dans les Z.A.D., un droit de préemption de quatorze ans à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone. Ce droit peut être ouvert au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public y ayant vocation ou d'une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L.300-4. L'acte créant la Z.A.D. doit désigner le titulaire du droit de préemption.

Ces dispositions n'apportent pas de modifications sensibles par rapport au droit en vigueur (art. L.212-2 et R.212-2).

#### **Propositions de votre commission :**

Suivant les dispositions en vigueur, le droit de préemption en Z.A.D. n'était ouvert à une société d'économie mixte que lorsque celle-ci était titulaire d'une concession. La rédaction qui est soumise aujourd'hui au Sénat est ambiguë puisqu'elle évoque les sociétés d'économie mixte « répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L.300-4 ». Or, ce dernier prévoit que les sociétés d'économie mixte concernées **peuvent** bénéficier d'une concession d'aménagement. Il ne s'agit donc que d'une faculté ouverte par ce texte et non d'une condition qu'il définit. Or votre commission estime que le droit de préemption ne doit être exercé que par les sociétés d'économie mixte bénéficiant d'une concession d'aménagement ; elle vous propose donc un amendement en ce sens.

*Article L.212-3 du code de l'urbanisme*

**Droit de délaissement**

Cet article détermine les modalités du droit de délaissement. Celles-ci sont identiques à celles que nous avons exposées plus haut à propos du droit de préemption urbain, à une exception près : en cas de refus d'acquisition par le titulaire du droit de préemption ou en cas d'absence de paiement, le bien visé cesse purement et simplement d'être soumis au droit de préemption.

Par rapport aux modalités actuellement en vigueur, on peut observer deux modifications :

— le propriétaire peut exercer son droit de délaissement dès la date de publication de l'acte instituant la Z.A.D. (alors que le droit en vigueur n'ouvrait ce droit qu'un an après cette publication) ;

— le titulaire du droit de préemption doit faire connaître sa réponse dans les deux mois (contre six mois selon les dispositions actuelles).

**Propositions de votre commission :**

Comme elle l'a fait à l'article L.211-5 du code de l'urbanisme à propos du droit de préemption urbain, votre commission vous propose de préciser dans la loi qu'une copie de la proposition formulée par le propriétaire doit être transmise aux services fiscaux.

*Article L.212-4 du code de l'urbanisme*

**Délégation**

Cet article permet — comme l'article L.211-2 ci-dessus pour le droit de préemption urbain — à une commune de déléguer tout ou partie des compétences définies par ce chapitre à un établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie.

*Article L.212-5 du code de l'urbanisme*

**Modalités d'application**

Les modalités d'application du chapitre sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

## Article 8

### **Dispositions communes aux droits de préemption**

Cet article substitue aux dispositions relatives aux périmètres provisoires des Z.A.D. — procédure d'urgence qui ne connaît plus aujourd'hui d'application réelle — un nouveau chapitre fixant les règles communes aux droits de préemption définis par les deux articles précédents.

### *Article L.213-1 du code de l'urbanisme*

#### **Biens soumis aux droits de préemption**

Cet article définit le champ d'application des droits de préemption. Dans ses trois premiers alinéas, il détermine les types de cessions soumises à ces droits ; puis il énumère un certain nombre de biens qui, par dérogation, ne sont pas soumis à ces droits.

##### **a) Le champ général d'application**

Le premier alinéa de l'article reproduit le champ d'application actuel du droit de préemption dans les Z.I.F. et les Z.A.D. Il soumet au droit de préemption toute aliénation volontaire, à titre onéreux, d'un immeuble ou d'un ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti.

Le second alinéa tend à faire obstacle à certaines pratiques qui visent à échapper au droit de préemption ; il intègre ainsi dans le champ de ce droit les cessions de droits indivis non consentis à l'un des co-indivisaires et les cessions de millièmes contre remise de locaux à construire.

Le troisième alinéa, qui reprend une disposition existante, soumet au droit de préemption les adjudications forcées et précise que l'acquisition se fait alors au prix de la dernière enchère. Afin de faire obstacle là encore à certaines pratiques, le texte proposé ajoute que la fixation du prix se fait suivant les modalités générales du droit de préemption lorsque la vente met fin à une indivision créée volontairement, sauf si celle-ci résulte d'une donation-partage.

## **b) Les exceptions**

L'article prévoit quatre sortes de biens qui ne sont pas soumis au droit de préemption urbain ni au droit de préemption des Z.A.D. tandis que, dans le droit en vigueur, ces exceptions s'appliquaient seulement au droit de préemption des Z.I.F., mais non à celui des Z.A.D. Pour le droit de préemption urbain, elles s'ajoutent à celles qui ont été définies par l'article L.211-5 (nouveau) que nous avons examiné plus haut.

Ces quatre exemptions reprennent les cas prévus aux b), d), e) et f) de l'article L.211-4 en vigueur. Elles concernent :

— les H.L.M. locatives ainsi que les immeubles construits par les sociétés coopératives d'H.L.M. de location-attribution ;

— les bâtiments qui ne sont pas encore édifiés lors du contrat initial passé entre le vendeur et l'acquéreur, mais que le vendeur s'engage à construire dans un délai déterminé, pendant lequel (ou à l'expiration duquel) l'acquéreur s'engage à payer le prix ; ces ventes sont en effet assimilées à celles qui portent sur des immeubles bâtis neufs qui ne sont pas elles-mêmes soumises au droit de préemption. Par rapport au texte en vigueur, il est précisé que le droit de préemption reste applicable lorsque ces ventes portent sur des bâtiments existants ;

— les parts ou actions des sociétés d'attribution dont la cession intervient avant que la société ait achevé la construction de son immeuble ou dans les dix ans qui suivent cet achèvement (conséquence de l'exception concernant les immeubles bâtis neufs) ;

— les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier.

### *Article L.213-2 du code de l'urbanisme*

#### **Déclaration d'intention d'aliéner**

Conformément au droit en vigueur, cet article soumet toute aliénation d'un bien soumis au droit de préemption à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve l'immeuble. Cette déclaration doit comporter l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. Au terme d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette déclaration, le silence du titulaire du droit de préemption vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

La sanction de l'absence de déclaration est la nullité de la vente ; celle-ci se prescrit par cinq ans à compter de l'acte portant transfert de propriété.

**Propositions de votre commission :**

Comme elle l'a fait aux articles L.211-5 et L.212-3, votre commission vous propose d'inscrire dans la loi le principe de la transmission aux services fiscaux des informations sur le prix des biens mis en vente dans les zones de préemption.

*Article L. 213-2 du code de l'urbanisme*

**Contrat de location-accession**

**Propositions de la commission :**

Laisser planer sur le locataire accédant la menace de l'exercice du droit de préemption serait aller à l'encontre de la volonté du législateur qui, par la loi du 12 juillet 1984, a souhaité encourager la location-accession. Aussi votre commission a-t-elle jugé souhaitable de ne pas soumettre les opérations de location-accession au droit de préemption. Toutefois, une exemption pure et simple aurait pu créer une brèche dans le dispositif d'ensemble et encourager certains à souscrire des contrats de location-accession plutôt qu'à réaliser des acquisitions dans le seul but d'échapper au droit de préemption. C'est pourquoi votre commission vous propose de soumettre ces biens au droit de préemption au moment de la signature du contrat et non à celui de la levée de l'option par le locataire accédant. Les formalités de déclaration régies par l'article L.213-2 devront être remplies également pour la signature du contrat.

Ainsi, les collectivités garderont la possibilité d'exercer leur droit de préemption et le locataire accédant n'aura aucune incertitude pour l'avenir dès lors qu'il aura souscrit son contrat de location-accession.

*Article L.213-3 du code de l'urbanisme*

**Déléataires des droits de préemption**

Cet article énumère les différentes personnes auxquelles le titulaire du droit de préemption peut déléguer, sur tout ou partie des zones concernées ou à l'occasion de l'aliénation d'un immeuble, l'exercice de son droit.

### **Propositions de votre commission :**

Comme à l'article L.212-2, votre commission vous propose de préciser que le droit de préemption ne peut être délégué qu'à une société d'économie mixte bénéficiant d'une concession d'aménagement.

#### *Article L.213-4 du code de l'urbanisme*

##### **Fixation du prix**

Cet article détermine les modalités de fixation du prix du bien préempté à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption.

Le premier alinéa précise que le prix, fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, est exclusif de toute indemnité accessoire, et notamment de l'indemnité de emploi. Celle-ci est, aux termes de l'article R.13-46 du code de l'expropriation, destinée à couvrir les frais que l'exproprié aurait à supporter pour l'achat d'un bien équivalent à celui dont il a été dessaisi. Cette disposition est conforme à la jurisprudence qui considère qu'il n'y a pas lieu, en matière d'expropriation, à indemnité de emploi lorsque le bien exproprié est notoirement destiné à la vente (1).

Les quatre alinéas suivants renvoient aux règles de fixation du prix définies par les articles L.13-14 à L.13-19 du code de l'expropriation tout en modifiant certaines de ces règles afin de prendre en compte les spécificités du droit de préemption.

Le a) fixe ainsi la date de référence pour la qualification du bien préempté :

— un an avant la publication de l'acte instituant la zone, pour les Z.A.D. ;

— la date du plus récent des actes ayant modifié, dans le P.O.S., le régime de la zone où est situé le bien préempté.

---

(1) : L'arrêt du Conseil d'Etat « Fédération des associations de propriétaires et agriculteurs de l'Ile-de-France et Union nationale de la propriété immobilière » du 16 janvier 1981 a rejeté un recours pour excès de pouvoir contre les dispositions du décret du 7 juillet 1977 qui rappelait l'exclusion de toute indemnité accessoire, et notamment de l'indemnité de emploi, à l'occasion de l'exercice du droit de préemption dans les Z.A.D.

Le b) prévoit que les améliorations apportées au bien ne sont pas présumées revêtir un caractère spéculatif, ce qui découle du fait que le propriétaire ne peut connaître à l'avance les intentions du titulaire du droit de préemption. Le texte initial du gouvernement ajoutait aux améliorations (qui figuraient dans le texte en vigueur) les transformations et les changements d'affectation. L'Assemblée nationale a fait disparaître le terme « transformations », le rapporteur signalant qu'il ne s'agissait là que d'une modification rédactionnelle.

Enfin le c) dispose que, pour l'évaluation du bien préempté, il pourra être tenu compte, en l'absence de références suffisantes, des mutations et accords intervenus pour des biens de même qualification qui sont situés dans des zones comparables. Le droit en vigueur ne retenait à cet effet que les accords réalisés dans le périmètre des opérations concernées ou faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

#### **Propositions de votre commission :**

1°) Le second alinéa du texte proposé pour l'article L.213-4 mentionne que « le prix est fixé selon les règles des articles L.13-14 à L.13-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique » alors que, en matière d'expropriation, les dispositions législatives régissent à la fois la fixation du prix, son paiement et, le cas échéant, sa consignation. Votre commission vous propose donc de compléter le texte qui est soumis au Sénat en précisant que le prix est « fixé, payé et, le cas échéant, consigné comme en matière d'expropriation ». Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible au propriétaire d'un bien préempté de demander des intérêts moratoires en l'absence de paiement dans le délai prévu par la loi.

2°) Votre commission vous propose également de rétablir le mot « transformations » au b) de cet article. Il lui semble en effet que cette notion est plus large que celle d'améliorations ou de changements d'affectation. En tout état de cause, elle remarque que le mot « transformations » a subsisté dans l'article L.142-5 du code de l'urbanisme, à l'article 11 du projet, et qu'une même rédaction doit être adoptée dans les deux cas.

3°) Enfin, votre commission souhaite préciser la notion de « zones comparables » au c) de cet article. Elle estime en effet que le juge ne doit prendre en compte les mutations et accords amiables intervenus que lorsqu'il s'agit de biens qui sont situés dans la même catégorie de zone par le P.O.S. et, lorsqu'il s'agit de zone N.A., dans des

zones dotées du même genre de règlement (réglement alternatif ou règlement de type N.A. « strict »). C'est là le sens de l'amendement qu'elle vous appelle à adopter.

### *Article L.213-5*

#### **Effets des droits de préemption**

Cet article reprend les termes des articles L.211-8 (dernier alinéa) et L.212-2 (avant-dernier alinéa) du code de l'urbanisme qui prévoient, tant dans les Z.I.F. que les Z.A.D., que l'exercice du droit de préemption produit en cas de déclaration d'utilité publique les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels.

Cette disposition a pour objet d'indiquer que, s'il y a eu déclaration d'utilité publique, l'acquisition par voie de préemption éteint, par elle-même et à la date où elle est intervenue, tous droits réels et personnels existant sur les immeubles préemptés. Elle autorise les créanciers, dont les droits réels (hypothèque, nantissement) sont régulièrement inscrits, à faire porter ces droits (à leur rang de préférence) sur le prix fixé et leur offre la possibilité de faire fixer le prix de cession par le juge de l'expropriation si le prix du bien est inférieur au montant total des créances inscrites. Cette disposition ouvre droit également à une indemnisation des bénéficiaires de droits personnels (baux, locations) ou de servitude.

Toutefois la rédaction de l'article L.213-5 se distingue des dispositions en vigueur en ce qu'elle prévoit que la disposition précitée ne sera applicable que dans l'hypothèse où le titulaire du droit de préemption est également le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique. Elle précise en outre que, en cas de déclaration d'utilité publique, la cession d'un bien au profit du bénéficiaire de la déclaration n'est pas soumise au droit de préemption.

### *Article L.213-6 du code de l'urbanisme*

#### **Date de référence**

Cet article procède à l'alignement de la date de référence utilisée pour estimer un bien qui, soumis au droit de préemption, fait l'objet

d'une expropriation, sur celle retenue à l'article L.213-4 pour fixer le prix d'un bien préempté en cas de désaccord entre le propriétaire et le titulaire du droit.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel remplaçant le mot « immeuble » par le mot « bien ».

### *Article L.213-7 du code de l'urbanisme*

#### **Renonciation à la transaction**

Cet article permet, en cas de désaccord sur le prix, au propriétaire de renoncer à l'aliénation et au titulaire du droit de préemption de renoncer à l'acquisition.

Il prévoit également un délai de deux mois, en cas de fixation judiciaire du prix, pendant lequel les parties peuvent accepter ce prix ou renoncer à la transaction.

Le dernier alinéa ajoute que les parties sont réputées renoncer à la mutation si elles ne manifestent pas expressément leur accord dans ce délai.

#### **Propositions de votre commission :**

Compte tenu de la rédaction du dernier alinéa de cet article, il est difficile de savoir si le propriétaire qui oublierait, durant ce délai de deux mois, de manifester expressément son accord sur le prix pourrait se prévaloir des dispositions du second alinéa de l'article L.213-8, c'est-à-dire s'il pourrait alors réaliser la vente de ce bien au prix fixé par la juridiction ou si — étant réputé renoncer à la mutation — il devrait reprendre toute la procédure depuis le début. Il semble plus logique, dans l'intérêt du propriétaire, de considérer que le silence des parties vaut acceptation du prix fixé par le juge et transfert de propriété au profit du titulaire du droit de préemption. Le propriétaire qui est allé jusqu'à ce point de la procédure souhaite véritablement vendre son bien et il est légitime que le refus de la part du titulaire du droit de préemption ne puisse se manifester que par une décision explicite de sa part. L'amendement que votre commission vous soumet prévoit en conséquence que le silence des parties dans ce délai vaut acceptation du prix fixé par le juge et transfert de propriété au profit du titulaire du droit de préemption.

*Article L.213-8 du code de l'urbanisme*

**Conséquence de la renonciation  
à l'exercice des droits de préemption**

Cet article ouvre au propriétaire la possibilité de réaliser la vente qu'il avait projetée au prix indiqué dans sa déclaration en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption avant fixation judiciaire du prix.

En cas de fixation judiciaire du prix, il permet au propriétaire de réaliser la vente à ce prix, éventuellement révisé en fonction des variations du coût de la construction, dans les cinq ans qui suivent la décision juridictionnelle.

En vertu de l'article L.211-5, ces dispositions sont également applicables lorsque le détenteur du droit de préemption urbain refuse, explicitement ou implicitement, l'offre du propriétaire exerçant son droit de délaissement.

*Articles L.213-9-et L.213-10 du code de l'urbanisme*

**Information et protection des occupants**

Les articles L.213-9 et L.213-10 traitent tous deux des droits et obligations des occupants des biens préemptés.

Le premier alinéa de l'article L.213-9 oblige le propriétaire à informer les occupants de la préemption lorsque celle-ci est exercée.

Le second alinéa empêche les occupants de s'opposer à des travaux, des transformations ou la démolition décidés par le préempteur.

Le troisième alinéa prévoit l'évacuation des occupants lorsque l'exécution des travaux l'exige.

Enfin, l'article L.213-10 permet aux occupants de quitter les lieux et de résilier le bail lorsque le bien a été préempté.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose une rédaction nouvelle des articles L.213-9 et L.213-10 qui répond à deux objectifs :

1) procéder à une répartition différente, entre les articles L.213-9 et L.213-10, des dispositions relatives aux occupants des immeubles soumis au droit de préemption ; l'article L.213-9 ne comprendrait plus que l'obligation d'information lorsque le titulaire du droit de préemption a fait connaître son intention d'acquérir le bien, tandis que l'article L.213-10 recenserait l'ensemble des dispositions régissant les droits des occupants d'un bien qui a été acquis par l'exercice du droit de préemption.

2) compléter ces dispositions en mentionnant, d'une part, les droits des occupants des biens acquis par le titulaire du droit de préemption à la suite de l'usage par le propriétaire de son droit de délaissement, et, d'autre part, les indemnités auxquelles les occupants peuvent prétendre.

*Article L.213-11 du code de l'urbanisme*

**Droit de rétrocession**

Le premier alinéa énonce le principe selon lequel les biens préemptés doivent être utilisés ou aliénés en vue de réaliser les buts définis à l'article L.300-1 (à l'exception de la sauvegarde des espaces naturels).

