



N° 2229

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI
(n° 2131), *relatif à la solidarité et au renouvellement urbains*,

PAR M. PATRICK RIMBERT,

Député.

TOME I
DISCUSSION GÉNÉRALE
EXAMEN DES ARTICLES

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission de la production et des échanges est composée de : M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriot, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Christian Jacob, Daniel Paul, Patrick Rimbart, *secrétaires* ; MM. Yvon Abiven, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, André Aschieri, François Asensi, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Jean-Claude Bois, Daniel Boissérie, Maxime Bono, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brottes, Vincent Burroni, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Charles de Courson, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Yves Dauge, Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, MM. Jacques Desallangre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Michel Etiévant, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Robert Honde, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Jean Launay, Thierry Lazaro, Jean-Yves Le Déaut, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Marc Nudant, Jean-Paul Nunzi, Patrick Ollier, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Péliissard, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
I.— AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE GAYSSOT, MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, DE M. LOUIS BESSON, SECRETAIRE D'ETAT AU LOGEMENT ET DE M. CLAUDE BARTOLONE, MINISTRE DELEGUE A LA VILLE	19
II.— DISCUSSION GENERALE	37
III.— EXAMEN DES ARTICLES	45
TITRE I^{ER} – RENFORCER LA COHERENCE DES POLITIQUES URBAINES	45
<i>Section 1 - Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement</i>	45
<i>Article 1^{er} : Principes et procédures s'imposant à tous les documents d'urbanisme</i>	45
CHAPITRE I ^{er} : Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales	46
Article L. 121-1 du code de l'urbanisme : Principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme	46
Article L. 121-2 du code de l'urbanisme : Contrôle du contenu des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales et réforme de la procédure du porter à connaissance	51
Article L. 121-4 du code de l'urbanisme : Principes généraux relatifs aux personnes associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme	54
Article L. 121-5 du code de l'urbanisme : Principes généraux relatifs aux personnes consultées pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme	55
Article L. 121-6 du code de l'urbanisme : Commissions départementales de conciliation	57
Article L. 121-7 du code de l'urbanisme : Moyens mis en œuvre pour l'établissement des documents d'urbanisme	59
Article L. 121-8 du code de l'urbanisme : Effets généraux de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité de documents locaux d'urbanisme	60
Article L. 121-9 du code de l'urbanisme : Conditions d'application du chapitre I ^{er} du titre II du livre I ^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme	61
<i>Après l'article 1^{er} :</i>	61
<i>Article 2 : Schémas de cohérence territoriale (SCT)</i>	62
CHAPITRE II : Schémas de cohérence territoriale	64
Article L. 122-1 du code de l'urbanisme : Définition et contenu des schémas de cohérence territoriale	64
Article L. 122-2 du code de l'urbanisme : Constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale	71
Article L. 122-3 du code de l'urbanisme : Initiative de l'élaboration et périmètre des schémas de cohérence territoriale	75

Article L. 122-4 du code de l'urbanisme : Établissement public du schéma de cohérence territoriale.....	78
Article L. 122-5 du code de l'urbanisme : Extension et réduction du périmètre des schémas de cohérence territoriale.....	79
Article L. 122-6 (nouveau) du code de l'urbanisme : Association des services de l'Etat à l'élaboration du projet de schéma de cohérence territoriale	80
Article L. 122-7 (nouveau) du code de l'urbanisme : Personnes entendues au cours de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale.....	81
Article L. 122-8 (nouveau) du code de l'urbanisme : Transmission pour avis du projet de schéma arrêté	82
Article L. 122-9 (nouveau) du code de l'urbanisme : Demande de modifications du projet de schéma par une commune ou un groupement de communes en cas d'intérêts essentiels compromis.....	85
Article L. 122-10 (nouveau) du code de l'urbanisme : Soumission du projet de schéma de cohérence territoriale à enquête publique.....	87
Article L. 122-11 (nouveau) du code de l'urbanisme : Approbation du schéma de cohérence territoriale.....	88
Article L. 122-12 (nouveau) du code de l'urbanisme : Retrait d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale du schéma de cohérence territoriale en cas d'atteinte à l'un de ses intérêts essentiels.....	90
Article L. 122-13 (nouveau) du code de l'urbanisme : Révision des schémas de cohérence territoriale	91
Article L. 122-14 (nouveau) du code de l'urbanisme : Suivi du schéma de cohérence territoriale.....	93
Article L. 122-15 (nouveau) du code de l'urbanisme : Modification d'un schéma de cohérence territoriale incompatible avec une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP).....	94
Article L. 122-16 (nouveau) du code de l'urbanisme : Primauté des schémas de cohérence territoriale sur les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les documents d'urbanisme locaux et certaines opérations	95
Article L. 122-17 (nouveau) du code de l'urbanisme : Schémas de secteur	96
Article L. 122-18 (nouveau) du code de l'urbanisme : Dispositions transitoires	96
Article L. 122-19 (nouveau) du code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat	102
<i>Après l'article 2 :</i>	102
<i>Article 3 : Plans locaux d'urbanisme (PLU)</i>	102
CHAPITRE III : Plans locaux d'urbanisme	104
Article L. 123-1 du code de l'urbanisme : Définition et contenu des plans locaux d'urbanisme	104
Article L. 123-2 du code de l'urbanisme : Régimes particuliers applicables à certaines servitudes d'urbanisme instituées par les plans locaux d'urbanisme.....	111
Article L. 123-3 du code de l'urbanisme : Dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux zones d'aménagement concerté	113
Article L. 123-4 du code de l'urbanisme : Transfert de droits de construire en zone naturelle	114
Article L. 123-5 du code de l'urbanisme : Opposabilité des plans locaux d'urbanisme approuvés	115
Article L. 123-6 du code de l'urbanisme : Prescription de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme	116
Article L. 123-7 du code de l'urbanisme : Association des services de l'Etat à la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme	117
Article L. 123-8 du code de l'urbanisme : Modalités d'association des personnes publiques à la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme.....	118
Article L. 123-9 du code de l'urbanisme : Délibération arrêtant les projets de plans locaux d'urbanisme	121
Article L. 123-10 du code de l'urbanisme : Enquête publique et approbation des plans locaux d'urbanisme.....	121

Article L. 123-11 du code..... de l'urbanisme : Point de départ de l'application des plans locaux d'urbanisme	123
Article L. 123-12 du code de l'urbanisme : Révision et modification des plans locaux d'urbanisme	124
Article L. 123-13 du code de l'urbanisme : Révision et modification des plans locaux d'urbanisme à l'initiative de l'Etat.....	127
Article L. 123-14 (nouveau) du code de l'urbanisme : Révision et modification des plans locaux d'urbanisme conduites par l'Etat	129
Article L. 123-15 (nouveau) du code de l'urbanisme : Droit de délaissement applicable à certains terrains réservés	129
Article L. 123-16 (nouveau) du code de l'urbanisme : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux.....	130
Article L. 123-17 (nouveau) du code de l'urbanisme : Mesures transitoires.....	131
Article L. 123-18 (nouveau) du code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat	135
<i>Article 4 : Cartes communales.....</i>	135
CHAPITRE IV : Cartes communales	135
Article L. 124-1 du code de l'urbanisme : Cas dans lesquels une carte communale peut être élaborée. Fonction des cartes communales	136
Article L. 124-2 du code de l'urbanisme : Contenu et procédure d'élaboration des cartes communales.....	136
Article L. 124-3 du code de l'urbanisme : Décret en Conseil d'Etat	137
<i>Article 5 : Réforme du régime des zones d'aménagement concerté (ZAC).....</i>	137
<i>Article 6 : Conventions d'aménagement.....</i>	141
<i>Article additionnel après l'article 6 : Régime fiscal des conventions d'aménagement.....</i>	142
<i>Article 7 (article L. 300-4-1 nouveau du code de l'urbanisme) : Contenu des conventions d'aménagement portant sur des opérations auxquelles participent financièrement une ou des collectivités territoriales.....</i>	143
<i>Article 8 : Suppression de la notion de loi d'aménagement et d'urbanisme</i>	144
<i>Article 9 (article L. 111-5 du code de l'urbanisme) : Suppression du contrôle préalable des divisions de terrains bâtis. Reproduction ou mention de règles d'urbanisme dans les cahiers des charges et dans les actes et promesses de vente.....</i>	146
<i>Article 10 : Anciennes zones opérationnelles.....</i>	148
<i>Article additionnel après l'article 10 : Règles d'urbanisation en zone de montagne</i>	149
<i>Article 11 : Conditions de rétrocession aux propriétaires de biens préemptés.....</i>	149
<i>Article additionnel après l'article 11 : Droit de préemption en cas de vente par adjudication</i>	151
<i>Article 12 : Droits de délaissement</i>	151
<i>Titre III : Droits de délaissement.....</i>	151
Article L. 230-1 du code de l'urbanisme : Procédure de mise en demeure.....	153
Article L. 230-2 (nouveau) du code de l'urbanisme : Terrains transmis pour cause de décès	154
Article L. 230-3 (nouveau) du code de l'urbanisme : Prix d'acquisition et date de référence ..	154
Article L. 230-4 (nouveau) du code de l'urbanisme : Opposabilité des limitations au droit de construire et de la réserve	155

Article L. 230-5 (nouveau) du code de l'urbanisme : Effets de l'acte ou de la décision portant transfert de propriété	156
Article L. 230-6 (nouveau) du code de l'urbanisme : Gestion des terrains acquis par une collectivité ou un service public	156
<i>Article 13</i> : Définition et modalités de mise en œuvre des opérations d'aménagement.....	157
<i>Article 14</i> : Concertation préalable avec la population.....	158
<i>Article 15</i> : Secteurs sauvegardés	160
<i>Article 16</i> : Projet architectural et paysager des lotissements	162
<i>Article 17</i> : Recettes du budget des établissements publics fonciers	163
<i>Article 18</i> : Certificat d'urbanisme.....	164
<i>Article 19</i> : Dispositions relatives au permis de construire.....	165
<i>Article additionnel après l'article 19</i> : Chalets d'alpage et bâtiments agricoles isolés des zones de montagne	167
<i>Après l'article 19</i>	168
<i>Article 20</i> : Réalisation d'aires de stationnement.....	168
<i>Article additionnel après l'article 20</i> : Champ de visibilité des monuments historiques.....	170
<i>Après l'article 20</i>	170
Section 2 – Le financement de l'urbanisme	172
<i>Article 21</i> : Institution d'une participation des riverains au financement des voies nouvelles.....	172
Article L. 332-11-1 (nouveau) du code de l'urbanisme : Participation au financement des voies nouvelles et des réseaux.....	173
Article L. 332-11-2 (nouveau) du code de l'urbanisme : Régime juridique de la participation au financement des voies nouvelles et des réseaux.....	175
<i>Article 22</i> : Modalités de suppression du plafond légal de densité.....	176
CHAPITRE II : Surface hors œuvre des constructions	176
<i>Article 23</i> : Modification des valeurs forfaitaires servant au calcul de la taxe locale d'équipement.....	178
<i>Article 24</i> : Réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties	179
TITRE II – CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE	181
Section 1 – Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat	181
<i>Avant l'article 25</i>	181
<i>Article 25</i> : Assurer la mixité sociale.....	181
Section 2 – Dispositions particulières à certaines agglomérations	189
Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation : Dispositif d'incitation à la construction de logements locatifs sociaux.....	189

Article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation : Institution d'un prélèvement visant à relancer la construction locative sociale	197
Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation : Programmation pluriannuelle de la construction de logements sociaux	199
Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation : Sanction de la carence d'intervention.....	202
Article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation : Substitution du représentant de l'Etat en cas de carence	205
Article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation : Dispositions réglementaires	205
<i>Article additionnel après l'article 25 : Participation des établissements publics de coopération intercommunale aux conférences du logement</i>	<i>206</i>
<i>Après l'article 25</i>	<i>206</i>
<i>Article 26 : Rôle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en matière de construction de logements locatifs sociaux</i>	<i>206</i>
CHAPITRE IV : Interventions en faveur du logement social.....	206
<i>Article additionnel après l'article 26 : Définition des priorités des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat</i>	<i>209</i>
<i>Après l'article 26</i>	<i>209</i>
<i>Article 27 : Modifications diverses du code de l'urbanisme.....</i>	<i>209</i>
Section 2 – Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés.....	213
<i>Article 28 : Délai de rétractation et interdiction d'un dépôt d'argent par les acquéreurs d'un bien immobilier d'habitation.....</i>	<i>216</i>
<i>Titre VII : Protection de l'acquéreur immobilier</i>	<i>216</i>
CHAPITRE UNIQUE	216
Article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation : Extension des possibilités de rétractation	216
Article L. 271-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Interdiction d'un dépôt d'argent avant l'expiration du délai de rétractation	217
Article additionnel après l'article L. 271-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Information sur la consistance des terrains à bâtir	218
Article L. 1589-1 (nouveau) du code civil : Nullité des offres d'achat liées au versement d'une somme d'argent.....	219
<i>Article 29 (article L. 111-6-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation) : Interdiction de créer des logements de surface réduite ou insuffisamment équipés</i>	<i>219</i>
<i>Sous-section 2 – Règles générales de division</i>	<i>219</i>
<i>Après l'article 29</i>	<i>220</i>
<i>Article 30 : Plan comptable des copropriétés.....</i>	<i>221</i>
Article 14-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Budget prévisionnel de la copropriété	221
Article 14-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Dépenses de copropriété hors budget prévisionnel.....	222
Article 14-3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Plan comptable applicable aux copropriétés	222

<i>Article additionnel après l'article 30 : Carnet d'entretien des copropriétés.....</i>	223
<i>Après l'article 30</i>	224
<i>Article 31 :Fonctionnement des copropriétés.....</i>	224
Article 19-2 (nouveau) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Procédure accélérée de recouvrement des impayés de charge de copropriété.....	224
Article 28 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Retrait de bâtiments du syndicat initial	226
Article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Nomination d'un administrateur provisoire dans les copropriétés en difficulté	228
Article 29-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Retrait de bâtiments d'une copropriété en difficulté	229
Article 29-5 (nouveau) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 : Publicité des actes	230
<i>Article additionnel après l'article 31 : Aide juridictionnelle aux copropriétés en difficulté</i>	231
<i>Article 32 : Intervention des organismes d'HLM en faveur des copropriétés dégradées</i>	231
Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 423-3 du code de la construction et de l'habitation : Acquisition de lots de copropriété par les organismes d'HLM	231
Articles L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation : Elargissement du champ d'application des plans de sauvegarde.....	232
Articles L. 615-2 du code de la construction et de l'habitation : Durée du plan de sauvegarde.....	233
<i>Article 33 (article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement) : Extension du domaine d'application du fonds de solidarité logement.....</i>	233
<i>Article 34 (article 749 A du code général des impôts) : Généralisation de l'exonération des opérations de scission des copropriétés.....</i>	234
<i>Après l'article 34</i>	234

TITRE III – METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE DEPLACEMENTS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	235
<i>Section 1 – Dispositions relatives au plan de déplacements urbains.....</i>	236
<i>Article 35 : Adaptation et mesures transitoires</i>	236
<i>Après l'article 35</i>	238
<i>Article 36 : Renforcement du contenu des plans de déplacements urbains.....</i>	238
<i>Article additionnel après l'article 36 : Prise en compte des problèmes de déplacements dans les politiques d'urbanisme commercial</i>	243
<i>Après l'article 36</i>	243
<i>Article 37 (articles 28-1-1 et 28-1-2 nouveaux de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Stationnements public et privé.....</i>	244
<i>Article additionnel après l'article 37 (Article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Compétences en matière de lancement de l'enquête publique</i>	246
<i>Article additionnel après l'article 37 (article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Elaboration du plan de déplacements urbains par le préfet... </i>	246

<i>Article 38</i> (article 28-2-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Élaboration du schéma de cohérence territoriale et du plan de déplacements urbains par un même établissement public	248
<i>Article additionnel après l'article 38</i> : Coordination	250
<i>Article 39</i> : Généralisation de l'organisation de services de transports à la demande.....	250
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Décentralisation de compétences d'organisation	251
<i>Après l'article 39</i>	252
<i>Avant l'article 40</i>	252
<i>Article 40</i> : Coordination	252
<i>Article additionnel après l'article 40</i> : Remboursement par l'employeur des titres d'abonnement de transport.....	253
<i>Article additionnel après l'article 40</i> : arrêt des véhicules de marchandises	253
<i>Article additionnel après l'article 40</i> : Participation des départements à l'élaboration des plans de déplacements urbains	253
<i>Après l'article 40</i> :	254
Section 2 – Dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transports.....	255
<i>Article 41</i> (article 30-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Création d'un syndicat mixte pour favoriser la desserte périurbaine	255
CHAPITRE III bis : De la coopération entre les autorités organisatrices de transport.....	255
<i>Après article additionnel après l'article 41</i> : remboursement du différentiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.....	257
<i>Article 42</i> (article L. 5722-7 (nouveau) du code général des collectivités territoriales) : Versement transport additionnel	257
<i>Après l'article 42</i>	261
<i>Article 43</i> (article 27-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Information sur les coûts des déplacements.....	261
<i>Après l'article 43</i>	262
Section 3 – Dispositions relatives au Syndicat des transports d'Ile-de-France....	263
<i>Article 44</i> (article 27-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Coordination	263
<i>Article 45</i> (article 1 ^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959) : Entrée de la région Ile-de-France dans le Syndicat des transports parisiens	263
<i>Article 46</i> (article 1bis (nouveau) de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959) : Ressources du Syndicat des transports parisiens	266
<i>Article 47</i> (article 2bis (nouveau) de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959) : Consultation des partenaires du transport public en Ile-de-France	268

<i>Article 48</i> (article L. 2351-5 du code général des collectivités territoriales) : Fongibilité des ressources du Syndicat des transports parisiens	269
<i>Article 49</i> (article 1 ^{er} (nouveau) de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959) : Compensation par l'Etat des charges transférées à la région d'Ile-de-France ..	270
<i>Article 50</i> : Coordination.....	271
Section 4 – Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional	272
<i>Article 51</i> : Transfert des compétences ferroviaires aux régions.....	274
<i>Article additionnel avant l'article 52</i> : Extension des conditions de prélèvement du versement transports	276
<i>Article 52</i> : Compensation financière de la part de l'Etat.....	277
<i>Article 53</i> : Convention SNCF-région.....	279
<i>Article additionnel après l'article 53</i> : procédure d'inscription d'office.....	280
<i>Après l'article 53</i> :	280
<i>Article 54</i> : Conventions entre régions.....	280
<i>Article 55</i> : Convention entre autorités organisatrices de transport.....	281
<i>Article 56</i> : Rapport au Parlement	282
<i>Article 57</i> : Coordination.....	282
<i>Article 58</i> (article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) : Consultation des collectivités territoriales sur l'évolution des services ferroviaires non transférés.....	283
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Comités locaux des transports	284
<i>Article 59</i> : Coordination.....	284
<i>Article additionnel après l'article 59</i> : Rapport au Parlement	285
<i>Après l'article 59</i>	285
TITRE IV – ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIEE ET DE QUALITE.....	286
<i>Article 60</i> : Objectifs et moyens de la politique du logement	286
Article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation : Objectifs de la politique du logement	286
Article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation : Moyens de la politique du logement	288
<i>Article additionnel après l'article 60</i> : Maintien de l'aide personnalisée au logement en cas de résiliation judiciaire du bail	289
<i>Article additionnel après l'article 60</i> : Rapport d'évaluation des besoins en matière de logement.....	289
<i>Article additionnel après l'article 60</i> : Activités d'utilité sociale en matière de logement.....	290
<i>Après l'article 60</i>	290

Section 1 – Le logement social	291
<i>Article 61</i> : Statut et pérennité du logement social.....	291
Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation : Missions des organismes d'habitations à loyer modéré	291
Article L. 411-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Transfert des logements sociaux	295
Article L. 411-4 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Pérennité des conventions	297
<i>Article 62</i> : Statut des offices publics d'habitations à loyer modéré.....	298
Article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation : Compétences des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM)	298
Article L. 421-2 du code de la construction et de l'habitation : Création et transfert des offices publics d'aménagement et de construction.....	301
Article L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation : Création et transfert des offices publics d'habitations à loyer modéré	301
<i>Article additionnel après l'article 62</i> : Affiliation des offices publics d'aménagement et de construction à des centres de gestion agréés	302
<i>Article additionnel après l'article 62</i> : Statut des personnels des OPAC ayant la qualité de fonctionnaires	302
<i>Article 63</i> : Compétence et administration provisoire des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré	303
Article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation : Activité d'accession sociale des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré.....	303
Article L. 422-7 du code de la construction et de l'habitation : Sanction des fautes de gestion	304
Article L. 422-8 du code de la construction et de l'habitation : Nomination d'un administrateur provisoire en cas de carence	305
Article L. 422-8-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Cession de capital	307
Après l'article 63	307
<i>Article 64</i> (article L. 442-9 du code de la construction et de l'habitation) : Mise en gérance d'immeubles appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré	307
<i>Article additionnel après l'article 64</i> : Attribution des logements sociaux en cas de signature d'une convention de gérance.....	309
<i>Article additionnel après l'article 64</i> : Acquisition des logements par les locataires occupants	309
<i>Article additionnel après l'article 64</i> : Plafond de ressources applicable aux ventes aux locataires occupants	310
Section 2 – La solidarité entre organismes de logement social	311
<i>Article 65</i> (article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation) : Inscription d'une hypothèque légale au bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations	311
<i>Article 66</i>	312

<i>Titre V : Contrôle, redressement des organismes et garantie de l'accession sociale à la propriété</i>	312
Article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation : Contrôle des organismes.....	312
Article L. 451-2-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Sanctions applicables aux organismes défaillants	314
<i>Article 67 : Compétences, statut et ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social</i>	315
CHAPITRE II : Caisse de garantie du logement locatif et redressement des organismes	315
Article L. 452-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Statut et mission de la Caisse de garantie du logement locatif social	317
Article L. 452-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Conseil d'administration de la Caisse de garantie du logement locatif social.....	318
Article L. 452-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Ressources de la caisse de garantie du logement social	319
Article L. 452-4 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Prélèvement sur les organismes d'habitations à loyer modéré au profit de la Caisse de garantie du logement locatif social.....	322
Article L. 452-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Modalités de versement à la Caisse de garantie du logement locatif social du prélèvement sur les organismes d'habitations à loyer modéré	322
Article L. 452-6 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Modalités d'information de la Caisse de garantie du logement locatif social	323
Article L. 452-7 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Dispositions diverses	323
<i>Article 68 : Garantie des opérations d'accession à la propriété</i>	323
CHAPITRE III : Garantie des opérations d'accession à la propriété	323
Article L. 453-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Institution d'un fonds de garantie de l'accession à la propriété.....	324
Article L. 453-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Transparence comptable des organismes d'habitations à loyer modéré	325
Article L. 453-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Règles d'intervention des organismes d'habitations à loyer modéré en matière de promotion immobilière	326
<i>Article 69 : Assujettissement des sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer aux dispositions nouvelles</i>	327
Article L. 472-1-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Assujettissement des sociétés d'économie mixte au prélèvement en faveur de la Caisse de garantie du logement locatif social	327
<i>Article 70</i> (article L. 481-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation) : Solidarité entre sociétés d'économie mixte	327
<i>Article 71 : Abrogation de l'article 302 bis ZC du code général des impôts</i>	328
<i>Article additionnel après l'article 71 : Affirmation du droit à un logement décent</i>	329
Section 3 – L'insalubrité et l'état en péril	330
Sous-section 1 – Les immeubles insalubres	330
<i>Article 72 : Procédure de déclaration d'insalubrité</i>	334
Article L. 26 du code de la santé publique : Constat d'insalubrité.....	334
Article L. 26-1 (nouveau) du code de la santé publique : Saisine du représentant de l'Etat par une collectivité territoriale	336

<i>Article 73</i> (article L. 27 du code de la santé publique) : Procédure préalable au constat d'insalubrité.....	336
<i>Article 74</i> (article L. 28 du code de la santé publique) : Constat d'insalubrité	339
<i>Article 75</i> : Procédure de déclaration d'insalubrité.....	340
Article L. 28-1 (nouveau) du code de la santé publique : Modalité de notification de l'arrêté	340
Article L. 28-2 (nouveau) du code de la santé publique : Interdiction de louer ou mettre à disposition les locaux frappés d'une interdiction	341
Article L. 28-3 (nouveau) du code de la santé publique : Mainlevée de l'interdiction d'habiter.....	341
<i>Article 76</i> (article L. 30 du code de la santé publique) : Sanction du refus d'exécuter les travaux demandés	342
<i>Article 77</i> (article L. 31 du code de la santé publique) : Inscription d'une hypothèque légale	343
<i>Article 78</i> (article L. 32 du code de la santé publique) : Obligation d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants	344
<i>Article 79</i> : Information sur la présence d'amiante en cas de cession d'immeuble.....	344
<i>Article 80</i> : Dispositions diverses.....	345
Section 2 – Locaux et installations impropres à l'habitation et à l'occupation par leur nature et leur usage	345
<i>Après l'article 80</i>	347
Sous-section 2 – Les immeubles menaçant ruine	347
<i>Article 81</i> (article L. 123-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation) : Exécution d'office des travaux dans un immeuble menaçant ruine	347
<i>Après l'article 81</i>	348
<i>Article 82</i> : Procédure relative aux immeubles menaçant ruine.....	348
Article L. 511-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Notification de l'arrêté de réparation ou démolition du bâtiment	348
Article L. 511-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Expertise – Interdiction d'habiter – Exécution des travaux.....	349
Article L. 511-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Réalisation des travaux dans le cadre d'un bail à réhabilitation	351
Article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation : Inscription d'une hypothèque gageant les dépenses engagées au titre de l'exécution d'office	351
Article L. 511-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Prohibition de la location ou de la mise à disposition des locaux frappés d'une interdiction d'habiter.....	352
Article L. 511-6 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Sanction pénale	352
<i>Après l'article 82</i>	353
<i>Article 83</i> : Sanction de la déclaration d'insalubrité ou de péril	353
Article L. 521-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Hébergement et relogement – Suspension des obligations contractuelles.....	353
Article L. 521-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation.....	354

Article L. 521-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation : Modalités d'exécution de l'obligation de relogement ou d'hébergement	355
<i>Article additionnel après l'article 83</i> : Modification de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme.....	357
<i>Après l'article 83</i>	357
Section 4 – Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé	358
<i>Article 84</i> : Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé.....	358
<i>Après l'article 84</i>	360
Section 5 – Les droits des locataires	361
Sous-section 1 – Le règlement amiable des conflits locatifs	361
<i>Article 85</i> : Règlement amiable des conflits locatifs.....	361
Sous- section 2 – La concertation dans le parc social	362
<i>Article 86</i> : Concertation au sein du parc social	362
Article 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 : Publication du procès-verbal des réunions de copropriété	362
Article 44 <i>bis</i> (nouveau) de la loi n° 86-1920 du 23 décembre 1986 : Élaboration d'un plan de concertation locative	363
Article 44 <i>ter</i> (nouveau) de la loi n° 86-1920 du 23 décembre 1986 : Consultation du conseil de concertation locative	364
Article 44 <i>quater</i> (nouveau) de la loi n° 86-1920 du 23 décembre 1986 : Concertation avec le conseil de concertation locative.....	364
<i>Article additionnel après l'article 86</i> : Procédure de congé-vente par lots.....	365
<i>Article additionnel après l'article 86</i> :Seuil de déclenchement de la procédure de congé-vente pour les bailleurs professionnels.....	365
<i>Article additionnel après l'article 86</i> :Statut de la notification dans le cadre d'une procédure de congé-vente	366
<i>Article additionnel après l'article 86</i> :Dissociation du congé et de l'offre de vente.....	366
<i>Après l'article 86</i> :	366
<i>Article 87</i> : Coordination et abrogations.....	366
<i>Article additionnel après l'article 87</i> : Abrogation de l'article L. 1143 du code rural	370
<i>Article additionnel après l'article 87</i> : Abrogation d'un article de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville	370
<i>Après l'article 87</i>	371

MESDAMES, MESSIEURS,

La France a doublé son nombre de logements au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle essentiellement par l'extension des villes les plus peuplées. Cela ne pouvait pas être sans conséquences à la fois sur les territoires de ces villes mais aussi sur les territoires ruraux et leurs communes. Nous avons aujourd'hui une double crise, celle du territoire urbain et celle du territoire rural, conséquence des logiques qui ont organisé la croissance de l'un et la dévitalisation de l'autre.