L'Assemblée nationale a ajouté une phrase obligeant la commune à prendre une délibération motivée lorsque le bien préempté est utilisé ou aliéné au profit d'une personne privée autre qu'une société d'économie mixte ou qu'une société d'H.L.M.

Le second alinéa contraint le titulaire du droit de préemption qui souhaite utiliser ou aliéner à d'autres fins un bien préempté depuis moins de dix ans à en proposer l'acquisition à l'ancien propriétaire.

Les deux alinéas suivants régissent les modalités de la fixation du prix et de la réponse de l'ancien propriétaire.

Enfin l'Assemblée nationale a ajouté deux alinéas afin d'amener le titulaire du droit de préemption à proposer le bien à la personne qui

avait l'intention de l'acquérir lorsque l'ancien propriétaire a renoncé à l'acquisition et que le nom de l'acquéreur avait été porté à la connaissance du titulaire du droit de préemption au moment où il avait exercé ce droit.

**Propositions de votre commission :**

Dans la seconde phrase du premier alinéa, votre commission vous propose un amendement rédactionnel visant à corriger une erreur matérielle.

Au quatrième et au cinquième alinéa, votre commission vous propose des amendements de coordination avec la rédaction du second alinéa qui mentionne « les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universel ou à titre universel » en utilisant le pluriel.

*Article L.213-12 du code de l'urbanisme*

**Action en dommages-intérêts**

Cet article ouvre une possibilité d'action en dommages-intérêts à l'ancien propriétaire dans le cas où le titulaire du droit de préemption a décidé d'utiliser ou aliéner le bien préempté à d'autres fins que celles qui sont définies par l'article L.300-1 sans lui en proposer l'acquisition en priorité.

L'ancien propriétaire peut alors, dans les cinq ans de l'affectation ou de l'aliénation du bien, saisir le tribunal de l'ordre judiciaire.

Le dernier alinéa de cet article précise que ces dispositions ne peuvent jouer en faveur des personnes qui ont renoncé à racheter un bien dans le cadre du droit de rétrocession.

**Propositions de votre commission :**

1) L'Assemblée nationale a ajouté, à l'article L.213-11, l'obligation, pour le titulaire du droit de préemption, de proposer le bien préempté à la personne qui avait l'intention de l'acquérir lorsque l'ancien propriétaire avait renoncé à l'acquisition et que le nom de

l'acquéreur avait été porté à la connaissance du titulaire du droit de préemption au moment de son exercice. Mais elle n'a pas songé à insérer à l'article L.213-12 une sanction à cette obligation, semblable à celle qui figure en cas de non respect de proposition d'acquisition à l'ancien propriétaire. Votre commission vous propose donc de réparer cet oubli.

2) Par définition, l'ancien propriétaire à qui l'on n'a pas proposé l'acquisition du bien préempté n'a pas pu renoncer au rachat du bien. Et celui à qui l'on a proposé cette acquisition ne peut engager une action en dommages-intérêts pour non respect de l'obligation de proposition. Par conséquent, ce dernier alinéa de l'article L.213-12 ne peut recouvrir aucune réalité et est superflue. Votre commission vous propose donc de le supprimer.

#### *Article L.213-13 du code de l'urbanisme*

##### **Registre communal**

Cet article prévoit que les biens préemptés ainsi que l'utilisation affective qui en est faite doivent être inscrits dans un registre ouvert par la commune que toute personne pourra consulter ou dont elle pourra obtenir un extrait.

L'institution de ce registre devrait favoriser tout à la fois la compréhension de la politique menée par la commune en matière de préemption et le contrôle de l'utilisation effective des biens préemptés. Elle devrait permettre en outre l'exercice du droit de rétrocession et, le cas échéant, l'action en dommages-intérêts prévue à l'article précédent.

#### *Article L.213-14 du code de l'urbanisme*

##### **Paiement du prix**

Le premier alinéa de cet article fixe à six mois le délai de paiement par le titulaire du droit de préemption.

Le second alinéa permet la rétrocession du bien en cas d'absence de paiement.

Le troisième alinéa prévoit un allègement des formalités de la rétrocession en l'absence de réitération du transfert de propriété par acte authentique.

Le dernier alinéa précise que le propriétaire qui a ainsi repris son bien peut l'aliéner librement.

*Article L.213-15 du code de l'urbanisme*

**Jouissance du bien**

Cet article permet à l'ancien propriétaire d'un bien acquis par voie de préemption de conserver la jouissance de ce bien jusqu'au paiement intégral du prix.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission estime logique que la personne qui conserve la jouissance d'un bien — en l'occurrence l'ancien propriétaire — en conserve également la responsabilité.

*Article L.213-16 du code de l'urbanisme*

**Utilisation des biens préemptés**

Cet article rend applicable aux biens préemptés les dispositions de l'article L.221-2.

Celles-ci prévoient principalement que, avant leur utilisation définitive, les immeubles ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété, en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et de celles faites en vue de la réalisation des opérations pour lesquelles la préemption a été faite ; elles n'autorisent en outre que les concessions temporaires qui ne confèrent au preneur ni droit de renouvellement ni maintien dans les lieux.

*Article L.213-17 du code de l'urbanisme*

**Substitution du droit de préemption urbain  
au droit de préemption Z.A.D.**

Cet article fixe les conditions dans lesquelles le droit de préemption exercé dans les Z.A.D. et le droit de préemption urbain se conjuguent lorsque la commune rend public un P.O.S. pendant la durée de validité de la Z.A.D.

a) Les parties de la Z.A.D. entrant dans le champ d'application géographique du droit de préemption urbain (zones urbaines et d'urbanisation future) sont de plein droit soumises à ce dernier. Celui-ci s'exerce de manière renforcée sans que la commune ait à le décider puisque les exclusions prévues à l'article L.211-4 (nouveau) ne sont pas retenues pour l'exercice du droit de préemption dans les Z.A.D.

b) Les parties de la Z.A.D. non couvertes par le P.O.S. demeurent soumises au droit de préemption en vigueur dans la Z.A.D.

c) Les parties de la Z.A.D. qui sont classées par le P.O.S. dans des zones autres que les zones urbaines ou d'urbanisation future ne sont plus soumises au droit de préemption en vigueur dans la Z.A.D.

#### *Article L.213-18 du code de l'urbanisme*

#### **Modalités d'application du chapitre**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application du chapitre consacré aux dispositions communes à l'exercice des deux nouveaux droits de préemption.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 ainsi modifié.

#### *Article 9*

#### **Dispositions transitoires ; date d'entrée en vigueur des articles relatifs aux droits de préemption**

Cet article prévoit les conditions dans lesquelles les dispositions relatives aux nouveaux droits de préemption se substituent aux procédures en vigueur.

Le I prévoit que les territoires urbains inclus dans une Z.I.F. sont soumis de plein droit au droit de préemption urbain. En revanche, il faudra une délibération spéciale du conseil municipal pour que celui-ci soit applicable aux zones urbaines non couvertes par la Z.I.F. lorsque celle-ci a été instituée dans la commune.

Le II prévoit l'application de plein droit du droit de préemption renforcé dans les périmètres de rénovation urbaine, de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre ou dans un secteur sauvegardé, lorsque ceux-ci étaient compris dans une Z.I.F.

Le III dispose, dans son premier alinéa, que les dispositions existantes continuent de s'appliquer dans les périmètres provisoires des Z.A.D. et dans les Z.A.D. créées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le second alinéa, qui concerne les cas où les nouveaux droits de préemption se sont substitués à l'ancien droit de préemption des Z.A.D., empêche le cumul de l'ancien et du nouveau droit de rétrocession. Le troisième alinéa permet toutefois aux anciens propriétaires d'un bien préempté sous l'empire de l'ancien droit de préemption des Z.A.D. de conserver son droit acquis de rétrocession pendant quatorze ans.

D'après le IV, les dispositions de cette loi qui sont relatives aux nouveaux droits de préemption entreront en vigueur au plus tard un an après la publication de la loi.

Votre commission vous invite à adopter cet article sans modification.

### *Article 10*

#### **Réserves foncières**

Le I de cet article précise que les réserves foncières sont constituées en vue de permettre la réalisation des opérations d'aménagement répondant aux objectifs définis à l'article L.300-1.

Il ne modifie pas la liste des personnes publiques habilités à constituer ces réserves foncières, à savoir l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics y ayant vocation.

Le II de cet article permet à ces personnes publiques de bénéficier des dérogations aux dispositions de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et bailleurs qui sont prévues au 5<sup>e</sup> de l'article 75 de cette loi. Ces dérogations ont principalement pour objet de soustraire à l'obligation de conclure un bail de trois ou six ans et de libérer de certaines prescriptions connexes, notamment en ce qui concerne le renouvellement des baux et l'information des locataires.

**Propositions de votre commission :**

1) L'article L.221-1 du code de l'urbanisme actuellement en vigueur prévoit que « l'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements ayant compétence en matière d'urbanisme, les syndicats mixtes et les établissements publics d'aménagement visés à l'article L.321-1 sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières ».

Le texte que lui substitue le projet de loi mentionne, quant à lui, que « l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics y ayant vocation sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières ».

Votre commission estime que la nouvelle rédaction qui est soumise au Sénat et qui confond sous le terme générique d'établissements publics des organismes de nature tout à fait différente est beaucoup plus floue et ambiguë que la rédaction précédente ; elle vous propose donc un amendement qui reprend l'essentiel de l'énumération de l'article L.221-1 actuellement en vigueur.

2) Votre commission vous soumet en outre un amendement de coordination avec la nouvelle rédaction qu'elle souhaite voir adopter pour l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Cette dernière faisant référence, d'une part, à l'objet de l'aménagement et, d'autre part, aux buts des opérations d'aménagement, il convient ici de faire référence aux buts et non aux objectifs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 11*

**Espaces naturels sensibles**

L'article 11 procède à une refonte de la législation relative aux périmètres sensibles.

Cette législation trouve sa source dans le décret n° 59-768 du 26 juin 1959 qui permettait, par arrêté interministériel, pris après consultation des conseils généraux des départements concernés, de déterminer des périmètres à l'intérieur desquels s'appliqueraient des règles

d'urbanisme spécifiques destinée notamment à assurer la protection des espaces boisés, à lutter contre l'envahissement de certains sites par les lotissements et à veiller à l'esthétique des constructions à réaliser.

Ces dispositions qui étaient à l'origine applicables aux départements des Alpes maritimes, des Bouches du Rhône et du Var ont été progressivement étendues à d'autres départements du littoral et, depuis le décret n° 68-484 du 28 mai 1968, le régime des périmètres sensibles est en principe applicable à tous les départements.

Parallèlement à l'extension de son champ d'application géographique, la législation sur les périmètres sensibles s'est enrichie de nouvelles dispositions. L'application de règles d'urbanisme particulières est apparue insuffisante et le législateur a jugé souhaitable de permettre aux collectivités publiques d'acquérir des terrains destinés à être aménagés en espaces libres. C'est ainsi que l'article 65 de la loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961 a institué un droit de préemption au bénéfice des départements portant sur les terrains compris dans certaines zones, les périmètres sensibles, et a également créé, dans ces mêmes zones, une redevance d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses du département pour l'acquisition et l'aménagement des terrains en espaces libres ouverts au public.

Les dispositions initiales ont été modifiées à plusieurs reprises et codifiées dans le code de l'urbanisme dans la partie législative et réglementaire, le texte en vigueur résultant respectivement de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 et du décret n° 77-758 du 7 juillet 1977.

Aujourd'hui, **vingt-huit départements ont déterminé des périmètres sensibles** et treize autres ont obtenu, par décret, l'autorisation de déterminer de tels périmètres, mais n'ont pas encore usé de cette faculté.

#### *Article L.142-1 du code de l'urbanisme*

#### **Compétence du département pour la politique des espaces naturels sensibles**

Le premier alinéa de cet article confirme le principe de la compétence du département pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles. L'Assemblée nationale a supprimé

la seconde phrase de cet alinéa qui, traitant de l'exercice de cette compétence, n'avait pas sa place dans cet article et qui, au surplus, faisait double emploi avec les dispositions des articles suivants.

Le second alinéa de cet article prévoit que la politique définie par le département doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement ainsi qu'avec les prescriptions nationales, ou particulières à certaines parties du territoire, fixées en application de l'article L.111-1 du code de l'urbanisme.

### *Article L.142-2 du code de l'urbanisme*

#### **Taxe départementale des espaces naturels sensibles**

Cet article rassemble les règles relatives à la taxe départementale des espaces naturels sensibles qui se substitue à la taxe départementale d'espaces verts.

##### **a) Création de la taxe**

Le premier alinéa de cet article précise que la création de la taxe n'est qu'une faculté pour le département alors que la taxe départementale d'espaces verts était obligatoirement instituée à l'intérieur des périmètres sensibles.

##### **b) Emplois de la taxe**

Les alinéas suivants définissent les emplois du produit de la taxe. Il est indiqué tout d'abord que la taxe tient lieu de participation forfaitaire aux dépenses engagées par le département pour l'acquisition de terrains, quel que soit le mode d'acquisition, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de ces terrains à condition qu'ils soient ouverts au public dans les conditions prévues à l'article L.142-10.

Dans les mêmes conditions, la taxe peut être utilisée pour les terrains acquis par les autres personnes publiques susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles.

Le texte définit ensuite deux possibilités supplémentaires d'emploi du produit de la taxe :

— d'une part, l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels appartenant aux collectivités locales ou à leurs établissements publics, et ouverts au public, ou appartenant à des propriétaires privés, s'ils ont fait l'objet d'une convention passée en application de l'article L.130-5 du code de l'urbanisme ;

— d'autre part, l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan dont l'établissement est confié au département par l'article 56 de la loi du 22 juillet 1983. Cette disposition constitue la reprise de l'article 57 (IV) de la même loi. De même, le département est habilité à utiliser le produit de la taxe départementale des espaces naturels pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des chemins de servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées qui ne sont pas ouvertes à la circulation générale.

### **c) Assiette de la taxe**

L'article précise tout d'abord que la taxe est perçue sur la totalité du territoire du département, contrairement à l'ancienne taxe départementale d'espaces verts, qui n'était perçue qu'à l'intérieur des périmètres sensibles.

Il définit ensuite l'assiette de la taxe départementale, en faisant référence à l'article 1385 D du code général des impôts, qui fixe les règles d'assiette de la taxe locale d'équipement : aux termes de cet article, l'assiette de la taxe est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire.

Du fait de la modification de l'article 1585 D proposée par l'article 20 du projet, l'assiette de la taxe départementale des espaces naturels sensibles aura à l'avenir un caractère évolutif puisque la valeur qui en constitue l'assiette sera modifiée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E.

L'article détermine ensuite quatre catégories de bâtiments qui sont exclus du champ d'application de la taxe départementale des espaces naturels sensibles :

— les bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation, les constructions destinées au logement des exploitants restant soumises à l'application de la taxe :

— les bâtiments destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique dont la liste est fixée par le décret en Conseil d'Etat prévu au 1° du I de l'article 1585 C du code général des impôts :

— les bâtiments édifiés par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés :

— les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Enfin, il est laissé au conseil général la possibilité d'exonérer les organismes d'H.L.M. de la taxe.

#### **Propositions de votre commission :**

1) Votre commission vous propose tout d'abord d'exclure du champ d'application de la taxe départementale des espaces naturels sensibles « les locaux artisanaux situés en zone rurale ». Au même titre que les bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation, il paraît en effet logique d'exonérer de la taxe les entreprises artisanales de production ou de réparation, telles les entreprises de mécanique agricole ou de menuiserie qui doivent souvent faire face à de lourds investissements immobiliers.

2) Le texte permet au conseil général d'exonérer les organismes d'H.L.M. de la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Il peut paraître logique et juste que le département puisse exonérer les immeubles construits par les H.L.M. dans un but social car l'allègement relatif des coûts de construction qui résulte de cette exonération va tout à fait dans le sens de la politique sociale du logement qu'exprime les diverses aides au logement. Toutefois, il peut paraître singulier que cette exonération, qui repose sur l'idée d'une aide au logement social, ne puisse avoir lieu au profit des logements sociaux construits par d'autres organismes que les organismes H.L.M.. Aussi, votre commission vous soumet-elle un amendement visant à permettre l'exonération des locaux à usage d'habitation ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

#### **d) Taux de la taxe**

Le texte dispose que le taux de la taxe est fixé à 0,5 % de la valeur de l'ensemble immobilier et que, par délibération du conseil général, il peut être majoré suivant les catégories de construction, sans pouvoir excéder 2 %.

#### **Propositions de votre commission :**

La taxe départementale d'espaces verts ne s'appliquait qu'à l'intérieur du périmètre sensible ; en revanche, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, qui s'y substitue, touchera l'ensemble du territoire du département. De ce fait, le produit de la taxe se trouvera considérablement accru puisque, dans de nombreux cas, le territoire concerné sera trois fois plus important qu'auparavant. Dans ces conditions, votre commission estime que le taux de la taxe ne devrait pas pouvoir dépasser 1 %. Par ailleurs, votre commission comprend mal la logique qui permet aux départements de retenir pour cette taxe le taux 0, c'est-à-dire de ne pas instituer la taxe, ou un taux supérieur ou égal à 0,5 %, mais les empêche de choisir un taux entre 0 et 0,5 %. En conséquence, elle vous propose de faire disparaître le plancher de 0,5 %.

#### **e) Nature de la taxe**

L'avant-dernier alinéa précise que la taxe constitue, du point de vue fiscal, un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier.

Le dernier alinéa ajoute que la taxe est perçue au profit du département en tant que recette grevée d'affectation spéciale, ce qui signifie que son produit doit être utilisé intégralement à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles.

### *Article L.142-3 du code de l'urbanisme*

#### **Zones de préemption**

Cet article régit le droit de préemption dont bénéficie le département pour la mise en œuvre de sa politique des espaces naturels sensibles.