Il en découle un sentiment mêlé de rejet et de nostalgie, réaction courante et ancienne puisque les prophètes de la Bible vouaient déjà les grandes villes aux gémonies ; Platon et Aristote condamnaient la grande métropole et plus proche de nous, Baudelaire se chagrinait en écrivant « *le vieux Paris n'est plus. La forme d'une ville change plus vite, hélas que le cœur d'un mortel* ».

L'essentiel n'est sans doute pas là. Ce qui est en cause aujourd'hui ce sont nos valeurs républicaines. La ségrégation spatiale accroît les inégalités sociales et fait courir le risque du communautarisme. Le droit au logement est remis en question. Le droit à la ville, lieu de culture, d'échange, de mixité, d'apprentissage de la coexistence et de la socialisation, se délite.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains présenté au nom de M. Lionel Jospin, Premier ministre, par M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement. Il complète la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et la loi relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Il concrétise le sens des réformes engagées par M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, sur le logement et

l'urbanisme et celles de M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, sur le renouvellement urbain.

Il s'agit bien de mettre en œuvre un chantier de société autour d'un projet politique fort fondé sur la solidarité entre les territoires, la mixité sociale entre les habitants à travers le respect de notre environnement et le souci de la qualité de vie de nos concitoyens.

Le projet de loi s'articule autour de trois volets.

Le volet « urbanisme » redéfinit les outils d'organisation des territoires urbains.

Le schéma de cohérence territoriale (SCT) devra traduire à la fois la politique de l'agglomération et les relations entre les différents territoires qui la composent - urbain, périurbain, rural - et les documents locaux et sectoriels - plan local d'urbanisme (PLU), programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU) - qui définissent les politiques de la ville, de l'habitat et des déplacements en cohérence avec les objectifs de la Nation définis par le projet de loi dans son article premier.

Le plan local d'urbanisme remplace le plan d'occupation des sols en « collant » plus aux réalités des différents territoires et en définissant des périmètres où peuvent se développer des projets urbains de renouvellement de la ville.

Les cartes communales permettront au maire de délivrer des permis de construire.

Ce volet porte la marque de la volonté de simplifier les procédures, de poursuivre la décentralisation et d'accentuer le processus démocratique dans l'urbanisme. Désormais le contrôle de l'Etat se fera sur le fond, les objectifs de la Nation et non plus sur la forme, la procédure. Les politiques urbaines seront définies dans les « territoires vécus », par ceux qui y vivent et pour ceux qui y vivent.

Le travail du rapporteur a consisté à clarifier cette transition entre anciens et nouveaux instruments juridiques et à renforcer les principes de décentralisation et de démocratie. Il a tenu également à préciser les liens entre le schéma d'équipement commercial et le schéma de cohérence territoriale. Le développement et la localisation des grandes surfaces, la qualité des espaces publics qu'ils génèrent et leur incidence sur le commerce de quartier et de centre ville ont fortement influencé les territoires urbains.

Le volet habitat se décline dans les titres II et IV de ce projet de loi.

La politique de l'habitat ne peut atteindre l'objectif de mixité sociale si les communes, entre elles et dans leurs quartiers, n'ont pas une politique volontariste en matière de logement social. C'est pourquoi la loi fixe un objectif de 20 % au nombre de logements locatifs sociaux par commune et institue un prélèvement sur les recettes des communes qui n'atteignent pas ce seuil. Chaque commune pourra déduire du prélèvement le montant des dépenses engagées pour atteindre son objectif. Par ces mesures, l'objectif est de créer près de 450 000 logements accessibles à des personnes ayant un revenu modeste et qui aujourd'hui sont soit mal logées, soit logées loin de leur travail voire quand ils sont jeunes, cohabitent avec leurs parents. Elles permettront d'accompagner une nouvelle dynamique de la politique de logement tout en contribuant à la mixité sociale nécessaire aux communes et aux quartiers. Bien entendu, la politique sociale du logement ne se limite pas à ce seuil ; elle comprend également l'accession sociale à la propriété.

Le rapporteur a tenu par ses amendements à donner un contenu plus réaliste au logement locatif social et plus pragmatique pour la mise en œuvre de la loi.

Les copropriétés dégradées, l'insalubrité et le péril menacent également la mixité sociale et le droit au logement ou plus précisément à l'habitat. La loi met donc en œuvre d'une part, des mesures qui vont permettre d'accélérer les procédures de résolution de ces problèmes et, d'autre part, des mesures de prévention. Les droits des locataires de ces logements sont trop souvent négligés et bafoués, c'est pourquoi la loi prévoit des mesures pour les consolider et les rendre effectifs.

Votre rapporteur a introduit la notion de logement décent sur laquelle pourront s'appuyer les locataires ou leurs représentants pour demander au juge que leurs droits soient appliqués. Les baux en effet sont trop souvent léonins dans ces logements.

La politique sociale du logement et ses objectifs sont réaffirmés et redéfinis dans le titre IV de la loi. Les opérateurs du logement social doivent voir leur rôle renforcé, leur situation sécurisée et leurs missions doivent être redéfinies dans le cadre de la solidarité et du renouvellement urbains. Le rapporteur a pris en compte les demandes de l'union des HLM, principal opérateur de la politique sociale du logement.

Le troisième volet porte sur les déplacements.

Le droit aux déplacements et à ses différents modes fait partie du droit à la ville. Force est de constater que l'urbanisation des cinquante dernières années a privilégié les déplacements en voiture au détriment des

transports urbains, du vélo et des piétons. L'espace public a été complètement dédié à l'automobile au détriment de la qualité de vie et de la sécurité. Les objectifs des plans de déplacements urbains (PDU) ont essayé de prendre en compte ces problèmes. Ils ne prennent toutefois pas en compte le stationnement et les difficultés des centre-villes à être approvisionnés. La mixité urbaine y est remise en question et certains centre-villes se transforment en « quartiers musées ». La loi remédie à ces absences en complétant les objectifs des PDU et en renforçant leur rôle puisque les différents outils de planification urbaine devront être compatibles avec eux.

La régionalisation des transports passe du stade expérimental à celui du droit commun et la coopération entre les différentes autorités organisatrices de transport est rendue possible et encouragée.

Votre rapporteur a cherché à renforcer la cohérence des dispositions relatives aux déplacements avec les deux autres volets du projet de loi. Il a en outre souligné la nécessité de trouver des moyens financiers adaptés à la volonté exprimée par la loi de mieux prendre en compte les déplacements. Le texte de loi qui renforce la décentralisation en province est relativement timide à propos de l'Ile de France. Si le rapporteur comprend l'enjeu de cette région pour l'Etat, il pense que dans les territoires urbains, il convient que la maîtrise d'ouvrage soit partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, même en matière de transport. En région parisienne, les opérateurs ont besoin de se confronter aux élus qui portent les aspirations de leurs concitoyens : le bilan de la régionalisation mérite d'être médité.

Le rapport qui vous est soumis poursuit deux objectifs.

Le premier porte sur la lisibilité du texte et sa mise en perspective. Malgré l'étude d'impact et l'exposé des motifs du projet de loi, le droit n'est pas toujours compréhensible pour ceux qui ont à l'appliquer, pour nos concitoyens et pour le législateur.

Le deuxième objectif consiste à refléter la qualité du travail des députés tant à travers leurs amendements qu'à travers les débats qui ont eu lieu devant la commission de la production et des échanges présidée par M. André Lajoinie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE GAYSSOT, MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, DE M. LOUIS BESSON, SECRETAIRE D'ETAT AU LOGEMENT ET DE M. CLAUDE BARTOLONE, MINISTRE DELEGUE A LA VILLE

La commission a entendu M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, et M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, au cours de sa réunion du 2 février 2000.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, a présenté le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains en indiquant qu'il avait été élaboré en concertation avec M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, retenu pour l'heure au Sénat, après un large débat mené pendant six mois dans six villes de France (Orléans, Perpignan, Nîmes, Lille, Dijon, Lyon). Il vise à donner une plus grande cohérence au développement des villes et à assurer le renouvellement du tissu urbain dont l'extension mal maîtrisée a produit de nombreux effets néfastes : dépérissement de quartiers, ségrégation entre habitants, asphyxie des moyens de transport, diminution de la qualité de vie des habitants (pollution, bruit,...), creusement des inégalités.

Il a fait valoir que le projet de loi n'avait pas l'ambition de régler tous les problèmes d'urbanisme, de logement et de transport urbain, mais qu'il s'inscrivait dans la continuité des lois du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et des mesures annoncées par le Premier ministre et M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, en matière de politique de la ville.

Le projet de loi vise en fait à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace afin d'assurer un développement et un renouvellement urbains cohérents, solidaires et durables. Il repose tout d'abord sur une exigence de solidarité destinée à assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux qui forment ensemble un même bassin de vie, d'habitat et d'emploi, pour engager, dans les quartiers anciens et dégradés, des actions fortes de renouvellement urbain, pour assurer la mixité sociale dans des villes plus équilibrées, grâce à une

plus grande diversité de l'habitat à l'échelle des quartiers, communes et agglomérations, dont l'Etat devra être le garant.

Le projet de loi s'appuie également sur le principe du développement durable et de la qualité de la vie, qui vise à ce que le développement des villes soit respectueux des territoires qui les entourent, dans un souci d'économie de l'espace et d'équilibre avec les espaces ruraux, pour intégrer dans le développement économique et les choix d'urbanisation, des enjeux de qualité urbaine et de protection de l'environnement, pour donner une priorité nouvelle aux autres modes de déplacement que l'automobile.

En troisième lieu, le projet de loi s'appuie sur le principe de démocratie et de décentralisation et vise à rendre le droit plus lisible. A cette fin, le ministre a expliqué qu'il fallait simplifier les règles et les rendre accessibles à chacun, en privilégiant le dialogue et le débat public sur la procédure. Les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales dans l'application des orientations nouvelles données aux politiques urbaines doivent être claires, avec l'affirmation de la responsabilité première des collectivités territoriales dans la mise en œuvre, à l'échelle la plus pertinente, des objectifs que la Nation s'assigne par la loi.

Le ministre a ensuite indiqué que le projet de loi s'articulait autour de trois objectifs majeurs. Le premier objectif consiste à définir un meilleur équilibre des agglomérations. Il a jugé que la réalisation de cet objectif était impossible lorsque les politiques de l'habitat, des transports, d'aménagement ne sont conçues ni à la bonne échelle, ni de façon cohérente par rapport à un véritable projet d'agglomération, attentif aux équilibres sociaux et territoriaux. C'est pourquoi le projet de loi propose la création d'un schéma de cohérence territoriale, qui sera porteur de la stratégie globale d'agglomération, à l'échelle du bassin de vie et qui devrait fédérer tous les autres documents sectoriels de politique urbaine. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les possibilités d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires seraient strictement encadrées.

Cette recherche de cohérence dans les politiques urbaines intègre également la mise en œuvre d'une politique des déplacements au niveau de l'agglomération, au service du développement durable. Cela suppose que le plan de déplacements urbains soit rendu plus efficace et concerne à la fois les politiques de transports collectifs mais aussi de partage de la voirie ou du stationnement. La coopération entre régions et départements doit être rendue possible, c'est pourquoi le projet de loi propose la création de syndicats mixtes de transports, dotés de financements adaptés. Il convient notamment à ce titre d'envisager le reversement à leur profit des amendes perçues par l'Etat. En outre, la généralisation de la régionalisation des transports

régionaux doit être menée à terme, les présidents des conseils régionaux ayant demandé, à l'unanimité, qu'elle fût achevée en 2002.

Le ministre a précisé que, parallèlement, le plan local d'urbanisme remplacerait le plan d'occupation des sols. Plus souple et plus simple, il traduira le projet urbain local, les principales actions d'aménagement, les actions relatives au traitement de l'espace public ou à l'environnement. En matière d'élaboration des documents d'urbanisme, les règles de procédure seront simplifiées, tout en renforçant la nécessaire concertation publique.

Le deuxième objectif majeur du projet de loi est la réussite de la mixité urbaine. Le ministre a estimé qu'il n'y aurait pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout. Il a précisé que le projet de loi portait le taux de 18 % prévu par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville à 20 %, cette réforme s'accompagnant de mesures de mise en œuvre considérablement renforcées. Il a ajouté qu'il ne fallait pas avoir une approche restrictive de la notion de logement social puisqu'en certaines zones urbaines, plus de 75 % de la population pouvaient être éligibles à un logement social.

Le troisième objectif majeur du projet de loi vise à assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité. Le projet de loi conforte explicitement dans leur statut actuel les logements sociaux construits avec l'aide de l'Etat, même à la fin des conventions en cours. Il renforce la solidarité entre bailleurs sociaux, dont certains connaissent de vraies difficultés alors que d'autres sont dans des situations plus confortables, au travers du mécanisme de financement de la Caisse de garantie du logement locatif social, qui est réformé. Afin de créer les conditions d'un dialogue régulier entre organismes HLM et locataires, en particulier avant toute opération de travaux importants, des plans de concertation locative seront élaborés au sein de chaque organisme.

Le ministre a ajouté que la qualité de l'habitat privé nécessitait souvent d'être améliorée pour répondre à ce dernier objectif. C'est pourquoi le projet de loi réforme les procédures de lutte contre l'insalubrité et le péril, renforce la capacité d'intervention dans les copropriétés dégradées et unifie les modes d'interventions publiques en faveur de l'habitat privé.

En conclusion, le ministre a fait valoir qu'au-delà des réformes de fond, le projet de loi simplifiait également le droit en vigueur en supprimant plus de dispositions législatives qu'il n'en créait.

M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a ensuite rappelé que, comme l'indiquait M. Jean-Claude Gayssot, ce projet de loi s'inscrit

dans la continuité de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dont la création de 51 communautés d'agglomération au 31 décembre dernier illustre le succès. Le ministre a estimé qu'il convenait de conforter les nouvelles solidarités urbaines en train d'apparaître.

Nous sommes à un moment historique a-t-il souligné, caractérisé par la fin de la ville industrielle pensée dans les années 1960 et 1970. Ainsi, quarante ans après le début de la vague massive de construction de logements sociaux – 1,7 million entre 1960 et 1975 – et vingt ans après le début du programme de 2 millions de réhabilitations réalisées entre 1982 et 1997, on peut estimer qu'un grand nombre de quartiers nécessiterait aujourd'hui des aménagements lourds compte tenu de leur ancienneté et de leur image sociale dégradée. Le temps de la réparation s'achève donc et doit désormais s'ouvrir celui de la reconstruction. Alors que les quartiers monofonctionnels construits dans les années 1960 arrivent en fin de vie, il convient certes de conduire des opérations de démolition-reconstruction mais évidemment pour reconstruire autrement.

Puis, M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a déclaré qu'avec le retour de la croissance, de nouvelles préoccupations se faisaient jour, nos concitoyens aspirant à davantage de qualité de vie et à un « écodéveloppement » ainsi qu'à davantage de démocratie locale. L'enjeu, a-t-il estimé, est donc de reconstruire une ville solidaire pour le XXIème siècle.

Il a précisé que cette ambition du Gouvernement se traduisait par le grand programme de renouvellement urbain annoncé par le Premier ministre lors du Comité interministériel de la ville du 14 décembre 1999 ainsi que par ce projet de loi qui vise à apporter les outils législatifs indispensables au développement solidaire de nos villes. Le projet de loi tire les conséquences des difficultés rencontrées par l'application de la loi d'orientation pour la ville. Il vise ainsi à étendre l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux à toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant une ville centre d'au moins 15 000 habitants.

Le projet de loi prévoit en outre une simplification des critères de sélection des communes soumises à l'obligation de réalisation de logements sociaux qui s'imposera à toutes les communes de plus de 1 500 habitants n'ayant pas 20 % de logements sociaux. 114 agglomérations seraient concernées par ce dispositif, et 1 113 communes (dont 178 en Ile-de-France) seraient soumises à l'obligation de réaliser des logements sociaux. L'objectif est de substituer à la loi d'orientation pour la ville, modifiée à l'initiative de M. Gilles Carrez, un système simple : les communes

concernées auront l'obligation de réaliser 15 % des logements sociaux manquants par période de trois ans, les communes qui n'ont pas assez de logements sociaux devant constituer pour les réaliser une épargne de précaution abondée à hauteur de 1000 francs par logement manquant, montant doublé au bout de trois ans. Il importe de gagner le « pari de l'intelligence » car nos concitoyens doivent vivre une vie de citoyens, ce qui ne peut être le cas dans des villes sans mixité sociale générant désordre et violence comme l'ont tristement illustré les récentes difficultés dans certains établissements scolaires.

Ce projet de loi, a souligné le ministre, n'aboutit ni au centralisme ni à des procédures autoritaires. Ce n'est que tout en fin de procédure, si le constat devait être fait du refus de certaines collectivités locales de construire des logements sociaux pour des raisons politiciennes, que le représentant de l'Etat devrait intervenir pour se substituer aux autorités défaillantes de ces collectivités en construisant ces logements grâce à la réserve financière mise en place.

Abordant ensuite la question des copropriétés en grande difficulté, M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, a estimé que celles-ci constituaient un autre problème majeur de la politique de la ville auquel le projet de loi entendait apporter des solutions. Celles-ci s'inspirent des mesures d'ordre législatif préconisées par le groupe de travail présidé par Mme Brevan, déléguée interministérielle à la ville, dont des propositions ne relevant pas du domaine de la loi ont inspiré certaines des décisions du comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999. Le ministre a précisé que tel avait été le cas de la prime à l'amélioration de l'habitat « parties communes » dans le cadre des plans de sauvegarde et de l'enveloppe de 3 milliards de fonds propres attribuée à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer des avances remboursables aux syndicats de copropriétaires. Il a également indiqué que l'enveloppe financière prévue dans le cadre du grand programme de renouvellement urbain pourrait être utilisée pour la restructuration des copropriétés en extrême difficulté, la traduction financière de la volonté politique du gouvernement étant donc réelle.

Parmi les mesures d'ordre législatif relatives aux copropriétés en grande difficulté prévues par le projet de loi, le ministre a cité le renforcement de l'accès des copropriétaires occupants aux fonds de solidarité pour le logement pour les dettes de charges, la possibilité accordée au syndic de recouvrer directement auprès du locataire défaillant de manière répétée les charges dues par celui-ci ainsi que la simplification de la division des grandes copropriétés, de plus petites entités permettant de mieux répondre aux dysfonctionnements.

M. Patrick Rimbart a salué l'ambition du projet de loi soumis à l'examen du Parlement. Ambitieux, la loi d'orientation sur la ville de 1991 l'était également, notamment en matière de mixité sociale, mais ses réalisations ont été modestes. Il convient donc de tirer les enseignements de son échec relatif pour que celui-ci ne soit pas renouvelé à l'avenir.

Le projet de loi contient de nombreuses avancées en matière d'urbanisme, par exemple avec la mise en place des schémas de cohérence territoriale. Il a néanmoins souhaité obtenir des précisions sur l'étendue du périmètre du schéma de cohérence et les conséquences qu'il est susceptible d'induire pour les communes limitrophes, mais non couvertes par celui-ci. Il conviendrait également d'éclaircir la forme que prendra le débat appelé à précéder l'enquête publique sur les schémas de cohérence, les plans locaux d'urbanisme et les plans de déplacements urbains.

Par ailleurs, les centres commerciaux implantés à la périphérie des agglomérations génèrent de fréquents déplacements de leurs utilisateurs. Il est donc souhaitable de se pencher sur les conditions dans lesquelles ces centres seront intégrés aux schémas de cohérence.

En matière de déplacements, une responsabilité importante de coordination sera transférée à un syndicat mixte. Il a donc souhaité obtenir des précisions sur le contenu de ce syndicat et les conditions dans lesquelles il sera appelé à établir un partenariat avec les collectivités territoriales.

S'agissant, en troisième lieu, des dispositions relatives à l'habitat, la volonté de développer la mixité sociale ne peut qu'être approuvée. Le problème majeur relève plutôt des moyens consacrés au développement de cette mixité : il est en effet probable que certaines communes préféreront payer les amendes prévues par le projet de loi plutôt que de construire des logements sociaux, de sorte que le risque de voir la ségrégation sociale perdurer semble bien réel.

M. Patrick Rimbart s'est également interrogé sur l'évolution des relations entre les villes et l'Etat, et notamment sur les modalités selon lesquelles le « droit à la qualité de la ville » sera susceptible d'être placé sous le contrôle du préfet.

Il a conclu son propos en évoquant la question des copropriétés dégradées. Le droit actuel accorde de nombreuses protections aux propriétaires bailleurs, qui ne trouvent pas leur contrepartie dans une protection suffisante du locataire. Il conviendrait ainsi que les droits de ce dernier soient garantis sur le plan de la salubrité du logement occupé, éventuellement sous le contrôle du juge.

M. Alain Cacheux a également salué les avancées réelles du projet de loi, qui doivent donner un nouveau souffle à une loi d'orientation pour la ville que le temps a peu à peu vidée de son contenu.

Il a noté que le texte soumis au vote du Parlement s'inscrit dans le prolongement des lois sur l'orientation et l'aménagement durable du territoire et sur la simplification intercommunale. L'articulation de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains avec celles-ci lui semble toutefois pouvoir être encore améliorée. De même, il faudrait réfléchir à la possibilité de faire du schéma directeur de l'équipement commercial un document véritablement prescriptif.

Il a ensuite présenté trois observations principales.

Les mesures proposées en matière de mixité urbaine marquent une volonté politique forte et lui apparaissent très positives. Une réflexion doit néanmoins être menée sur la différence de statut entre les agglomérations couvertes par un programme local de l'habitat et les communes qui en sont privées. Le rôle du représentant de l'Etat, dont on connaît l'importance au sein des commissions d'attribution de logements, doit aussi être précisé.

Si l'effort consenti en faveur de la pérennisation du logement social ne peut que susciter l'approbation, il a estimé en revanche que les rapports entre l'Etat et les organismes HLM doivent évoluer vers une plus grande contractualisation.

En matière d'insalubrité, le texte demeure dans une logique réparatrice, qu'atteste le rapprochement des mécanismes relatifs au péril et ceux relatifs à l'insalubrité. Au contraire, la mise en place d'une logique de prévention serait bienvenue, qui pourrait prendre la forme d'une suspension du paiement du loyer par le locataire si le propriétaire ne respectait pas les obligations à sa charge. Il est vrai que le rapport de force s'exerce souvent au bénéfice de ce dernier, ce qui donne une certaine actualité à la proposition de mettre en place un permis de louer pour les logements anciens et les petits logements et qui serait l'équivalent du contrôle technique applicable aux véhicules.

M. Eric Doligé a tout d'abord critiqué les conditions dans lesquelles le débat s'engageait sur ce projet de loi ; les grandes lignes de ce texte venant à peine d'être rendues publiques, il est difficile de se rendre compte de l'ambition affichée par le Gouvernement à son sujet. Il a en outre indiqué que les différentes associations d'élus locaux, départementaux et régionaux auraient souhaité être davantage associées à son élaboration. Il s'est réjoui que le ministre de l'équipement, des transports et du logement ait déclaré ne pas vouloir opposer les secteurs ruraux aux zones urbaines : il

est en effet nécessaire, pour l'équilibre de notre territoire et de sa population, de poursuivre et amplifier les efforts de la collectivité en faveur du monde rural.

Il a récusé l'idée, précédemment énoncée par le ministre délégué à la ville, selon laquelle il existerait un clivage droite-gauche quant à l'intérêt porté au logement social. Il a en revanche affirmé que l'effort des communes rurales en faveur de ce secteur était particulièrement soutenu, malgré la faiblesse de leurs moyens.

Evoquant la volonté affichée du Gouvernement de simplifier par ce texte les procédures d'urbanisme, il a considéré que la tendance qui consiste à ne pas prendre en compte les périodes de vacances dans le calcul des délais de consultation des habitants, lors des procédures d'enquête publique, aboutissait trop souvent à retarder la réalisation effective d'équipements collectifs indispensables.

Il s'est par ailleurs demandé, en liaison avec le débat actuellement engagé à propos de la mission confiée à M. Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, si certaines des modifications projetées, notamment les procédures retenues pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, ne risquaient pas d'aboutir à hiérarchiser entre eux les différents niveaux de collectivités territoriales. De même, derrière la volonté affirmée de renforcer la décentralisation, ne dissimule-t-on pas un plan de recentralisation, les préfets étant appelés à disposer de pouvoirs accrus dans l'élaboration des documents d'urbanisme tandis que l'Etat s'impliquera de plus en plus directement dans le contenu des schémas.

S'agissant enfin du volet du projet de loi relatif aux déplacements, il a regretté que les départements, également autorités organisatrices de transport, n'aient pas été associés en amont à la réflexion.

M. Jean-Jacques Filleul s'est déclaré favorable à ce projet, notamment s'agissant de la partie relative aux déplacements. Il a insisté sur l'importance de l'entrée de la région Ile-de-France dans le Syndicat des transports parisiens (STP), ce qui modifie de fait le mode de financement de la RATP. Il a souhaité que cette réforme soit l'occasion de permettre à ce grand opérateur de transport public de pouvoir pleinement exprimer son savoir-faire dans d'autres grandes métropoles.

Abordant le projet de confier à l'ensemble des régions l'autorité en matière d'organisation du transport public ferroviaire régional, il a exprimé son accord avec l'idée de procéder à ce transfert de compétences, dans l'ensemble des régions, le 1^{er} janvier 2002. Il a souhaité que le débat parlementaire permette d'assouplir les conditions dans lesquelles plusieurs

régions pourront contracter pour organiser ensemble certaines dessertes. Citant l'exemple de la desserte « Interloire » (Orléans-Tours-Nantes), organisée par deux régions expérimentales, la région Centre et les Pays de la Loire, il a considéré que de telles liaisons inter-cités répondaient efficacement aux besoins des populations. Il a souhaité que soient évitées de trop grandes disparités tarifaires entre les régions et souligné que la généralisation de ce transfert de compétences allait bouleverser la situation du chemin de fer au plan national.

Abordant la politique proposée dans les agglomérations, il s'est réjoui que le projet de loi ait privilégié la structure du syndicat mixte, qui permettra de répondre de la manière la plus efficace aux besoins dans les zones urbaines et périurbaines. Il conviendra toutefois d'examiner avec précision le périmètre de ces syndicats, dont la définition risque d'exiger des arbitrages dans certains cas.

Il a considéré que la création de plans de déplacements urbains (PDU) plus coercitifs constituait un véritable moyen pour améliorer les conditions de circulation et de stationnement dans les agglomérations. S'agissant de l'Ile-de-France, il a estimé qu'il faudra probablement définir plusieurs PDU s'intégrant dans un plan d'ensemble.

Il a souhaité que la notion de stationnement soit clarifiée car il s'agit d'un outil d'aménagement et d'organisation des déplacements, à l'intérieur de la zone urbaine comme en liaison avec les secteurs périurbains. Il s'est également réjoui que, pour la première fois, la question des transports de marchandises fasse partie intégrante de la politique de déplacements au sein des agglomérations. Il a enfin espéré que grâce à cette loi le montant des dotations publiques en faveur du transport urbain puisse être augmenté.

M. Michel Vaxès a déclaré partager les généreux objectifs du projet de loi, qui intègrent la perspective d'un développement cohérent de la ville et la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale, en organisant la diversité de l'offre locative et la mixité sociale.

Il a toutefois fait part de certaines interrogations. Ainsi, si les intentions exprimées en faveur de la mixité sont très généreuses, on peut se demander si des moyens suffisants seront ouverts pour permettre leur traduction concrète dans la politique de la ville. La mixité n'est pas seulement une affaire d'espace ; elle doit également prendre en compte les questions de peuplement. Un meilleur contrôle de celles-ci est nécessaire pour éviter une paupérisation accélérée des quartiers, car un accroissement de l'offre conduit trop souvent à n'attirer que les personnes les plus solvables. C'est pourquoi il a suggéré que le critère du revenu moyen par

habitant soit pris en considération pour analyser le niveau de mixité sociale atteint, afin de réussir les politiques de reconquête des villes.

Il a évoqué le fait que la liste des communes contenant moins de 20% de logements sociaux ne reflétait pas la réalité sociale de certaines grandes villes, comme Marseille, où la grande misère des quartiers Nord s'oppose au caractère très résidentiel des quartiers Sud sans pour autant constituer une quelconque mixité. C'est pourquoi il a émis l'idée que le calcul de la densité de logements sociaux soit effectué, dans les principales villes, par arrondissement et non pas globalement sur l'ensemble du territoire de la commune.

Evoquant la nécessité de construire démocratiquement les projets d'agglomération en association avec les populations, il a indiqué que les dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, relatives à la politique d'agglomération, se mettaient plus rapidement en place que celles relatives à la politique urbaine, notamment du fait du problème de la maîtrise des sols. Seule une élaboration démocratique des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, associant les habitants de l'ensemble des communes de l'agglomération, est en mesure d'éviter l'apparition de situations conflictuelles sur ce point. Il a suggéré à ce propos que soit instituée l'obligation de procéder, préalablement à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, à un diagnostic partagé entre les communes concernées des atouts dont elles disposent, des dysfonctionnements qu'elles connaissent, des besoins en services publics et équipements collectifs qu'elles ressentent. Alors les documents d'urbanisme qui interviendront après cette phase traduiront les aspirations des populations concernées.

Il a enfin fait état de sa préoccupation à propos des moyens financiers qui seront consacrés à la mise en œuvre des dispositions envisagées. Il a ainsi estimé que l'ambition affichée du projet de loi devrait être traduite dans le projet de loi de finances pour 2001, dont l'élaboration va bientôt être engagée.

M. Daniel Marcovitch a indiqué que le projet de loi s'inscrivait aussi dans la filiation de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Il a rappelé que la construction locative sociale traverse une période difficile, marquée par une sous-consommation récurrente des crédits PLA. Le choix de la majorité de pénaliser les collectivités territoriales réticentes est un choix politique fort, même si le montant de l'amende infligée peut sembler modeste. Un aménagement de ses modalités de calcul est

envisageable, en introduisant par exemple un mécanisme de progressivité. La définition retenue du logement social soulève également quelques difficultés. Il conviendrait ainsi de ne pas y inclure les logements financés par un prêt locatif intermédiaire ; inversement le logement privé d'occupation sociale ne s'y trouve pas inclus.

En matière d'accession à la propriété, le caractère « accessoire » que cette activité peut représenter pour un organisme HLM doit être précisé.

Le rétablissement de la mixité sociale se heurte enfin à la réalité démographique et humaine des grandes agglomérations : c'est ainsi qu'à Paris, au-delà d'un nombre de logements sociaux insuffisants, c'est la question du rééquilibrage entre l'est et l'ouest de la ville qui est prioritaire.

M. Jean-Marc Nudant a jugé que, pour intéressantes qu'elles soient, les dispositions sur la mixité contenues dans le projet de loi seraient d'application délicate. A Dijon, par exemple, il manque 4300 logements pour arriver au quota requis de 20 %. Or, il existe dans cette ville un secteur sauvegardé d'une surface de 100 hectares, la quasi totalité des terrains est déjà construite – particulièrement dans le centre ville –, et afin de réduire la densité d'habitations de certaines zones, des démolitions d'anciennes barres d'immeubles ont été entreprises. Il y a donc une véritable pénurie de terrains et l'application à la lettre du quota de 20 % pourrait conduire à la construction de nouveaux grands ensembles.

Il a ensuite soulevé le problème de la définition de la notion de logement social, se demandant par exemple si des opérations d'amélioration de l'habitat avec conventionnement relevaient du logement social. Il a enfin demandé si le projet de loi traitait du problème de l'accession sociale à la propriété par l'intermédiaire d'organismes coopératifs.

Pour M. Pierre Ducout, le projet de loi répond à des impératifs de solidarité, de cohérence et de renforcement de la démocratie locale. Il s'est interrogé sur les aires pertinentes qu'il convenait de retenir, rappelant qu'à côté de la notion d'agglomération existait celle d'« aire urbaine » employée par l'INSEE. Il s'est félicité de la nécessité affirmée de mettre en place des syndicats mixtes tant pour l'organisation des transports urbains que pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale. Certains aspects du texte nécessitent toutefois des compléments : l'urbanisme commercial, le devenir des schémas en cours, l'application d'un seuil unique de 20 % pour renforcer la mixité de l'habitat (seuil qui est peut être pertinent pour l'Ile-de-France mais qui n'est pas nécessairement adapté dans certaines communes périurbaines de province). Comme plusieurs de ses collègues, M. Pierre Ducout a enfin souhaité qu'une définition plus précise du logement social soit inscrite dans le texte.

M. Marc-Philippe Daubresse s'est déclaré d'accord avec les objectifs poursuivis par le projet de loi mais il a estimé que la qualité de ce texte serait mesurée à la méthode employée pour les satisfaire. La simplification nécessaire du code de l'urbanisme ne peut s'apprécier au nombre d'articles abrogés. En la matière, il ne faut pas que les juridictions administratives soient systématiquement appelées à interpréter les règles que les élus ne savent comment appliquer (comment, par exemple, interpréter la notion de compatibilité entre certains schémas ou documents d'urbanisme ?)

Il a ensuite indiqué que la diversité de l'habitat ne passait pas uniquement par le développement de l'habitat collectif. Par ailleurs, en matière de logement social, la volonté des communes de construire n'est pas suffisante car se posent également des problèmes de financement et d'offre foncière. Il a enfin déclaré que les règles contraignantes concernant la construction de logements sociaux pourraient être contournées par des communes très riches ayant les moyens de payer les pénalités sanctionnant leur déficit de logements sociaux. En la matière, les agglomérations doivent jouer un rôle de régulateur.

M. Jean-Marie Morisset a tout d'abord indiqué que l'expérience l'avait conduit à se méfier des lois trop ambitieuses, et qu'il n'avait pu qu'être conforté dans cette prudence par le bilan récemment dressé par M. Daniel Marcovitch du volet « logement » de la loi d'orientation contre les exclusions.

Il a estimé que des clarifications nombreuses devront être apportées au cours du débat. Ainsi, alors que les responsabilités des collectivités territoriales se trouvent largement décrites, celles qui reposent sur l'Etat paraissent plus imprécises. De même, l'articulation des schémas de cohérence territoriale avec les chartes de développement prévues par la récente loi sur l'intercommunalité reste dans l'ombre. Le souci de simplification des procédures n'est pas contestable dans son principe, mais le texte superpose des responsabilités dans des conditions de lisibilité incertaine.

En matière de transports, la solution de la coordination de l'action des différentes collectivités intéressées au sein d'un syndicat mixte ne lui semble pas satisfaisante.

Enfin, en matière de construction locative sociale, l'introduction d'une pénalisation financière ne saurait se substituer à la nécessité d'une réflexion globale sur la répartition spatiale de cette construction sur l'ensemble du territoire.

M. Jean-Michel Marchand s'est félicité de ce projet visant « à reconstruire la ville sur la ville » pour prendre en compte l'impératif de mixité sociale. Il a estimé que le milieu rural doit être également intégré dans la politique du logement social. Il a apprécié que le problème que posent les copropriétés dégradées soit abordé par ce texte mais a en revanche regretté que les questions relatives aux logements foyers (en particulier celles portant sur les foyers de travailleurs migrants) en soient absentes alors que les résidents de ces foyers n'ont pas le statut de locataire et ne bénéficient pas d'un usage privatif des locaux qu'ils occupent.

Mme Janine Jambu a jugé ce projet de loi important et attendu. S'agissant d'un texte aussi technique elle a souhaité que les objectifs politiques apparaissent plus clairement dans l'exposé des motifs. Elle a ensuite abordé plusieurs points qui, pour être positifs, nécessiteraient quand même quelques éclaircissements : la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale, la répartition géographique des logements sociaux, le développement de la concertation dans le secteur locatif, la résorption de l'habitat insalubre, le problème des copropriétés dégradées et la redéfinition du rôle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Elle a estimé qu'il convenait également de s'interroger sur le problème du financement des mesures contenues dans ce projet de loi.

Abordant le problème du logement social, elle a indiqué que l'image de celui-ci était faussée parce que beaucoup de gens assimilaient logements sociaux et HLM. Dans ce domaine, il faut clarifier les rôles respectifs de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres intervenants. Des contreparties sociales doivent pouvoir être demandées au secteur privé, en particulier dans le domaine de l'attribution des logements. Elle s'est enfin interrogée sur le devenir des offices d'HLM, et le fonctionnement d'organismes tel le conseil d'administration de la caisse de garantie du logement social (CGLS) et a exprimé ses réticences quant au statut particulier des OPAC.

M. Jean Proriot a regretté que le projet de loi et notamment son exposé des motifs, ne présente pas d'analyse de l'échec actuel du logement social. S'il y a quelques années, l'importance de la demande en matière de prêts locatifs aidés (PLA) a conduit les préfets à les rationner, depuis environ trois ans, le phénomène s'est inversé et l'on constate aujourd'hui que l'offre de PLA est excédentaire. En conséquence, il s'est interrogé sur la pertinence du maintien des plafonds actuels de loyers HLM et a demandé quelle serait la collectivité chargée de couvrir les déficits encourus par les organismes HLM.

Soulignant la mauvaise image dont souffraient ces derniers, il a estimé qu'il convenait d'y remédier, à la fois en restaurant les logements et

en facilitant la cohabitation de leurs habitants qui constitue un des problèmes les plus difficiles à résoudre. En outre, s'agissant des logements sociaux, de nombreuses vacances peuvent être observées, du fait notamment de la création de nouvelles unités de type pavillonnaire. Il a estimé que cette situation nécessitait d'envisager à terme la destruction des immeubles ainsi délaissés, notamment les barres et les tours.

Puis, il a regretté que le projet de loi ne garantisse pas la maîtrise des sols pour les collectivités locales. Il a enfin exprimé ses doutes sur la possibilité de décréter la mixité sociale et sur le choix de la voie collective pour atteindre cet objectif : si le projet de loi est ambitieux, il n'a pas les moyens de ses objectifs et sa mise en œuvre sera complexe.

En réponse aux intervenants, M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, a apporté les précisions suivantes :

– le projet de loi devrait permettre de donner un nouvel élan à la réalisation de logements sociaux. Ainsi, s'il est prévu de passer de 80 000 à 70 000 PLA budgétés, 10 000 logements devraient bénéficier de la mise en place du PLUS. Sur les 80 000 PLA budgétés en 1998, seuls 50 000 ont été consommés. Le projet de loi devrait inciter à la création de 20 000 logements sociaux supplémentaires dans les communes. S'il y a eu effectivement baisse continue de la consommation des crédits destinés aux PLA depuis 1995, le Gouvernement a pris des mesures afin d'enrayer cette tendance : baisse du taux de la TVA et des taux des prêts aidés, augmentation des aides à la pierre ou encore actualisation des plafonds de ressources pour favoriser la mixité ou encore restauration des capacités d'intervention du 1 % logement. La contribution qui sera demandée aux communes n'ayant pas suffisamment de logements sociaux ne constitue pas une pénalité versée au budget de l'Etat ; ce mécanisme ne détourne donc pas les sommes ainsi versées du financement du logement social ;

– concernant les acquisitions foncières auxquelles les communes devront procéder, elles bénéficient d'un amortissement porté de 32 ans à 50 ans. Ce mécanisme de financement visant toutes les acquisitions, les communes pourront donc faire l'achat de logements anciens tout en favorisant la mixité sociale dans de bonnes conditions financières ;

– des vacances peuvent être certes constatées en matière de logement social, mais elles sont dues au rejet exprimé par la population et notamment les jeunes générations. Aussi le Gouvernement souhaite-t-il encourager la démolition des logements anciens si elle s'accompagne d'opérations de relogement. Il convient de noter que ce relogement doit être perçu comme un progrès par la population visée et doit donc aller au-delà des blocages existants, liés soit à un attachement affectif au lieu de résidence soit à un statut social acquis au sein du quartier dégradé ;

– il est certain que le débat parlementaire sera l’occasion de soulever des questions et d’améliorer de nombreux points du projet de loi. Pour autant, ce dernier constitue une grande avancée en matière de démocratie représentative dans le cadre de l’élaboration des nouveaux documents d’urbanisme. Notamment, la définition du périmètre des schémas de cohérence territoriale devra se faire en accordant la plus grande attention aux préoccupations exprimées sur le terrain. Le Préfet arrêtera le périmètre du schéma pour autant qu’il n’aura pas été désavoué par les communes concernées, qui pourront s’exprimer par une règle de double majorité selon les critères de la population et du nombre des communes. Le schéma devra prévoir une bonne articulation entre les agglomérations et les espaces ruraux, qui devront pouvoir être entendus lors de la procédure de son élaboration. La démocratie participative sera améliorée par la mise en œuvre d’une concertation en amont et la généralisation de la procédure de l’enquête publique ;

– s’agissant de la répartition des logements sociaux au sein d’une collectivité, il conviendra peut être de compléter le projet de loi afin que la nouvelle offre contribue à améliorer la mixité urbaine et sociale. Si le schéma de cohérence territoriale de Paris sera constitué par le schéma directeur de la région Ile-de-France, dont l’élaboration a demandé un travail important, il pourrait être envisagé de mettre en œuvre une mixité au niveau des arrondissements de grandes villes comme Paris ou Marseille, sachant que de telles dispositions ne devraient pas remettre en cause la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l’organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Puis M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville, *a précisé les points suivants* :

– si la loi d’orientation pour la ville donne lieu à un bilan mitigé, elle a malgré tout permis à 209 communes de lancer des programmes de logements sociaux. Le projet de loi augmente le nombre de communes visées par l’obligation de construction et institue un mécanisme d’épargne de précaution, qui sera abondé chaque année. Le préfet pourra en outre se substituer à une commune manifestement défaillante ; il n’est évidemment pas souhaitable d’en arriver à utiliser cette disposition. Le Gouvernement a fait le « pari de l’intelligence » ;

– concernant le montant de la contribution due par les communes n’ayant pas un nombre suffisant de logements sociaux, le Gouvernement est ouvert aux propositions qui pourront s’exprimer lors du débat parlementaire. Notamment, il est possible d’envisager de créer des paliers de contributions différents en fonction du nombre de logements sociaux manquants ;

– s’agissant de la ville de Dijon, 7 400 logements ont été construits entre les deux recensements de la population et 3 800 logements sont vacants dans cette ville

– le Gouvernement est favorable à la construction de logements sociaux dans les communes rurales, particulièrement souhaitable compte tenu du phénomène croissant de « rurbanisation ». Pour autant, de telles opérations ne peuvent être réalisées qu’après concertation entre l’Etat et les collectivités locales afin d’analyser les besoins en équipements sociaux ;

– les vacances constatées en matière de logement social ne sont pas nombreuses mais concentrées. Le projet de loi s’attaque à cet aspect afin de prendre en compte ceux qui n’ont plus le choix de leur résidence ;

– les foyers et résidences sociales sont compris dans la catégorie des logements sociaux visés par le seuil des 20 %. Il convient d’encourager la transformation d’anciens foyers en résidences sociales ;

– les villes de Paris, Lyon et Marseille sont dans des situations différentes mais pourraient donner lieu à une réflexion commune concernant l’objectif de mixité sociale ;

– les logements sociaux visés par le seuil de 20 % peuvent être définis comme le patrimoine des bailleurs sociaux dans le cadre du dernier recensement. Toutefois, le Gouvernement examinera avec attention toute proposition visant à modifier cette définition lors du débat parlementaire. Plus largement, ce dispositif devra permettre d’accroître la solidarité entre les collectivités locales afin de lutter contre les déséquilibres urbains.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l’équipement, des transports et du logement, *a apporté les précisions suivantes* :

– le Gouvernement a cherché à ce que le projet de loi soit compatible à la fois avec les objectifs de la « commission pluraliste chargée de tracer des perspectives pour l’avenir de la décentralisation » présidée par M. Pierre Mauroy, la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire et la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les conclusions de la mission présidée par Mme Questiaux et visant à moderniser la procédure d’enquête publique donneront lieu au dépôt d’un projet de loi en 2001 ; ce dernier complètera utilement le présent projet de loi ;

– le Gouvernement a engagé depuis plus d’un an une concertation en amont, notamment avec les associations des maires des grandes villes de France et des villes de banlieues, l’association des maires de France, le conseil national des transports, le conseil national de l’habitat, l’association des régions de France. Le ministre recevra prochainement l’association des

départements de France et le comité des finances locales. Le débat parlementaire sera également un moment privilégié pour clarifier et enrichir le projet de loi ;

- concernant les schémas de cohérence territoriale, leur élaboration sera soumise à enquête publique, ce qui n'est pas le cas actuellement pour les schémas directeurs ;

- pour ce qui concerne les syndicats mixtes, il s'agit de coordonner l'action des différentes autorités compétentes afin de prendre en compte la dimension périurbaine ; ils se constitueront sur la base du volontariat. Si un syndicat mixte crée un nouveau mode de transport, il pourra instituer un versement destiné au financement des transports en commun sur la totalité de son périmètre dès lors qu'il y organise l'ensemble des services publics réguliers. L'institution de ce versement s'inscrit dans la limite du plafond de 1,8 % de la masse salariale ;

- concernant le prélèvement logement, le représentant de l'Etat pourra disposer d'un pouvoir de substitution. En Ile-de-France, il sera possible de refuser l'agrément nécessaire à la construction de bureaux aux communes défaillantes ;

- si le permis de louer évoqué pour garantir que les logements soient décents n'est pas prévu par le projet de loi, il est possible de suspendre le paiement du loyer dû pour un logement insalubre, solution préférable à la suppression des allocations logement proposées par certains, qui aurait pour conséquence de pénaliser davantage encore les victimes ;

- le développement de la contractualisation et de la territorialisation est certes nécessaire mais il relève plutôt des pratiques sur le terrain que de la loi ;

- en ce qui concerne l'élargissement des compétences de la RATP, le ministre à titre personnel en comprend la motivation mais il estime qu'il risque d'être difficile et qu'il pourrait avoir notamment pour contrepartie la mise en concurrence pour le transport en Ile-de-France ;

- la question de la compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec les schémas de cohérence se pose déjà pour ce qui concerne l'articulation des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs. Le projet de loi ne complique donc pas davantage le droit. En outre, si une commune estime ses intérêts essentiels menacés par un schéma de cohérence elle peut, sous certaines conditions, en sortir.

M. André Lajoinie, président, a évoqué le risque que se constituent des communautés d'agglomérations répondant au souci de certaines communes de s'exonérer de leur devoir de mixité sociale.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, lui a répondu qu'il fallait travailler sur ce point mais que l'outrance d'un fait ne devait pas conduire à la paralysie et qu'il fallait préserver la possibilité de modulations dans le cadre d'une agglomération où existe un équilibre global.

II.— DISCUSSION GENERALE

Lors de ses réunions du 29 février et du 1^{er} mars 2000, la commission a examiné, sur le rapport de M. Patrick Rimbert, le projet de loi (n° 2131) relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

M. Patrick Rimbert, rapporteur, a tout d'abord émis le souhait que la discussion générale soit la plus concise possible, compte tenu des débats préalables qui avaient déjà eu lieu au sein de la commission de la production et des échanges lors de l'audition de MM. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, du logement et des transports, Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement et Claude Bartolone, ministre délégué à la ville.

Il s'est félicité qu'un tel projet de loi soit soumis au Parlement. Il permettra en effet de mettre en œuvre la reconquête de villes qui ont eu à souffrir des dérives d'une reconstruction parfois anarchique au lendemain de la seconde guerre mondiale, pour répondre à des besoins comme ceux liés à l'exode rural ou au développement commercial. La conséquence en a été la multiplication des « zones de mitage » et un urbanisme de faible qualité. Le projet de loi permet de réaffirmer l'objectif d'aménagement d'une ville de qualité, tant dans son centre qu'en périphérie. Il est articulé autour de trois thèmes majeurs.

En premier lieu, le projet de loi remanie le code de l'urbanisme, afin de renforcer la décentralisation et la démocratie locale. Ainsi, il prévoit que la planification urbaine doit être élaborée en fonction des projets des populations concernées, à l'initiative des communes et des structures intercommunales. Il est donc prévu que l'Etat limite son intervention au fond des documents d'urbanisme, lorsque cela est nécessaire et qu'il exerce un contrôle moins pesant sur la procédure. En outre, le souci de renforcement de la démocratie locale donne lieu à la généralisation de la concertation et de l'enquête publique pour des documents qui sont relativement techniques, comme les plans locaux d'urbanisme ou les plans de déplacements urbains. Cette évolution doit aller de pair avec un souci de cohérence qui s'exprime par les règles de compatibilité régissant les rapports entre les divers documents de planification locaux élaborés au sein d'un même bassin de vie.

En deuxième lieu, le projet de loi, en affirmant l'objectif de mixité sociale, traite la question du logement. Il est généralement admis qu'un taux

d'effort des ménages supérieur à 30 % pour leur logement constitue un seuil critique. Or, aujourd'hui, 12 % des ménages ont un salaire inférieur à 4 000 francs ; il est clair qu'il est dès lors très difficile pour ces derniers de trouver un logement de qualité répondant à leurs besoins. La mixité sociale constitue donc un élément central du projet de loi et doit être intégrée dans l'objectif de renouvellement urbain qui passe par la recomposition de la ville sur elle-même. Par ailleurs, les questions relatives aux copropriétés, à l'insalubrité et au péril sont également traitées par le projet de loi qui prévoit non seulement des mesures de prévention mais aussi des moyens d'action afin de débloquer certaines situations devenues aujourd'hui désastreuses.

En troisième lieu, le projet de loi traite la question des déplacements, qui est essentielle pour le développement et le renouvellement des aires urbaines. Aujourd'hui, le « droit au déplacement » n'est plus assuré pour une certaine partie de la population. Il convient de revoir le partage entre les différents modes, afin de réduire le déséquilibre actuel, une grande part de la voirie étant destinée actuellement à la circulation automobile, au détriment notamment des transports en commun.

En conclusion, le rapporteur a signalé que la commission de la production et des échanges devrait examiner environ 850 amendements. Il a noté que certains d'entre eux revenaient sur les dispositions de lois récemment adoptées ou s'inscrivaient en contradiction totale avec le projet de loi, ce qui relevait du jeu démocratique normal. Il a enfin félicité ses collègues, qu'ils appartiennent à la majorité plurielle ou à l'opposition, pour la qualité de leur travail.

La commission a *rejeté l'exception d'irrecevabilité* puis la *question préalable* présentées par M. José Rossi et les membres du groupe Démocratie libérale et Indépendants.

M. Jean-Paul Charié a approuvé les orientations présentées par le rapporteur consistant à reconquérir la ville et à confier à ceux qui l'habitent, et non à l'Etat et ses services, le choix de décider de la qualité de vie dans les villes. Il a ensuite souligné qu'il ne pouvait y avoir de ville sans commerce ; il est donc indispensable d'assurer la fluidité des voies de communication, de prévoir des aires de stationnement suffisantes, notamment, et d'associer le monde du commerce à la politique de la ville.

Il a enfin attiré l'attention sur la distinction entre la gestion des sols qui relève des plans locaux d'urbanisme et la gestion des activités commerciales qui dépend partiellement de l'urbanisme au travers des choix de localisation et relève de documents de planification spécifiques, les schémas de développement commercial qui définissent les équilibres entre les formes de commerce, et d'autorisations autonomes.

M. Daniel Marcovitch a défendu la nécessité de rechercher une cohérence entre les acteurs de l'agglomération future et estimé que si les documents d'urbanisme devaient être élaborés par les élus locaux, les prérogatives de l'Etat devaient être maintenues.

Il a fait observer que le projet de loi prévoyait un volet commercial au sein des schémas de cohérence territoriale et souscrit à l'appréciation selon laquelle il ne pouvait y avoir de ville sans commerces. Il a estimé que la sociologie, notamment la mixité, des quartiers dépendait des types de commerces présents. Il est donc légitime que les élus locaux interviennent dans l'organisation de la distribution commerciale. Les élus locaux doivent également intervenir en faveur de la mixité sociale car elle vise à organiser la solidarité urbaine.

Il a ensuite condamné les conditions de vie souvent inhumaines des habitants des copropriétés dégradées. Une prévention de l'insalubrité est indispensable et des mesures de restructuration de ces copropriétés sont nécessaires. Il a conclu que l'objectif du groupe socialiste sera de proposer des améliorations en ce sens aux dispositions du projet de loi.

M. Claude Gaillard, a salué l'enthousiasme du rapporteur pour la recherche d'une ville harmonieuse et l'élaboration de documents d'urbanisme adaptés, mais a fait remarquer que les élus disposaient dès à présent d'outils pour créer des logements sociaux et mettre en œuvre le principe de mixité sociale dans les quartiers ; le problème était de les utiliser et d'avoir une volonté politique de réaliser ces réformes urbaines.

Il a demandé à veiller à s'assurer de la cohérence entre la future loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et celle relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ainsi que de l'articulation avec les travaux de la commission Mauroy sur la décentralisation.

Il a ensuite évoqué les problèmes d'accès au centre-ville qui varient selon les villes et leur voirie. Ces questions doivent être réglées quels que soient les outils offerts par la loi.

Il a insisté pour que les financements accompagnent le vote de la nouvelle loi, en soulignant la faiblesse des dotations d'action sociale destinées à la province, notamment en matière de prêts locatifs aidés.