### **a) Zones de préemption**

Tandis que la taxe est étendue à l'ensemble du département, le droit de préemption reste limité à certaines zones. Conformément à la logique de la décentralisation, celles-ci ne sont plus délimitées par l'autorité administrative après avis du conseil général, mais par le conseil général lui-même. Le texte initial précisait que ce dernier devait recueillir à cet effet l'avis de la chambre d'agriculture, mais l'Assemblée nationale a fait disparaître cette mention.

Le deuxième alinéa définit les conditions de l'intervention des collectivités publiques autres que le département dans la délimitation par celui-ci des zones de préemption. C'est ainsi que, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, l'accord du conseil municipal est requis pour la délimitation, par le conseil général, de zones de préemption. En l'absence de plan d'occupation des sols et à défaut d'accord de la commune, les zones de préemption ne peuvent être créées par le conseil général que si elles ont été prises en considération par le représentant de l'Etat dans le département.

#### **Propositions de votre commission :**

1) Le premier amendement que vous soumet la commission à cet article du code de l'urbanisme, vise à replacer dans le texte la mention de l'avis de la chambre d'agriculture.

2) Le second amendement de la commission vise à rendre obligatoire l'accord des conseils municipaux intéressés pour la création des zones de préemption. L'article L.142-1 remet au seul département le soin d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles. Mais il est souhaitable que cette politique soit définie en concertation étroite avec les communes concernées. L'obligation d'obtenir l'accord de ces communes pour créer les zones de préemption sera le meilleur garant que s'ouvrira et s'établira une durable et réelle concertation entre le département et les communes. Votre commission reste ainsi fidèle aux principes de la décentralisation en refusant qu'une collectivité locale puisse exercer sa tutelle sur une autre collectivité locale.

### **b) Champ d'application du droit de préemption**

Le droit de préemption du département s'étend à tout terrain ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui feraient l'objet d'une aliénation

volontaire, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit. Le choix du mot « terrain » implique que le droit de préemption ne peut concerner que des terrains non bâtis.

Toutefois, l'Assemblée nationale a ajouté un alinéa précisant les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel, un terrain pouvait être préempté alors qu'existait une construction.

Le texte reprend ensuite les dispositions de l'article L.213-1 concernant le cas de l'adjudication.

Puis il exclut du champ d'application du droit de préemption institué par l'article L.142-1 les échanges ruraux qui sont réalisés dans les conditions prévues au titre premier du livre premier du code rural, et, précisément, en application des articles 37 à 38-8 de ce code. Cette disposition répond au souci d'éviter que la mise en œuvre par les départements d'une politique de gestion des espaces naturels sensibles ne fasse obstacle à la politique d'aménagement foncier dont les modalités sont définies par le code rural.

### **c) Substitution ou délégation du droit de préemption**

Le texte distingue deux cas de substitution :

— lorsque le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, cet établissement public, ou, à défaut, la commune, peut se substituer au département pour l'exercice du droit de préemption ;

— lorsque le conservatoire n'est pas territorialement compétent, seule la commune peut se substituer au département.

Les trois derniers alinéas de cet article sont relatifs aux conditions de délégation du droit de préemption.

Il est tout d'abord précisé que la commune peut déléguer son droit de préemption à l'établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation dont elle fait partie, avec l'accord de cet établissement.

Enfin, deux possibilités distinctes de délégation par le département de son droit de préemption sont prévues :

— le département peut, en premier lieu, déléguer son droit de préemption au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque cet établissement est territorialement compétent, ou à une collectivité locale ;

— le département peut aussi faire exercer son droit de préemption par un établissement public y ayant vocation ou par une société d'économie mixte répondant aux conditions définies par le second alinéa de l'article L.300-4.

**Propositions de votre commission :**

Conformément à des amendements qu'elle vous a soumis plus haut, votre commission souhaite que le droit de préemption ne puisse être exercé que par les sociétés d'économie mixte bénéficiant d'une concession d'aménagement.

*Article L.142-4 du code de l'urbanisme*

**Déclaration préalable à toute aliénation**

Cet article soumet, à peine de nullité, toute aliénation d'un bien soumis au droit de préemption défini par l'article L.142-3 à une déclaration préalable.

Le mécanisme est identique à celui que nous avons examiné plus haut à propos des autres droits de préemption ; les deux spécificités de cet article sont les suivantes :

— la déclaration doit être adressée au président du conseil général (et non au maire), puisque c'est le département qui est titulaire du droit de préemption ;

— le délai de réponse du titulaire du droit de préemption est fixé à trois mois contre deux mois pour les autres droits de préemption ; ce délai plus long trouve son origine dans les possibilités de substitution au droit de préemption définies par l'article précédent.

**Propositions de votre commission :**

Ici encore, votre commission souhaite inscrire dans la loi que la déclaration d'intention d'aliéner doit être transmise aux services fiscaux.

*Article L.142-5 du code de l'urbanisme*

**Fixation du prix d'acquisition**

Comme le précédent, cet article reprend des dispositions examinées pour les droits de préemption exercés par la commune. On notera

cependant que, dans le cas où il n'y a pas de P.O.S., la date de référence pour la qualification du bien est cinq ans avant la déclaration d'aliéner.

**Propositions de votre commission :**

Comme à l'article 8 du texte en discussion, votre commission vous propose de compléter le texte qui est soumis au Sénat en précisant que le prix est « fixé, payé et, le cas échéant, consigné comme en matière d'expropriation ». Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible au propriétaire d'un bien préempté de demander des intérêts moratoires en l'absence de paiement dans le délai prévu par la loi.

*Article L.142-6 du code de l'urbanisme*

**Expropriation d'un bien soumis au droit de préemption**

Les dispositions de cet article sont identiques à celles de l'article L.213-6 pour le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les Z.A.D.

*Article L.142-7 du code de l'urbanisme*

Cet article prévoit que sept articles relatifs aux dispositions communes au droit de préemption urbain et aux Z.A.D. sont applicables aux zones de préemption délimitées en application de l'article L.142-3. Il s'agit là des dispositions relatives :

- aux effets de l'exercice du droit de préemption en cas de déclaration d'utilité publique ;
- à la renonciation à la transaction ;
- aux conséquences de cette renonciation ;
- à l'information des occupants ;
- à la protection de ceux-ci ;
- au paiement du prix ;
- à la jouissance du bien préempté.

*Article L.142-8 du code de l'urbanisme*

**Rétrocession d'un terrain préempté**

Cet article définit les conditions dans lesquelles un terrain acquis par l'exercice du droit de préemption institué par l'article L.142-1 peut être rétrocédé.

Pour que la rétrocession soit possible, il faut d'abord que le terrain n'ait pas été, dans un délai de dix ans à compter de son acquisition, utilisé comme espace naturel dans les conditions définies à l'article L.142-10, c'est-à-dire qu'il n'ait pas été aménagé pour être ouvert au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

Il faut ensuite que, dans un délai de trois ans à compter de l'expiration de ces dix ans, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels ou à titre universel demande cette rétrocession.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose de modifier cet article en s'inspirant des dispositions de l'article 8 du présent projet de loi relatives au droit de préemption urbain (article L.213-11 du code de l'urbanisme). Ces dernières dispositions sont en effet plus favorables aux propriétaires puisqu'elles contraignent le titulaire du droit de préemption à proposer à l'ancien propriétaire de reprendre possession de son bien alors que le texte proposé par le projet de loi pour l'article L.142-8 du code de l'urbanisme oblige le propriétaire à prendre lui-même l'initiative et à demander à reprendre son bien.

*Article L.142-8 bis du code de l'urbanisme*

**Actions en dommages-intérêts**

**Propositions de votre commission :**

Par parallélisme avec l'article L.213-12 du code de l'urbanisme tel qu'il résulte du texte proposé pour l'article 8 du présent projet, votre commission souhaite instituer une sanction au non-respect par le titulaire du droit de préemption des obligations définies à l'article L.142-8. Cette sanction est la possibilité, pour l'ancien pro-

priétaire, ou, le cas échéant, pour la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.

#### *Article L.142-9 du code de l'urbanisme*

##### **Registre ouvert par le département**

Comme l'article L.213-13 à l'article 8 du projet de loi, cet article prévoit que le département ouvre un registre où figurent les acquisitions réalisées par exercice du droit de préemption ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis et que toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

#### *Article L.142-10 du code de l'urbanisme*

##### **Aménagement des terrains acquis**

Cet article pose le principe de l'ouverture au public des terrains acquis dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles ; il précise en outre les modalités de leur gestion et la nature des équipements susceptibles d'y être implantés.

Le principe de l'ouverture au public s'applique à tous les terrains acquis dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles, sauf lorsque la fragilité du milieu naturel s'y oppose.

La personne publique propriétaire est chargée de la gestion de ces terrains ; elle doit les préserver, les aménager et les entretenir dans l'intérêt du public. Elle peut en confier la gestion à une personne y ayant vocation.

Enfin, seuls des équipements légers nécessaires à l'accueil du public ou à la gestion courante des terrains peuvent être admis sur ces terrains. L'Assemblée nationale a ajoutée la possibilité d'y admettre des équipements légers nécessaires à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques.

**Propositions de votre commission :**

L'article L.142-1 du code de l'urbanisme dispose que la politique en faveur des espaces naturels sensibles est menée par le département « afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ». Il paraît logique de reprendre exactement ces termes pour définir l'esprit dans lequel les terrains préemptés ou expropriés à cette fin doivent être aménagés. Votre commission souhaite donc qu'il soit précisé que cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde « des sites, des paysages et des milieux naturels ».

*Article L.142-11 du code de l'urbanisme*

**Mesures de protection en l'absence de P.O.S.**

Cet article définit les mesures de protection que peut prendre le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'il n'y a pas de P.O.S. rendu public.

Dès que le département a décidé de percevoir la taxe départementale des espaces naturels sensibles, le représentant de l'Etat dans le département peut, lorsqu'il n'y a pas de P.O.S. rendu public, déterminer, par arrêté pris sur proposition du conseil général et après avis du conseil municipal, les bois, forêts et parcs dont la préservation est nécessaire.

Le champ d'application de cette disposition s'étend à tous les bois, forêts et parcs quels que soient leur régime ou leur situation. L'arrêté leur rend applicable le régime des espaces boisés classés défini par l'article L.130-1 du code de l'urbanisme et les textes pris pour son application. Ce classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements : il entraîne en outre le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue à l'article 157 du code forestier, ainsi que l'exigence d'une autorisation préalable pour les coupes et abattages d'arbres.

Le même arrêté ou un arrêté ultérieur pris dans les mêmes formes peut édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et des paysages compris dans une zone de préemption. Ces mesures de protection peuvent comprendre, notamment, l'interdiction de construire ou de

démolir et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

Dès qu'un P.O.S. est rendu public ou approuvé, ces arrêtés cessent d'être applicables sur le territoire considéré.

### *Article L.143-12 du code de l'urbanisme*

#### **Autorisation préalable des divisions volontaires de propriétés foncières**

Cet article permet de soumettre à autorisation préalable la division d'une propriété foncière par ventes ou locations simultanées ou successives.

Il s'agit là d'une autorisation tout à fait nouvelle dont la création répond au souci de lutter contre la pratique des prélotissements qui a pour effet de faire obstacle à la mise en œuvre d'une politique de préservation des espaces naturels.

Le mécanisme mis en place par cet article est le suivant :

a) cette autorisation préalable ne peut être rendue obligatoire que dans les zones de préemption relatives aux espaces naturels sensibles ;

b) c'est le conseil municipal, dans les communes dotées d'un P.O.S., et le représentant de l'Etat dans le département, dans les autres cas, qui, par décision motivée, peut soumettre ces divisions à autorisation préalable ;

c) l'autorisation ne peut être refusée que si la division est susceptible de compromettre gravement le caractère naturel des espaces sensibles par son importance, par le nombre des lots ou par les travaux qu'elle entraîne ;

d) l'autorisation de lotir vaut autorisation de division ;

e) ces dispositions ne peuvent faire obstacle aux divisions opérées dans le cadre d'opérations de remembrement rural ;

f) l'absence d'autorisation préalable, lorsque celle-ci a été rendue obligatoire, peut entraîner la nullité de la division dans les cinq ans qui suivent la publication de l'acte de division.

*Article L.142-13 du code de l'urbanisme*

**Décret en Conseil d'Etat**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'application des dispositions relatives aux espaces naturels sensibles des départements.

\*  
\* \* \*

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 ainsi amendé.

*Article 12*

**Entrée en vigueur des dispositions relatives  
aux espaces naturels sensibles des départements**

Cet article détermine les conditions de passage de la législation en vigueur, relative aux périmètres sensibles à celle, instituée par l'article précédent, relative aux espaces naturels sensibles des départements.

Cette dernière entrera en vigueur à une date prévue par décret et au plus tard un an après la publication de la présente loi.

Dès lors qu'elle en est en vigueur, la taxe départementale des espaces naturels sensibles se substitue à la taxe départementale d'espaces verts, avec le même taux et sur la même partie du territoire du département, sauf délibération spéciale du conseil général.

Les dispositions relatives aux mesures prises par le représentant de l'Etat dans le département en l'absence de P.O.S. et celles relatives à l'autorisation préalable des divisions volontaires des propriétés foncières

res sont applicables dans les zones de préemption définies sous l'empire de l'ancienne législation. Il en va de même pour les nouvelles dispositions relatives au droit de préemption.

Enfin, les mesures de préemption antérieurement prises par le représentant de l'Etat dans le département et les actes et conventions intervenus dans les conditions prévues par l'ancienne législation demeurent valables.

**Propositions de votre commission :**

Les deux amendements que présente votre commission à cet article sont la conséquence de celui qu'elle vous soumet à l'article précédent et qui tend à ramener le plafond de la taxe départementale des espaces naturels sensibles à 1 % au lieu de 2 %.

Elle vous propose d'adopter, sous le bénéfice de ces amendements, cet article 12.

*Article 13*

**Communication d'informations par l'administration fiscale**

Cet article institue une dérogation à la règle du secret professionnel qui s'impose à l'administration fiscale au bénéfice des services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs. Ceux-ci pourront se faire communiquer les éléments d'information au sujet des valeurs foncières nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement.

Deux modifications ont été apportées à cet article par l'Assemblée nationale. D'une part, un amendement tendant à insérer les dispositions de cet article dans le Livre des procédures fiscales. D'autre part, un amendement du Gouvernement a limité les informations ainsi communiquées à celles qui ont été « déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années ».

Votre commission vous invite à adopter cet article sans modification.

**TITRE III**  
**DÉCENTRALISATION ET SIMPLIFICATION**  
**DES INSTRUMENTS JURIDIQUES.**

*Article 14*

**Zones d'aménagement concerté**

Cet article vise à décentraliser la procédure des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.).

**Le I de cet article** conduit à un transfert des compétences de l'Etat en matière de création de ces zones au profit des communes dotées d'un P.O.S. ; dans le cas où la commune n'est pas dotée d'un P.O.S., la définition du périmètre de la zone reste de la responsabilité du représentant de l'Etat.

Ce dernier se voit confier également la création de ces zones lorsqu'elles sont réalisées à l'initiative d'autres collectivités publiques, lorsqu'elles sont situées à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national ou lorsqu'elles sont réalisées sur le territoire de plusieurs communes sans que l'opération soit confiée à un établissement public de coopération intercommunale. L'Assemblée nationale a précisé que, dans tous ces cas, la création ne pouvait intervenir qu'après avis des conseils municipaux des communes concernées.

**Le II de cet article** prévoit que, en cas d'exercice du droit de délaissement par le propriétaire, la date de référence pour la qualification du bien est celle de la publication de l'acte créant la zone.

**Le III de cet article** modifie les règles d'élaboration et d'approbation des plans d'aménagement en retenant les principes suivants : association de l'Etat et de la commune à l'élaboration du plan ; avis de la commune ou de l'établissement de coopération intercommunale lorsque l'Etat est l'autorité investie de la responsabilité de l'approbation. Enfin, le texte supprime l'obligation de procéder à une nouvelle enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique dès lors que l'enquête préalable à l'approbation du plan d'aménagement comporte les pièces requises.

**Propositions de votre commission :**

1°) Les dispositions relatives au P.O.S. prévoient que celui-ci doit être « compatible » avec le schéma directeur, s'il en existe un.

Or le texte qui est soumis au Sénat dispose que le plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) doit être « conforme », en l'absence de P.O.S., aux orientations du schéma directeur, s'il en existe un.

Votre commission vous propose d'harmoniser les dispositions relatives aux P.A.Z. avec celles relatives aux P.O.S. en précisant que le P.A.Z. doit être « compatible » et non « conforme » avec le schéma directeur. Il serait en effet illogique de placer le P.A.Z. devant une exigence de conformité, plus rigoureuse qu'une exigence de compatibilité, alors qu'il correspond à une opération d'aménagement plus réduite que celle du P.O.S.

2°) Le transfert des responsabilités de création et d'approbation d'une Z.A.C. à la commune est parallèle au transfert qui a déjà été effectué en matière de P.O.S. Il est donc logique que les modalités de relations entre la commune et l'Etat soient similaires et, notamment, que la disposition relative aux différentes personnes associées à l'élaboration du plan d'aménagement de zone soit aussi proche que possible de celle qui a été insérée à l'article L.123-3 du code de l'urbanisme à propos de l'élaboration du P.O.S. Tel est l'objet du second amendement que vous soumet votre commission.

3°) Dans le même esprit de parallélisme avec les dispositions figurant à l'article L.123-3 du code de l'urbanisme en matière d'élaboration de P.O.S., votre commission souhaite que soit institué un « porter à connaissance » afin que l'Etat notifie à la commune les mêmes prescriptions qu'il est appelé, par l'article L.123-3 du code de l'urbanisme, à lui notifier avant l'élaboration d'un P.O.S. C'est là l'objet du troisième amendement que vous soumet votre commission.

4°) Votre commission estime que le plan d'aménagement de zone ne doit pouvoir, en tout état de cause, être approuvé qu'avec l'**accord** de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle vous propose donc de substituer le mot « accord » au mot « avis » qui figurait dans le texte pour le cas où la zone était créée par le représentant de l'Etat dans le département.