Il a ensuite souligné l'importance considérable en matière de décentralisation de la constitution de transports régionaux. Ils permettent de créer de véritables solidarités régionales. Mais la multiplication des autorités

organisatrices des transports va poser des difficultés de nature politique du fait du chevauchement de leurs compétences territoriales. Il ne faudrait pas que les différentes autorités politiques et administratives locales se neutralisent entre elles.

M. Serge Poignant a indiqué ne pas partager les appréciations très positives du rapporteur sur le projet de loi soumis à l'examen du Parlement. Une réflexion sur l'aménagement du territoire, conduite à partir des seuls ensembles urbains, ne peut en effet conduire qu'à une vision hégémonique de la ville – voire du logement collectif.

La substitution des plans locaux d'urbanisme aux plans d'occupation des sols est de nature à créer une certaine instabilité et à ouvrir la voie à de nombreux recours contentieux. M. Serge Poignant a également relevé de nombreuses incohérences dans le volet « urbanisme » du projet de loi – notamment du point de vue de l'articulation du dispositif ancien au dispositif nouveau.

Il a enfin souligné que si la majorité de la population vit actuellement en ville, la majorité géographique du pays reste située dans les territoires ruraux.

M. Jean-Michel Marchand a souligné son adhésion à la volonté de construire pour le XXI^{ème} siècle une ville renouvelée et rassemblée autour de la qualité de son espace. Le projet de loi s'efforce ainsi de prendre en compte la réalité des territoires existants, qu'il s'agisse des friches urbaines, des espaces à reconquérir ou des quartiers d'habitat ancien qui doivent être rénovés.

La mise en place des nouveaux documents d'urbanisme doit être l'occasion d'un développement qui ne reposera plus uniquement sur l'automobile. Mais ils supposent de nouvelles infrastructures encore insuffisamment définies et auxquelles les moyens financiers nécessaires ne sont pas affectés.

M. Jean-Michel Marchand s'est déclaré en accord avec le souci de voir l'environnement mieux préservé, dans le cadre du maintien de l'ensemble des écosystèmes urbains existants.

Le développement de la démocratie urbaine suppose enfin de redonner un réel pouvoir à l'action citoyenne, telle qu'elle s'exprime à travers les réseaux associatifs.

M. Jean-Marie Morisset a reconnu l'ambition du projet de loi aujourd'hui examiné, qui n'a malheureusement d'égale que son extrême complexité.

Les priorités rappelées par le rapporteur en matière de décentralisation, de simplification et d'intercommunalité ne peuvent qu'être approuvées. Mais le projet de loi recèle de nombreuses incohérences. Il multiplie ainsi les strates d'outils contractuels et renforce à l'excès les pouvoirs du représentant de l'Etat.

M. Eric Doligé a regretté les délais extrêmement brefs dans lesquels l'Assemblée nationale doit examiner un texte d'une telle ampleur.

Face aux problèmes du développement maîtrisé, de la mixité sociale et de la modernisation des outils de planification, le projet de loi ne recherche pas l'origine des difficultés : il se borne à les dissoudre par l'introduction de dispositifs et procédures supplémentaires. Il aurait ainsi été opportun que la réflexion ait pu être nourrie par l'examen des conclusions que présentera bientôt la commission sur la décentralisation que préside M. Pierre Mauroy.

M. Eric Doligé a en outre estimé que la définition proposée du logement social devait être modifiée afin d'éviter certaines anomalies et distorsions.

Il a enfin déploré que le département soit peu présent dans le texte et trop faiblement associé aux procédures en matière de transports et de mixité urbaine.

M. Jean Proriot a tout d'abord regretté la précipitation dans laquelle ce projet de loi est examiné par l'Assemblée nationale. Il a ensuite observé que l'aspiration, particulièrement forte en France, à disposer d'une résidence individuelle, n'était pas prise en compte dans le projet de loi. Il a regretté que la fréquente substitution du préfet aux maires, proposée dans ce projet, remette en cause les objectifs de décentralisation. Il a également indiqué que nombre d'élus locaux étaient inquiets de l'imprécision de la définition de la notion de logement social contenue dans le projet de loi.

Il s'est déclaré cependant plus satisfait du contenu de certains aspects du projet de loi, qui devront toutefois être précisés. Parmi ceux-ci, il a cité la simplification des modalités de révision des plans locaux d'urbanisme, la suppression du versement pour dépassement du plafond légal de densité, les dispositions prévues en matière de lutte contre l'insalubrité et la suppression de la taxe sur les surloyers.

Il a fait part des inquiétudes de certains organismes d'HLM quant aux conséquences financières de la modification de l'assiette de leurs cotisations. Celles-ci, jusqu'ici calculées sur les emprunts, seraient désormais fondées sur les loyers. Selon les estimations de l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du Puy-de-Dôme, sa contribution passerait ainsi de 900 000 à 1 600 000 francs, tandis qu'elle ferait plus que doubler dans le département de Haute-Loire, évoluant de 445 000 à 1 170 000 francs. Un tel accroissement de charges sera néfaste au développement du logement social.

Il a regretté que l'on limite de nouveau les compétences des OPAC et des sociétés anonymes d'HLM aux seules opérations sociales : le développement d'une politique d'accession à la propriété au sein des immeubles locatifs, tel qu'organisé naguère, est un moyen pour garantir une véritable mixité sociale dans l'habitat.

Évoquant la solidarité entre les communes en matière d'habitat, il a considéré que l'on était passé, au cours des 25 dernières années, d'une logique de territoire à une logique de produit, à laquelle le projet de loi envisage de substituer une logique de clientèle. Pourtant, la question « pour qui construire ? » est à la fois simpliste et dépassée, car elle ne tient pas compte de la réalité des marchés.

En conclusion, il a estimé que le projet de loi tournait le dos à la décentralisation, en même temps qu'il conduisait la France vers un « tout collectif » qui n'est pas une réponse aux enjeux du XXI^{ème} siècle.

M. Léonce Deprez, déclarant que, si un ancien président de la République avait souhaité une France pour tous, il convenait d'agir aujourd'hui pour qu'il existe une ville pour tous, cet objectif ayant été trop longtemps négligé.

Il a estimé que l'objectif d'inciter les maires à dresser une carte communale devait être remplacé par une disposition plus ambitieuse, rendant cette élaboration obligatoire dans toutes les communes.

Indiquant qu'il fallait être à l'écoute des jeunes générations, il a souhaité que chacun fasse l'effort de comprendre leurs préoccupations et leurs aspirations. En matière de logement, ceux-ci ne rêvent pas de disposer d'un logement social, considéré par beaucoup comme un élément de ségrégation. Il a estimé qu'à cet égard, la mixité nécessitait de jumeler, au sein d'un même immeuble, les logements sociaux et les appartements en accession à la propriété.

Il a trouvé paradoxal qu'alors que plusieurs textes de loi récents ont renforcé les moyens et les fins de l'intercommunalité, que l'exigence d'un pourcentage de logement social soit fixée, dans le projet de loi, au niveau de la commune.

Il s'est prononcé en faveur d'une reconquête urbaine, qui doit se traduire notamment par la fin de l'exclusion des banlieues de la vie de l'agglomération, la réhabilitation de l'habitat de centre ville et la réinsertion des commerces dans la ville. Il a également souhaité que les recettes des péages de stationnement reviennent aux agglomérations afin de leur permettre de financer leur politique de déplacements.

M. Michel Vaxès a indiqué qu'il ne peut que partager la volonté de faire de la ville de demain une ville plus solidaire. Mais, si le projet de loi présente des avancées incontestables, le permettra-t-il ? Il semble nécessaire d'être plus proche des habitants pour lutter contre une ségrégation spatiale qui n'a cessé de s'amplifier depuis les années cinquante.

L'objectif de mixité sociale apparaît profondément légitime : il faut faire de la politique du logement social une véritable politique sociale du logement.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a indiqué qu'il reviendrait sur les points évoqués lors de l'examen des articles.

Après avoir fait remarquer que le logement social n'était pas nécessairement à caractère locatif et qu'en tenant compte des diverses modalités de prêts, l'essentiel des logements était aujourd'hui aidé, il s'est félicité que les intervenants dans ce débat soient des praticiens de l'urbanisme et du logement.

III.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

RENFORCER LA COHERENCE DES POLITIQUES URBAINES

Section 1

Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement

Article 1^{er}

Principes et procédures s'imposant à tous les documents d'urbanisme

Les principaux instruments du droit de l'urbanisme, mis en place au début des années 1970, ont dû être adaptés aux évolutions de la société et du paysage institutionnel. Le contenu du droit de l'urbanisme s'est ainsi enrichi, pour prendre en compte de nouveaux objectifs en matière d'environnement, de développement social urbain ou d'aménagement et de développement du territoire. Il a également dû prendre en compte la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales résultant de la décentralisation. Ce droit doit donc maintenant poursuivre simultanément plusieurs objectifs, qui ont été rassemblés pour la plupart dans l'article L. 110 du code de l'urbanisme, modifié au fil de l'apparition de ces nouvelles préoccupations. Ils recouvrent à la fois l'aménagement du cadre de vie, la nécessité d'une offre d'habitat, d'emploi, de services et de transports non discriminatoire et répondant à la diversité des besoins et des ressources, la gestion économe du sol, la protection des milieux naturels et des paysages, la sécurité et la salubrité publiques, l'équilibre entre populations urbaines et rurales, ou encore la rationalisation de la demande de déplacements.

Si cette liste peut sembler exhaustive, les documents d'urbanisme doivent aujourd'hui respecter des principes et des procédures disséminés dans plusieurs autres articles du code de l'urbanisme et notamment les articles L. 121-10 (dispositions concernant l'ensemble des documents d'urbanisme), L. 122-1 (dispositions concernant les schémas directeurs) et L. 123-1 (dispositions concernant les plans d'occupation des sols). Des règles du même type ont par ailleurs été prévues par diverses lois telles que la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, ou la loi n° 96-1236 du

30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les principes s'imposant aux documents d'urbanisme ayant ainsi été complétés progressivement sans pour autant avoir été regroupés au sein d'un article unique du code de l'urbanisme, on constate aujourd'hui un véritable saupoudrage qui complique inutilement la tâche des personnes chargées d'élaborer des documents d'urbanisme.

L'objectif de cet article est donc double. Il s'agit en premier lieu de réunir les principes et règles de procédures s'imposant à ces documents dans un article unique L. 121-1. Ainsi, les articles du code de l'urbanisme relatifs aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales n'ont plus à énumérer ces règles et principes, un simple renvoi aux articles L. 121-1 dans sa nouvelle rédaction et L. 110 étant désormais suffisant. En outre, ces principes consistent essentiellement en règles de fond concernant le contenu des documents d'urbanisme, ce qui devrait ainsi permettre de recentrer le contrôle de l'Etat sur le fond de ces documents et non plus sur la procédure selon laquelle ils ont été élaborés, modifiés ou révisés. Cela conforte ainsi la décentralisation, dans le cadre de laquelle les communes pourront choisir librement leur projet urbain, tout en respectant de grands principes qui ne sont pas réellement nouveaux mais ont fait l'objet d'une réécriture afin de les clarifier et de les simplifier.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales

La commission a *rejeté* un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse visant à remplacer respectivement les termes « schémas de cohérence territoriale » et « plans locaux d'urbanisme » par les termes « schémas directeurs » et « plans d'occupation des sols ».

Article L. 121-1 du code de l'urbanisme

Principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme

Cet article est à mettre en regard avec l'actuel article L. 121-10 du code de l'urbanisme qui fixe les principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme et dont il constitue une réécriture plus claire et plus simple. Ces principes fondamentaux figurent donc désormais en tête de chapitre, à l'article L. 121-1. Ils sont organisés selon trois axes.

Le *premier alinéa* de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme énumère les nouveaux documents d'urbanisme : le schéma de cohérence territoriale, qui remplace le schéma directeur, le plan local d'urbanisme qui

remplace le plan d'occupation des sols et la carte communale, ce dernier document n'étant pas mentionné dans l'ancienne rédaction de l'article L. 121-1 qui se limitait aux deux premières catégories de documents. Il dispose également que ces nouveaux documents doivent déterminer les conditions permettant d'atteindre différents objectifs énumérés dans les alinéas suivants. Cela revient donc, en pratique, à soumettre le contenu de ces documents à des principes de fond.

Le *deuxième alinéa* (1°) définit la première catégorie de principes s'imposant au contenu des documents d'urbanisme. Ceux-ci doivent déterminer les conditions permettant d'assurer les équilibres entre trois objectifs : le développement urbain, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages. L'emploi du terme « espaces » n'est pas innocent : il ne renvoie en effet à aucune procédure, contrairement au terme « zones ». Les documents d'urbanisme doivent donc prendre en compte la qualité des espaces, en distinguant entre ceux qui sont affectés à une activité économique (les activités agricoles et forestières) et les espaces eux-mêmes (espaces naturels et paysages). Notons que la terminologie « espaces naturels et paysages » est extrêmement large, puisqu'elle inclut tant les sites que les espaces non protégés en tant que tels par la législation nationale. Le même alinéa précise que ces équilibres doivent respecter les objectifs du développement durable, qui, selon la définition internationalement admise depuis la conférence de Rio de 1992, consiste en un développement préservant les ressources des générations futures. Les documents d'urbanisme doivent donc viser, par leur contenu, à ce que l'activité économique ne consomme pas d'espaces naturels dans des conditions telles qu'elles compromettent l'utilisation de ces espaces par les générations futures. Ainsi, on peut imaginer qu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale tournés vers le « tout automobile » ne respecteraient pas les objectifs du développement durable du fait de l'effet de serre qui en découlerait et seraient donc entachés d'illégalité car contraires à cet alinéa.

Les préoccupations exprimées ici vont donc plus loin que les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme en matière d'environnement (protection des sites naturels contre les excès d'une construction anarchique ou protection des constructions contre les risques et les nuisances). Elles s'inscrivent dans ce que l'on pourrait appeler les nouveaux objectifs du droit de l'urbanisme, qui sont d'ordre plus qualitatif et axés sur la notion de développement durable qui était absente de la rédaction de l'actuel article L. 121-10 et dont les principes ont été introduits par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

La deuxième catégorie de principes fondamentaux s'imposant au contenu des documents d'urbanisme, définie dans le *troisième alinéa* (2°), concerne le respect des nouveaux objectifs de mixité urbaine et sociale dans l'habitat, qui constituent un des points forts du projet de loi.

L'objectif de mixité urbaine renvoie à une vision fonctionnelle de la ville qui a prédominé au lendemain de la seconde guerre mondiale. Raisonnant à partir des besoins des habitants (se loger, travailler, circuler, se distraire), les urbanistes ont bâti des villes aux secteurs bien délimités et aux fonctions bien définies. Cette doctrine, certes séduisante, a donné lieu aux dérives que l'on constate aujourd'hui : cités-dortoirs marginalisées et dépourvues de commerces de proximité ou d'animations culturelles, quartiers de bureaux ou d'affaires, pour beaucoup périphériques et inaccessibles sans avoir recours au transport automobile... Le principe de mixité urbaine, s'il est respecté, doit au contraire permettre de réunir, au sein d'un même espace, les installations et constructions destinées aux fonctions de logement, de travail, de commerce et d'animation culturelle, dans un souci de cohérence et de lutte contre les ségrégations sociales pouvant résulter d'une division fonctionnelle trop poussée. Comme il a été dit plus haut, il s'agit de rompre avec un urbanisme limité au zonage et aboutissant à la juxtaposition d'espaces monofonctionnels, pour définir un projet urbain intégré.

Dans le même esprit, l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, introduit dans le code de l'urbanisme, remet en cause le zonage restrictif et parfois discriminatoire qui a pu être établi par certains documents d'urbanisme. La réalisation de cet objectif passe donc par celle de la diversité de l'habitat au sein d'un même espace, dans lequel doivent coexister logements sociaux et non sociaux, afin de lutter contre la spirale de « ghettoïsation » qui a frappé certains quartiers défavorisés et pour renforcer la solidarité entre citoyens.

Le même alinéa précise, en reprenant des dispositions des actuels articles L. 110 et L. 121-10 du code de l'urbanisme, les voies que les documents d'urbanisme doivent utiliser pour respecter le principe de mixité : satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, ce qui renvoie tant à la notion de développement durable par la référence qui est faite aux besoins futurs, qu'à celle de mixité urbaine et sociale du fait de l'affirmation du principe de non discrimination. Il est précisé en outre que ces documents doivent notamment tenir compte de l'équilibre entre emploi et habitat, ce qui renforce le principe de mixité urbaine ; ils doivent également tenir compte des moyens de transport et de la gestion des eaux. Ces précisions étaient auparavant mentionnées dans

l'article L. 122-1 relatif aux règles de fond s'imposant aux schémas directeurs. Elles s'appliquent désormais à l'ensemble des schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales et documents d'urbanisme en tenant lieu.

Ces documents doivent enfin respecter une troisième catégorie d'objectifs énoncés au *quatrième alinéa* (3°) et dont le premier principe est celui d'utilisation économe de l'espace, qui renvoie à la fois à la notion de gestion économe du sol mentionnée par l'actuel article L. 110 et à celle de limitation de l'utilisation de l'espace, présente dans l'actuel article L. 121-10. La notion d'utilisation économe de l'espace, tant urbain que naturel, ne doit pas être assimilée avec celle de verticalité des constructions, qui peut lui être d'ailleurs totalement opposée. La verticalité des zones d'urbanisation prioritaire correspond ainsi à des coefficients d'occupation de sols très faibles et l'on constate que les quartiers pavillonnaires sont en général plus densément peuplés que les grands ensembles, l'urbanisation de type haussmanien constituant le mode d'occupation de l'espace le plus dense. L'utilisation économe de l'espace n'est donc pas synonyme de tours et de barres. Cet objectif doit permettre de maîtriser l'expansion urbaine périphérique et le mitage, en réduisant les surfaces à urbaniser, dans une perspective de sauvegarde des espaces naturels. L'espace urbanisable doit donc être restreint, ce qui signifie que le développement urbain doit avoir lieu, autant que faire se peut, dans la ville existante. Cela passe notamment par la réurbanisation des quartiers sous-densifiés ou des friches et par des opérations de renouvellement urbain.

Par ailleurs, cet alinéa précise les principes associés à l'utilisation économe de l'espace et que les documents d'urbanisme sont tenus de respecter :

- la maîtrise de la demande de déplacements, déjà mentionnée à l'article L. 121-10 et à laquelle est associé le nouveau principe de limitation de la circulation automobile ;

- la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, en adéquation avec les dispositions introduites par la loi sur l'air et la loi sur l'eau précitées. Notons que la notion de sites et paysages naturels ou urbains est extrêmement large ;

- la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, qui constituent un ensemble plus restreint que les sites et paysages naturels ou urbains et donnent lieu à une protection renforcée puisqu'il s'agit d'assurer leur sauvegarde et non leur seule préservation. La dénomination « ensembles urbains remarquable » et « patrimoine bâti » recouvre néanmoins un champ *a priori* plus large que celui des éléments juridiquement définis donnant lieu à la sauvegarde tels que les monuments

historiques, les sites inscrits et sites classés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;

– la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature, qui était déjà mentionnée à l'article L. 121-10.

La commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini. Puis, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Michel Vaxès, Daniel Marcovitch, Jean Proriol, Jean-Michel Marchand et Mme Janine Jambu, la commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès précisant que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales sont établis en concertation avec les populations concernées et en fonction de leurs besoins, le rapporteur ayant indiqué que de telles dispositions étaient déjà prévues par le projet de loi. Puis elle a *adopté* contre l'avis du rapporteur un amendement de M. Michel Vaxès explicitant l'objectif de mixité urbaine et sociale (**amendement n° 76**).

La commission a ensuite examiné, lors d'un débat au cours duquel sont intervenus MM. Alain Cacheux, Eric Doligé, Jean-Paul Charié et Jean-Claude Daniel, un amendement de M. Alain Cacheux visant à faire prendre en compte par les documents d'urbanisme, outre les besoins en matière d'activités économiques mentionnés par le projet de loi, les besoins en matière d'activités commerciales. Le rapporteur ayant fait remarquer qu'il convenait de préciser que les activités commerciales constituent un sous-ensemble des activités économiques, la commission a *adopté* un sous-amendement en ce sens puis l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 77**) ; un amendement de M. Daniel Marcovitch ayant un objet similaire est alors devenu sans objet.

Puis la commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch visant à faire prendre en compte par les documents d'urbanisme à la fois la dimension fonctionnelle et la dimension spatiale de la mixité sociale et urbaine (**amendement n° 78**) .

M. Alain Cacheux a alors retiré un amendement. La commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch visant à intégrer dans les principes s'imposant aux documents d'urbanisme la préservation de la qualité du sol (**amendement n° 79**).

A l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus MM. Jean-Marie Morisset, Michel Vaxès, Daniel Marcovitch, Jean-Michel Marchand, Jean-Paul Charié et le rapporteur, la commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini, deux amendements de M. Michel Vaxès

ainsi qu'un amendement de M. Jean-Michel Marchand relatifs aux principes à prendre en compte dans les documents d'urbanisme. Puis elle a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 80**) et a *rejeté* un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse.

Article L. 121-2 du code de l'urbanisme

**Contrôle du contenu des schémas de cohérence territoriale,
des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales
et réforme de la procédure du porter à connaissance**

Aujourd'hui, le contrôle exercé par l'Etat sur les documents locaux d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols) porte essentiellement sur le respect de la procédure dont ils sont entourés, à tel point que l'on constate une multiplication des contentieux alors même que le contenu de ces documents ne serait pas entaché d'illégalité.

En effet, les règles de procédure sont nombreuses et complexes et s'imposent tant au stade de l'élaboration qu'à celui de la modification ou de la révision des documents locaux d'urbanisme. S'il n'est pas ici question de contester la légitimité de règles de procédures qui ont pour objectif de soumettre ces documents à un régime juridique unifié, on ne peut que regretter que le contrôle exercé par l'Etat se concentre parfois sur des problèmes purement formels qui contribuent à disperser son action en matière d'urbanisme.

Il s'agit donc de recentrer le rôle de l'Etat en axant son contrôle sur le respect, par le contenu des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales, des grands équilibres et des principes fondamentaux posés par l'article L. 121-1. Cette disposition ne doit pas être interprétée comme une recentralisation. Au contraire, la simplification des procédures proposée dans la suite du projet de loi devrait permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'une plus grande souplesse pour élaborer, modifier ou réviser leurs documents d'urbanisme. Elles verront donc leur liberté confortée en la matière.

Pour autant, les documents locaux d'urbanisme devront donc respecter les principes généraux définis par le législateur à l'article L. 1241. Dans le même esprit, ils devront également prendre en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national qui constituent les seuls cas d'une intervention directe de l'Etat.

Les projets d'intérêt général sont définis, de manière assez large, par l'article R-121-13 du code de l'urbanisme. Aux termes de cet article, un

projet peut être qualifié d'intérêt général s'il remplit certaines conditions de fond et de forme.

Concernant le fond, le projet doit :

- avoir un minimum de consistance, c'est-à-dire être défini dans son principe et dans ses conditions générales de réalisation ;
- être un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection, ce qui inclut, outre les projets d'équipement et d'aménagement, les projets de protection qui ne nécessitent pas la réalisation de travaux ;
- avoir un caractère d'utilité publique.

Concernant la forme, deux conditions s'imposent :

- le projet doit émaner d'un intervenant qui ne peut être que l'Etat, la région, le département, la commune, un groupement de communes, un établissement public ou une autre personne ayant la capacité d'exproprier ;
- le projet doit avoir fait l'objet soit d'une délibération ou d'une décision de l'intervenant concerné, arrêtant le principe et les conditions de sa réalisation et de sa mise à la disposition du public, soit d'une inscription dans un des documents de planification locaux.

Seul le préfet a compétence pour donner à un projet la qualification d'intérêt général, sous le contrôle du juge qui peut sanctionner au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est également le préfet qui veille aujourd'hui à sa prise en compte par les schémas directeurs et par les plans d'occupation des sols. Le premier alinéa de cet article applique cette règle à tous les nouveaux documents d'urbanisme institués par le projet de loi afin que ceux-ci prennent en compte et respectent les préoccupations et les intérêts collectifs dépassant le strict cadre communal.

S'agissant des opérations d'intérêt national, elles sont fixées par décret en Conseil d'Etat et leur liste figure à l'article R. 4905 du code de l'urbanisme. Il s'agit des opérations réalisées :

- dans le périmètre d'urbanisation des agglomérations nouvelles ;
- dans le périmètre d'aménagement du quartier de la Défense ;
- dans les domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque ;
- dans la zone d'aménagement de Fos-sur-Mer ;
- dans le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, sur la commune de Marseille.

Ces opérations sont actuellement soumises à un régime dérogatoire au droit commun qui permet à l'Etat d'en assurer plus facilement la réalisation ; c'est ainsi à lui qu'il revient de délivrer des autorisations d'occupation des sols dans leur périmètre. Il convient donc que l'Etat veille au respect de ces opérations par les documents d'urbanisme locaux, ce qui est prévu au *premier alinéa* de cet article.

Le deuxième alinéa réforme la procédure du porter à connaissance, instituée par 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. Elle est actuellement décrite dans les articles L. 122-1-1 (schémas directeurs) et L. 123-3 (plans d'occupation des sols) du code de l'urbanisme. Aux termes de ces articles, le préfet doit porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations relatives aux projets d'intérêt général, aux prescriptions nationales ou aux servitudes d'utilité publique applicables au territoire concerné, dans un délai de deux mois à compter de la transmission au préfet de la délibération engageant la procédure d'élaboration du schéma directeur, ce délai étant de trois mois à compter de la transmission de la délibération prescrivant l'établissement du plan d'occupation des sols.

Le préfet devait donc porter à la connaissance des collectivités intéressées les informations utiles à l'élaboration de leurs documents locaux d'urbanisme dans un délai de trois mois au maximum, ou attendre que ces collectivités prescrivent la révision de ces documents.

Cet alinéa permet de regrouper les dispositions relatives au porter à connaissance au sein d'un seul article, ce qui leur confère une portée générale. En outre, il réforme la procédure en donnant au porter à connaissance un caractère continu, puisqu'il n'est enfermé dans aucun délai ; cela devrait ainsi faciliter la gestion dans le temps des documents locaux d'urbanisme, en introduisant en outre la prise en compte par ces derniers des incidences des schémas nationaux de services collectifs prévus par l'article 2 de la loi n° 95115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. En cas de négligence du préfet dans le cadre de cette procédure réformée, la responsabilité de l'Etat serait alors engagée. Le rapporteur constate toutefois que le porter à connaissance ne vise que les communes et ne constitue en aucun cas une obligation pour le préfet d'informer les populations concernées ; en revanche, la concertation locale est importante dans le cadre de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme.

Après les interventions de MM. Jean-Marie Morisset, Jean-Paul Charié, Jean-Claude Daniel et le rapporteur, la commission a *rejeté* un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse prévoyant l'intervention de

professionnels qualifiés dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Après que furent intervenus le rapporteur, MM. Yves Dauge, Léonce Deprez et Eric Doligé, M. Alain Cacheux a retiré un amendement visant à définir les projets d'intérêt général. La commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 81**).

Article L.121-4 du code de l'urbanisme

Principes généraux relatifs aux personnes associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme

Les dispositions générales relatives aux personnes pouvant être associées à l'élaboration de schémas directeurs et de plans d'occupation des sols sont actuellement contenues dans les articles L. 1244 à L. 1247 -1 du code de l'urbanisme. Elles sont ensuite précisées dans les chapitres du code relatifs à ces deux documents.

Il s'agit de les regrouper dans un article unique, en renvoyant leurs modalités d'application aux chapitres du code consacrés respectivement aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme. Dans les deux cas, les modalités d'association à l'élaboration de ces documents sont similaires et suivent la même chronologie :

- les personnes visées dans le présent article sont entendues, à leur demande, lors de l'élaboration du document ;
- le projet de document, arrêté par l'organe délibérant compétent, est transmis à ces personnes et soumis à leur avis. Cet avis est réputé favorable en l'absence de réponse dans un délai de trois mois à compter de la transmission ;
- les avis sont annexés au projet qui est alors soumis à enquête publique.

Le but est d'éviter tout formalisme excessif qui se traduit inévitablement par des « nids à contentieux ». C'est pourquoi il est prévu d'éviter la formule du groupe de travail à la formation prédéterminée, qui pose trop souvent le problème du quorum non atteint. Les personnes citées au présent article sont donc entendues ou associées à leur demande ; le maire ou le président de l'établissement de coopération intercommunale compétent est alors tenu de satisfaire leur demande, de même qu'il est tenu de les informer que le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration.

Concernant la nature des personnes ainsi associées, elle est proche de celle qui est prévue par les actuels articles L. 121-4 à L. 1247 -1 du code de l'urbanisme : il s'agit de l'Etat, des régions, des départements, des

chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de conchyliculture.

Sont également associés les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains ainsi que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux, qui ne figuraient pas parmi les personnes visées par les dispositions générales des articles L. 121-4 à L. 1247 -1 du code de l'urbanisme. L'actuel article L. 121-8-1 dispose en effet que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont simplement consultés à leur demande.

Cet article permet ainsi de préciser et de regrouper les règles générales s'imposant à la nature des personnes associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, tout en ouvrant cette association à deux nouveaux intervenants qui devraient contribuer à renforcer la logique d'aménagement de ces documents.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand.

Article L.121-5 du code de l'urbanisme

Principes généraux relatifs aux personnes consultées pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme

Cet article reprend les dispositions de l'actuel article L. 1248 du code de l'urbanisme, en les adaptant pour prendre en compte le remplacement des schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale et celui des plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme. Il étend en outre ces dispositions aux schémas de secteur.

Sont donc consultées, à leur demande :

– les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Aux termes de l'article R. 1241 du code de l'urbanisme, les associations locales d'usagers peuvent être agréées dès lors qu'elles ont un fonctionnement continu depuis au moins trois ans et qu'elles exercent des activités statutaires désintéressées en rapport avec l'urbanisme. L'agrément est délivré par arrêté préfectoral après avis du maire ou des maires intéressés et, s'il y a lieu, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour élaborer les documents d'urbanisme précités. Il est probable que ces dispositions seront reconduites ;

– les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural, à savoir les associations agréées de protection de l'environnement. Comme les précédentes, elles doivent être régulièrement déclarées et exercer leurs activités depuis au moins trois ans. Ces activités doivent en outre concerner le domaine de la protection de la nature, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, de la lutte contre les pollutions et les nuisances ; l'activité consacrée à la protection de l'environnement doit constituer l'activité principale de l'association. La procédure d'agrément est instruite par le préfet de région lorsque l'agrément est demandé au plan régional ou interdépartemental, par le préfet de département dans les autres cas. Le préfet consulte le directeur régional de l'environnement. Il doit également solliciter l'avis du procureur général près la cour d'appel, ainsi que celui du maire si l'agrément est demandé dans le cadre communal ou intercommunal. Lorsque l'agrément est demandé au plan national, le préfet donne son avis avant de le transmettre au ministre chargé de l'environnement qui procède à l'instruction de la demande. La décision est ensuite prise par le préfet lorsque l'agrément est sollicité dans un cadre communal, intercommunal ou départemental ; par le préfet de région lorsque l'agrément est sollicité dans un cadre régional ou interdépartemental ; par le ministre chargé de l'environnement dans les autres cas. Ces différentes autorités doivent publier chaque année la liste des associations agréées à leur niveau.

Ces deux catégories d'associations sont donc consultées (et non associées), à leur demande, pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme précités. Ainsi, un plan local d'urbanisme ne sera pas illégal s'il a été omis de les convoquer pour les entendre sur son élaboration. En revanche, si ces associations demandent à être consultées, le maire sera tenu de les entendre. Il s'agit donc des associations que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut pas refuser de recevoir. Concernant les autres associations non mentionnées dans cet article, ils pourront également les consulter sur l'élaboration du document d'urbanisme afin de prendre en compte l'ensemble des préoccupations de la population.

Par ailleurs, il est prévu que les associations visées par cet article aient accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Il s'agit là aussi d'une reprise des dispositions de l'actuel article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Les associations visées peuvent donc avoir accès à ces documents par consultation gratuite sur place, ou par délivrance de copies en un seul

exemplaire, à leurs frais, dans un souci de gestion économe des finances publiques locales.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 82**) puis elle a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand.

Article L. 121-6 du code de l'urbanisme

Commissions départementales de conciliation

Ces institutions ont été créées à l'échelon départemental en application de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme issu de la loi du 7 janvier 1983 relative aux transferts des compétences précitée. Elles ont pour principal objet de rechercher des solutions aux conflits qui peuvent survenir entre les personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, ce rôle ayant été précédemment joué par le préfet. La commission de conciliation n'est cependant pas un organe d'arbitrage et n'a pas de pouvoir de décision puisqu'elle formule de simples propositions.

Cet article ne bouleverse pas le régime juridique des commissions de conciliation. Il adapte le champ de compétence de celles-ci en y incluant l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteurs, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales.

La composition des commissions est élargie puisqu'y sont introduits les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale ou de plans locaux d'urbanisme du département, à parité égale avec les élus communaux désignés par les maires et les personnes qualifiées désignées par le préfet, qui composaient déjà les commissions de conciliation. Le président est élu en leur sein et doit être un élu local, comme cela est déjà le cas.

En outre, les conditions de saisine de ces commissions sont élargies. Elles ne peuvent actuellement être saisies que par les personnes publiques qui ont le statut de personnes associées à l'élaboration des schémas directeurs ou des plans d'occupation des sols et qui ont émis un avis défavorable au projet de document qui leur a été soumis. Pratiquement, il ne peut donc s'agir que de l'Etat obligatoirement associé et, s'ils en ont fait la demande, de la région, du département, des chambres consulaires, des chambres d'agriculture et, dans le cas des schémas directeurs ou de secteur, des établissements publics de coopération intercommunale concernés. En sont exclues toutes autres personnes publiques ou privées.

Cet article supprime ces conditions, puisque toutes les personnes publiques ayant vocation à être entendues pourront saisir les commissions : préfet, communes ou groupements de communes, régions, départements, autorités compétentes en matière d'organisation de transports urbains, organismes de gestion des parcs naturels régionaux, chambres consulaires et chambres d'agriculture. La commission entendra également à leur demande, comme cela est actuellement le cas, les associations locales d'usagers agréées ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement. L'extension des conditions de saisine de ces commissions devrait permettre d'améliorer le règlement en amont des remises en cause des documents d'urbanisme et donc réduire d'autant les risques de contentieux.

Enfin, le délai octroyé aux commissions pour qu'elles formulent des propositions a été allongé de un à deux mois, la date de référence faisant courir le délai étant désormais fixée à celle de leur saisine, dans un souci de simplification. Cette date est en effet actuellement fixée soit à l'achèvement de la mise à la disposition du public, soit à l'achèvement de l'enquête publique.

Après que furent intervenus MM. Eric Doligé, Michel Vaxès, Jean-Marie Morisset, Serge Poignant, Yves Dauge et le rapporteur, la commission a *rejeté* un amendement de M. Eric Doligé ; puis elle a *adopté*, contre l'avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Michel Vaxès visant à ce que le conseil général ou les conseils généraux concernés par les schémas de cohérence territoriale siègent au sein de la commission départementale de conciliation (**amendement n° 83**).

Un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse est alors devenu sans objet. Puis la commission a *rejeté* l'amendement n° 22 de M. Pierre Micaux ainsi qu'un amendement de M. Jean-Michel Marchand. Le rapporteur a ensuite retiré un amendement visant à donner voix prépondérante au président de la commission départementale de conciliation, ce dernier pouvant être président de conseil général, compte tenu de l'adoption précédente de l'amendement de M. Michel Vaxès.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Michel Vaxès visant à garantir à toute commune, appartenant ou non à un établissement public de coopération intercommunale, le droit de saisir la commission départementale de conciliation. A l'issue d'un large débat, la commission a *rejeté* cet amendement. Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand.

Article L. 121-7 du code de l'urbanisme

Moyens mis en œuvre pour l'établissement des documents d'urbanisme

Cet article reprend quasi intégralement les dispositions de l'actuel article L. 121-2 résultant de la loi du 7 janvier 1983 précitée, en y remplaçant les schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale et les plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme.

Il applique à la décentralisation des documents d'urbanisme les principes généraux du transfert de certaines compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Les dépenses entraînées par les études et l'établissement de ces documents sont donc prises en charge par les communes ou leurs groupements compétents pour leur élaboration. Les dépenses ainsi supportées, résultant d'un transfert de compétences, sont compensées par un transfert de ressources qui doivent évoluer comme la dotation globale de fonctionnement et couvrir intégralement les charges transférées.

Par ailleurs, il est précisé que les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement à la disposition des communes ou de leurs groupements pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme (notamment les cartes communales). Il s'agit principalement des directions départementales de l'équipement qui interviennent comme prestataires de services dans le cadre de conventions de mise à disposition, les personnels devant dans ce cas agir en concertation avec les autorités locales et suivre leurs instructions.

Le rapporteur tient à souligner que l'élaboration de documents d'urbanisme peut être coûteuse pour les petites communes ; en outre, certaines d'entre elles peuvent être en réelle difficulté lorsque les directions départementales de l'équipement ne sont pas disponibles ou manquent de personnel. Il souhaite donc savoir quelles sont les intentions du Gouvernement pour pallier ce problème.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 84**) et a *rejeté* l'amendement n° 23 de M. Pierre Micaux.

Article L. 121-8 du code de l'urbanisme

**Effets généraux de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité
de documents locaux d'urbanisme**

Cet article reprend de manière quasi identique les dispositions contenues dans l'actuel article L. 125-5 du code de l'urbanisme, tout en les adaptant pour tenir compte de la création des nouvelles catégories de documents d'urbanisme qui remplacent les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols.

Il est donc prévu que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale, d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme équivalent immédiatement antérieur.

L'actuel article L. 125-5 du code de l'urbanisme dispose, par ailleurs, que si le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent constate, par délibération, que les dispositions du plan d'occupation des sols antérieur au plan d'occupation des sols annulé ou déclaré illégal sont illégales par suite de changements intervenus dans les circonstances de fait ou de droit, les règles générales de l'urbanisme prévues dans le code sont applicables.

Cette dernière disposition n'a plus lieu d'être concernant les plans locaux d'urbanisme, car ces derniers, contrairement aux plans d'occupation des sols, pourront être abrogés.

L'actuel article L. 123-4-1 du code de l'urbanisme, qui dispose qu'« un plan d'occupation des sols ne peut être abrogé », est en effet abrogé par le projet de loi qui, dans son article 3, propose une rédaction globale du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme, désormais relative aux plans locaux d'urbanisme. Ces derniers pourront donc être abrogés en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité de leurs dispositions.

Un problème demeure cependant. En effet, si un schéma de cohérence territoriale est annulé ou déclaré illégal, se pose la question de la validité du plan d'occupation des sols, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale compris dans son périmètre. Ceux-ci peuvent en effet contenir des dispositions incompatibles avec celles du schéma directeur immédiatement antérieur au schéma de cohérence territoriale annulé ou déclaré illégal. Le rapporteur souhaite obtenir des précisions quant aux mesures envisagées par le Gouvernement pour éviter ce genre de cas de figure.

En outre, la disparition du schéma de cohérence territoriale emporte application de la règle de la constructibilité limitée, prévue à l'article L. 122-2 du code l'urbanisme par l'article 2 du projet de loi. Il dispose en effet qu'« en l'absence de schéma de cohérence territoriale applicable, les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation ». Un plan local d'urbanisme couvert par un schéma de cohérence territoriale pourrait donc contenir, en toute régularité, des dispositions ouvrant de telles zones à l'urbanisation ; ces dispositions deviendraient irrégulières du seul fait de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du schéma de cohérence territoriale.

Article L. 121-9 du code de l'urbanisme

Conditions d'application du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme

Les conditions d'application de ce chapitre seront déterminées par des décrets en Conseil d'Etat. Il est prévu que ces derniers précisent la nature des projets d'intérêt général qui s'imposent aux documents d'urbanisme ; notamment, il est précisé qu'ils doivent avoir un caractère d'utilité publique. Cela permet de donner à cette précision une base législative, la nécessité du caractère d'utilité publique relevant jusqu'ici du domaine réglementaire (actuel article R. 121-13 du code de l'urbanisme). Il revient également à ces décrets de fixer la liste des opérations d'intérêt national, qui sont mentionnées, ainsi que les projets d'intérêt général, dans l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme (*voir supra*).

M. Alain Cacheux a retiré un amendement de coordination.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Après l'article 1^{er}

La commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini visant à ce que l'exception d'illégalité ne puisse être invoquée à l'encontre des documents locaux d'urbanisme à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de leur entrée en vigueur.

Article 2

Schémas de cohérence territoriale (SCT)

Les schémas de cohérence territoriale constituent une nouvelle catégorie de documents d'urbanisme destinée à remplacer les actuels schémas directeurs qui se sont rapidement révélés inadaptés.

Une des critiques récurrentes qui leur est adressée concerne tout d'abord leur dévoiement par rapport à leur objet initial. Ces schémas, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, « déterminent la destination générale des sols, et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation ».

Ces dispositions ont donné lieu, en pratique, à l'élaboration de schémas très directifs en termes de différenciation de zones, alors qu'ils devaient se borner à définir la destination générale des sols. Ils ont donc été élaborés de manière extrêmement détaillée, à tel point qu'ils en sont parfois devenus presque aussi précis que les plans d'occupation des sols, en adoptant le travers de ces derniers, à savoir la mise en place d'un zonage statique ne prenant pas en compte le caractère nécessairement dynamique du développement urbain. Notamment, l'insuffisante prise en compte des déplacements et des transports en commun occulte des éléments aujourd'hui essentiels dans le cadre des projets urbains.

En outre, ces schémas sont actuellement très critiqués pour les difficultés rencontrées lors de leur élaboration ou de leur révision. Ces procédures étant lourdes, elles ont conduit les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements à éviter, autant que faire se peut, de réviser leurs schémas directeurs. Ceux-ci ont donc vieilli et n'ont pas été adaptés aux évolutions urbanistiques des vingt dernières années. Environ un tiers d'entre eux a été élaboré dans les années 1970 et n'a pas été révisé depuis. Dès lors, il ne faut pas s'étonner qu'ils soient qualifiés d'obsolètes. Des communes se sont ainsi trouvées dans des situations très inconfortables et ont parfois dû s'écarter délibérément des schémas directeurs lors de l'élaboration de leurs plans d'occupation des sols, afin de promouvoir leur développement et de favoriser l'implantation d'activités économiques.

Les difficultés de révision des schémas directeurs expliquent donc pour une grande part cette situation de quasi blocage. Elles sont certes dues à la lourdeur et à la complexité de la procédure, qui peut durer plusieurs années. Surtout, elles sont liées au fait que les schémas directeurs ont été élaborés par des établissements publics de coopération intercommunale non

pérennes. Dès lors, toute révision d'un schéma donne lieu, en pratique, à la nécessité de créer un établissement public *ad hoc*.

Le bilan que l'on peut tirer de l'expérience des schémas est donc décevant. C'est pourquoi cet article les remplace par un nouveau document d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale (SCT).

Celui-ci doit permettre de fixer les orientations stratégiques d'un territoire. Il rompt donc avec le « super plan d'occupation des sols » que constituait le schéma directeur lorsqu'il déterminait la destination des sols quasiment à la parcelle. Il s'agit d'un véritable changement de nature : le schéma de cohérence territoriale doit donner un cadrage sur une zone géographique, en prenant en compte l'ensemble des fonctions urbaines et notamment les déplacements.

Ces schémas devront être élaborés dans un souci de cohérence territoriale ; leur périmètre sera donc d'un seul tenant et sans enclave. Les plans locaux d'urbanisme devront être compatibles avec eux et une commune non couverte par un schéma de cohérence territoriale ne pourra ouvrir à l'urbanisation des secteurs non urbanisés, afin que les choix stratégiques retenus par le schéma ne soient pas mis en cause par les actions de communes qui sont limitrophes de son périmètre.

Enfin, les règles de procédure s'appliquant à l'élaboration, à la modification ou à la révision des schémas de cohérence territoriale sont simplifiées par rapport à celles encadrant les schémas directeurs. Pour améliorer encore plus leur souplesse, il est prévu qu'un établissement public de coopération intercommunale sera chargé de l'élaboration, du suivi et de la révision du schéma. Il s'agira donc d'une structure pérenne qui permettra d'apporter, le plus rapidement possible, les modifications estimées nécessaires au schéma de cohérence territoriale, pour que celui-ci permette le développement harmonieux des collectivités dont il couvrira le territoire.

CHAPITRE II

Schémas de cohérence territoriale

Article L. 122-1 du code de l'urbanisme

Définition et contenu des schémas de cohérence territoriale

Le *premier alinéa* de cet article détermine l'objet général des schémas de cohérence territoriale : ceux-ci doivent fixer « les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés ». Cette formule donne lieu à des précisions dans les alinéas suivants.

Il s'agit donc de rompre avec la pratique des schémas directeurs. Les schémas de cohérence territoriale n'ont pas vocation à se substituer aux plans locaux d'urbanisme en définissant un zonage détaillé et statique, élaboré dans une perspective essentiellement foncière. Ils n'ont pas à déterminer « la destination générale des sols » à l'échelle de l'agglomération sur un horizon de dix ans. Au contraire, il leur revient de tracer les grandes lignes de l'aménagement des territoires qu'ils couvrent, sans se limiter à un noyau central donnant lieu à intercommunalité.

Leur contenu est donc plus large et moins directif que celui des schémas directeurs. Ils doivent déterminer des orientations fondamentales ; surtout, ces orientations ne concernent pas l'affectation des sols, qui donne nécessairement lieu à un zonage, mais l'aménagement de territoires. Ils fixent donc non seulement des orientations stratégiques en termes d'urbanisation future et d'espaces à protéger, mais aussi en termes de restructuration urbaine, d'implantations d'activités économiques ou d'intérêt général ou de politique locale de transports collectifs. L'objectif est de faire de ces schémas des instruments de planification stratégique à une échelle territoriale cohérente et qui prennent en compte toutes les facettes de l'aménagement des territoires qu'ils couvrent.

Le même alinéa précise, par ailleurs, que ces schémas sont soumis au respect des principes énoncés dans les articles L. 110 et L. 1241 du code de l'urbanisme, qui s'imposent à l'ensemble des documents d'urbanisme créés par le projet de loi. Ils doivent donc avoir pour objectif d'assumer les équilibres entre le développement urbain, la préservation des espaces non urbanisés en respectant les objectifs du développement durable, la mixité urbaine et sociale et être élaborés dans un souci d'utilisation économe de l'espace.

C'est ainsi qu'il revient aux schémas de cohérence territoriale de contenir des dispositions plus ou moins précises selon l'objet auquel elles s'appliquent :

– ils « fixent les orientations générales » pour l'organisation de l'espace et la restructuration des espaces urbanisés (*deuxième alinéa*). Ces orientations doivent donc être élaborées selon le principe de la réutilisation de l'espace urbain existant, par exemple par la réurbanisation de friches délaissées. Les schémas constitueront donc un instrument de mise en œuvre du principe d'utilisation économe de l'espace ;

– ils « déterminent les grands équilibres » entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. L'emploi de termes très généraux est ici volontaire, afin d'éviter que les schémas de cohérence territoriale deviennent trop détaillés quant à l'affectation des sols. La détermination des grands équilibres entre différentes catégories d'espaces doit au contraire avoir un caractère prospectif et être entendue comme une mise en regard de leurs usages respectifs qui doit donner lieu à un bilan équilibré ;

– ils « déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger » (*troisième alinéa*) et peuvent en outre en « définir la localisation ou la délimitation ». Les dispositions des schémas peuvent donc, le cas échéant, avoir un caractère détaillé plus prononcé lorsqu'elles ont un objectif de protection. Les schémas de cohérence territoriale peuvent aller jusqu'à la délimitation des espaces à protéger, ce qui est plus précis qu'une simple localisation, puisqu'il s'agit alors de définir les périmètres des espaces donnant lieu à protection. Si les schémas n'ont pas vocation à être trop directifs, il ne s'agit pas non plus d'en faire des documents « mous » ;

– ils « fixent les politiques publiques d'aménagement urbain » (*quatrième alinéa*). Dans ce cadre, ils doivent couvrir l'intégralité du fonctionnement urbain. Ils fixent donc des objectifs en matière d'habitat, dans le respect du principe de mixité urbaine et sociale, mais aussi en matière de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises et de stationnement des véhicules. L'objectif est donc bien d'assurer une cohérence : cohérence territoriale, comme nous le verrons plus loin, mais aussi cohérence fonctionnelle, puisque les schémas de cohérence territoriale doivent traiter l'ensemble des éléments constitutifs de l'aménagement urbain. Notamment, ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transports. Il convient de noter que les schémas, s'ils ont un contenu large, puisqu'ils fixent les objectifs des politiques publiques d'aménagement urbain, n'en restent pas moins soumis aux principes énoncés à l'article L. 1242 du code de l'urbanisme. Ils doivent donc prendre en compte les projets d'intérêt général ainsi que les opérations d'intérêt national lorsqu'ils définissent les

grands projets d'équipement et de services. En outre, il n'est pas inutile de préciser que les schémas ne peuvent définir les objectifs décrits ci-dessus qu'en ce que ces derniers s'inscrivent dans leur périmètre ;

– ils « fixent les objectifs de desserte en transports collectifs » (*cinquième alinéa*). Il s'agit, là encore, de faire prendre en compte par les schémas de cohérence territoriale une dimension trop souvent occultée par les schémas directeurs. C'est pourquoi il revient à ces derniers d'établir un lien fort entre le développement urbain et la politique locale des transports. Il est donc prévu que ces schémas doivent préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritairement dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Cette disposition peut paraître de simple bon sens ; reste que son application devrait permettre d'éviter que soient créées de toutes pièces des zones d'activité économique ou d'habitat marginalisées, comme cela été trop souvent le cas ;

– ils « précisent les conditions » dans lesquelles, pour atteindre cet objectif, « l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines, peuvent, le cas échéant, être subordonnées » à deux conditions :

- d'une part, la création de dessertes en transports collectifs ;
- d'autre part, l'utilisation au préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. Ce dernier point répond tant à l'exigence d'utilisation économe de l'espace qu'au souci de cohérence fonctionnelle et territoriale.

Ces précisions ne doivent pas, pour autant, donner lieu à des schémas de cohérence territoriale trop directifs. Ceux-ci doivent traduire les objectifs des politiques locales de déplacements et plus largement, les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires qu'ils couvrent. S'ils peuvent chercher un certain degré de précision dans leurs dispositions, lorsqu'elles sont destinées à assurer la protection de certains espaces, ils n'ont, dans les autres cas, qu'à fixer des objectifs. Toute dérive vers un schéma trop directif dans la détermination de ces objectifs serait donc illégale et sanctionnée comme telle par le juge. Le schéma de cohérence territoriale a vocation à établir une cohérence entre une politique générale, s'inspirant des principes de l'article L. 121-1, des politiques sectorielles (grâce aux plans de déplacements urbains ou aux programmes locaux de l'habitat par exemple) et des documents d'urbanisme locaux. Il n'a donc pas à avoir pour ambition d'être un « super-POS ».

Les schémas de cohérence territoriale sont par ailleurs soumis à des exigences de compatibilité, au-delà de celles énoncées aux articles L. 110 et

L. 121-1 du code de l'urbanisme (principes généraux) et à l'article L. 1242 du même code (projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national).

Aux termes du *sixième alinéa*, ils doivent, en premier lieu, comprendre un chapitre relatif à l'équipement commercial, « compatible » avec les schémas de développement commercial. Ceux-ci ont été introduits à l'article 28 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi « Royer », par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

Ces schémas en sont pour l'instant au stade expérimental, selon deux démarches distinctes : d'une part, une expérimentation collective, confiée à la Fédération nationale des agences d'urbanisme ; d'autre part, une série d'expérimentations individuelles.

Ces schémas expérimentaux présentent généralement un inventaire des équipements commerciaux existants. Pour autant, leurs contenus sont extrêmement variés selon les sites ayant donné lieu à expérimentation, même s'il est aujourd'hui admis qu'ils ont pour objet de définir les objectifs précis d'évolution des équipements commerciaux. En outre, le choix du périmètre de ces schémas donne lieu à débat, car il n'est encadré par aucune règle de procédure. Il est donc délicat d'imposer aux schémas de cohérence territoriale une exigence de compatibilité avec de tels documents.

Les schémas de développement commercial sont pourtant une préoccupation ancienne, puisque l'article 25 de la loi dite « Royer » disposait que les rapports annexes des schémas directeurs devaient fixer, à titre prévisionnel, l'importance et la localisation des zones préférentielles d'implantation des différents équipements commerciaux et artisanaux. On retrouve la même disposition dans l'actuel article L. 1244 du code de l'urbanisme.

Le projet de loi utilise une formulation assez proche pour définir le contenu du chapitre des schémas de cohérence territoriale relatif à l'équipement commercial. Celui-ci doit préciser les « orientations applicables » aux localisations préférentielles des commerces dans l'agglomération. Ce chapitre a donc une vocation plus généraliste que les rapports annexes des schémas directeurs qui fixaient la localisation de zones préférentielles.

En outre, le même alinéa dispose que ce chapitre des schémas de cohérence territoriale doit préciser les conditions de réalisation des aires de stationnement accompagnant les commerces. Ce dernier point est à mettre en regard avec le IV de l'article 20 du projet de loi qui limite l'emprise au

sol des surfaces affectées à ces aires de stationnement à une fois et demie l'emprise au sol des bâtiments affectés au commerce. Les schémas de cohérence territoriale devront donc traiter de manière générale l'urbanisme commercial, en compatibilité avec les schémas de développement commercial.

Ils doivent par ailleurs « prendre en compte » les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics (*septième alinéa*). Il s'agit là de la même formulation que celle utilisée dans le quatrième alinéa de l'actuel article L. 1221 du code de l'urbanisme concernant les schémas directeurs. L'exigence de compatibilité est ici moindre que celle requise à l'égard des schémas de développement commercial, puisqu'il ne s'agit que d'une simple « prise en compte » que l'on peut interpréter comme l'absence de contrariété majeure qui compromettrait la réalisation des programmes d'équipement visés à cet alinéa.