Le **IV de cet article** supprime la procédure de mise en application anticipée du plan d'aménagement de zone, qui n'est plus utile du fait de l'élargissement du champ du sursis à statuer prévu à l'article 2 du présent projet.

Le **V de cet article** permet au représentant de l'Etat de modifier le plan d'aménagement de zone dans les conditions et selon les formes retenues pour la modification du P.O.S.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous invite à supprimer le V de cet article. Cette suppression découle de l'amendement qu'elle vous a présenté au III de cet article afin d'exiger l'accord de la commune pour l'approbation du P.A.Z. Dès lors que l'Etat ne peut pas passer outre, pour l'approbation d'un P.A.Z., à la volonté de la commune, il est logique qu'il ne puisse pas davantage passer outre pour modifier ce plan. Tel est l'objet de l'amendement qui vous est présenté par votre commission.

Votre commission vous convie à adopter cet article ainsi modifié.

### *Article 15*

#### **Restauration immobilière**

**Le I de cet article** abroge les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la rénovation urbaine. Les paragraphes suivants visent à assouplir et simplifier les opérations de restauration immobilière.

**Le II de cet article** modifie l'article L.313-3 qui définit les conditions dans lesquelles les opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés sont décidées et exécutées. Les opérations pourront dorénavant être menées à l'initiative des collectivités publiques ; de plus, les organismes de rénovation ne sont plus soumis à l'obligation de respecter les règles fixées par un cahier des charges type pour les cessions de gré à gré des immeubles acquis.

**Le III de cet article** autorise la réalisation de travaux de restauration ne portant que sur un seul immeuble. De plus, il décentralise la procédure de délimitation du périmètre de restauration immobilière. Enfin, il prévoit qu'une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation peut, en accord avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, réaliser ou faire réaliser des opérations de restauration immobilière.

**Le IV de cet article** définit les grandes règles de la procédure de restauration immobilière. C'est l'autorité compétente pour délimiter le périmètre qui approuve le programme des travaux à réaliser. Le dossier de l'enquête est constitué comme en matière d'expropriation et vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des travaux de restauration. Enfin, les propriétaires peuvent échapper à l'expropriation

s'ils font connaître leur intention de réaliser les travaux prévus ou d'en confier la réalisation, par contrat, à l'organisme chargé de la restauration.

**Le V** précise que la commune peut déléguer ses attributions à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie.

Enfin, **le VI** renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour les modalités d'application de l'ensemble des dispositions relatives à la restauration immobilière.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 16*

#### **Protection des occupants**

L'article 16 du projet de loi abroge les actuels articles L.314-1 à L.314-11 du code de l'urbanisme, relatifs aux opérations d'urbanisation, et leur substitue neuf nouveaux articles relatifs à la protection des occupants des immeubles intéressés par une opération d'aménagement ou faisant l'objet d'une expropriation.

Ainsi est regroupée, en un chapitre unique du code de l'urbanisme, une législation qui, jusqu'ici, était dispersée dans de nombreux textes tels que le code de l'urbanisme, le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, la loi du 22 juin 1982 ou le décret du 30 septembre 1953.

Cette unification, qui contribue à la clarification de la législation, renforce la protection des occupants dans la mesure où elle se fait toujours au profit de la disposition la plus protectrice. De plus, une protection spécifique et renforcée est accordée aux artisans, commerçants et industriels.

Les articles du nouveau chapitre visent successivement les différentes situations possibles : l'article L.314-2 définit les règles applicables en cas d'éviction définitive et l'article L.314-3 celles qui s'appliquent en cas d'éviction provisoire ; l'article L.314-4 traite du maintien dans les lieux en l'absence d'éviction ; les articles L.314-5, L.314-6 et

L.314-8 regroupent les dispositions concernant la protection particulière des commerçants, artisans et industriels ; enfin, l'article L.314-7 prévoit les modalités d'exercice du droit au relogement et du droit à la réintégration.

*Article L.314-1 du code de l'urbanisme*

**Champ d'application des dispositions relatives à la protection des occupants**

Cet article met à la charge de la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement ou qui bénéficie d'une expropriation les diverses mesures de protection des occupants définies dans l'article 16 du projet de loi.

Le texte initial du projet ne faisait mention de ces obligations qu'à l'égard des « occupants de bonne foi des immeubles intéressés ». L'Assemblée nationale a estimé que cette notion, qui renvoie à l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, risquait de ne pas permettre l'application de ces dispositions à tous les occupants. Elle a en conséquence créé un second alinéa pour le texte proposé pour l'article L.314-1 du code de l'urbanisme qui définit de manière exhaustive le terme « occupants ».

**Propositions de votre commission :**

L'amendement que vous soumet votre commission est d'ordre rédactionnel ; il vise à supprimer les mots « personnes physiques ou morales » dans le second et dernier alinéa de l'article L.314-1 du code de l'urbanisme. Cette mention, après le mot « propriétaires » donnerait à penser qu'elle ne s'applique qu'à ceux-ci et non aux termes suivants de l'énumération, à savoir les locataires, occupants de bonne foi maintenus dans les lieux et preneurs de baux professionnels. Or la suppression des mots « personnes physiques ou morales » ne change rien au sens du texte, car il va de soi que les propriétaires occupants, locataires, etc. peuvent être des personnes physiques ou morales.

*Article L.314-2 du code de l'urbanisme*

**Obligation de la personne publique en cas  
d'éviction définitive des occupants**

Cet article définit les obligations incombant à la personne publique en cas **d'éviction définitive** des occupants des immeubles concernés.

Le texte prévoit d'abord l'application des dispositions applicables en matière d'expropriation. Selon celles-ci (article L.13-20 du code de l'expropriation) :

« L'expropriant peut se soustraire au paiement de l'indemnité en offrant au commerçant, à l'artisan ou à l'industriel évincé, un local équivalent situé dans la même agglomération.

« Dans ce cas il peut être alloué au locataire, outre l'indemnité de déménagement, une indemnité compensatrice de sa privation de jouissance.

« Le juge statue sur les différends relatifs à l'équivalence des locaux commerciaux offerts par l'expropriant ».

La suite du premier alinéa précise et complète ces dispositions générales, en faisant appel à des règles figurant dans le code de la construction et de l'habitation, dans la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 et dans le code de l'expropriation lui-même.

Tout occupant de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte doit pouvoir choisir entre au moins deux propositions :

- qui doivent porter sur des locaux satisfaisant aux normes d'habitabilité ouvrant droit à la prime pour l'amélioration de l'habitat locatif ;
- qui doivent satisfaire à diverses conditions relatives à l'état des locaux offerts, à leur adaptation aux besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels de la personne à qui ils sont proposés et à leur localisation.

Le texte proposé fait ensuite bénéficier les occupants évincés des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L.14-1 et 14-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, même s'ils ne

sont pas propriétaires. Ce droit de priorité, pour les occupants dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour l'attribution d'un logement H.L.M., peut jouer :

— soit pour le relogement en qualité de locataire dans un logement H.L.M., ou dans un local dont le loyer n'excède pas celui d'un local H.L.M. de même consistance ;

— soit pour l'accession à la propriété au titre de la législation H.L.M. et pour l'octroi des prêts correspondants.

Quant au droit de préférence, il entre en jeu pour l'octroi de prêts spéciaux au titre de l'aide à la construction, sous condition de ressources.

Enfin, le premier alinéa du texte reconnaît aux occupants évincés un droit de priorité pour bénéficier, à leur demande, de l'attribution ou de l'acquisition d'un local dans les immeubles compris dans l'opération pour laquelle ils sont évincés.

Le second alinéa affirme le principe d'un droit de priorité propre aux commerçants, artisans et industriels, et renvoie la définition de ce droit à l'article L.314-5 ci-dessous.

#### *Article L.314-3 du code de l'urbanisme*

#### **Obligations de la personne publique en cas d'éviction provisoire des occupants**

Cet article énonce les obligations qui incombent à la personne publique quand l'opération d'aménagement ou l'expropriation a pour conséquence des travaux qui entraînent l'**éviction provisoire** des occupants des immeubles concernés.

Le premier alinéa affirme qu'il doit être pourvu dans ce cas à leur relogement provisoire. Le local qui doit leur être proposé doit être compatible avec leurs besoins, leurs ressources et, le cas échéant, leur activité antérieure, et doit satisfaire en outre aux conditions de localisation prévues à l'article 13 bis de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Le deuxième alinéa prévoit que, nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, le relogement provisoire peut donner lieu à un bail à titre précaire pour la durée des travaux, et qu'au-delà de trois ans, toute éviction est considérée comme définitive.

Le troisième alinéa prévoit que le commerçant, l'artisan ou l'industriel contraint de cesser provisoirement son activité bénéficie d'une indemnisation des pertes financières qui résultent de cette cessation.

Le quatrième alinéa affirme le principe d'un droit des occupants évincés provisoirement à la réintégration, après travaux, dans le local qu'ils ont évacué. Les baux des locaux évacués ne sont que suspendus, et non résiliés, pendant la période d'évacuation, et ils reprennent cours à la date à laquelle la réintégration est possible. Le bailleur et l'occupant ont toutefois la possibilité de décider d'un commun accord le report définitif du bail sur un local équivalent.

Enfin, le dernier alinéa reprend, en élargissant leur champ d'application, les dispositions qui figurent à l'article 59 de la loi du 22 juin 1982 et à l'actuel article L.313-9 du code de l'urbanisme. Il prévoit que les occupants évincés provisoirement, puis réintégrés, sont remboursés de leurs frais normaux de déménagement et de réinstallation.

L'Assemblée nationale n'a apporté à cet article que des modifications d'ordre rédactionnel ou des suppressions de dispositions qu'elle jugeait redondantes. Elle a notamment supprimé l'avant-dernier alinéa, qui était relatif aux modalités de fixation du loyer du local réintégré par l'occupant après éviction provisoire, dans le cas où aucun texte ne règle ce problème ; elle a en effet estimé que l'utilité de cet alinéa était douteuse puisque, d'une part, la quasi-totalité du parc immobilier est régie par l'un des textes dont il suppose la non application et que, d'autre part, les baux ne sont alors que suspendus et non résiliés.

#### *Article L.314-4 du code de l'urbanisme*

##### **Obligations en cas de maintien sur place des occupants**

Cet article définit les règles applicables quand les travaux exécutés dans un local compris dans une opération d'aménagement ou exproprié ne nécessitent pas l'éviction, même provisoire, des occupants.

Le droit au maintien sur place s'exerce alors dans les conditions suivantes :

— sous réserve d'un préavis de trois mois, les occupants sont tenus, soit d'évacuer la partie des locaux concernée par les travaux,

soit de permettre l'accès du local et d'accepter notamment le passage des canalisations ne faisant que le traverser ;

— pendant la durée des travaux, le loyer est, s'il y a lieu, réduit, cette réduction étant mise à la charge de la personne publique qui a pris l'initiative des travaux ;

— en cas d'expropriation, ou d'exercice du droit de préemption, un nouveau bail doit permettre la poursuite des activités antérieures.

#### *Article L.314-5 du code de l'urbanisme*

#### **Droit de réinstallation des commerçants, artisans et industriels définitivement évincés**

Cet article explicite le contenu du droit de priorité reconnu aux commerçants, artisans et industriels définitivement évincés.

Ceux-ci se voient reconnaître un droit de priorité pour l'attribution de locaux de même nature compris dans l'opération lorsque leur activité est compatible avec les dispositions du plan d'occupation des sols ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

Aux termes du deuxième alinéa, s'il n'a pas été offert au commerçant, à l'artisan ou à l'industriel de le réinstaller, celui-ci se voit reconnaître un droit de priorité pour acquérir un local dans un immeuble compris dans l'opération, ou des parts ou actions d'une société immobilière lui donnant vocation à l'attribution d'un tel local. L'Assemblée nationale a précisé que, dans cette hypothèse, comme dans celle qui est prévue au premier alinéa, l'activité considérée doit être compatible avec les dispositions du plan d'occupation des sols ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

Le troisième alinéa dispose que, si l'occupant évincé a exercé ces droits de priorité, la personne publique se trouve déliée de l'obligation de lui verser une indemnité, conformément aux dispositions de l'article L.13-20 du code de l'expropriation.

Enfin, le dernier alinéa dispose que ces priorités jouent en faveur des titulaires de baux à usage des mêmes activités que celles dont l'installation est prévue dans les nouveaux locaux. Parmi ceux-ci, une seconde priorité est reconnue aux titulaires des baux les plus anciens.

Comme à l'article précédent, l'Assemblée nationale a supprimé un alinéa qu'elle a considéré comme redondant.

*Article L.314-6 du code de l'urbanisme*

**indemnisation afférente à l'activité  
des commerçants et artisans**

Cet article prévoit une indemnisation des commerçants et artisans, afférente à leur activité préalable au transfert de propriété.

Cette indemnisation est limitée au cas où l'activité de l'artisan ou du commerçant est exercée dans un immeuble promis à la démolition dans le cadre d'une opération d'aménagement. Son régime est celui des indemnités d'expropriation, mais elle est fondée sur la situation existant avant le commencement de l'opération, et non sur la situation à la date de référence prévue à l'article L.13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, soit un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Ainsi le commerçant ne subit-il pas de préjudice du fait du choix comme date de référence d'une date à laquelle sa situation a déjà pu se dégrader fortement.

Le commerçant ou l'artisan doit satisfaire à deux conditions pour bénéficier de cette indemnisation :

- justifier d'un préjudice spécial résultant directement des conséquences actuelles ou prévisibles de l'opération d'aménagement sur son activité ;
- s'engager à cesser son activité, et, s'il est locataire, à quitter les lieux dès le versement de l'indemnité et à ne pas se réinstaller sur le territoire concerné par l'opération avant que les bénéficiaires du droit de propriété visé à l'article L.314-5 ci-dessus aient été appelés à exercer ce droit. Par là même, le commerçant ou l'artisan indemnisé au titre de l'article L.314-6 renonce au droit de priorité ouvert par l'article L.314-5.

Nonobstant toute clause contraire, et sans indemnité, le bail du commerçant ou de l'artisan locataire est résilié de plein droit, dès la notification du versement de cette indemnité au propriétaire.

L'avant-dernier alinéa de l'article prévoit qu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter du paiement de l'indemnité, les dispositions

de l'article L.15-1 du code de l'expropriation sont applicables, c'est-à-dire que le commerçant ou l'artisan qui n'a pas quitté les lieux peut être expulsé.

Enfin, le dernier alinéa de l'article L.314-6 prévoit que si des commerçants ou artisans indemnisés avant le transfert de propriété en application de cet article ont libéré les lieux, la valeur des locaux commerciaux est fixée « murs occupés » et non pas « murs libres », bien que les commerçants ou artisans les aient déjà quittés.

#### *Article L.314-7 du code de l'urbanisme*

#### **Modalités d'exercice du droit au relogement et du droit à la réintégration**

Cet article détermine certaines modalités d'exercice du droit au relogement définitif ou provisoire, et du droit à la réintégration, après éviction provisoire.

Le premier alinéa prévoit que toute offre de relogement définitif ou provisoire doit être notifiée à la personne concernée au moins un an avant son éviction. Celle-ci a alors deux mois pour faire connaître son acceptation ou son refus. L'Assemblée nationale a ajouté que, en cas de silence, l'occupant est réputé avoir accepté l'offre.

#### **Propositions de votre commission :**

Ce délai d'un an a semblé trop long à votre commission ; il obligerait en effet l'organisme chargé de l'opération à geler durant toute une année le logement concerné. Cela entraînerait un coût supplémentaire sans pour autant apporter de réel avantage à l'occupant évincé car celui-ci n'a aucun besoin de se voir offrir un logement si longtemps à l'avance. Votre commission vous propose en conséquence de ramener à six mois avant l'éviction le moment où l'offre de logement doit être notifiée.

Le second alinéa détermine la procédure à suivre pour la mise en œuvre du droit à la réintégration des occupants évincés provisoirement pour travaux, prévu au troisième alinéa de l'article L.314-3 ci-dessus. Il dispose que le propriétaire, dès l'achèvement des travaux doit mettre les occupants évincés en demeure de lui faire connaître, dans le délai

d'un mois, s'ils entendent user du droit à la réintégration qui leur est reconnu. Il précise, en outre, que cette notification doit, à peine de nullité, mentionner la forme et le délai de la réponse de l'occupant.

*Article L.314-8 du code de l'urbanisme*

**Changement d'activité lors de la réintégration  
après éviction provisoire**

Cet article prévoit que le titulaire du bail peut être autorisé par l'autorité judiciaire à changer la nature de son commerce ou de son industrie lorsque des dispositions législatives ou réglementaires s'opposent, lors de sa réintégration, à l'exercice de l'activité prévue au bail.

*Article L.314-9 du code de l'urbanisme*

**Décret en Conseil d'Etat**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser, en tant que de besoin, les conditions d'application des nouvelles dispositions relatives à la protection des occupants.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 16 du projet de loi, ainsi modifié.

*Article 17*

**Prescription de l'action en justice en matière de lotissements**

Aux termes du troisième alinéa de l'article L.351-1 du code de l'urbanisme, la sanction de l'inobservation de la réglementation applicable aux lotissements est la nullité des ventes et locations concernant les terrains compris dans le lotissement.

L'action en nullité est soumise à la prescription trentenaire ; toutefois le Conseil d'Etat, saisi de cette question, a rendu un avis selon lequel « cette prescription n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour

effet de mettre fin à l'irrégularité commise et d'autoriser l'administration à n'en plus tenir compte, notamment lors de l'examen d'une demande de permis de construire. Si l'irrégularité a consisté, en particulier, dans la division de lots sans modification régulière du lotissement, la délivrance d'un permis de construire sur les nouveaux lots ainsi constitués demeure interdite ».

Il en découle que, même trente ans après la création du lotissement, des propriétaires de lots se voient refuser un permis de construire du fait d'une irrégularité commise lors de cette création.