Le *huitième alinéa* reprend les dispositions du cinquième alinéa de l'actuel article L. 121-2. Il est donc prévu que pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur. Ceux-ci doivent donc être établis dans le cadre des orientations fixées par le schéma de cohérence territoriale et doivent les respecter ; ils sont élaborés selon la même procédure que les schémas de cohérence territoriale. Leur objet est de détailler et de préciser le contenu du schéma de cohérence territoriale pour une partie déterminée du territoire couvert par ce dernier ; ils ne peuvent donc le remettre en cause. Ils n'ont pas, par ailleurs, vocation à se substituer aux plans locaux d'urbanisme qui sont plus précis et détaillés.

Des exigences de compatibilité avec les schémas de cohérence territoriale s'exercent par ailleurs sur un certain nombre d'actes, documents ou opérations dont la nature est précisée, ce qui constitue une nouveauté par rapport à la rédaction du dernier alinéa de l'article L. 1221 aux termes duquel « les programmes et les décisions administratives qui concernent [les schémas directeurs] doivent être compatibles avec leurs dispositions ».

C'est le cas des autorisations d'exploitation commerciale visant les projets dont l'objet est de créer ou étendre des magasins de commerce de détail ou des ensembles commerciaux d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés. Ces autorisations, prévues à l'article 29 de la loi « Royer » et délivrées par les commissions départementales d'équipement commercial, doivent « prendre en compte » les orientations des schémas de cohérence territoriale, ce qui paraît plus pertinent que d'imposer à ces derniers la compatibilité avec des schémas de développement commercial qui n'en sont qu'au stade expérimental.

Le dernier alinéa de cet article impose une exigence de compatibilité des programmes locaux de l'habitat (PLH), des plans de déplacements urbains (PDU), des plans locaux d'urbanisme, des cartes communales, des documents d'urbanisme en tenant lieu, des opérations foncières et des opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.

Il s'agit là d'une évolution confortant la place des schémas de cohérence territoriale. En effet, l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation précise que les PLH doivent simplement tenir compte des options d'aménagement déterminées par les schémas directeurs. Concernant les PDU, l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs précise que ces derniers doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur. Le même régime s'applique donc désormais à l'égard des schémas de cohérence territoriale.

S'agissant des autres documents locaux devant être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale, il s'agit :

- des plans locaux d'urbanisme : ils suivent donc le même régime que les plans d'occupation des sols vis-à-vis des schémas directeurs, comme le dispose l'article R. 122-27 du code de l'urbanisme. Cette précision a donc valeur législative pour les plans locaux d'urbanisme ;

- des cartes communales : c'est une nouveauté, les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU) n'étant pas mentionnées dans l'article R. 122-27 ;

- des opérations foncières : il s'agit là encore d'une nouveauté. Aux termes de l'article R. 122-27 du code de l'urbanisme, ne sont soumis à l'exigence de compatibilité avec les schémas directeur que les projets d'acquisitions foncières des collectivités publiques, des établissements publics et de leurs concessionnaires. Le projet de loi impose à l'ensemble des opérations foncières, publiques ou privées, d'être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale ;

- des opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat : elles ne sont pas encore définies. D'après les informations fournies au rapporteur, elles devraient concerner les zones d'aménagement concerté, comme cela est actuellement le cas pour les schémas directeurs ; elles devraient également inclure les zones d'aménagement différé.

La place des schémas de cohérence territoriale est donc confortée par rapport à celle des schémas directeurs dans la hiérarchie des documents locaux. Pour autant, le projet de loi n'impose qu'une exigence de

« compatibilité », notion dont il n'existe aucune définition objective, et dont l'appréciation revient, en définitive, au juge, l'idée générale étant que la compatibilité se distingue de la conformité en ce qu'elle implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre les documents visés.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 34 de M. François Vannson. Puis elle a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, sous-amendé par le rapporteur, et visant à ce que les schémas de cohérence apprécient les incidences prévisibles des orientations fondamentales de l'aménagement du territoire sur l'environnement (**amendement n° 85**). La commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Michel Vaxès et a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant la rédaction des quatrième, cinquième et sixième alinéas de cet article et supprimant l'exigence de compatibilité des schémas de cohérence territoriale avec les schémas de développement commercial (**amendement n° 422**). Par conséquent, sont devenus sans objet :

- un amendement de M. Daniel Marcovitch ;
- trois amendements de M. Marc-Philippe Daubresse ;
- deux amendements de M. Michel Vaxès ;
- deux amendements de M. Jean Proriol ;
- deux amendements de M. Jean-Michel Marchand ;
- deux amendements de M. François Vannson (amendements n°^{os} 35 et 6) ;
- un amendement de M. Jean-Jacques Filleul.

M. Jean-Michel Marchand a retiré deux amendements. Puis, la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol.

La commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux visant à ce que les schémas de cohérence territoriale soient compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux (**amendement n° 86**). Puis la commission a *rejeté* l'amendement n° 36 de M. François Vannson et un amendement de M. André Santini. Elle a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès, sous-amendé par M. Daniel Marcovitch, visant à ce que les schémas de cohérence territoriale puissent être complétés par des schémas de secteur, à Paris, Lyon et Marseille dans les arrondissements (**amendement n° 87**). Puis la commission a *adopté* deux amendements identiques de MM. Patrick Rimbert (**amendement n° 88**) et François Vannson (amendement n° 37) visant à supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article. Un amendement de M. Michel Vaxès est alors devenu sans objet.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 57 de M. Jacques Desallangre puis a *adopté* un amendement du rapporteur visant à imposer aux schémas de développement commercial une exigence de compatibilité avec les schémas de cohérence territoriale (**amendement n° 89**). Elle a ensuite *adopté* deux amendements identiques rédactionnels du rapporteur et de M. Michel Vaxès (**amendement n° 90**). Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur étendant aux autorisations d'implantation de multiplexes l'exigence de prise en compte des orientations des schémas d'orientation territoriale (**amendement n° 91**).

Article L. 122-2 du code de l'urbanisme

**Constructibilité limitée en l'absence de schéma
de cohérence territoriale**

Cet article constitue une des innovations les plus importantes proposées par le projet de loi pour limiter l'étalement urbain dispersé et éviter que ne se multiplient les zones de mitage.

Son *premier alinéa* énonce le principe général selon lequel, en l'absence de schéma de cohérence territoriale applicable, les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation. Un principe similaire existe actuellement concernant les communes non couvertes par un POS (article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme), selon lequel sont inconstructibles les terrains situés « en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune ». Dans ce cas, les autorités compétentes (préfet ou maire) sont tenues de refuser les permis de construire ou de bâtir sur ces terrains et d'y délivrer des certificats d'urbanisme négatifs ; ils ont compétence liée.

Pour autant, la règle de la constructibilité limitée n'interdit pas de façon absolue toute construction dans ces parties. Aux termes de l'article L. 111-1-2 précité, certaines constructions sont autorisées :

– en raison de leur nature : il s'agit de l'adaptation, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes, des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en œuvre de ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ainsi que des constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

– en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour la commune : il s'agit d'une catégorie de constructions définies de manière moins précise. Elles doivent donner lieu à délibération motivée du conseil municipal, ne

pas porter atteinte aux espaces sauvegardés ou protégés et respecter les principes de fond énoncés par l'article L. 110 du code de l'urbanisme et les lois d'aménagement et d'urbanisme relatives aux zones de montagne et de littoral.

De la même manière, il est prévu, au *deuxième alinéa*, qu'il peut être dérogé à l'interdiction de construire dans les zones d'urbanisation future délimitées par les PLU en l'absence de schéma de cohérence territoriale. Cette exception n'est possible que s'il s'agit d'une « extension limitée » de l'urbanisation. Dans ce cas, elle peut être prévue par les PLU et les cartes communales avec l'accord du préfet, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture. Ces avis garantissent ainsi que les espaces agricoles, les espaces naturels, sites et paysages ne souffriront pas d'une extension urbaine prenant la forme d'un « mitage ».

La notion d'extension limitée peut sembler vague, mais elle a déjà donné lieu à une jurisprudence abondante car elle apparaît dans l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, aux termes duquel « l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs (...) doit être justifiée et motivée dans le plan d'occupation des sols ».

La notion d'extension limitée recouvre bien entendu la taille de l'opération envisagée, en fonction de l'importance du nombre de mètres carrés autorisés, du nombre de constructions prévu, ou encore de la densité du projet. Elle a donné cependant lieu à l'annulation d'opérations de moindre importance, en considération de l'urbanisation existante, des densités voisines, de la localisation du projet et des caractéristiques topographiques de la partie de territoire concernée ou des caractéristiques physiques du terrain. Le préfet sera donc tenu de prendre en compte ces éléments lorsqu'il donnera ou refusera son accord à une extension limitée prévue par un plan local d'urbanisme en l'absence de schéma de cohérence territoriale.

Cet article prévoit, par ailleurs, dans son *troisième alinéa*, qu'il peut également être dérogé à l'interdiction d'urbaniser lorsqu'un périmètre de schéma de cohérence territoriale a été arrêté, le projet de schéma n'ayant quant à lui pas encore été arrêté, avec l'accord de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de l'élaboration, de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma. L'intervention de cet établissement public permettra en effet de veiller à ce que les projets d'urbanisation d'une commune comprise dans le schéma soient compatibles avec ce dernier. Il n'y a donc pas lieu d'appliquer le principe général d'interdiction d'urbaniser

qui a pour objectif d'éviter que les options du schéma ne soient pas compromises par les actions de communes extérieures à son périmètre.

Cet article précise, en outre, dans son *quatrième alinéa*, que les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ainsi que le schéma d'aménagement de la Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale pour l'application de la règle de la constructibilité limitée énoncée par cet article. Cette disposition se justifie par les statuts particuliers de ces régions, dont les schémas directeurs dérogent au droit commun.

Enfin, il est prévu que la règle de la constructibilité limitée énoncée dans cet article sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2002, afin de permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de se doter d'un schéma de cohérence territoriale.

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article de M. Serge Poignant après que M. Alain Cacheux eut retiré un amendement identique. Puis la commission a *rejeté* un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse et un amendement de M. Jean Proriol. Elle a *adopté* un amendement du rapporteur étendant l'interdiction d'urbaniser en l'absence de schéma de cohérence territoriale aux zones naturelles (**amendement n° 92**). M. Daniel Marcovitch a alors retiré un amendement. Puis M. Jean-Michel Marchand a présenté un amendement visant à subordonner l'extension limitée de l'urbanisation, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, lorsqu'une commune est couverte par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, à une demande motivée de la commune et un avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture qui apprécie l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles. Le rapporteur a proposé de sous-amender cette disposition en supprimant l'obligation de motivation de la demande par la commune, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme devant constituer une motivation suffisante. La commission a *adopté* ce sous-amendement, puis l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 93**). Les amendements n^{os} 38 et 39 de M. François Vannson sont alors devenus sans objet.

La commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 299**) et a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand. Puis, elle a examiné un amendement du rapporteur visant à exclure de l'interdiction d'urbaniser en l'absence de schéma de cohérence territoriale les communes situées à plus de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population et à plus de 15 km du rivage de la mer. MM. Serge

Poignant, Eric Doligé et Jean-Marie Morisset ont estimé que ce dispositif était mauvais, notamment en raison du critère de distance ainsi proposé. Ils ont déploré qu'il entrave l'urbanisation des communes et se sont interrogés sur la pertinence du périmètre à partir duquel cette distance est calculée ; ils ont critiqué de manière plus générale le principe même d'interdiction d'urbaniser en l'absence de schéma de cohérence territoriale. M. Léonce Deprez s'est au contraire réjoui que le projet de loi incite les communes à entrer dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale. M. Alain Cacheux s'est déclaré favorable à l'amendement du rapporteur dont il a estimé qu'il permettait d'assouplir la règle de la constructibilité limitée tout en prenant en compte la nécessité d'éviter une urbanisation anarchique à la périphérie des agglomérations. MM. Daniel Vachez et François Brottes ont également soulevé le problème du périmètre visé par cet amendement en demandant s'il s'agissait de celui du schéma de cohérence territoriale ou de celui de l'agglomération car notamment, des problèmes peuvent se poser en cas d'extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

En réponse, le rapporteur a précisé les points suivants :

– il est clair que le projet de loi a pour objectif d'inciter les communes à entrer dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, par le biais de la règle de la constructibilité limitée. Cette règle est d'ailleurs assouplie lorsqu'il existe un établissement public de coopération intercommunale et lorsque le périmètre du schéma a déjà été délimité. Pour autant, ce dispositif semble trop contraignant pour les communes n'ayant pas vocation à entrer immédiatement dans le schéma, d'où cet amendement ;

– la distance de 15 km devrait permettre que les communes périphériques d'une agglomération n'optent pas pour une stratégie d'urbanisation contraire à celle de ladite agglomération ; cette distance, concernant le rivage de la mer, répond au légitime souci de maîtriser l'urbanisation dans un environnement sensible ;

– l'objectif de cet amendement est donc que toutes les communes appartenant à un même bassin de vie ou à un même « territoire vécu », cette notion ayant été introduite par la DATAR, constituent à terme un schéma de cohérence territoriale ; les autres communes doivent pouvoir procéder à leur urbanisation comme elles l'entendent.

M. François Brottes ayant proposé de sous-amender cet amendement afin que soit également exclues du champ de l'interdiction d'urbaniser les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale et situées, en zone de montagne, à plus de 8 km de la périphérie d'une agglomération, le rapporteur a estimé qu'une telle disposition, si elle était intéressante, nécessitait une réflexion plus approfondie. La commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 94**).

Article L. 122-3 du code de l'urbanisme

**Initiative de l'élaboration et périmètre des schémas
de cohérence territoriale**

Le **paragraphe I** de cet article dispose que le schéma de cohérence territoriale est élaboré « à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents ». Il s'agit là d'un véritable renforcement de la décentralisation par rapport à la procédure actuelle encadrant les schémas directeurs.

En effet, l'actuel article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme prévoit que lorsque l'élaboration ou la modification d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur par un établissement public de coopération intercommunale est rendue nécessaire pour l'application locale des directives territoriales d'aménagement et, en leur absence, des lois d'aménagement et d'urbanisme ou pour la réalisation d'un projet d'intérêt général, elle peut être demandée par le préfet. Si dans un délai de deux ans, le projet de schéma n'a pas été élaboré, le préfet peut décider son élaboration et procéder à son établissement. Dans ce cadre, la procédure correspond pratiquement à l'ancienne procédure conjointe antérieure à la décentralisation puisque la participation des communes se limite alors à la préparation du projet de schéma, la conduite de la procédure et l'approbation relevant de l'Etat seul. Il n'en est plus de même pour les schémas de cohérence territoriale, dont l'initiative de l'établissement relève des seules communes ou de leurs groupements compétents.

Le **paragraphe II** de cet article impose des règles de fond au périmètre des schémas de cohérence territoriale. Aux termes du *premier alinéa*, ce périmètre doit délimiter un territoire « d'un seul tenant et sans enclave », dans un souci de cohérence territoriale. Il lui est donc appliqué la même exigence que celle concernant le périmètre des communautés d'agglomérations, des communautés urbaines et des communautés de communes et qui a été introduite par la loi n° 99586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il s'agit d'un critère particulièrement novateur qui devrait permettre d'établir des schémas géographiquement pertinents. Notons que cette disposition ne fait pas obstacle à l'exercice par les communes d'un droit de retrait du périmètre du schéma, en application du principe de libre administration des collectivités locales posé par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution.

Le même alinéa de ce paragraphe précise que ce périmètre « inclut, s'il y a lieu », la totalité du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, à savoir les communautés d'agglomérations, de communes ou

urbaines. Cette précision souscrit à l'objectif de cohérence territoriale qu'il convient d'atteindre, puisque les schémas de cohérence territoriale ont vocation, en application de l'article L. 122-1 examiné plus haut, à fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires qu'ils couvrent. Il serait ainsi incohérent d'élaborer un schéma sur une partie de communauté d'agglomération sans en couvrir la totalité du territoire, l'aménagement devant être conçu à une échelle territoriale pertinente.

C'est pourquoi, le *deuxième alinéa* du même paragraphe précise que le périmètre du schéma de cohérence territoriale doit tenir compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels. Concernant ces derniers, il est clair que leurs périmètres sont plus étendus que ce que seront probablement les périmètres des futurs schémas de cohérence territoriale. Pour autant, il conviendra que les périmètres des schémas ne soient pas absurdes par rapport à ceux des parcs ; rappelons qu'aux termes de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale.

En outre, le même alinéa dispose que le périmètre des schémas de cohérence territoriale doit également tenir compte des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Cette précision ne concerne que les périmètres déjà définis. Malgré cette restriction, on ne peut que s'interroger sur la contrariété éventuelle de cette disposition avec le dixième alinéa de l'article L. 122-1 qui prévoit que les PLH et les PDU doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale alors qu'il est précisé que le périmètre du schéma de cohérence territoriale doit prendre en compte les déplacements urbains, notamment entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces.

Cette exigence de compatibilité concerne certes le contenu de ces documents et non leur périmètre ; mais, compte tenu de leur objet même, contenu et périmètre sont fortement liés. Sur ce point, et plus généralement sur la question de la hiérarchie existant entre schémas de cohérence territoriale et documents locaux sectoriels, la rédaction du projet de loi est assez confuse.

Le **paragraphe III** de cet article précise la procédure de délimitation du périmètre des schémas de cohérence territoriale. Elle est assez proche de celle régissant la délimitation du périmètre des schémas directeurs et prévue à l'actuel article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme.

Concernant les schémas directeurs, le périmètre est arrêté par le préfet, sur proposition des conseils municipaux (majorité des deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou moitié au moins des communes représentant les deux tiers de la population totale) et après consultation des départements ainsi que des régions pour les ensembles de communes dépassant 10 000 habitants.

Le périmètre des schémas de cohérence territoriale est délimité de façon quasi similaire. La règle de la majorité des deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou l'inverse, est maintenue ; le pouvoir de proposition est élargi à l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération compétents, qui comptent pour autant de communes qu'ils comptent de communes membres pour le calcul de la majorité. La nouveauté consiste en l'introduction d'une minorité de blocage pour les communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schémas de cohérence territoriale ; en effet, la proposition de périmètre doit émaner du tiers au moins de ces communes, ce qui permet de préserver leurs intérêts qui pourraient être « écrasés » par ceux des EPCI. Les régions et les départements ne sont en revanche plus consultés.

On peut constater, au vu de ces dispositions, que :

- une commune ne souhaitant pas entrer dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale peut y être contrainte par le jeu des règles de majorité. C'était déjà le cas pour les schémas directeurs. Néanmoins, cette contrainte est atténuée par l'introduction d'une minorité de blocage ; les communes peuvent en outre exercer un droit de retrait prévu dans les articles L. 122-5 et L. 122-12 par le projet de loi ;

- le préfet ne peut pas proposer de périmètre pour un schéma de cohérence territoriale, seules les communes et leurs groupements ayant ce pouvoir d'initiative ;

- toute modification du périmètre du schéma de cohérence territoriale nécessite délibération des organes délibérants des communes et des EPCI compétents ;

- le périmètre est arrêté par le préfet. Celui-ci est tenu de respecter la proposition émanant des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI compétents, si le périmètre proposé respecte les conditions posées par le II de cet article. Dans le cas contraire, il ne peut arrêter, de sa seule initiative, un périmètre différent.

La commission a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès visant à ce que le schéma de cohérence territoriale soit élaboré en

concertation avec les populations concernées (**amendement n° 95**). Elle a *rejeté* les amendements n^{os} 24 de M. Pierre Micaux et 40 de M. François Vannson. Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Eric Doligé ; M. Michel Vaxès a alors retiré un amendement au contenu similaire. La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse et l'amendement n° 41 de M. François Vannson.

Article L. 122-4 du code de l'urbanisme

Établissement public du schéma de cohérence territoriale

Les schémas de cohérence territoriale, à la différence des schémas directeurs, sont non seulement élaborés, approuvés et révisés, mais également suivis par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte. La dissolution de ces derniers emporte l'abrogation du schéma de cohérence territoriale, ce qui constitue également une nouveauté par rapport au schéma directeur.

Cet article a des conséquences importantes quant à la viabilité des schémas de cohérence territoriale, l'objectif étant d'éviter toute dérive de ces derniers vers les caractéristiques des schémas directeurs qui se sont rapidement révélés obsolètes du fait des difficultés rencontrées pour les modifier ou les réviser.

Les textes n'ont en effet pas prévu de procédure spéciale de révision décentralisée des schémas directeurs ; c'est donc la procédure prévue pour l'élaboration qui s'impose. Comme les établissements publics chargés de leur élaboration ne sont pas chargés de leur suivi dans le temps, ils ne sont pas pérennes. Il est donc nécessaire, pour réviser un schéma directeur, d'en déterminer de nouveau le périmètre, de choisir un établissement public, puis de mettre à l'étude le schéma, de procéder aux consultations prévues, etc. La lourdeur de cette procédure, liée notamment à la constitution d'un établissement public, a rendu toute révision des schémas directeurs extrêmement difficile, d'où leur désuétude actuelle.

Les schémas de cohérence territoriale devraient en revanche être encadrés par une procédure de révision plus souple et plus simple, puisque l'établissement public chargé de leur élaboration sera pérenne. En outre, il est prévu que la dissolution de cet établissement emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi. Cela simplifie également la procédure qui s'applique actuellement à l'abrogation des schémas directeurs, puisqu'en l'absence de texte l'organisant, l'abrogation d'un schéma directeur par l'organe délibérant compétent doit être précédée et suivie des mêmes formalités que celles requises pour son élaboration.

Ce ne sera pas le cas des schémas de cohérence territoriale, une simple dissolution de l'établissement public suffisant désormais à emporter leur abrogation, sauf si un autre établissement en assure le suivi. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque suite à des élargissements successifs, une communauté d'agglomération s'étend sur la totalité du périmètre du schémas de cohérence territoriale. Le schéma ne sera pas abrogé du seul fait de la dissolution de l'établissement public du schéma de cohérence territoriale, la mission de suivi du schéma de cohérence territoriale que celui-ci assurait pouvant alors être accomplie par la communauté d'agglomérations. Cette disposition devrait donc permettre de modifier ou réviser le schéma de cohérence territoriale en tant que de besoin, grâce à une procédure simplifiée.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 96**), la commission a *rejeté* l'amendement n° 42 de M. François Vannson. Puis elle a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès visant à ce que l'approbation, le suivi et la révision du schéma de cohérence territoriale donnent lieu à une concertation avec les communes concernées (**amendement n° 97**). Puis la commission a *rejeté* un amendement du même auteur.

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme

**Extension et réduction du périmètre des schémas
de cohérence territoriale**

Cet article, dans son *premier alinéa*, traite de l'extension du périmètre des schémas de cohérence territoriale. Il prévoit que la décision d'extension du périmètre de l'établissement public du schéma de cohérence territoriale à un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale lui-même.

Il s'agit d'une simplification radicale par rapport à la procédure régissant l'extension du périmètre des schémas directeurs. Il faut, en effet, pour étendre un schéma directeur, procéder en deux étapes : d'abord réviser le schéma directeur, procédure dont on a vu qu'elle était extrêmement lourde ; puis décider d'étendre le périmètre de l'établissement public qui en a la charge.

Il est en outre précisé que cette décision d'extension doit être prise dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales. Elle doit donc recueillir l'approbation des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant

les deux tiers de la population totale ; pour le calcul de la majorité, les EPCI compétents comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de membres. Notons qu'à la différence de la procédure relative à l'établissement du périmètre du schéma de cohérence territoriale, il n'est pas prévu, pour l'extension de ce dernier, d'assurer une minorité de blocage aux communes non membres d'un EPCI.

Le *deuxième alinéa* de cet article est relatif à la réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale. Il institue une procédure similaire à celle prévue pour son extension : la décision de retrait d'une commune ou d'un ECPI de l'établissement public du schéma de cohérence territoriale emporte réduction du périmètre de ce dernier. La décision de retrait doit intervenir dans les mêmes conditions que la décision d'extension.

Notons qu'il n'est pas prévu que la révision du périmètre du schéma emporte décision de réviser le contenu de ce dernier. Dans les faits, il appartiendra aux communes et aux EPCI concernés d'apprécier si la modification du périmètre rend nécessaire de réviser le contenu du schéma, en application des principes de la décentralisation.

Article L. 122-6 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Association des services de l'État à l'élaboration
du projet de schéma de cohérence territoriale**

Cet article modifie profondément le mode d'association de l'Etat à l'élaboration des schémas. Il prévoit en effet que cette association a un caractère facultatif : elle a lieu soit à l'initiative du président de l'établissement public du schéma de cohérence territoriale, soit à la demande du préfet.

Cette disposition rompt avec la procédure s'appliquant actuellement aux schémas directeurs. En effet, le huitième alinéa de l'actuel article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme dispose expressément que l'établissement public de coopération intercommunale associe l'Etat à l'élaboration du projet de schéma directeur ; cette association est donc obligatoire.

La rédaction proposée par le projet de loi a deux avantages. D'une part, elle renforce la décentralisation de l'élaboration des projets de schémas de cohérence territoriale, tout en laissant la possibilité, si besoin est, de recourir aux services de l'Etat. D'autre part, elle simplifie la procédure applicable et réduit d'autant les recours contentieux susceptibles d'intervenir. Le caractère systématique de l'association des services de l'Etat a en effet pour inconvénient majeur de multiplier les formalités

(établissement d'une liste des services concernés, envoi des convocations) qui, si elles ne sont pas intégralement respectées (convocation d'un service ne figurant pas sur la liste, par exemple), peuvent donner lieu à recours et sont finalement des facteurs d'instabilité juridique.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès, un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse et deux amendements de M. Eric Doligé.

Article L. 122-7 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Personnes entendues au cours de l'élaboration
des schémas de cohérence territoriale**

Cet article précise les dispositions prévues aux articles L. 1244 et L. 121-5 du code de l'urbanisme, relatifs aux personnes associées ou consultées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le *premier alinéa* prévoit que sont entendus, à leur demande, le président du conseil régional, le président du conseil général ou leurs représentants, par l'établissement public, au cours de l'élaboration du schéma. Notons que l'article L. 121-4 dispose que les régions et les départements sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale. Ainsi, outre le fait qu'ils peuvent être entendus à leur demande, les présidents du conseil régional et du conseil général sont informés du lancement de la procédure d'élaboration des schémas de cohérence territoriale.

Le *deuxième alinéa* précise que sont également entendus, à leur demande, les autres EPCI intéressés ainsi que les organismes mentionnés à l'article L. 121-4. Il s'agit donc des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, des organismes de gestion des parcs naturels régionaux ainsi que des organismes consulaires et des chambres d'agriculture qui y sont énumérés. Ne sont donc pas visées les associations agréées d'usagers ou de protection de l'environnement. Il est en effet prévu de les consulter sur le projet de schéma une fois qu'il a été arrêté (article L. 122-8 du code de l'urbanisme).

Outre ces personnes qui peuvent être entendues à leur demande, il est prévu que le président de l'établissement public du schéma de cohérence territoriale peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement. Le président n'est donc pas lié et la décision d'engager ces consultations relève de sa seule appréciation. On constate d'ailleurs que leur champ est relativement large : les associations

visées n'ont pas à être agréées et l'emploi du terme organisme permet de recouvrir toutes les structures qui n'ont pas la forme associative (sociétés commerciales, établissements publics ou sociétés d'économie mixte, par exemple).

Le dispositif proposé permet ainsi d'éviter tout formalisme excessif, comme il a été vu dans le commentaire des articles L. 1244 et L. 121-5 ; cela devrait rendre l'élaboration et la révision des schémas de cohérence territoriale plus aisée que celle des schémas directeurs et réduire d'autant les risques de recours contentieux portant sur la procédure, puisque l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale n'a plus à définir les modalités de l'association des personnes autres que l'Etat.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Eric Doligé, un amendement de M. Jean Proriol ainsi qu'un amendement de M. Michel Vaxès. Puis, M. Michel Vaxès a présenté un amendement visant à ce que soit organisé un débat public au cours de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Le rapporteur ayant signalé qu'il proposait plus loin un amendement poursuivant le même objectif, M. Michel Vaxès a déclaré qu'il retirait son amendement et qu'il se déclarait favorable à l'amendement du rapporteur. Puis la commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès.

Article L. 122-8 (nouveau) du code de l'urbanisme

Transmission pour avis du projet de schéma arrêté

Le projet de schéma de cohérence est arrêté, dans les mêmes conditions que le projet de schéma directeur, par délibération de l'établissement public chargé de son élaboration (*premier alinéa*).

Il est alors transmis pour avis aux personnes qui ont été consultées ou associées à son élaboration, c'est-à-dire :

- les communes et les groupements de communes membres de l'établissement public (comme pour les schémas directeurs) ;
- le préfet, la région, le département (*idem*) ;
- les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et les autorités d'organisation des transports urbains, ce qui constitue une nouveauté concernant ces dernières ;
- les chambres consulaires et chambres d'agriculture mentionnées à l'article L. 121-4 (comme pour les schémas directeurs) ;

– la commission spécialisée du comité de massif lorsque le projet de schéma comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles (UTN) telles que définies par l'article L. 145-9 du code de l'urbanisme. Est considérée comme UTN toute opération de développement touristique en zone de montage ayant pour objet ou pour effet de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge, ou en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale ou des paysages et équilibres naturels ; il en est de même lorsque cette opération entraîne une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8 000 mètres carrés ou un renforcement significatif des remontées mécaniques. La transmission pour avis du projet de schéma à la commission spécialisée du comité de massif était également prévue pour les schémas directeurs.

Comme dans le cas des schémas directeurs, ces personnes disposent alors d'un délai de trois mois après transmission du schéma de cohérence territoriale pour transmettre leur avis. Le projet de loi prévoit qu'en outre les associations locales d'usagers agréées ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma. Ainsi, s'agissant des associations :

– leur avis peut être recueilli par le président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale, s'il le souhaite, au cours de l'élaboration du schéma. Dans ce cas, les associations n'ont pas à être agréées (article L. 122-7) ;

– elles sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma une fois qu'il est arrêté. Elles doivent alors être agréées (présent article).

Ce dispositif est proche de celui mis en place pour les schémas directeurs, la différence étant que pour les schémas de cohérence territoriale, les associations agréées sont désormais consultées mais une fois le projet arrêté.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PERSONNES ASSOCIÉES,
CONSULTÉES OU CONCERTÉES LORS DE L'ÉLABORATION DES SCT**

Personnes associées ou consultées	Modalité d'association ou de consultation	Articles de référence du code de l'urbanisme
I – PERSONNES ASSOCIÉES • Etat	Services de l'Etat associés à l'élaboration du SCT à l'initiative du président de l'établissement public chargé du SCT ou à la demande du préfet	Art. L. 121-4 et L. 122-6
• Région • Département	Président du conseil régional, du conseil général, ou leurs représentants, entendus à leur demande au cours de l'élaboration du SCT	Art. L. 121-4 et L. 122-7
• Autres EPCI intéressés • Autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains • Organismes de gestion des parcs naturels régionaux • Chambres de commerce et d'industrie • Chambres de métiers • Chambres d'agriculture • Sections régionales de conchyliculture (<i>uniquement dans les communales littorales</i>)	Représentants entendus à leur demande au cours de l'élaboration du SCT.	Art. L. 121-4 et L. 122-7
III – PERSONNES CONSULTÉES • Associations locales d'usagers agréées • Associations agréées de protection de l'environnement	Consultées à leur demande sur le projet de schéma arrêté	Art. L. 121-5 et L. 122-8
III – PERSONNES CONCERTÉES • Organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement	Avis recueilli sur l'initiative président de l'EPCI	Art. L. 122-7
• Habitants, associations locales, autres personnes concernées	Selon des modalités définies par l'organe délibérant de l'EPCI, avant toute élaboration ou révision du SCT	Art. L. 300-2 (nouvelle rédaction proposée par l'article 14 du projet de loi).

La commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès puis elle a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Marcovitch, auxquels s'est rallié M. Michel Vaxès et visant à permettre aux communes et aux groupements de communes d'organiser, sous la forme de leur choix, un débat public sur le projet de schéma de cohérence territoriale arrêté mais non encore approuvé (**amendement n° 98**). Puis, la commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Michel Marchand et un amendement de M. André Santini.

Article L. 122-9 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Demande de modifications du projet de schéma
par une commune ou un groupement de communes
en cas d'intérêts essentiels compromis**

Cet article prévoit une amélioration substantielle de la procédure s'appliquant actuellement aux schémas directeurs : aux termes de l'article L. 122-1-3-b, lorsque le conseil municipal de l'une des communes membres de l'EPCI estime que « l'un de ses intérêts essentiels » est compromis par le schéma directeur approuvé, celui-ci le fait connaître à l'EPCI et au préfet dans un délai de quinze jours à compter de la réception du schéma approuvé. Le préfet dispose alors d'un pouvoir d'intervention en notifiant à l'EPCI les modifications demandées ; il peut faire état à ce dernier de propositions de modifications du schéma directeur pour tenir compte de la délibération du conseil municipal de la commune membre.

S'agissant des schémas de cohérence territoriale, ce dispositif est sensiblement amélioré. Les communes peuvent demander, par délibération motivée, que des modifications soient apportées au projet de schéma arrêté et non plus au schéma approuvé ; en outre, elles disposent désormais d'un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de schéma, et non plus d'un délai de quinze jours. Leur délibération doit préciser les modifications demandées.

Ce droit de demande de modifications du schéma de cohérence territoriale doit être exercé, comme en matière de schéma directeur, lorsque la commune estime que « l'un de ses intérêts essentiels est compromis » par le projet de schéma, « en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives ». L'appréciation initiale du caractère excessif des nuisances ou des contraintes relève donc de la commune et non du préfet. Celui-ci doit néanmoins donner son avis, tant sur ce point que sur les modifications demandées, dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation qui est donc obligatoire.

Sur ce point, la procédure prévue pour les schémas de cohérence territoriale s'écarte également de celle s'appliquant pour les schémas directeurs. En effet, aux termes de l'actuel article L. 122I -3, deux cas peuvent se présenter lorsque la commune, ayant fait connaître à l'EPCI que le schéma approuvé compromet un de ses intérêts essentiels, a saisi le préfet par délibération motivée de son conseil municipal :

- soit le préfet accepte de notifier à l'EPCI, dans le délai de quinze jours après avoir été saisi, les modifications qu'il convient d'apporter au schéma directeur pour tenir compte de la délibération du conseil municipal ;

- soit il s'abstient et dans ce cas seulement, la commune peut saisir le collège des élus locaux de la commission départementale de conciliation quinze jours au moins avant l'expiration du délai de soixante jours au terme duquel le schéma approuvé devient exécutoire. Ce collège, s'il le juge opportun, notifie alors à l'EPCI les modifications qu'il convient d'apporter au schéma directeur. S'il ne le fait pas, le schéma devient exécutoire à l'expiration du délai de soixante jours et la commune est alors privée de son droit de retrait.

Les améliorations apportées à la procédure actuelle sont donc les suivantes :

- l'intervention de la commune se situe en amont de l'approbation du schéma de cohérence territoriale ;

- le délai qui lui est imparti pour faire part de sa demande de modifications passe de quinze jours à trois mois ;

- la consultation de la commission départementale de conciliation est obligatoire ;

- le préfet est tenu de donner son avis dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Cet avis doit être explicite puisqu'il conditionne la faculté de retrait de la commune prévue à l'article L. 122I2.

Le *deuxième alinéa* de cet article précise, par ailleurs, que ce dispositif n'est pas applicable lorsque l'établissement public chargé de l'élaboration, du suivi et de la révision du schéma est une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes. Cela est justifié par la nature de ces EPCI qui sont fondés sur la volonté des communes qui les constituent d'élaborer des projets communs de développement et d'aménagement au sein d'un périmètre pertinent. Si une commune membre d'un tel EPCI estimait que ses intérêts essentiels sont compromis par le projet de schéma de cohérence territoriale, c'est la composition même de cet établissement qui serait mise en cause, puisque la

demande de modifications est une condition préalable à la décision de retrait. Il convient donc que pour ces EPCI particuliers s'appliquent les règles de procédure relatives au retrait des communes et prévues par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Eric Doligé et un amendement de M. Michel Vaxès. Puis, elle a *adopté* trois amendements identiques de MM. Serge Poignant, André Santini et Michel Vaxès visant à supprimer le deuxième alinéa de cet article aux termes duquel une commune appartenant à une communauté urbaine, à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes ne peut saisir le préfet dans un délai de trois mois pour préciser les modifications qu'elle souhaite apporter au projet de schéma, si elle juge que l'un de ses intérêts essentiels est compromis (**amendement n° 99**).

Article L. 122-10 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Soumission du projet de schéma de cohérence territoriale
à enquête publique**

Cet article remplace l'actuelle procédure de mise à disposition du public des projets de schémas directeurs par celle, plus démocratique, de l'enquête publique, qui est ainsi systématisée puisqu'elle est déjà utilisée pour les plans d'occupation des sols rendus publics et prévue pour les plans locaux d'urbanisme.

Le dossier soumis à enquête par le président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale doit, comme en cas de mise à disposition du public, comprendre l'avis des personnes publiques associées et consultées lors de l'élaboration du schéma. Doivent également figurer dans ce dossier la délibération motivée de la commune ou du groupement de communes ayant demandé que soient apportées des modifications au projet de schéma, ainsi que l'avis du préfet sur cette délibération. L'absence de ces documents entacherait donc d'irrégularité la procédure d'élaboration du schéma de cohérence territoriale.

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, l'enquête « a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions (...), afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information.

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête

désignés par le président du tribunal administratif ou le membre du tribunal délégué par lui à cette fin ».

L'article 3 de la loi précitée précise que quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente porte à la connaissance du public, par tous moyens appropriés d'affichage et, selon l'importance et la nature du projet, de presse écrite ou de communication audiovisuelle, l'objet, la date d'ouverture, le lieu et la durée de l'enquête, ainsi que les nom et qualité du commissaire enquêteur.

La procédure de l'enquête publique permet ainsi une meilleure information des citoyens, d'autant que le juge procède à un contrôle très strict du bon accomplissement des mesures de publicité de l'avis d'enquête ainsi que du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Elle leur garantit en outre la prise en compte systématique, dans ce rapport, des propositions qu'ils auront pu formuler ; rappelons qu'en matière de schémas directeurs, c'est au président de l'EPCI qu'il revient de fixer les modalités suivant lesquelles le public peut prendre connaissance du projet et formuler ses observations. La systématisation de l'enquête publique permet donc également d'unifier les procédures.

Après que M. Michel Vaxès eut retiré un amendement, la commission a *rejeté* les amendements n^{os} 43 et 44 de M. François Vannson.

Article L. 122-11 (nouveau) du code de l'urbanisme

Approbation du schéma de cohérence territoriale

Le principe général est le suivant : à l'issue de l'enquête publique, le projet de schéma peut être éventuellement modifié pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du préfet. Il est clair que ces modifications doivent se limiter strictement aux observations et avis précités, faute de quoi elles seraient illégales. De même, selon la règle posée par la jurisprudence en matière de plans d'occupation des sols, si les modifications envisagées sont de nature à porter atteinte à son économie générale, le schéma de cohérence territoriale devra faire l'objet d'une nouvelle enquête publique.

Le projet de schéma, une fois modifié, est alors approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public chargé de son élaboration, de son suivi et de sa révision, comme dans le cas des schémas directeurs. Il est alors transmis au préfet, à la région, au département, aux autorités organisatrices des transports urbains, aux organismes chargés des parcs

naturels régionaux, aux chambres consulaires, aux chambres d'agriculture ainsi qu'aux communes ou établissements publics ayant formulé une demande de modification du projet de schéma en application de l'article L. 122-9.

Le *deuxième alinéa* prévoit que la délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet (60 jours pour les schémas directeurs). Dans ce cadre, le préfet dispose d'un véritable droit de veto, mais dont la portée a été atténuée par rapport à la procédure existant en matière de schémas directeurs.

Aux termes de l'actuel article L. 122-3-a, le préfet dispose d'un pouvoir d'opposition lui permettant de retarder l'exécution de la délibération approuvant le schéma directeur, puis d'un pouvoir de substitution lui permettant d'apporter d'office au schéma des modifications dûment motivées et notifiées au président de l'établissement public dans le délai de 60 jours précité lorsque ces modifications n'ont pas été prises en compte dans un délai de six mois. Le préfet ne peut intervenir que dans des cas limitativement énumérés : lorsque les dispositions du schéma directeur approuvé ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et en l'absence de celles-ci avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, ou compromettent gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général de l'Etat, de la région ou d'autres intervenants. A défaut de prise en compte des modifications demandées, le préfet constate par arrêté que le schéma directeur devient exécutoire, tel que résultant, d'une part, de la délibération de l'EPCI approuvant ce schéma et, d'autre part, des modifications demandées.

Le dispositif proposé par le projet de loi, s'il semble similaire pour les schémas de cohérence territoriale, est en réalité beaucoup moins centralisateur. Il prévoit lui aussi un « droit de veto » du préfet à l'exécution du schéma de cohérence territoriale approuvé en cas d'irrégularités graves : pour que ce droit d'opposition puisse être exercé, le schéma doit contenir des dispositions incompatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou qui compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il est en effet nécessaire que le préfet puisse intervenir de manière spéciale en cas d'irrégularité grave du schéma de cohérence territoriale, les autres irrégularités donnant lieu au contrôle de légalité traditionnel.

La nouveauté est la forme que prend l'intervention du préfet : dans les deux mois suivant la transmission du schéma approuvé, il notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque celui-ci comporte les

irrégularités graves énoncées précédemment. Dans ce cas, le schéma n'est exécutoire qu'après publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées. Le préfet ne peut donc plus se substituer à l'établissement public pour modifier le schéma et le rendre exécutoire. C'est au seul établissement public qu'il revient d'apporter les modifications au schéma et de le rendre exécutoire par sa délibération et la transmission du schéma modifié au préfet. L'établissement public a le choix entre l'adoption des modifications proposées par le préfet ou la révision pure et simple de sa copie.

En outre, il n'est enfermé dans aucun délai pour apporter ces modifications, ce qui conforte les principes de la décentralisation.

La commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini, l'amendement n° 5 de M. François Vannson et un amendement de M. Michel Vaxès.

Article L. 122-12 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Retrait d'une commune ou d'un établissement public de coopération
intercommunale du schéma de cohérence territoriale
en cas d'atteinte à l'un de ses intérêts essentiels**

Cet article prévoit une procédure particulière de retrait pour les communes ou EPCI qui ont formulé une demande de modifications du projet de schéma de cohérence territoriale et n'ont pas obtenu ces modifications malgré l'avis favorable du préfet. Dans ce cas, une simple délibération de l'organe délibérant de cet EPCI ou du conseil municipal, dans le délai de deux mois suivant la notification qui lui est faite de la délibération approuvant le schéma, suffit à décider du retrait, qui est alors constaté par le préfet. Dès la publication de l'arrêté du préfet, les dispositions du schéma concernant la commune ou l'EPCI sont abrogées.

Plusieurs remarques s'imposent :

- la procédure est extrêmement simple puisqu'elle se limite à une délibération de l'organe délibérant concerné et à un arrêté du préfet constatant cette décision ;

- cette procédure simplifiée ne peut être mise en œuvre que si la commune, estimant qu'un de ses intérêts essentiels est atteint par le projet de schéma, a demandé que des modifications soient apportées à ce dernier et si cette demande, malgré l'avis favorable du préfet, n'a pas été satisfaite. Le cumul de ces conditions justifie alors que soit mise en œuvre une procédure simplifiée ;

– cette procédure spéciale est à mettre en regard avec le dispositif général présenté à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme aux termes duquel le retrait de droit commun doit se dérouler dans les conditions définies par le code général des collectivités territoriales et ne peut donc procéder d'une décision unilatérale ;

– la procédure simplifiée ne peut s'appliquer aux communes membres d'une communauté urbaine, d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, puisqu'en vertu de l'article L. 1229, elles ne peuvent saisir le préfet par délibération motivée précisant les modifications demandées au projet de schéma. Or, l'utilisation de cette faculté est une condition nécessaire pour utiliser la procédure simplifiée.

Cette procédure devrait donc permettre que les intérêts essentiels des communes soient préservés, sous l'appréciation du préfet qui doit émettre un avis favorable aux demandes de modifications ; cette appréciation initiale est importante puisque le préfet est par la suite tenu de constater le retrait décidé unilatéralement par la commune.

La commission a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès visant à ce que les communes membres d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomérations ou d'une communauté de communes soient exclues de la procédure de retrait prévue à cet article (**amendement n° 100**).

Article L. 122-13 (nouveau) du code de l'urbanisme

Révision des schémas de cohérence territoriale

La révision des schémas directeurs n'est mentionnée qu'à l'article L. 121-1-1 du code de l'urbanisme qui dispose que « le schéma directeur ou le schéma de secteur est élaboré ou révisé à l'initiative des communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux ». Les autres articles du code de l'urbanisme, notamment les articles L. 1225 et L. 122-6, ont recours à la notion de modification. Aucune disposition ne traite la question : aucune distinction n'est opérée entre les deux termes et aucune différenciation n'est faite entre deux procédures distinctes, comme cela est le cas en matière de plans d'occupation des sols. En l'absence de telles précisions législatives, c'est donc l'article R. 122-14 du code de l'urbanisme qui pose simplement une obligation de parallélisme des formes.

Le présent article remédie à cette absence de base législative, en disposant que les schémas de cohérence territoriale sont mis en révision par l'organe délibérant de l'établissement public chargé de son élaboration, de son suivi et de sa révision et sont révisés dans les conditions définies précédemment pour son élaboration (articles L. 122-6 à L. 12212).

La procédure de révision des schémas de cohérence territoriale est ainsi précisée dans la partie législative du code ; elle doit suivre les mêmes étapes que la procédure d'élaboration, à savoir :

- décision de mise en révision par l'organe délibérant de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale ;
- association facultative des services de l'Etat ;
- consultation des personnes énumérées à l'article L. 1227 ;
- arrêt du projet de schéma révisé par délibération de l'établissement public et transmission pour avis de ce projet aux personnes publiques concernées et, à leur demande, aux associations agréées mentionnées à l'article L. 122-5 ;
- éventuellement, demande de modifications du projet de schéma révisé par une commune estimant qu'un de ses intérêts essentiels est compromis ;
- soumission du projet auquel sont annexés les avis à enquête publique ;
- approbation du schéma révisé (et éventuellement modifié) par l'organe délibérant de l'établissement public ;
- transmission du schéma révisé et approuvé au préfet et aux personnes publiques concernées ;
- exécution du schéma révisé deux mois après sa transmission au préfet, sauf si celui-ci notifie que le schéma révisé est entaché d'une irrégularité grave et doit être modifié en conséquence (dans ce cas, exécution du schéma révisé dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées).

Outre le fait qu'elles précisent la procédure à suivre pour réviser un schéma de cohérence territoriale, ces dispositions ont également pour principal avantage de rappeler que la révision du schéma revient à l'établissement public chargé de son élaboration et qui doit être une structure pérenne. Ainsi est-il mis un terme à la lourdeur de la procédure de révision des schémas directeurs, en évitant d'avoir à créer un établissement public *ad hoc*. Cela constitue une amélioration sensible des règles encadrant les schémas qui pourront ainsi avoir la souplesse requise pour s'adapter aux besoins des collectivités territoriales concernées.

Article L. 122-14 (nouveau) du code de l'urbanisme

Suivi du schéma de cohérence territoriale

Cet article s'inscrit dans la logique décrite précédemment, à savoir la nécessaire adaptabilité des schémas aux besoins des collectivités territoriales. Si l'assouplissement des règles de révision devrait permettre d'atteindre cet objectif, encore faut-il assurer un suivi du schéma afin de déterminer si sa révision est nécessaire.

C'est pourquoi il est prévu que l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale procède à son analyse et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. Cette délibération doit intervenir au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou révision du schéma, afin d'éviter que les schémas de cohérence territoriale tombent en désuétude, comme ce fut le cas des schémas directeurs.

En l'absence d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale devient caduc. Ainsi, le schéma doit être validé périodiquement. Si l'établissement public en charge du schéma existe toujours mais n'est pas capable de se prononcer sur la validité du schéma de cohérence territoriale, ce dernier devient caduc.

Cette disposition est à rapprocher de l'article L. 122-4, aux termes duquel la dissolution de l'établissement public emporte abrogation du schéma. Le lien entre EPCI et schéma de cohérence territoriale est ainsi fortement affirmé et devrait contribuer à ce que le schéma de cohérence territoriale demeure un document pertinent et valide.

Cela est d'autant plus important qu'en règle générale, le juge administratif se refuse à reconnaître l'obsolescence d'un schéma directeur, ce qui pose, dans les faits, de nombreux problèmes aux collectivités locales qui se trouvent ainsi confrontées à des schémas ayant souvent vieilli et faisant obstacle à la plupart des projets de développement des agglomérations.

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article de M. André Santini.

Article L. 122-15 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Modification d'un schéma de cohérence territoriale incompatible
avec une opération faisant l'objet d'une déclaration
d'utilité publique (DUP)**

Cet article introduit une nouveauté dans le droit de l'urbanisme, puisque n'était envisagée que la modification du plan d'occupation des sols, lorsque ses dispositions, rendues publiques ou approuvées, sont incompatibles avec la mise en œuvre d'une opération qui a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (actuel article L. 123-8 du code de l'urbanisme). Aucune procédure de modification de schémas directeurs n'était prévue lorsqu'ils se trouvaient dans une situation similaire.

Le projet de loi reprend de manière quasi identique les dispositions de l'actuel article L. 123-8 en se bornant à remplacer le terme « plan d'occupation des sols » par le terme « schéma de cohérence territoriale », ce qui devrait permettre d'éviter que soit mise en cause la jurisprudence actuelle, qui est bien établie et donne satisfaction.

Il est donc prévu qu'en cas d'incompatibilité d'un schéma de cohérence territoriale avec une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, une enquête publique doit être ouverte par le préfet et porter à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la modification du schéma de cohérence territoriale pour sa mise en compatibilité. Cette enquête est suivie d'un examen conjoint des dispositions proposées par l'Etat, par ce dernier, l'établissement public chargé du schéma, la région, le département, l'autorité organisatrice des transports urbains, les organismes chargés des parcs naturels régionaux et les organismes consulaires, après avis des communes et EPCI situés dans le périmètre du schéma.

Dans ce cadre, c'est la déclaration d'utilité publique qui emporte approbation des nouvelles dispositions du schéma.

Notons que toutes les opérations faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique ne peuvent donner lieu à la mise en œuvre de cette procédure. Il faut que les dispositions du schéma soient incompatibles avec l'opération envisagée et ne permettent pas sa réalisation. La modification à apporter au schéma doit donc être suffisamment importante pour justifier la notion d'incompatibilité et, de ce fait, le recours à la procédure décrite dans cet article.

Notons également que cette procédure est conduite sous l'autorité du préfet, les communes n'intervenant que pour avis, comme cela est le cas en matière de POS. La mise en compatibilité du schéma avec la déclaration d'utilité publique est donc une procédure particulière de modification non

décentralisée, justifiée par le caractère d'utilité publique de l'opération envisagée. L'application de cette procédure spécifique aux schémas de cohérence territoriale devrait ainsi permettre de combler un vide juridique, source de recours contentieux.

Article L. 122-16 (nouveau) du code de l'urbanisme

Primauté des schémas de cohérence territoriale sur les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les documents d'urbanisme locaux et certaines opérations

Cet article réaffirme la hiérarchie des normes introduites au dernier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

Sont en effet subordonnées à la révision préalable du schéma de cohérence territoriale, la création ou l'approbation :

- d'un programme local de l'habitat ;
- d'un plan de déplacements urbains ;
- d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document en tenant lieu ;
- des opérations foncières et des opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat,

qui comprendraient des dispositions incompatibles avec ledit schéma.

Il est également prévu que la révision du schéma et l'approbation du document ou la création de l'opération font alors l'objet d'une enquête publique unique, organisée par le président de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.

Ainsi, deux cas de figure sont possibles lorsqu'un document ou une opération contiennent des dispositions incompatibles avec un schéma de cohérence territoriale :

– soit il y a déclaration d'utilité publique (article L. 122-15 du code de l'urbanisme), qui emporte révision du schéma du fait du caractère d'utilité publique s'attachant à l'opération ;

– soit il n'y a pas déclaration d'utilité publique (présent article), auquel cas le schéma prime. Le document ou l'opération incompatible ne pourra donc être approuvé ou créé qu'après révision du schéma supprimant cette incompatibilité. Un accord politique sera alors nécessaire.

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article de M. André Santini.

Article L. 122-17 (nouveau) du code de l'urbanisme

Schémas de secteur

Le huitième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme dispose que « pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu ».

Le présent article prévoit que les dispositions du chapitre II du titre II du livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme, relatives aux schémas de cohérence territoriale, sont applicables aux schémas de secteur. Ces derniers doivent donc notamment être élaborés, suivis et révisés selon les procédures prévues pour les schémas de cohérence territoriale.

Il est en outre précisé que lorsqu'un schéma de secteur concerne le territoire d'une seule commune ou d'un seul établissement public de coopération intercommunale, ce dernier exerce les compétences de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.

Cette disposition ne donne cependant pas à l'établissement public chargé d'un schéma de secteur une totale autonomie pour élaborer, modifier ou réviser ce dernier. Il est en effet tenu de respecter l'article L. 122I du code de l'urbanisme. Serait donc entachée d'illégalité la modification ou la révision d'un schéma de secteur par l'établissement public qui en a la charge, si à la suite de cette modification ou cette révision, le schéma de secteur contient des dispositions qui ne se bornent pas à détailler et à préciser le contenu du schéma de cohérence territoriale. La compétence de l'établissement public chargé du schéma de secteur est donc en grande partie liée au contenu du schéma de cohérence territoriale qui s'impose à lui.

Article L. 122-18 (nouveau) du code de l'urbanisme

Dispositions transitoires

Le principe général est le suivant : lorsqu'il existe un établissement public de coopération intercommunale compétent pour en assurer le suivi, le schéma directeur devient schéma de cohérence territoriale.