Afin de remédier à cette situation, l'article propose de ramener à dix ans la prescription de l'action en nullité et d'autoriser, passé ce délai, la délivrance du permis de construire.

L'article ajoute que, pour les opérations réalisées antérieurement à la présente loi, la prescription n'est acquise qu'à l'expiration du délai de dix ans qui suit la publication de la loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article additionnel après l'article 17*

##### **Propositions de votre commission :**

En matière de vente ou de location de lots compris dans un lotissement, l'article L.316-3 du code de l'urbanisme prévoit que « les promesses et les actes de vente, ainsi que les engagements de location, doivent reproduire tant les prescriptions de l'arrêté d'autorisation, en précisant sa date, que les charges et conditions de vente ou de location des lots prévues dans le cahier des charges. »

Cette disposition oblige à reproduire dans les actes, lorsque le lotissement est situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté, tant le cahier des charges de cession de terrain propre à la Z.A.C., que le cahier des charges du lotissement, ce qui se traduit, dans la pratique, par des actes d'un volume important et donc par une dépense supplémentaire pour les acquéreurs ou preneur de baux.

L'article L.316-3 visant à donner à l'acquéreur, ou au preneur du bail, une information complète sur les charges ou servitudes grevant

son lot au plus tard au moment de la passation des actes, votre commission estime que la protection des usagers peut aussi bien être assurée en prévoyant que l'arrêté d'autorisation et le cahier des charges seront remis lors de la signature de l'acte et qu'ils devront avoir été communiqués auparavant ; l'acte devra mentionner que la remise et la communication préalable ont bien été effectuées.

Des dispositions de ce genre ont d'ailleurs été retenues dans les textes relatifs aux ventes d'immeubles à construire (article L.261-11 du code de la construction et de l'habitation) et dans la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière (article 23).

### *Article 18*

#### **Division d'un ensemble immobilier bâti**

Cet article rend obligatoire l'inscription, dans l'acte ou dans la promesse de vente d'un immeuble consécutif à la division d'un ensemble immobilier bâti, d'une clause prévoyant les modalités de l'entretien des voies et réseaux propres à cet ensemble. En cas d'absence d'une telle clause, cet entretien incomberait aux propriétaires de ces voies et réseaux.

En l'état actuel, l'entretien revenait — en l'absence de clause spécifique — aux bénéficiaires des voies et réseaux et non à leur propriétaire en vertu du principe exprimé aux articles 697 et 698 du code civil selon lequel l'entretien d'une servitude est à la charge de celui qui en bénéficie.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### *Article 19*

#### **Associations foncières urbaines**

Cet article vise à donner une nouvelle impulsion aux associations foncières urbaines (A.F.U.) en simplifiant leur procédure de création et de fonctionnement et en associant plus étroitement les maires à leur création.

**Le I de cet article** élargit l'objet des associations foncières urbaines en les autorisant à réaliser des opérations d'équipement et d'aménagement. Il étend en outre la liste des personnes auxquelles les A.F.U. de groupement peuvent vendre ou faire apport des parcelles qu'elles ont réunies et permet de payer les membres de l'association en espèces ou par remise de droits immobiliers.

**Le II de cet article** ouvre la possibilité au maire de prendre l'initiative de la création des A.F.U. Il procède en outre à une unification et à un abaissement des règles de majorité requises pour procéder à leur création lorsque celle-ci se fait à la demande des propriétaires.

**Le III de cet article** ajoute une disposition nouvelle selon laquelle la création de l'A.F.U. peut être autorisée à la demande ou avec l'accord de la moitié seulement des propriétaires « lorsque la localisation ou la configuration des parcelles limite de façon importante l'utilisation des droits à construire. »

**Le IV de cet article** prévoit que, conformément aux principes de la décentralisation, l'autorité administrative devra, avant la création de l'A.F.U., recueillir l'accord des communes dotées de P.O.S. et l'avis des communes lorsqu'il n'y a pas de P.O.S. ou lorsque l'association est située dans un périmètre d'opération d'intérêt national.

#### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose d'insérer après le paragraphe IV de cet article un paragraphe additionnel relatif aux directeurs des associations foncières urbaines autorisées.

En raison tant des missions qui leur sont confiées (ordonnancement des dépenses, administration et gestion des associations autorisées qui, en raison de leurs prérogatives de puissance publique, sont des établissements publics à caractère administratif) que de leur mode de désignation (par les statuts ou par délibération du conseil des syndicats), les directeurs des A.F.U. autorisées ont la qualité d'agents publics, ce qui leur interdit de passer des contrats avec l'association sous peine de commettre le délit d'ingérence réprimé par l'article 175 du code pénal.

Or, la plupart des directeurs d'A.F.U. autorisées sont des professionnels de l'urbanisme qui assument des fonctions de prestataires de

services aux termes de contrats passés avec l'association ; ils réalisent ainsi fréquemment des études d'urbanisme ou de remembrement et assurent la conduite d'opérations.

Votre commission vous soumet donc un amendement tendant à permettre que les directeurs d'A.F.U. autorisées puissent continuer, en toute légalité, de passer des contrats avec leurs associations car ce n'est qu'ainsi que les A.F.U. pourront s'attacher le concours de professionnels pour les aider à gérer et pour mener, pour leur compte, les études nécessaires à la réalisation de leur objet.

L'amendement permet en outre d'éviter que les directeurs en place puissent être poursuivis pour ingérence en raison des contrats qu'ils ont déjà passés avec leurs associations.

**Le V de cet article**, permet à l'autorité administrative d'imposer des prescriptions propres à l'opération de remembrement en complément de la réglementation d'urbanisme applicable à la zone considérée.

**Le VI** prévoit que le plan de remembrement n'est approuvé qu'après :

- accord de la commune lorsqu'il y a un P.O.S. ;
- avis de la commune lorsqu'il n'y a pas de P.O.S. ou lorsque l'association est située à l'intérieur d'un périmètre d'intérêt national.

**Le VII** facilite également le fonctionnement des A.F.U. en abaissant alors les règles de majorité pour les travaux à réaliser dans les immeubles en copropriété et en faisant représenter chaque immeuble par son syndic.

**Le VIII** prévoit que le recouvrement des taxes des associations autorisées est fait comme en matière de contributions directes et que l'association peut décider que les règlements peuvent se faire par remise d'immeuble.

**Le IX**, enfin, dispose que les règlements des dépenses de l'association peuvent également se faire par remise d'immeuble.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 19 ainsi modifié.

## TITRE IV

### FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT

Le titre IV du projet de loi regroupe les articles 20 à 23 qui procèdent à la simplification et l'adaptation du financement de l'aménagement aux nouvelles procédures instituées.

Dans ce sens, l'article 20 modifie le régime de la taxe locale d'équipement, les articles 21 et 22 exposent les différentes participations exigibles des bénéficiaires d'autorisation de construire pour les dépenses d'équipement tant publics que privés et l'article 23 révisé le régime de divers prélèvements liés à la construction.

#### *Article 20*

##### **Modification du régime de la taxe locale d'équipement**

Les neuf paragraphes de cet article adaptent et améliorent le régime de la taxe locale d'équipement pour ce qui concerne son champ d'application et ses modalités de liquidation et de paiement.

**Le Premier paragraphe** du texte initial offre au conseil municipal la faculté d'exonérer de taxe locale d'équipement les logements définis à l'article L.411-1 du code de la construction et de l'habitation et édifiés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires.

L'Assemblée nationale a modifié le critère de définition de ces logements, en se référant non plus à leurs caractéristiques techniques et à leur destination aux « personnes et aux familles de ressources modestes », mais à leur mode de financement.

En retenant ici l'ensemble des logements pouvant bénéficier de l'aide personnalisée au logement instituée en 1977, l'Assemblée nationale élargit la faculté d'exonération de taxe locale d'équipement aux locaux édifiés grâce aux prêts ouvrant droit aux aides définies par le titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission est favorable à cette nouvelle définition des logements, non plus par leurs caractéristiques de logement destiné aux personnes démunies, mais par leur mode de financement, cette nouvelle définition se conformant à la réforme opérée en 1977.

Cependant, elle considère que la limitation de la faculté d'exonération de la taxe locale d'équipement aux seuls locaux construits par des organismes d'habitations à loyer modéré ou par des sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires, exclut de cette possibilité des locaux identiques et édifiés grâce au même mode de financement, par des constructeurs privés.

En conséquence, elle vous propose un amendement pour étendre cette faculté à l'ensemble des logements financés, à titre prépondérant, au moyen de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

**Le deuxième paragraphe** exonère du paiement de la taxe locale d'équipement les constructions édifiées dans les secteurs d'aménagement créés à l'article L.332-9 (nouveau) du code de l'urbanisme. En effet, dans ces secteurs, diverses participations pour la réalisation d'équipements publics sont mises à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire et doivent donc se substituer à la taxe locale d'équipement avec laquelle elles feraient double emploi.

**Au troisième paragraphe**, le projet de loi supprime l'exonération de la taxe locale d'équipement qui pouvait bénéficier tant aux bâtiments à usage agricole autres qu'annexes à l'exploitation, qu'aux constructions industrielles et commerciales nécessitant la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

Dans le projet de loi, ces dernières constructions sont passibles d'une contribution particulière, qui, complétée par le versement de la taxe locale d'équipement, permet le financement des équipements nécessaires.

En revanche, supprimer la faculté d'exonération de la taxe locale d'équipement pour certains bâtiments agricoles n'apparaît nullement justifié au vu des autres dispositions du présent texte.

**Propositions de votre commission :**

En conséquence, votre commission se propose de rétablir le texte du paragraphe III de l'article 1585 C du code général des impôts en ce qu'il concerne l'exonération éventuelle de la taxe locale d'équipement pour les bâtiments à usage agricole autres que ceux mentionnés à l'article L.112-7 du code de l'urbanisme.

**Le quatrième paragraphe** de l'article 20, dont la rédaction a été améliorée par l'Assemblée nationale, procède à la modernisation de l'assiette de la taxe locale d'équipement en précisant que la valeur du mètre carré de construction, servant de base à l'estimation de l'ensemble immobilier, est révisée chaque année, en fonction de l'indice du coût de la construction publié par l'institut national de la statistique et des études économiques. Cette mesure, favorable aux finances locales, permet désormais de lier le rendement de la taxe à l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics.

**Le paragraphe V** entérine, en matière de taxe locale d'équipement, les dispositions des lois de décentralisation.

Ainsi, le conseil municipal est dorénavant compétent pour fixer librement le taux de cette taxe entre 1 % et 5 % de la valeur de l'ensemble immobilier édifié. Cette liberté est de surcroît favorable à la clarification des rapports entre les municipalités et les constructeurs en rendant inutile le recours à la procédure de création de zones d'aménagement concerté, fréquemment rencontré dans la pratique actuelle, pour obtenir, de la part des bénéficiaires d'autorisations de construire, des participations d'un montant supérieur au rendement de la taxe.

Les dispositions du **paragraphe VI** précisent, de façon pragmatique, qu'il n'est pas procédé au recouvrement de la taxe locale d'équipement lorsque la somme due est inférieure à cinquante francs et risquerait alors d'être inférieure aux frais de liquidation, de recouvrement et de contrôle de la taxe.

**Au paragraphe VII**, les dispositions de la loi accordent aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'équipements publics, le droit de fixer et percevoir la taxe locale d'équipement, même si aucune des communes qu'il regroupe n'a encore institué cette taxe. Cette option, qui aligne le régime des groupements de communes sur celui des établissements publics chargé de la gestion d'agglomérations nouvelles, est acquise avec l'accord unanime, et non plus majoritaire, des communes concernées.

Cette disposition témoigne du respect des principes de la décentralisation.

**Le paragraphe VIII** aménage les règles du paiement de la taxe locale d'équipement en substituant au régime de paiement par tiers pendant trois ans, un système de paiement par moitié sur la même période de trente-six mois.

Cette modification veut prendre en compte le décalage qui peut exister entre la date d'obtention de l'autorisation de construire et le début effectif des travaux. En effet, la durée de validité du permis de construire ayant été portée à deux ans, éventuellement prorogeable pour une année supplémentaire, par le décret du 12 août 1981, l'ouverture du chantier peut s'effectuer, au plus tard, trois ans après l'obtention de l'autorisation. Cette nouvelle disposition permet donc de retarder de six mois, par rapport au régime actuellement en vigueur, le premier versement de la taxe due.

Après rectification d'une erreur matérielle par l'Assemblée nationale, **le paragraphe IX** de l'article 20 aligne sur le mode de paiement de la taxe locale d'équipement, la taxe établie pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et perçue au profit du département. En concordance avec le paragraphe précédent, cette taxe sera désormais payée annuellement en deux fractions égales, dans un délai de deux ans après l'obtention de l'autorisation de construire.

Compte tenu des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous invite à adopter l'article 20.

### *Article 21*

#### **Participation à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol**

L'article 21 regroupe neuf articles du code de l'urbanisme afin de procéder à la refonte de l'ensemble des participations qui peuvent être obtenues des bénéficiaires d'autorisations de construire, dans le but de clarifier les rapports financiers unissant les communes et les constructeurs.

*Article L.332-6 du code de l'urbanisme*

**Participations à la réalisation d'équipements  
publics exigibles des constructeurs**

Cet article définit limitativement les contributions qui peuvent être obtenues des bénéficiaires d'autorisations de construire, en sus, le cas échéant, de la taxe locale d'équipement.

Ces contributions prennent la forme, d'une part, de l'acquittement des différentes taxes liées à la construction, d'autre part, des participations aux dépenses de réalisation de certains équipements publics ou de la participation des riverains applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Ces dispositions ont pour objectif de simplifier les relations entre les communes et les constructeurs, en définissant limitativement les contributions pouvant être exigées de ces derniers. De même, et pour renforcer leur protection, le projet de loi accorde aux bénéficiaires d'autorisations de construire une action en répétition des sommes illégalement obtenues, prescrite par cinq ans à compter du dernier versement indû, et donc plus favorable que la règle de la déchéance quadriennale habituellement opposable aux créanciers de l'administration.

L'Assemblée nationale a procédé à diverses modifications du projet de loi initial. Elle a, d'une part, rectifié l'intitulé de la taxe destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement afin d'en rédiger les termes conformément à l'article 1599 B du code général des impôts.

En outre, l'Assemblée nationale s'est employée à mieux définir la participation exigible dans le cadre de la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et la Moselle.

Ainsi, cette participation pourra désormais tenir compte du délai écoulé entre la date de réalisation des travaux concernés et celle de sa perception. Cette précision permet de tenir compte des phénomènes de dérive des prix.

Enfin, il est précisé que cette participation peut également inclure les équipements d'éclairage public, une telle disposition ne figurant pas dans les termes de la loi locale qui fut établie le 21 mai 1879.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission, favorable à cette nouvelle présentation des rapports financiers entre les communes et les bénéficiaires d'autorisations de construire, vous propose cependant une nouvelle rédaction de l'article L.332-6 du code de l'urbanisme, afin de mettre en valeur la manière dont ces différentes participations peuvent s'ajouter les unes aux autres.

Cette nouvelle rédaction de l'article L.332-6 énumère donc toutes les participations exigibles des bénéficiaires d'autorisations de construire en vertu de l'article 21 du projet de loi et qui peuvent être obtenues en sus de la taxe locale, si la commune l'a instituée ou n'a pas renoncé à sa perception conformément aux dispositions du 1° de l'article 1585 A du code général des impôts.

Les participations aux réalisations d'équipements publics proprement dites figurent désormais dans un article additionnel L.332-6 bis.

*Article L.332-6 bis*  
**Énumération des participations  
à la réalisation d'équipements publics**

**Propositions de votre commission :**

Conformément à l'amendement présenté pour l'article L.332-6, votre commission vous propose d'ajouter un article additionnel après l'article L.332-6, afin d'exposer les participations à la réalisation d'équipements publics exigibles des bénéficiaires d'autorisations de construire.

Cette nouvelle rédaction reprend la liste des participations énumérées à l'article L.332-6 du projet de loi, qui comprend les taxes liées à la construction, les participations pour réalisation d'équipements publics et la participation dite des riverains applicable en Alsace-Lorraine.

En outre, votre commission vous présente une modification rédactionnelle afin d'exposer sans ambiguïté la règle du non-cumul pour un même équipement public de participations pour réalisation d'équipements publics et de la participation des riverains.

Enfin, votre commission vous invite à adopter un amendement pour préciser que les sommes indues versées aux communes, au titre de contributions illégalement obtenues, et faisant l'objet d'une action en répétition, portent intérêt au taux légal, lors de leur remboursement. Cette disposition permet une sanction effective des communes qui auraient outrepassé leurs droits et évite de pénaliser les bénéficiaires d'autorisations de construire.

*Article L. 332-7 du code de l'urbanisme*

**Absence d'effets de l'illégalité des prescriptions  
exigeant des participations sur la légalité des autres dispositions  
de l'autorisation de construire**

Le texte proposé pour l'article L.332-7 du code de l'urbanisme précise que l'illégalité des contributions obtenues des constructeurs n'est d'aucun effet sur la validité de l'autorisation de construire elle-même. En effet, en l'état actuel de la législation et des décisions de jurisprudence, la contestation du bien-fondé de certaines participations obtenues des constructeurs entraînait, en cas d'annulation de celles-ci, la disparition de l'ensemble des dispositions de l'autorisation de construire.

Afin de permettre, dans la pratique, l'action en répétition définie à l'article L.332-6 ci-dessus, le projet de loi indique que l'annulation de certaines prescriptions de l'autorisation de construire n'a désormais aucune incidence sur celle-ci.

**Propositions de votre commission :**

Dans un souci de cohérence et pour tirer toutes les conséquences de la divisibilité des différentes prescriptions de l'autorisation de construire, votre commission vous propose un amendement visant à préciser que lorsque l'une des prescriptions imposant des contributions indues est annulée, l'autorité qui a délivré l'autorisation doit prendre un nouvel arrêté qui tienne compte, pour la fixation des nouvelles contributions exigibles, de la décision juridictionnelle définitive intervenue.

*Article L.332-8 du code de l'urbanisme*

**Participation spécifique en cas de réalisation  
d'équipements publics exceptionnels**

Cet article envisage le cas des installations à caractère industriel, agricole ou commercial qui, par leurs caractéristiques, requièrent la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

L'exemple le plus couramment rencontré est celui des magasins à grande surface, qui nécessitent la réalisation de voies d'accès ou de stationnement supplémentaires, ou des installations industrielles rendant indispensable la mise en service d'équipements d'épuration.

Ces installations font désormais l'objet d'un paiement systématique de la taxe locale d'équipement, conformément au paragraphe III de l'article 20 du projet de loi, à laquelle s'ajoute une participation spécifique des bénéficiaires d'autorisations de construire, destinées à financer les équipements rendus nécessaires par la construction.

En outre, les dispositions de l'article L.332-8 permettent la répartition du produit de la taxe locale d'équipement et de la participation spécifique définie ci-dessus, entre la collectivité qui délivre le permis de construire et celle à laquelle incombe la réalisation des équipements publics exceptionnels, lorsque ces deux collectivités sont distinctes. De ce fait, la suppression de l'exonération de la taxe locale d'équipement opérée au paragraphe III de l'article 20 du texte permet d'éviter que l'autorité compétente renonce à accorder l'autorisation de construire l'une de ces installations, de peur que l'exonération de taxe locale d'équipement la prive de toute recette spécifique adaptée aux besoins d'équipements publics induits.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose d'ajouter à la définition des installations nécessitant des équipements publics exceptionnels, les installations à caractère artisanal qui peuvent requérir ces mêmes équipements.

*Articles L.332-9 à L.332-11*

Les dispositions de ces articles témoignent de la volonté de mettre à la disposition des communes des moyens d'action souples et efficaces pour mener à bien l'aménagement de leur territoire.

*Article L.332-9 du code de l'urbanisme*

**Participation forfaitaire des constructeurs  
dans les secteurs d'aménagement**

L'article L.332-9 dispose que le conseil municipal peut définir, sur certains périmètres qu'il destine à l'urbanisation, des programmes d'aménagement d'ensemble pour lesquels seront mis à la charge des constructeurs tout ou partie des équipements publics nécessaires aux besoins des habitants actuels ou futurs du secteur concerné.

Lorsque la commune opte pour la mise en œuvre d'un programme d'aménagement, les constructions édifiées sont, de ce seul fait, exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement, afin d'éviter le cumul de participations privées pour la réalisation d'un même équipement public.

Il faut cependant signaler les difficultés que peut présenter l'application combinée du présent article L.332-9 et du paragraphe VII de l'article 20 du projet de loi. En effet, selon les dispositions de l'article L.332-9, la commune substitue automatiquement, à la taxe locale d'équipement, les participations obtenues des constructeurs.

Or, en application des dispositions de l'article 20-VII, l'établissement public de coopération intercommunale, sur délégation de l'ensemble des communes qu'il regroupe, est compétent pour fixer et percevoir la taxe locale d'équipement.

On peut donc s'interroger sur la situation d'une commune qui, ayant délégué dans ces circonstances la perception de ladite taxe exclut, de sa propre autorité, son versement par la délimitation d'un secteur d'aménagement sur son territoire.

Ensuite, le projet de loi accorde au conseil municipal tout pouvoir pour la délimitation du secteur géographique concerné par le programme d'aménagement d'ensemble et pour déterminer la nature, le coût et les délais de réalisation des équipements publics nécessaires, ainsi que la répartition des charges entre les différents constructeurs.

Cette liberté d'action a pour contrepartie une stricte obligation d'information des tiers par l'affichage de la délibération instituant le secteur d'aménagement et la remise d'une copie de celle-ci à toute délivrance de certificat d'urbanisme.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose trois amendements :

1°) Elle vous suggère d'harmoniser les termes retenus aux différents alinéas de cet article et de retenir les termes de « dépenses de réalisation » pour qualifier le montant des participations exigibles des bénéficiaires d'autorisations de construire.

2°) Elle vous propose, en second lieu, d'adopter un amendement visant à déterminer plus précisément la nature et la situation des équipements publics pouvant être mis à la charge des constructeurs afin de clarifier les relations entre les communes et les bénéficiaires d'autorisations de construire.

3°) Elle vous invite enfin à supprimer le dernier alinéa de cet article, qui est déjà repris par les nouvelles dispositions retenues pour la rédaction de l'article L.332-6.

*Article L.332-10 du code de l'urbanisme*

**Forme et condition de recouvrement de la participation prévue  
à l'article L.332-9 du code de l'urbanisme**

Par cet article, le projet de loi précise la nature de la participation exigible des constructeurs dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble.

Celle-ci prend, le plus souvent, la forme d'une contribution financière, mais peut aussi, avec l'accord du demandeur de l'autorisation, consister en l'exécution de travaux ou l'apport de terrains à la collectivité.

La participation financière est recouvrée dans les délais fixés par l'autorité qui délivre l'autorisation de construire, décomptés à partir du commencement des travaux pour lesquelles elle est perçue. Cette disposition permet d'apprécier le lien existant entre la contribution des constructeurs et la réalisation des équipements publics du programme d'aménagement d'ensemble.

*Article L.332-11 du code de l'urbanisme*

**Révision de la participation forfaitaire prévue à l'article L.332-9  
du code de l'urbanisme. Restitution des participations versées  
en cas de non-réalisation des équipements publics prévus**

L'article L.332-11 comporte deux séries de dispositions bien distinctes.

Le premier alinéa de cet article envisage l'hypothèse où le conseil municipal modifie, de façon substantielle, le programme d'aménagement d'ensemble précédemment fixé. Il peut alors réviser le régime de la participation choisi pour les autorisations de construire à venir.

En revanche, le second alinéa impose à la commune la réalisation, dans les délais fixés, des équipements publics annoncés par la délibération instituant ou modifiant la participation, sous peine d'être astreinte à la restitution des sommes versées ou de celles correspondant au coût des prestations fournies.

Il faut signaler, sur ce point, certaines difficultés pratiques pouvant résulter du rapprochement des articles L.332-10 et L.332-11. En effet, les dispositions de l'article L.332-10 ci-dessus, précisent que la contribution des constructeurs peut consister en la réalisation des équipements publics définis par le programme d'aménagement d'ensemble.

Or, au titre des dispositions de l'article L.332-11, la commune est tenue du remboursement des sommes versées lorsque les équipements prévus n'ont pas été achevés dans les délais annoncés.

Il serait donc souhaitable que le décret en conseil d'Etat mentionné à l'article L.332-14 précise les conditions de délai applicables à la réalisation des équipements publics prise directement en charge par ces constructeurs, afin d'éviter de voir engagée la responsabilité de la commune pour des opérations dont elle n'assume pas la maîtrise.

Enfin, lorsque le programme d'aménagement d'ensemble n'a pas été respecté, et pour les communes où elle était instituée, la taxe locale d'équipement est rétablie de plein droit et les bénéficiaires d'autorisations de construire ne sont fondés à demander que le remboursement des sommes versées en sus de la taxe locale d'équipement normalement exigible.

En revanche, le projet de loi n'envisage pas qu'une commune ayant fixé une participation inférieure à la taxe locale d'équipement qui aurait été versée en l'absence de détermination d'un programme d'aménagement d'ensemble, puisse se prévaloir de ces dispositions protectrices pour les constructeurs pour obtenir, des bénéficiaires d'autorisations de construire, le versement d'une participation complémentaire.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous invite à adopter deux amendements tendant à renforcer la protection des bénéficiaires d'autorisations de construire.

D'une part, votre commission souhaite préciser que ces sommes portent intérêt au taux légal afin de ne pas pénaliser les constructeurs.

D'autre part, et afin de conserver la portée pratique de l'action en répétition des sommes indûment versées, elle vous propose d'ajouter un alinéa précisant que cette action est transmise à l'acquéreur final du terrain. En effet, lorsque les équipements publics sont réalisés par un lotisseur ou par une association foncière urbaine de remembrement, leur prix, inclus dans la valeur du terrain, est définitivement acquitté par son acquéreur qui a seul intérêt à agir pour obtenir la restitution des sommes indûment versées.

*Article L.332-12 du code de l'urbanisme*

**Conditions d'application des articles L.332-6 et L.332-7  
du code de l'urbanisme aux lotisseurs et aux associations foncières  
urbaines de remembrement**

Le projet de loi impose aux lotisseurs, auxquels il adjoint les associations foncières urbaines de remembrement, les contributions aux dépenses d'équipements publics requises des constructeurs et définies aux articles L.332-6 et L.332-7.

Toutefois, l'acquiescement de certains de ces contributions prend la forme d'un versement forfaitaire, cette faculté ayant été accordée aux lotisseurs en 1971. Ces modalités particulières concernent d'une part la taxe locale d'équipement, ou la participation prévue dans le cadre des programmes d'aménagement d'ensemble, d'autre part, les différentes

contributions énumérées à l'article L.332-6, à l'exclusion de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, du versement pour dépassement du plafond légal de densité et de la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels prévue à l'article L.332-8.

**Propositions de votre commission :**

Outre un amendement rédactionnel, pour corriger une erreur matérielle, votre commission vous propose d'ajouter aux lotisseurs et associations foncières urbaines de remembrement, les personnes aménageant des terrains destinés à accueillir des habitations légères de loisir, afin de faire bénéficier les opérations d'aménagement de parcs résidentiels de loisir des mêmes possibilités de versement préalable des taxes et contributions aux lieu et place des constructeurs.

*Article L.332-13 du code de l'urbanisme*

**Délégation de compétences aux établissements publics  
de coopération intercommunale**

Cet article étend aux établissements publics de coopération intercommunale y ayant vocation et sur délégation d'une commune en faisant partie, l'ensemble des compétences définies au présent article.

*Article L.332-14 du code de l'urbanisme*

**Décrets en Conseil d'Etat**

L'article L.332-14 prévoit l'intervention de décrets en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application du présent article.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter l'article 21.

*Article 22*

**Section III au chapitre II du titre III du Livre III  
de la première partie (législative) du code de l'urbanisme**

L'article 22 procède à l'insertion d'une nouvelle section définissant les équipements propres dont la réalisation peut être obtenue des bénéficiaires d'autorisations de construire, indépendamment des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L.332-6.

*Article L.332-15 du code de l'urbanisme*

**Équipements propres dont la réalisation peut être exigée  
des bénéficiaires d'autorisations d'occuper  
ou d'utiliser le sol**

L'article L.332-15 précise la nature des équipements propres liés à l'opération de construction ou de lotissement, qui consistent en la réalisation de divers réseaux privés de viabilité, d'éclairage, d'aires de jeux et de stationnement, et d'espaces plantés. Cette énumération reprend partiellement la rédaction adoptée à l'article R.315-29 a) du code de l'urbanisme.

La présentation des équipements propres, au sein d'une section particulière, permet d'en distinguer les équipements publics définis à l'article 21, contrairement à la rédaction actuellement en vigueur de l'article L.332-6 du code de l'urbanisme qui, au 5° de l'énumération des diverses participations exigibles, mentionne uniquement le « financement des branchements ».

La réalisation des équipements propres ainsi que des travaux de raccordement est à la charge définitive du titulaire de l'autorisation et ne peut faire l'objet de l'action en répétition des sommes versées, prévue pour les contributions illégalement obtenues, dans l'hypothèse où ces travaux feraient l'objet d'un classement ultérieur dans la voirie et les réseaux publics.

**Propositions de votre commission :**

Outre deux modifications rédactionnelles, votre commission vous propose un amendement tendant à remplacer l'obligation de réalisa-

tion des réseaux de télécommunication par la simple installation de fourreaux, au sein desquels sont placés les fils de liaison téléphonique. En effet, il paraît trop rigoureux d'imposer aux bénéficiaires d'autorisations de construire, l'installation des câbles de télécommunication eux-mêmes qui relèvent de l'administration des P.T.T. et qui sont appelés à se multiplier à l'avenir, en raison des progrès techniques de la communication et de la télécommunication par câble.

Elle juge donc plus prudent et plus juste de n'exiger que l'installation des gaines destinées à recevoir ultérieurement, lors des branchements de télécommunication, les câbles de liaison.

*Article L.332-16 du code de l'urbanisme*

**Décret en Conseil d'Etat**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions d'application des nouvelles dispositions relatives aux équipements propres.

Sous réserve de l'acceptation des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous invite à adopter l'article 22.

*Article 23*

**Dispositions diverses et transitoires  
relatives aux prélèvements liés à la construction**

Cet article regroupe sept paragraphes destinés à simplifier et harmoniser, avec les dispositions des articles précédents, le régime de certains prélèvements liés à la construction.

**Au premier paragraphe**, par souci de clarté, le projet de loi permet l'exonération du versement pour dépassement du plafond légal de densité, défini à l'article L.112-2 du code de l'urbanisme, aux constructions édifiées par l'ensemble des établissements publics administratifs.

En effet, la précédente formule, qui appliquait cette exonération aux seuls « établissements publics administratifs à vocation culturelle, scientifique, d'enseignement, de santé ou d'assistance », prenait déjà en compte la plus grande partie de ces établissements. Il était donc inutile d'avoir recours à une telle énumération.

**Le paragraphe II** tire la conséquence du paragraphe précédent en précisant, à l'article L.112-3 du code de l'urbanisme, les modalités de calcul de la densité à respecter, lorsqu'une construction nouvelle est édifiée sur un terrain comprenant déjà un bâtiment qui n'est pas destiné à la démolition.

Dans cette hypothèse, et lorsque ce bâtiment appartient à une personne publique, qu'il est affecté à un service public ou d'intérêt général et qu'il ne produit pas de revenu, il n'est pas pris en compte dans le calcul du versement compensatoire défini à l'article L.112-2.

**Le paragraphe III** dispose qu'il peut être mis à la charge des lotisseurs ou de l'association foncière urbaine de remembrement, la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols définie à l'article L.332-1 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, la densité des constructions et la surface prise en compte sont appréciées globalement, pour l'ensemble des constructions édifiées.

**Le paragraphe IV** retranscrit les modalités de paiement par moitié, désormais applicables à la taxe locale d'équipement conformément à l'article 20-VIII du projet de loi, en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité.

#### **Propositions de votre commission :**

1°) Sur ce point, votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel pour l'harmonisation parfaite du régime applicable à la taxe locale d'équipement et au versement pour dépassement du plafond légal de densité, celui-ci ne prévoyant pas le cas de l'obtention tacite de l'autorisation de construire.

2°) En outre, et profitant de l'opportunité offerte par cette disposition modifiant les modalités de paiement du versement pour dépassement du plafond légal de densité, votre commission vous suggère d'insérer, sur ce point, un paragraphe additionnel.

En effet, l'article 31-V de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982, mentionné à l'article L.112-1 du code de l'urbanisme, permet aux communes de plus de 50 000 habitants ou aux groupements de communes compétents en matière d'aménagement urbain ou d'élaboration des documents d'urbanisme, de modifier la limite légale de densité applicable sur leurs territoires, par une décision intervenant au plus tard dans les six mois à compter de la date de l'élection ou de la désignation de l'organe délibérant.

Or, certaines communes, pourtant désireuses d'appliquer ces nouvelles dispositions, n'ont pas profité de cette faculté dans les limites de temps imparties par la loi.

Il serait donc souhaitable d'ouvrir à nouveau, et à titre exceptionnel, cette possibilité aux communes qui n'en ont pas déjà délibéré dans les délais légaux.

**Le paragraphe V** reprend les dispositions prévues à l'article 23-III, en matière de coefficient d'occupation des sols dans le cadre d'opérations d'aménagement menées par des lotisseurs ou des associations foncières urbaines, et les rend applicables aux modalités de calcul du versement pour dépassement du plafond légal de densité, prévues à l'article L.333-9-1. Désormais, la densité des constructions et la surface prise en compte seront donc appréciées globalement, pour l'ensemble des constructions édifiées.

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES

Le titre V regroupe les articles 24 à 32 dont les dispositions sont de nature très diverse.

Les articles 24 et 25 prévoient les mesures de coordination rendues nécessaires par les dispositions figurant aux quatre premiers titres du projet de loi.

Les articles 26 et 27 traitent du problème des compétences des organismes d'habitations à loyer modéré et de l'attribution des locaux qu'ils construisent.

Les articles 29 à 32 coordonnent avec les dispositions nouvelles, les règles concernant notamment la protection des occupants, le cas des immeubles non insalubres mais inclus dans un périmètre d'insalubrité, et aménagent les lois n° 75-602 du 10 juillet 1975 relative au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, en liaison avec les dispositions du présent texte.

#### *Article 24*

#### **Dispositions de coordination relatives au code de l'urbanisme**

Les vingt-neuf paragraphes de cet article rassemblent diverses mesures de coordination, consécutives aux apports du présent projet de loi et procèdent à une mise à jour de la rédaction du code de l'urbanisme.

Le **paragraphe I** prend acte des lois de décentralisation en matière d'expropriation.

En effet, l'article L.123-9 dispose que lorsque le juge de l'expropriation n'a pas été saisi dans les délais requis, la levée de la réserve est

acquise un mois après mise en demeure adressée par le propriétaire à l'autorité administrative.

Il est donc proposé de substituer à l'avant-dernier alinéa de cet article, aux termes « autorité administrative », les mots « autorité compétente », en application de la décentralisation des procédures d'élaboration des plans d'occupation des sols et des modifications apportées en matière de sursis à statuer.

**Proposition de votre commission :**

Votre commission vous propose d'ajouter ici, un paragraphe supplémentaire, en rapport avec la décentralisation des procédures d'urbanisme.

En effet, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 permet aux communes de confier l'élaboration ou la révision des schémas directeurs ou de secteur à des syndicats d'études et de programmation, pour une période de trois ans, ou à un établissement public de coopération intercommunale existant.

Afin d'offrir une plus grande liberté aux communes dans le choix de la personne à qui elles peuvent souhaiter confier cette tâche, votre commission vous suggère de supprimer la condition d'existence préalable de l'établissement de coopération intercommunale.

Le **paragraphe II** coordonne les sanctions pour infraction aux dispositions des projets d'aménagement et des plans d'urbanisme avec la substitution, opérée par le présent texte, des « espaces naturels sensibles des départements » aux anciens « périmètres sensibles ».

Le **paragraphe II bis (nouveau)**, ajouté par l'Assemblée nationale, modifie les articles L.160-1 et L.480-1 du code de l'urbanisme afin d'ouvrir à la commune la faculté, déjà offerte aux associations, de se constituer partie civile en cas d'infractions aux dispositions du code de l'urbanisme, commises sur son territoire.

**Proposition de votre commission :**

Votre commission vous propose de retenir cette disposition, qui, bien que juridiquement superflue, permet néanmoins d'éclairer une jurisprudence fluctuante, mais vous présente un amendement rédactionnel pour une meilleure présentation de ce paragraphe.

Le **paragraphe III** supprime, par coordination, le chapitre portant dispositions communes aux zones d'intervention foncière et d'aménagement différé, celle-ci ayant été modifiées par l'institution des nouveaux droits de préemption.

Le **paragraphe IV** substitue aux termes « ou leurs groupements ayant compétence en matière d'urbanisme », la formule « ou leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents », qui figure dans différents articles du projet de loi.

L'harmonisation de cette terminologie s'applique d'une part à l'article L.216-1 du code de l'urbanisme, relatif au droit de préemption pour l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux, d'autre part à l'article premier de la loi n° 76-1002 du 10 novembre 1976 pour la création et l'aménagement desdits jardins.

Le **paragraphe V** harmonise les intitulés des titres I et II du livre II du code de l'urbanisme avec les dispositions antérieures du projet de loi et abroge le chapitre II du titre II du livre II du même code dont les dispositions relatives aux « concessions de l'usage de certains terrains urbains » n'ont jamais été appliquées.

Au **paragraphe VI**, le projet de loi coordonne les références figurant à l'article L.230-1 relatif à la constitution de réserves foncières dans les départements d'outre-mer, à l'abrogation des « concessions de l'usage de certains terrains urbains » opérée au paragraphe V ci-dessus.

Au **paragraphe VII**, le projet de loi modifie la rédaction des références de l'article L.311-3, relatif aux zones d'aménagement concerté, la procédure de rétrocession figurant désormais à un article unique L.213-11.

Le **paragraphe VIII** procède à l'abrogation des dispositions des articles L.313-8, L.313-9 et L.313-13, relatifs à la protection des occupants, celle-ci faisant l'objet d'un régime nouveau, exposé à l'article 16 du présent texte.

Le **paragraphe IX** propose une nouvelle rédaction de l'article L.313-5 qui concerne les occupants de biens situés dans un périmètre de restauration immobilière, compte tenu des modifications intervenues au paragraphe VIII ci-dessus et du nouveau texte proposé, à l'article 16 du projet de loi, pour le chapitre V du titre premier, rela-

tif à la protection des occupants à l'occasion des opérations d'aménagement.

Les dispositions du **paragraphe X** insèrent, à l'article L.313-7, un alinéa précisant que la proposition d'un local de remplacement au locataire privé de son droit au bail dans le cadre d'une procédure de restauration immobilière, ne fait pas obstacle au droit de réintégration défini à l'article L.314-3.

Après rectification d'une erreur matérielle par l'Assemblée nationale, le **paragraphe XI** prend, pour l'article L.315-1, une mesure de coordination consécutive au nouveau régime de participation des lotisseurs à la réalisation des équipements publics, défini dans le texte proposé pour l'article L.332-12, et à la nouvelle rédaction proposée à l'article 17 du présent texte, en matière de prescription des violations de la réglementation applicable aux lotisseurs.

Le **paragraphe XII** libère de toute tutelle l'initiative des départements pour la création ou le fonctionnement des caisses départementales d'aménagement des lotissements, conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

En vertu des mêmes principes décentralisateurs, le **paragraphe XIII** procède à la substitution des autorités départementales à celle du préfet, pour l'article L.317-11 relatif aux recours en responsabilité engagés après livraison de lotissements défectueux.

Au **paragraphe XIV**, le projet de loi, amélioré en la forme par l'Assemblée nationale, modifie les références figurant aux articles L.318-1 et 318-2, relatifs aux déclassements et transferts de propriété des dépendances du domaine public, pour se référer à la nouvelle définition des opérations d'aménagement, telle qu'elle résulte du texte proposé pour l'article L.300-4.

En outre, le second alinéa autorise désormais ces mutations quelle que soit l'opération d'aménagement réalisée.

Le **paragraphe XV** modifie en premier lieu, le titre du chapitre premier du titre II du livre III, pour substituer aux « sociétés d'économie mixte, établissements publics et autres organismes d'aménagement », le terme générique d'« établissements publics d'aménagement », cet intitulé entraînant une nouvelle présentation de ce chapitre.

En second lieu, outre une disposition de coordination concernant l'article L.321-2, ce paragraphe met en concordance l'objet des établissements publics d'aménagement, avec les nouvelles opérations définies à l'article L.300-4, en précisant que leurs compétences en matière d'interventions et d'opérations d'aménagement peuvent être également exercées pour leur propre compte.

Le **paragraphe XVI** harmonise l'intitulé du chapitre II du titre II du livre III, relatif aux associations foncières urbaines, avec l'abrogation des dispositions fixant le régime des sociétés civiles foncières. En conséquence, la division de ce chapitre en section est supprimée.

Le **paragraphe XVII** précise aux articles L.322-5 à L.322-8, la nature juridique des associations foncières urbaines et procède à diverses mesures de coordination et d'harmonisation des textes avec les lois de décentralisation.

Le **paragraphe XVIII** supprime, par coordination avec le paragraphe XVI ci-dessus, la section II relative au groupement des propriétaires en sociétés civiles foncières.

#### **Proposition de votre commission :**

Après le paragraphe XVIII, votre commission vous suggère d'insérer un paragraphe supplémentaire accordant aux chambres des métiers la délégation du droit de préemption urbain ou leur permettant d'être titulaires ou délégataires du droit de préemption institué dans les zones d'aménagement différé, afin de mener à bien la réalisation d'équipements commerciaux et artisanaux.

Les chambres de commerce et d'industrie disposant déjà de ce droit, il serait justifié d'en étendre le bénéfice aux chambres de métiers, qui sont de régime et d'organisation très comparables, en modifiant dans ce sens l'article L.323-1 du code de l'urbanisme et le deuxième alinéa de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973.

Le **paragraphe XIX**, modifie l'article L.331-3, relatif aux bonifications d'intérêts accordées par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.), en raison de la nouvelle rédaction adoptée pour l'article L.321-1 et des compétences d'aménagement accordées, par l'article 26 du projet de loi, aux sociétés anonymes d'H.L.M..

Le **paragraphe XX** procède à des mesures de coordination aux articles L.331-6, relatif aux concours du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, et L.331-7, en matière de dotation de l'Etat à certains établissements publics.

Au **paragraphe XXI**, il est procédé à diverses mesures de coordination, consécutives à la suppression de certaines procédures et à la dénomination des collectivités concernées, aux articles L.333-7 et L.333-8 relatifs à l'appréciation globale de la densité lors du versement pour dépassement du plafond légal de densité, défini à l'article L.112-2.

Le **paragraphe XXII** abroge les dispositions de l'article L.334-2 en conséquence de la suppression de la procédure de rénovation urbaine.

Après rectification d'une erreur matérielle par l'Assemblée nationale, le **paragraphe XXIII** modifie la rédaction de l'article L.340-1, qui énumère les dispositions du livre III pour lesquelles des modalités particulières doivent être mises en œuvre dans les départements d'outre-mer. La nouvelle rédaction proposée tient compte de la suppression de la procédure de rénovation urbaine et des nouvelles dispositions applicables au cas de création de zones d'aménagement concerté.

#### **Proposition de votre commission :**

Après le paragraphe XXIII, votre commission vous propose de mettre à jour la rédaction de l'article L.421-1 du code de l'urbanisme, en fonction des lois de décentralisation.

En effet, cet article précise que l'obligation d'obtention d'une autorisation de construire s'impose à toutes les personnes privées et publiques.

Votre commission vous suggère donc de modifier le premier alinéa de l'article précité pour y faire figurer expressément les personnes concessionnaires de services publics des régions, au même titre que celles bénéficiant de concessions de l'Etat, des départements et des communes, les régions étant appelées à se transformer d'établissements publics régionaux en collectivités territoriales, dès l'élection au suffrage universel de leurs représentants.

Le **paragraphe XXIV** maintient l'obligation d'obtention du permis de démolir dans les anciennes zones de périmètres sensibles et d'environnement protégé, et étend cette exigence aux espaces naturels définis par l'article L.142-11 (nouveau).

Le **paragraphe XXV** coordonne les dispositions de l'article L.430-3, relatif aux exonérations de permis de démolir, à la suppression de la procédure de rénovation urbaine.

**Proposition de votre commission :**

Votre commission vous propose de modifier la rédaction de ce paragraphe pour ajouter à l'abrogation de l'alinéa relatif à la procédure supprimée de rénovation urbaine, une modification de coordination des références aux textes codifiés, mentionnés au premier alinéa du même article L.430-3 du code de l'urbanisme.

Le **paragraphe XXVI** ajoute, aux démolitions dont l'autorisation doit être accordée par le ministre chargé des monuments historiques et des sites, la démolition d'un immeuble inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou protégé au titre de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930.

Le **paragraphe XXVII** maintient le régime d'autorisations de clôture dans les anciennes zones de périmètres sensibles et d'environnement protégé, et étend cette exigence aux espaces naturels définis par l'article L.142-11 (nouveau).

Le **paragraphe XXVIII** vise les conséquences du transfert de compétences opéré en matière d'autorisations de construire dans la rédaction de l'article L.480-1, relatif aux constats d'infraction à la réglementation de l'urbanisme et aux procédures judiciaires s'y rapportant.

Le **paragraphe XXIX** harmonise la rédaction des articles L.317-2, L.460-1, L.480-2, L.480-8 et L.510-5 avec la nouvelle appellation des préfets, issue des lois de décentralisation.

Sous réserve de l'acceptation des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous invite à adopter l'article 24.

## Article 25

### Dispositions de coordination relatives au code des communes

Les six paragraphes de cet article ont pour but de coordonner les dispositions du code des communes avec celles du projet de loi.

Au **paragraphe I**, le texte harmonise le 15° de l'article L.122-20 du code des communes, relatif au rôle des maires en matière d'urbanisme, avec les procédures d'aménagement et les droits de préemption institués par le présent texte.

Le **paragraphe II** coordonne la rédaction de l'article L.172-5 du code des communes, qui précise les organismes avec lesquels les groupements de communes passent des conventions d'aménagement d'agglomérations nouvelles, aux dispositions nouvelles de l'article L.300-4.

Au **paragraphe III**, le texte abroge l'habilitation des communes à garantir les emprunts destinés à la participation aux travaux de rénovation urbaine, cette procédure ayant été supprimée.

Le **paragraphe IV** modifie la rédaction de l'article L.311-5, en liaison avec le nouvel article L.221-1 du code des communes, relatif à la constitution de réserves foncières et à leur utilisation. Ce paragraphe a été modifié, à juste titre, par l'Assemblée nationale afin de remplacer l'énumération des objectifs que peut avoir la constitution de réserves foncières par la simple référence à l'article L.300-1, qui détermine l'objet des opérations d'aménagement.

Au **paragraphe V**, l'article L.311-11, relatif à l'interdiction des cessions de biens compris dans un périmètre délimité par décision administrative, est abrogé, du fait de la suppression de cette procédure, au chapitre II du titre II du livre II.

Enfin, le **paragraphe VI** retranscrit les principes posés à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme dans l'article L.381-9 du code des communes, relatif à la compétence de toute personne physique ou morale, en matière d'étude ou de réalisation d'opérations d'aménagement.

L'Assemblée nationale a, avec raison, ajouté, à la liste des organismes pouvant acquérir, par voie d'expropriation, les terrains néces-

saires à l'opération, les sociétés d'économie mixte locales définies par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 et a explicite les termes « collectivités locales »

**Proposition de votre commission :**

Dans un but d'harmonisation parfaite, votre commission vous propose de reprendre, à l'article L.381-9 du code des communes, les termes mêmes retenus pour la rédaction de l'article L.300-4 du code des communes.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter l'article 25.

*Article 26*

**Compétences des organismes d'habitations à loyer modéré**

Cet article a pour objet d'étendre les compétences des organismes d'habitations à loyer modéré et d'égaliser le traitement applicable à chacun d'entre eux.

Le **paragraphe I** octroie aux offices publics d'aménagement et de construction définis à l'article L.421-I du code de la construction et de l'habitation, la faculté de réaliser pour leur compte, avec l'accord des collectivités locales, ou pour le compte de tiers, des interventions foncières ou des opérations d'aménagement.

Ces dispositions reprennent celles en vigueur dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation, leur intégration dans les textes législatifs découlant de la rédaction adoptée à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme.

Ces nouvelles compétences accordées aux O.P.A.C. les place sur un pied d'égalité avec les autres opérateurs. En outre, le projet de loi précise que la règle de l'accord conjoint de la commune concernée et du représentant de l'Etat dans le département, pour la vente des biens de l'organisme, ainsi que de l'estimation par le service des domaines, du prix de vente minimal, est inapplicable en cette matière. Cette restriction à l'application de l'article L.443-14 accorde une plus grande souplesse et liberté d'action aux organismes visés.

**Le paragraphe II** ajoute aux opérations mentionnées au paragraphe I ci-dessus, la réalisation d'hébergements de loisirs à vocation sociale, en qualité de prestataire de service, un décret en Conseil d'Etat venant fixer lesdites conditions de réalisation.

Outre une modification rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté sur ce point un amendement permettant aux O.P.A.C. de réaliser ces mêmes équipements en qualité de maître d'ouvrage.

### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous suggère une nouvelle définition des compétences conférées aux offices publics d'aménagement et de construction.

En premier lieu, elle se propose de reconnaître à ces organismes agissant en qualité de prestataires de services, une mission subsidiaire, consistant en la réalisation et l'entretien de constructions liées à l'habitat, pour le compte de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics. Ces constructions accessoires à leur mission de réalisation d'habitat social constituent une activité compatible avec leurs compétences techniques.

En second lieu, votre commission vous propose d'étendre également leur compétence à la réalisation d'hébergements de loisirs à vocation sociale, sous réserve que ces organismes, même assurant l'ensemble des tâches incombant normalement au maître d'ouvrage, n'agissent qu'en qualité de prestataire de service.

La rédaction présentée par votre commission permet donc aux organismes d'H.L.M. d'agir subsidiairement à leur mission principale, tant en matière d'équipements publics que de tourisme social, qui constitue sur le plan immobilier une mission proche de leur rôle habituel, sans pour autant assumer les risques financiers qui incombent aux maîtres d'ouvrages.

Enfin, votre commission vous suggère de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les conditions de financement, et non de réalisation de ces hébergements de loisirs à vocation sociale. Ainsi, le texte réglementaire laissera toute liberté aux collectivités locales pour la fixation des conditions de réalisation qu'elles souhaitent retenir, en ne précisant que les modes de financement dont pourront disposer les organismes d'H.L.M. pour mener à bien leur nouvelle mission.

Le paragraphe III accorde aux offices publics d'HLM des compétences identiques à celles reconnues au bénéfice des OPAC. En outre, il reprend dans la partie législative du code, les compétences précédemment accordées aux offices publics d'HLM par l'article R.421-51.

Comme elle l'a fait au paragraphe II à l'égard des OPAC, l'Assemblée nationale permet également aux offices publics d'HLM de réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale en qualité de maîtres d'ouvrage, et non pas seulement en tant que prestataires de service.

#### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous propose un amendement visant d'une part, à simplifier la procédure d'extension des compétences des offices, d'autre part, et conformément à la position qu'elle a soutenu au paragraphe précédent, à entourer de garanties la réalisation des nouveaux équipements accordée à ces organismes.

En effet, la procédure actuelle d'extension de compétences des offices publics d'H.L.M. est inutilement lourde et complexe. Elle suppose l'intervention du commissaire de la République, alors même que celui-ci, ayant compétence liée ne peut refuser son accord.

Pour poursuivre l'œuvre des lois de décentralisation, votre commission vous propose donc de conférer la décision d'extension, globale ou partielle, de compétence, aux seules collectivités locales, étant entendu qu'une délibération accordant cette extension, une autre délibération peut toujours la retirer.

En outre, votre commission souhaite aligner les compétences des offices à compétence étendue sur celles définies précédemment pour les offices publics d'aménagement et de construction, soit s'en tenir à une extension limitée aux constructions liées à l'habitat ou au tourisme social, en qualité de prestataires de service.

Le **paragraphe IV** organise le régime applicable aux offices publics d'habitations à loyer modéré qui ont bénéficié d'une extension de leurs compétences et les met sur un pied d'égalité avec les offices publics d'aménagement et de construction.

**Proposition de votre commission :**

La question des offices publics d'H.L.M. ayant été abordée et réglée dans l'amendement qu'elle vous a soumis au paragraphe précédent, votre commission vous propose de supprimer cette disposition.

Le **paragraphe V** se propose d'étendre, dans des proportions similaires, les compétences des sociétés anonymes d'H.L.M. en matière d'hébergements de loisirs à vocation sociale et d'opérations d'aménagement.

**Propositions de votre commission :**

Dans la ligne des amendements qu'elle a précédemment soutenus, votre commission vous suggère d'étendre à ces sociétés la réalisation d'hébergements de loisirs à vocation sociale, dans des conditions identiques à celles antérieurement proposées, soit uniquement en qualité de prestations de service.

Enfin, le paragraphe II ci-dessus fixant déjà les conditions d'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, votre commission vous propose de supprimer le dernier alinéa de ce paragraphe.

Le paragraphe V bis (nouveau) créé à l'initiative de l'Assemblée nationale, accorde aux sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré, la faculté de réaliser, en qualité de prestataires de service, les hébergements de loisirs à vocation sociale, mentionnés ci-dessus.

**Propositions de votre commission :**

Ainsi qu'elle l'a démontré jusqu'ici, votre commission n'est pas hostile à l'égalisation des compétences des différents organismes d'H.L.M.

En revanche, la fragilité économique du secteur des sociétés anonymes coopératives de production H.L.M., l'incline à vouloir réserver ces nouvelles compétences aux seules sociétés qui ont su faire la preuve de leurs qualités techniques dans les années précédentes.

En conséquence, votre commission vous propose de limiter la faculté mentionnée ci-dessus, aux sociétés qui ont bénéficié de l'extension de compétences prévue à l'article L.422-3-1 du Code de la Cons-

truction et de l'Habitat), soit uniquement celles ayant construit au moins cinquante logements, au cours des trois années précédant la date de publication de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983, relative au développement de certaines activités d'économie sociale, ou au moins cent logements sur une période de 3 ans.

Enfin, le paragraphe II ci-dessus ayant déjà fixé les conditions d'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, votre commission vous propose de supprimer le dernier alinéa du paragraphe V bis nouveau.

**Le paragraphe VI** concerne les sociétés anonymes coopératives, bénéficiant d'une extension de compétences, qui, à ce titre, peuvent réaliser les mêmes hébergements de loisirs à vocation sociale, en qualité de prestataires de services, voire de maîtres d'ouvrage dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

**Propositions de votre commission :**

Le sort des sociétés anonymes coopératives d'H.L.M. ayant été réglé par l'amendement proposé au paragraphe précédent, votre commission vous suggère de supprimer ce paragraphe.

De surcroît, votre commission tient à rester fidèle à la ligne qu'elle s'est fixée en matière de maîtrise d'ouvrage, afin d'éviter qu'un organisme d'H.L.M. agissant en cette qualité puisse mettre en péril son équilibre financier, risque qui n'est guère compatible avec les ressources de ses locataires.

**Le paragraphe VII** concerne les sociétés anonymes de crédit immobilier, qui se voient confier, outre la réalisation de lotissements, les hébergements de loisirs définis ci-dessus, et ce tant en qualité de prestataires de service que de maître d'ouvrage dans l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

**Propositions de votre commission :**

Votre commission vous invite à harmoniser le statut de ces sociétés anonymes de crédit immobilier, avec celui des autres organismes, et de n'accorder cette faculté que dans les conditions prévues par le texte proposé pour l'article L.421-1, soit à titre subsidiaire et en tant que prestataire de service.

De plus, votre commission vous propose de supprimer le dernier alinéa de ce paragraphe, les conditions d'intervention d'un décret en Conseil d'Etat étant déjà fixées au paragraphe II de cet article.

La rédaction que vous a proposé votre commission tout au long de l'article 26 témoigne de sa volonté d'accorder à l'ensemble des organismes opérant en matière d'habitations à loyer modéré, des compétences équivalentes et définies à l'article L.421-1.

Sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'adopter l'article 26.

### *Article 27*

#### **Définition et modalités de contrôle des règles d'attribution des locaux construits par les organismes d'habitation à loyer modéré**

L'article 27 se propose de définir les normes d'attribution des locaux construits par les organismes d'H.L.M., en insérant deux articles nouveaux au sein du chapitre premier du titre IV du livre IV de la première partie (législative) du Code de la Construction et de l'Habitation. Ce chapitre, intitulé « Conditions d'attribution des logements. Plafond de ressources. Indemnités d'occupation » qui ne comportait, jusqu'à présent, aucun article, comprend désormais les articles L.441-1 et 441-2.

#### *Article L.441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation*

##### **Conditions d'attribution fixées par décret en Conseil d'Etat**

Dans la rédaction proposée pour l'article L.441-1, l'article 27 renvoie la définition des conditions d'attribution des locaux construits, avec le concours financier de l'Etat et appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, à un décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale a élargit le champ d'application de cette disposition, en ajoutant aux logements construits grâce au financement de l'Etat, ceux « améliorés ou acquis et améliorés » dans les

mêmes conditions et en y adjoignant les locaux commerciaux et artisanaux.

L'Assemblée nationale a de plus précisé que les logements susdits pouvaient être ceux appartenant aux organismes d'H.L.M. ou ceux dont ils assurent la gestion.

Différents critères ont été retenus par le projet de loi afin de guider la décision d'attribution. Ainsi, sont pris en compte, notamment, la composition et le revenu des familles, l'éloignement géographique du lieu de travail ou la proximité des équipements publics liés à l'habitat.

On peut observer que l'Assemblée nationale a retenu un critère supplémentaire, et qui témoigne des difficultés économiques et sociales de la période actuelle, pour qu'il soit également tenu compte de l'équilibre social des quartiers et communes. En conséquence, elle a inséré un alinéa additionnel afin d'organiser la consultation du maire de la commune du lieu d'implantation des logements concernés, lors de leur attribution.

Enfin, le décret en Conseil d'Etat mentionné ci-dessus, fixe également les conditions dans lesquelles les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent réserver des logements, en contrepartie des financements ou garanties d'emprunts accordées par certains organismes ou collectivités territoriales. Il est, en effet, d'usage courant pour certaines personnes publiques ou privés — communes, organisations patronales ou autres — d'offrir, en échange d'un quota de logements réservés, une fois les locaux achevés, une partie du financement nécessaire à leur édification.

L'Assemblée nationale a précisé, par un alinéa séparé, les modalités applicables à la procédure de réservation des logements.

### **Proposition de votre commission :**

Votre commission vous propose de modifier divers points de la rédaction proposée pour l'article L.441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

1°) En premier lieu, elle vous invite, à préciser que les logements concernés par les critères d'attribution définis au présent article, sont non seulement ceux financés avec le concours de l'Etat, mais plus lar-

gement ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, instituée en 1977. En effet, certains prêts pour la construction de logements locatifs à caractère social ne bénéficient pas d'un concours financier direct de l'Etat, mais ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement, en application du livre III du titre V du Code de la Construction et de l'habitation. C'est le cas, notamment, du programme exceptionnel de 10 000 prêts locatifs aidés, intégralement financés, en 1984, par la Caisse des Dépôts et Consignations.

2°) En outre, votre commission s'interroge, au sein des critères devant guider la politique d'attribution des logements, sur l'utilité de celui relatif à l'équilibre social des quartiers et communes.

Le caractère imprécis et subjectif de cette condition, pouvant se prêter à des interprétations abusives, l'incline à vouloir vous proposer sa suppression.

3°) Votre commission vous suggère ensuite de procéder à la réorganisation du contenu des articles L.441-1 et L.441-2, afin d'obtenir une meilleure clarté du texte.

De ce fait, elle vous propose d'inscrire, à l'intérieur du premier article, les principes généraux des attributions de logements, qu'ils fassent ou non l'objet d'une réservation, puis de fixer au second article les modalités d'application, au sein du département, de ces principes généraux.

En conséquence, votre commission vous présente un amendement, pour que le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L.441-1, fixe également, au plan national, les critères généraux de priorité pour l'attribution de logements. Ces critères pourront retenir notamment, les besoins de logements de certaines catégories de la population, la situation des personnes mal logées ou défavorisées ou les demandes des agents des services et administrations publics.

4°) Ensuite, votre commission, très favorable à l'obligation de consultation du maire de la commune d'implantation des logements concernés, instituée par l'Assemblée nationale, vous propose cependant de modifier les modalités de cette consultation.

En effet, dans le projet de loi, celle-ci prend la forme d'une consultation ponctuelle et systématique, à l'occasion de l'attribution de chacun des logements, ce qui, pour des raisons pratiques, risque de ne pouvoir être toujours réalisé dans de bonnes conditions, et de susciter

des délais insupportables pour les candidats-locataires. Aussi, votre commission vous propose d'instituer une consultation globale, effectuée à échéances régulières sur la politique d'attribution des logements concernés.

5°) Enfin, votre commission, dans un souci de clarification rédactionnelle, vous propose de mettre à la charge du décret en Conseil d'Etat, mentionné ci-dessus, le soin de déterminer les conditions de réservation des logements au profit de personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. Cette faculté permet au représentant de l'Etat dans le département de réserver des logements, au profit des personnes définies comme prioritaires par le règlement départemental prévu à l'article L.441-2 ci-dessous, au vu des caractéristiques locales.

#### *Article L.441-2 du Code de la Construction et de l'Habitation*

##### **Etablissement du règlement départemental**

L'article L.441-2 a un double objectif : il se propose d'établir d'une part, un règlement départemental, qui précise les modalités d'attribution des logements en fonction des impératifs locaux. Il organise ensuite, le contrôle et les sanctions applicables au cas de non-respect des règles générales d'attribution par les organismes d'habitation à loyer modéré.

Le texte proposé pour l'article L.441-2 prévoit l'élaboration, par le représentant de l'Etat, d'un règlement ayant pour objet de préciser les modalités départementales d'attribution des logements, notamment au profit des personnes prioritaires, car mal logées ou défavorisées. Le règlement doit tenir compte de l'avis du Conseil départemental de l'habitat et, s'il en existe, des programmes locaux de l'habitat.

Le représentant de l'Etat est également investi d'une mission de contrôle du respect des règles générales d'attribution, définies par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article précédent, par les différents organismes d'H.L.M. En conséquence, il est faite obligation à ces derniers de communiquer deux fois par an, les informations nécessaires à l'exercice de ce contrôle.

Au cas d'inobservation de ces règles, le texte proposé pour l'article L.441-2 prévoit qu'un délégué spécial, nommé par le représentant de l'Etat dans le département, se substituera à l'organisme défini-

cient, et procédera aux attributions de logements en ses lieu et place. L'Assemblée nationale a toutefois précisé que cette substitution ne pourra intervenir qu'après épuisement des voies de conciliation.

Ces attributions devront, cependant, être conformes aux conventions de réservations que l'organisme a pu signer, pour obtenir certains apports financiers nécessaires à la construction.

Cette procédure est d'application limitée à une année, l'Assemblée nationale ayant supprimé l'éventualité d'une substitution pour la durée d'un an renouvelable.

**Proposition de votre commission :**

Les amendements présentés par votre commission, sont dictés par deux considérations différentes.

Elle souhaite d'une part, harmoniser la rédaction de l'article L.441-1, avec la répartition des dispositions entre les deux articles de ce chapitre qu'elle vous a proposée ci-dessus.

D'autre part, elle se propose de revoir le mécanisme de substitution pour l'attribution de logements, en cas de défaillance de l'organisme d'H.L.M.

Ainsi, votre commission vous propose de modifier le contenu du règlement départemental mentionné à l'article L.441-2.

Les conditions générales de priorité étant désormais exposées par le décret en Conseil d'Etat, prévu à l'article L.441-1, il serait souhaitable que le règlement départemental ait pour objet la définition des priorités locales, adaptant les critères généraux en fonction des contraintes de la population départementale, pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation aux plus démunis.

En outre, votre commission souhaite que le règlement départemental lui-même, prévoit les modalités d'information du représentant de l'Etat par les organismes d'H.L.M. — organisés bi-annuellement par le projet de loi — afin que chaque département choisisse la formule qui convienne le mieux à sa situation propre.

Ensuite, votre commission désire que le constat de l'inobservation des règles d'attribution par les organismes d'H.L.M. fasse l'objet

d'une procédure de mise en demeure, le simple « épuisement des voies de conciliation » paraissant par trop informel et susceptible d'interprétations abusives.

Votre commission vous suggère également un amendement rédactionnel pour la dernière phrase du premier alinéa de cet article. Cette disposition prévoyant que le règlement départemental doit tenir compte, « le cas échéant », des programmes locaux de l'habitat, il vous est proposé de supprimer cette expression qui n'ajoute rien au texte.

En sus d'une modification de coordination avec la rédaction proposée pour l'article L.441-1, votre commission vous propose un dernier amendement, tendant à préserver l'équilibre financier des organismes d'H.L.M., trop souvent perturbé.

En effet, votre commission juge dangereuse la procédure de substitution prévue par l'article L.441-2, qui peut laisser craindre l'éventuelle affectation de logements, par le délégué spécial, à des personnes dont l'insolvabilité, notoire, privera les organismes d'H.L.M. de toute contrepartie financière.

En conséquence, votre commission vous propose d'ajouter à cet article un alinéa, qui mette à la charge de l'Etat, les loyers impayés résultant de l'attribution de logements à des personnes démunies de tous revenus, lorsque ces attributions sont le fait du délégué spécial intervenant lors de la procédure de substitution.

Cette disposition renvoie donc à l'Etat le soin de prendre en charge les personnes les plus pauvres, conformément à son rôle traditionnel de soutien aux plus défavorisés.

Sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous invite à adopter l'article 27.

#### *Article 27 bis nouveau*

#### **Logements destinés aux personnes jeunes**

Après l'article 27, l'Assemblée nationale a ajouté au texte du projet de loi initial, un article additionnel destiné à favoriser le logement des personnes jeunes.

Souffrant le plus souvent de ressources faibles et irrégulières, ces personnes se trouvent placées dans une situation moins favorable, pour l'obtention d'un logement, que les familles.

Afin de solvabiliser leur demande, l'Assemblée nationale a adopté une disposition permettant aux organismes d'H.L.M. d'offrir en location une partie de leurs logements à certaines associations, à charge pour celles-ci de les rétrocéder, en sous-location, et à titre temporaire, aux personnes jeunes répondant aux conditions d'âge définies par un décret en Conseil d'Etat.

L'article 27 bis nouveau organise ce régime de sous-location, prévoyant notamment que les sous-locataires sont assimilés aux locataires, afin de pouvoir bénéficier de l'aide personnelle au logement.

**Proposition de votre commission :**

Votre commission, par ailleurs favorable à cette disposition, s'inquiète cependant des répercussions que ces dispositions pourraient avoir sur l'occupation des foyers de jeunes travailleurs, logements gérés par des associations et loués aux personnes jeunes, et qui souffrent déjà d'un mauvais coefficient de remplissage.

Elle vous propose, néanmoins, d'adopter l'article 27 bis nouveau, sous réserve de l'acceptation d'un amendement rédactionnel, visant à rectifier une erreur dans les références citées à cet article.

*Article 28*

**Dispositions transitoires relatives  
aux opérations de rénovation urbaine**

Cet article, qui tire les conséquences de l'abrogation des textes instituant la procédure de rénovation urbaine, opérée à l'article 15, autorise la poursuite des opérations en cours de réalisation, dans le cadre des règles qui prévalaient lorsqu'elles ont été engagées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 29*

**Modification de l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948**

Cet article fait suite aux nouvelles dispositions relatives à la protection des occupants, proposées à l'article 16 du présent texte, et modifie la rédaction de l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 qui énumère les différents locaux assimilés aux logements construits ou achevés postérieurement au 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 29 ainsi rédigé.

*Article 30*

**Procédure d'expropriation des immeubles non insalubres  
compris dans un périmètre d'insalubrité**

La loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 avait, dans son article 20, envisagé le cas des immeubles non insalubres, mais qui doivent être expropriés du fait de leur situation géographique d'inclusion dans un périmètre d'insalubrité.

La législation actuelle prévoyant la mise en œuvre d'une procédure spéciale d'expropriation, pour l'ensemble des immeubles compris dans les périmètres d'insalubrité, l'article 30 se propose d'en donner une définition plus stricte — et propre à éviter les abus — en limitant l'extension de cette procédure spéciale aux seuls immeubles salubres dont l'acquisition est indispensable à la démolition des immeubles insalubres.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, l'article 30 ainsi rédigé.

*Article 31*

**Modification de la loi du 10 juillet 1975  
portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres**

L'article 31 modifie l'article 2 de la loi du 10 juillet 1975, qui organise le droit de préemption du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres dans les zones de périmètres sensibles, afin de tenir

compte du remplacement de cette procédure par celle des espaces naturels sensibles des départements, opéré par l'article 11 du projet de loi.

En outre, l'Assemblée nationale a ajouté un second paragraphe à cet article, afin de permettre que le conservatoire du littoral et des rivages lacustres puisse être affectataire, à titre gratuit, de biens du domaine privé de l'Etat. Cette disposition permet de lever l'interdiction du code du domaine de l'Etat.

Votre commission, qui n'est pas hostile à cette disposition, vous propose d'adopter, sans modification, l'article 31.

### *Article 32*

#### **Modification de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille**

L'article 32 modifie l'article 9 de la loi du 31 décembre 1982, relatif à la consultation des conseils d'arrondissements en matière d'urbanisme.

La nouvelle rédaction proposée prend en compte les innovations du projet de loi en matière d'opérations d'aménagement, définie à l'article premier, et de création du droit de préemption urbain, proposée à l'article 6.

Votre commission vous invite à adopter cet article sans modification.

### *Articles additionnels après l'article 32*

#### **Propositions de votre commission :**

Votre commission vous présente deux amendements destinés à insérer, après l'article 32, les articles additionnels suivants :

#### **Modification de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes**

En premier lieu, votre commission vous propose un article de coordination entre la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979, relative à la

publicité, aux enseignes et préenseignes et les nouvelles dispositions de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Cet article modifie, au premier paragraphe de l'article 7 de la loi du 29 décembre 1979, la liste des zones, situées à l'intérieur des agglomérations, où la publicité est interdite.

L'article 7-I prévoyant déjà cette interdiction dans les zones de protection situées autour des sites et des monuments classés, dans les secteurs sauvegardés et dans les parcs naturels régionaux, la même mesure sera désormais applicable aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

**Mesure de coordination pour  
l'article 207  
du Code général des Impôts**

En second lieu, votre commission vous propose une mesure de coordination pour la rédaction de l'article 207 du Code Général des Impôts, en liaison avec la nouvelle définition des établissements publics et sociétés concessionnaires d'opérations d'aménagement, opérée par l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme et qui se substitue à l'ancien article L.321-1 auquel se réfère, à l'heure actuelle, le Code Général des Impôts.

•  
• •

**Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, la Commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.**