Ainsi, aux termes du *premier alinéa* de cet article, les EPCI compétents en matière de schéma directeur sont compétents en matière de

schéma de cohérence territoriale ; ils ont dès lors la charge du suivi et de la révision des schémas de cohérence territoriale et ont vocation à être pérennes.

Certaines situations n'ont pas été prévues par le projet de loi et doivent cependant être envisagées.

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels identiques du rapporteur et de M. Michel Vaxès (**amendement n° 101**), puis un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 102**). Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à compléter les dispositions transitoires relatives au passage des schémas directeurs aux schémas de cohérence territoriale (**amendement n° 103**).

Les dispositions transitoires ainsi complétées peuvent être présentées, par souci de clarté, sous la forme du tableau suivant :

1 - Cas d'un schéma directeur en cours d'élaboration lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
Projet de périmètre soumis à délibération des conseils municipaux, mais non encore approuvé.	Les communes et les EPCI doivent délibérer à nouveau sur un projet de périmètre répondant aux critères de l'article L. 122-3. La majorité est calculée selon les nouvelles règles.	Amendement n° 103
Périmètre et établissement public créés par arrêté préfectoral.	Le périmètre reste valable, la procédure se poursuit selon les nouvelles règles.	Amendement n° 103
- Délibération de l'EPCI - prescrivant l'élaboration ; - désignant les personnes publiques associées et fixant les modalités d'association.	- La délibération est sans effet, car elle n'est pas prévue dans la nouvelle procédure. L'élaboration se poursuit selon cette dernière. - L'établissement public délibère pour définir les modalités de la concertation publique.	Amendement n° 103
Délibération de l'EPCI arrêtant le projet.	Reste valable. Le projet est soumis à enquête publique avant approbation.	Amendement n° 103
Projet mis à disposition du public, mais non encore approuvé.	Le projet doit être soumis à enquête publique avant approbation.	Amendement n° 103
Schéma directeur approuvé, mais non encore exécutoire.	Le SD devient schéma de cohérence territoriale non encore exécutoire. Le contrôle du préfet s'exerce dans les conditions définies par le nouvel article L. 122-11.	Article L. 122-18 (alinéa 2).
Schéma directeur approuvé et exécutoire.	Devient SCT.	Article L. 122-18 (alinéa 2).

2 - Schéma directeur approuvé et exécutoire lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
Il n'existe pas d'EP compétent pour gérer le schéma.	Le SD devient schéma de cohérence territoriale, mais sera caduc si l'EP n'est pas créé au plus tard le 1^{er} janvier 2002.	Article L. 122-18 (alinéa 3).
Il existe un EP mais il n'a pas toutes les compétences définies par la nouvelle loi (par exemple, il n'a pas le droit de réviser le schéma ou il a une durée limitée).	Les statuts de l'EP doivent être mis en conformité avant le 1^{er} janvier 2002, faute de quoi, le schéma sera caduc.	Article L. 122-18 (alinéa 3)
Il existe un EP qui a toutes les compétences définies par la nouvelle loi.	Le SD devient schéma de cohérence territoriale et est soumis au nouveau régime juridique. Il demeure applicable jusqu'à sa nouvelle révision. Lors de cette révision, il devra être mis en conformité avec les dispositions des articles L. 121-1 et L. 122-1.	Article L. 122-18 (alinéa 2).
DUP d'une opération incompatible avec le schéma directeur.	Examen conjoint par l'Etat, la région, le département, les autorités organisatrices de transports urbains, les organismes chargés des parcs naturels régionaux, les organismes consulaires et l'ensemble des communes concernées, des modifications au schéma proposées par l'Etat.	Article L. 122-18 (alinéa 4).

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
• Projet de PLU non arrêté contenant des dispositions susceptibles d'être incompatibles avec le schéma directeur.	• Par ordre chronologique : — modification du schéma décidée par arrêté motivé du préfet ; — examen des modifications proposées par l'Etat, la région, le département et les autres personnes citées à l'article L. 121-4 ; — soumission de ces propositions, pour avis, aux communes et groupements de communes situées dans le périmètre du schéma ; — soumission des modifications proposées à enquête publique ; — approbation des modifications par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition des communes ou des EPCI représentant : - au moins un quart des communes du territoire concerné, ou - au moins un quart de la population totale de ce territoire.	• Article L. 122-18 (alinéa 5).

3 - Schéma directeur en cours de révision lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
Projet de périmètre soumis à délibération des conseils municipaux, mais non encore approuvé.	Procédure devenue inutile. L'EP est compétent directement pour engager la révision.	Amendement n° 103
Périmètre arrêté par le préfet.	Procédure devenue inutile. L'EP est compétent directement pour engager la révision.	Amendement n° 103
- Délibération de l'EPCI : - prescrivant la révision ; - désignant les personnes publiques associées et fixant les modalités d'association.	- La partie de la délibération prescrivant la révision demeure valable. La révision se poursuit selon la nouvelle procédure : - les personnes publiques sont entendues à leur demande ; - l'EP délibère sur les modalités de la concertation.	Amendement n° 103
Application anticipée du schéma directeur.	- L'élaboration se poursuit selon la nouvelle procédure. - Les dispositions appliquées par anticipation demeurent applicables jusqu'à l'approbation du SCT. - Le SCT devra être conforme aux dispositions des articles L. 121-1 et L. 122-1.	Amendement n° 103
Suite de la procédure de révision.	Même situation que pour la fin de l'élaboration.	Amendement n° 103

Article L. 122-19 (nouveau) du code de l'urbanisme

Décret en Conseil d'Etat

Les conditions d'application de ce chapitre sont renvoyées à des décrets en Conseil d'Etat.

La commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Après l'article 2

M. Daniel Marcovitch a retiré un amendement visant à supprimer les schémas de développement commercial.

Article 3

Plans locaux d'urbanisme (PLU)

Créés par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 puis « décentralisés » par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les plans d'occupation des sols (POS) constituent aujourd'hui le document fondamental de la planification urbaine locale.

Depuis trente ans, leur succès n'a jamais été démenti : à ce jour, plus de 15 000 communes se sont dotées d'un POS approuvé (200 autres disposent d'un POS rendu public). Cinq Français sur six habitent aujourd'hui sur le territoire d'une commune couverte par un POS.

Mais ce succès ne suffit pas à cacher les insuffisances de ce document qui, pour un grand nombre d'entre elles ont été révélées par le Conseil d'Etat dès 1992 dans un rapport intitulé « L'urbanisme pour un droit plus efficace. »

Les principales critiques portées aux POS sont d'ordre différent :

– l'encadrement juridique des POS est jugé trop complexe en raison de la multiplicité des règles s'imposant à ces plans et d'une exigence de compatibilité avec d'autres documents qui est trop souvent à « géométrie variable » ;

– leur procédure d'élaboration dite « associée » est source de nombreux contentieux. Ceux-ci sont en particulier liés aux conditions même de l'association des personnes intéressées, la prise en compte des exigences environnementales, sociales et économiques ayant de surcroît multiplié les intervenants potentiels ; cette procédure est également d'un caractère démocratique contestable puisque la concertation des citoyens par l'enquête publique est organisée après que le POS leur est opposable, qu'une application anticipée des POS en cours de révision est autorisée et qu'il est possible de modifier les plans sans enquête publique préalable ;

– le périmètre d'application des POS n'est pas toujours pertinent. Les POS pluri-communaux n'ont connu qu'un succès modeste ; or, le périmètre communal n'est pas nécessairement le plus approprié pour mettre en place une véritable politique locale d'urbanisme ; en comparaison, les POS partiels sont relativement nombreux et génèrent des disparités de traitement entre citoyens d'une même commune (200 communes environ sont actuellement dotées d'un POS partiel) ;

– au sein même du territoire communal, les POS ont une portée limitée puisque les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont régies par des plans propres et que les secteurs sauvegardés n'entrent pas dans leur champ d'application ;

– la relative simplicité des procédures de révision précédemment relevée pour d'autres raisons, crée une dangereuse instabilité juridique ; de nombreux POS sont chaque année annulés totalement ou partiellement ; le POS apparaît ainsi comme un document à la stabilité douteuse qui a conduit certains spécialistes du droit de l'urbanisme à parler de POS « volatils » (actuellement 34 % des POS approuvés sont en cours de révision) ;

– enfin, l'impossibilité d'abroger tout POS peut, en figeant une situation donnée au moment de l'approbation du plan, entraver la politique foncière de la commune ou lui interdire de renoncer à un document se révélant dans les faits peu adapté à ses besoins.

La substitution des plans locaux d'urbanisme (PLU) aux plans d'occupation des sols marque une volonté politique de changer la nature du document de base régissant l'urbanisme local. Alors que le POS est essentiellement un instrument de politique foncière, le PLU a des ambitions plus vastes. Il doit permettre de fonder une politique locale d'aménagement tout en gardant la valeur réglementaire du POS et sa vocation de gestionnaire de l'espace.

L'article 3 du projet de loi réécrit donc l'intégralité du chapitre du code de l'urbanisme consacré aux POS (chapitre III du titre II du livre premier).

Lors de l'examen du projet de loi, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article 3 présenté par M. Jean Proriol.

CHAPITRE III

Plans locaux d'urbanisme

Article L. 123-1 du code de l'urbanisme

Définition et contenu des plans locaux d'urbanisme

Cet article vise à :

- définir les PLU ;
- déterminer les conditions d'« encadrement juridique » de ces documents ;
- indiquer leur portée juridique (et en particulier leur champ d'application territoriale) ;
- préciser leur contenu.

I.– DEFINITION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Quel doit être le but poursuivi par les documents de planification locale ? L'actuel article L. 123-1 du code de l'urbanisme confie à ce type de documents le soin de fixer « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols » ; il peut, à cette fin, comporter des interdictions de construire. Le plan d'occupation des sols est donc bien nommé puisqu'il constitue le levier principal de la politique foncière locale.

L'appellation « plan local d'urbanisme » est également pertinente puisque ces documents doivent, conformément au premier alinéa du nouvel article L. 123-1, présenter « le projet de développement de la commune », objectif plus ambitieux faisant des PLU un véritable instrument de la politique locale d'aménagement.

II.– CONDITIONS D'ENCADREMENT JURIDIQUE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

A.– COMPATIBILITE AVEC CERTAINS PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DE L'URBANISME

La rédaction actuelle de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme fait peu référence à des principes généraux. En effet, seules les contraintes liées à la qualité des paysages, à leur préservation et à la maîtrise de leur évolution sont expressément mentionnées dans le code. Cet encadrement est

d'autant plus léger que les POS doivent seulement « prendre en compte » ce type de contraintes.

En appelant au respect des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, le projet de loi élargit sensiblement le champ des principes auxquels sont soumis les nouveaux plans. En effet, outre les règles générales édictées à l'article L. 110 et rappelées dans le commentaire de l'article 1^{er}, les PLU doivent également permettre d'assurer les équilibres entre développement urbain, préservation des espaces agricoles et forestiers et protection des espaces naturels et des paysages ; ils doivent aussi concourir à la mixité urbaine et sociale et contribuer à « une utilisation économe de l'espace urbain et de l'espace naturel, [à] la maîtrise de la demande de déplacement, [à] la limitation de la circulation automobile, [à] la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, [à] la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, [à] la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Par ailleurs, le projet de loi précise que les PLU doivent prendre en compte les prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements. La rédaction actuelle de l'article L. 123-1 ne méconnaissait pas ces paramètres mais ne prévoyait leur prise en considération uniquement pour la délimitation des différentes zones du POS.

B.- COMPATIBILITE AVEC DIVERSES REGLES DE FOND

L'encadrement juridique actuel des POS est précisé par deux articles du code de l'urbanisme :

– l'article L. 111-1-2 qui, dans son avant-dernier alinéa, stipule que « les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur institués par le présent code. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. » ;

– le dernier alinéa de l'article L. 123-1 qui indique que « les plans d'occupation des sols doivent être compatibles, dans les conditions fixées à l'article L. 111-1-1, avec les orientations des schémas directeurs ou schémas de secteur ou les directives territoriales d'aménagement ou les lois d'aménagement et d'urbanisme, et respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol ainsi que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du

département ou d'autres intervenants. Ils prennent en considération les dispositions des programmes locaux de l'habitat lorsqu'ils existent. ».

Par ailleurs, l'article 28 de la loi n° 821153 d'orientation sur les transports intérieurs (dans sa rédaction résultant de l'adoption de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) impose aux plans de déplacements urbains (PDU) d'être compatibles avec les orientations des schémas directeurs, des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement.

La combinaison de ces différentes règles rend difficile la lecture du droit positif. Celui-ci est d'autant plus complexe qu'il prescrit des exigences de compatibilité variable. En effet, si le POS doit être « compatible » avec les orientations des schémas directeurs, il doit seulement « prendre en considération » les dispositions des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Un des mérites de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans la rédaction proposée par le projet de loi est de simplifier les règles de compatibilité. Désormais, les PLU doivent être compatibles non seulement avec les dispositions des schéma de cohérence territoriale (ce que continue à prévoir l'article L. 111-1-1 du code dans sa rédaction résultant de l'article 8 du projet de loi), mais aussi avec le contenu des chartes de parcs naturels régionaux, des plans de déplacements urbains et des programmes locaux d'habitat. Il est également précisé que lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un PLU, l'autorité compétente pour élaborer ce plan, dispose de trois ans pour accorder les dispositions sujettes à problème.

III.- PORTEE JURIDIQUE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

A.- PORTEE GENERALE

Le projet de loi reprend la formule de l'actuel article L. 1231 selon laquelle « les règles et servitudes définies par un POS (PLU) ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures ». Celles-ci sont limitativement énumérées : elles doivent être liées à la nature du sol, à la configuration des parcelles ou au caractère des constructions avoisinantes et doivent être nécessaires et pas simplement souhaitables. Rappelons que la jurisprudence a défini de manière restrictive la notion d'« adaptations mineures », n'autorisant que de faibles écarts par rapport aux normes actuellement édictées dans les POS.

B.- PERIMETRE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Le projet de loi prohibe les POS partiels qui, comme cela a déjà été souligné, généraient des situations critiquables puisque des terrains situés sur la même commune pouvaient être soumis à des règles différentes (certaines communes avaient même l'ensemble de leur territoire couvert par deux POS partiels fortement différenciés, situation pour le moins curieuse et peu compatible avec la mise en place d'une politique locale de l'urbanisme et avec les exigences de mixité inscrites dans le projet de loi). Cette disposition illustre la volonté du Gouvernement d'unifier les règles d'occupation des sols au sein d'un même périmètre et procède ainsi de la même logique que celle qui conduit à supprimer les plans d'aménagement de zone (PAZ) applicables aux zones d'aménagement foncier (ZAC).

Le projet de loi complète par ailleurs cet arsenal « unificateur » en imposant aux POS partiels et aux POS partiellement annulés d'être complétés sans délai par de nouvelles dispositions applicables à la partie du territoire communal qui n'est plus couverte.

IV.- CONTENU DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Les PLU continuent, comme le faisaient avant eux les POS, à fixer « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols ». A cette fin, ils peuvent édicter des interdictions de construire et ils délimitent les zones urbaines, celles à urbaniser, ainsi que les zones naturelles et les zones agricoles et forestières.

Par ailleurs, ainsi que le précise le nouvel alinéa 4 de l'article L. 123-1, les PLU peuvent exposer les actions et opérations d'aménagement envisagées, confirmant ainsi l'amplitude plus vaste de leur spectre de compétence.

Mais, s'agissant du contenu de ces documents, la véritable nouveauté est à chercher ailleurs. Fidèle à sa volonté d'accroître les libertés communales, le projet de loi donne aux communes et aux EPCI une plus grande latitude dans l'élaboration des PLU que celle dont elles disposaient dans le cadre des POS. Désormais, les PLU ne sont soumis qu'à une obligation de résultat fondée sur la satisfaction des exigences de l'article L. 121-1 précité.

En conséquence, leur contenu est plus libre puisque la nouvelle rédaction de l'article L. 123-1 n'impose plus d'articles obligatoires dans leur règlement. Mais cette liberté ne va pas jusqu'à permettre l'élaboration de PLU se limitant au seul zonage puisque, comme il vient d'être souligné, les PLU doivent s'inscrire dans le cadre des principes de l'article L. 110 et

satisfaire les objectifs de l'article L. 121-1 (ce que le seul zonage ne peut permettre).

Actuellement, le code de l'urbanisme impose aux POS deux articles obligatoires visant à :

- déterminer « l'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées » ; désormais, le zonage, s'il demeure obligatoire, n'est plus contraint de rentrer à ce stade de détail ;

- « définir, en fonction des situations locales, les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination et leur nature ».

Le projet de loi n'énumère plus qu'une liste de dispositions facultatives. Cette liste reprend les deux anciens articles obligatoires. Pour le reste, elle se compose principalement de mesures facultatives déjà mentionnées dans le code de l'urbanisme :

- règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;

- délimitation des zones dans lesquelles les reconstructions ou aménagements de bâtiments existants seront soumis à des règles de densité spécifiques ;

- mention du tracé et des caractéristiques des voies de circulation ;

- localisation des espaces à protéger pour des motifs d'ordre culturel, historique et écologique ;

- fixation des emplacements réservés aux voies, ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts ;

- localisation en zones urbaines des terrains cultivés à protéger et des terrains inconstructibles ;

- délimitation des secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain ;

- délimitation des zones d'assainissement et des zones nécessitant de prévoir des mesures ou installations pour la gestion des eaux pluviales.

Signalons toutefois que le caractère facultatif de toutes ces dispositions est contesté par la jurisprudence, les juges tendant à imposer aux POS l'obligation de préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation et d'indiquer les espaces à protéger ou à mettre en valeur.

Pour être complet, il convient enfin de souligner les rares différences existant avec la liste actuelle des dispositions pouvant facultativement être incluses dans les POS. Celles-ci sont au nombre de trois :

– il n'est plus fait mention de la faculté de « délimiter les zones dans lesquelles pourront s'implanter les magasins de commerce de détail dont l'octroi du permis de construire ou la réalisation est soumis à autorisation préalable de la commission départementale d'urbanisme commercial » ; cette mesure posait en effet de nombreux problèmes d'application et de compatibilité avec les dispositions de la loi Raffarin ;

– il est désormais permis de fixer une superficie minimale pour les terrains constructibles situés en dehors des zones d'assainissement collectif ; cette mesure permettra de lutter contre certaines pratiques contraires à l'exigence de mixité sociale imposée par l'article L. 1241 (car *a contrario*, il ne sera plus possible d'imposer une surface minimale aux terrains situés dans des zones d'assainissement collectif).

– la possibilité pour les PLU de fixer un ou des coefficients d'occupation des sols (COS) est plus strictement encadrée ; désormais les COS sont admis dans trois cas limitativement énumérés :

- dans les zones à urbaniser ;
- dans les zones urbaines pour différencier la constructibilité en fonction de la destination des constructions ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages (dans les zones de montagne en particulier) pour permettre des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions, conformément à l'article L. 123-2 dans sa nouvelle rédaction.

Sur l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, la commission, après que M. Alain Cacheux eut retiré un amendement et qu'un amendement du même auteur eut été *rejeté*, a *adopté* un amendement de M. Yves Dauge sous-amendé par M. Michel Vaxès précisant que les plans locaux d'urbanisme doivent notamment présenter le projet d'aménagement de la commune et prendre en compte les prévisions en matière de commerces (**amendement n° 104**). En conséquence, l'amendement n° 7 de M. François Vannson, trois amendements de M. Michel Vaxès, deux amendements de M. Jean-Michel Marchand et un amendement de M. Alain Cacheux sont devenus sans objet.

La commission a ensuite *adopté*, après une intervention de M. Daniel Marcovitch, un amendement de M. Michel Vaxès sous-amendé par le rapporteur relatif à la compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les schémas de mise en valeur de la mer, les chartes de parc naturel régional, les plans de déplacements urbains et les programmes locaux de l'habitat (**amendement n° 105**). Cette adoption a rendu sans objet un amendement du rapporteur. La commission a ensuite *rejeté* quatre amendements : l'amendement n° 25 de M. Pierre Micaux, l'amendement n° 8 de M. François Vannson et deux amendements respectivement déposés par MM. Alain Cacheux et Jean-Michel Marchand.

Après que M. Michel Vaxès eut retiré un amendement, la commission a *adopté* deux amendements précisant les actions et opérations d'aménagement que peuvent exposer les plans locaux d'urbanisme : un amendement de M. Daniel Marcovitch visant les actions relatives à la lutte contre l'insalubrité (**amendement n° 106**) et l'amendement n° 59 de MM. Jacques Desallangre et Georges Sarre, défendu par M. Georges Sarre, relatif aux actions portant sur la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers. La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur précisant que si les plans locaux d'urbanisme ne comportent plus d'articles obligatoires, ils demeurent encadrés par l'obligation d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme (**amendement n° 107**). Cette adoption a rendu sans objet deux amendements identiques de MM. André Santini et Jean-Michel Marchand. Enfin, M. Michel Vaxès a retiré un amendement.

Abordant le problème du contenu des plans locaux d'urbanisme, la commission a d'abord *rejeté* quatre amendements : l'amendement n° 9 de M. François Vannson, l'amendement n° 12 de M. Michel Inchauspé et deux amendements respectivement déposés par MM. Jean-Michel Marchand et Patrick Ollier. La commission a alors *adopté* trois amendements :

- un amendement de M. Jean-Michel Marchand indiquant que les plans locaux d'urbanisme doivent préciser le tracé des itinéraires cyclables (**amendement n° 108**) ;

- deux amendements identiques de MM. Jean Proriol et Jean-Jacques Filleul proposant que les plans mentionnent également les voies et espaces réservés aux transports publics, M. Jean-Michel Marchand retirant en conséquence un amendement portant sur le même sujet (**amendement n° 109**).

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch ajoutant les immeubles parmi les éléments d'urbanisme à protéger que les plans locaux doivent identifier et localiser (**amendement n° 110**). Après que M. Michel Vaxès eut retiré deux amendements, la commission a *rejeté* l'amendement n° 10 de M. François Vannson, l'amendement n° 11 de M. Michel Inchauspé, un amendement de M. Patrick Ollier et un amendement de M. François Brottes. Elle a en revanche *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès sous-amendé par le rapporteur précisant que les plans locaux d'urbanisme doivent inclure les dispositions relatives à la signalétique et à la publicité (**amendement n° 111**).

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur indiquant que dans les seules zones d'assainissement non collectif, les plans locaux d'urbanisme peuvent fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques (**amendement n° 112**).

M. Alain Cacheux a ensuite retiré un amendement visant les zones à renouveler, M. Marc-Philippe Daubresse ayant relevé que le problème posé par cet amendement était réel. Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, la commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle du texte (**amendement n° 113**).

Enfin, après un débat dans lequel sont intervenus MM. Georges Sarre, Alain Cacheux, Daniel Marcovitch et Léonce Deprez, elle a enfin complété l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme en *adoptant* l'amendement n° 58 de MM. Jacques Desallangre et Georges Sarre permettant aux plans locaux d'urbanisme de déterminer des mesures générales nécessaires au maintien de la diversité des activités commerciales dans les arrondissements de Paris et de Lyon et les secteurs de Marseille.

Article L. 123-2 du code de l'urbanisme

Régimes particuliers applicables à certaines servitudes d'urbanisme instituées par les plans locaux d'urbanisme

Ainsi que l'y autorise l'alinéa 1^{er} de l'article L. 123-1, les PLU peuvent fixer des servitudes d'utilisation des sols. Ces servitudes d'urbanisme « *imposent une charge à un terrain (un fonds) en raison de sa localisation, non au profit d'un autre terrain (le fonds dominant) comme les servitudes de droit privé, mais dans l'intérêt général (...). Elles sont établies dans un but d'urbanisme pour favoriser l'aménagement harmonieux du territoire couvert par le POS* ». (*in* Jacquot et Priet - Droit de l'urbanisme » p. 231. Dalloz – 1998). Elles se distinguent en cela des servitudes d'utilité publiques.

Classiquement, les servitudes d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune indemnisation et ce, afin que des considérations financières n'entravent pas les politiques locales d'urbanisme. Ce principe est aujourd'hui rappelé à l'article L. 160-5 du code qui stipule que « n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones. ».

Ce principe souffre toutefois plusieurs exceptions. Parmi celles-ci figure celle inscrite à l'actuel article L. 123-9 du code de l'urbanisme autorisant les propriétaires de terrains réservés par le POS à mettre en demeure la collectivité ou le service public bénéficiaire de la réserve, d'acquérir ce terrain. Ce droit de délaissement est maintenu dans le projet de loi ; nous y reviendrons lors de l'examen de l'article L. 123-15.

Le présent article met en place dans les seules zones urbaines trois catégories de servitudes d'urbanisme qui toutes ouvrent un droit de délaissement aux propriétaires concernés.

La première de ces servitudes porte sur l'interdiction de construire pendant cinq ans au plus dans un périmètre délimité ; cette servitude est strictement encadrée :

- elle ne peut s'appliquer qu' « en l'attente de l'approbation par la commune (ou l'EPCI) d'un projet d'aménagement global » ;
- elle ne vise que les constructions ou installations d'une surface supérieure à un seuil défini par le règlement du PLU ;
- enfin, elle ne s'applique pas aux simples travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes.

La deuxième catégorie de servitudes visée à cet article est liée à la création d'emplacements réservés destinés à la réalisation de programmes de logements visant à respecter les objectifs de mixité sociale. Il s'agit d'une extension importante de la possibilité pour les communes de constituer des réserves car actuellement les articles L. 123-1 et L. 123-9 du code de l'urbanisme limitent cette possibilité aux seuls terrains situés sur des emplacements prévus pour des voies et ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts.

Enfin sont également visées les servitudes attachées aux terrains « concernés » par la localisation des voies, ouvrages publics, installations

d'intérêt général et espaces verts. Jusqu'à présent, il était possible comme il vient d'être dit de réserver ces terrains et seuls les terrains réservés ouvraient droit à délaissement ; le présent article met en place un dispositif plus souple en zone urbaine puisqu'un propriétaire pourra faire jouer son droit de délaissement sur des terrains non réservés mais où sont localisés par le PLU les voies, ouvrages, équipements et installations mentionnés ci-dessus.

Le droit de délaissement qu'ouvre aux propriétaires des terrains concernés l'institution d'une de ces trois catégories de servitudes s'exerce selon les modalités définies à l'article L. 230-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction proposée à l'article 12 du projet de loi.

On peut être surpris, au regard de ce nouvel article L. 123~~2~~, de constater, qu'à l'initiative de l'Etat, soient ajoutées de nouvelles exceptions au principe de la non indemnisation des servitudes d'urbanisme. En fait, cet article est triplement bénéfique :

- pour les citoyens, car il institue une véritable contrepartie à des règles attentatoires au droit de propriété ;
- pour la puissance publique, car en assouplissant les règles du PLU, il facilite son intervention dans les quartiers construits ;
- pour la collectivité, car il constitue un encouragement à la mixité sociale puisqu'il prévoit expressément la possibilité de réserver des terrains pour mettre en œuvre des programmes de logements.

Sur cet article, la commission a d'abord *adopté* un amendement du rapporteur clarifiant sa rédaction en renvoyant en particulier les dispositions relatives au droit de délaissement à l'article L. 123-15 (**amendement n° 114**). En conséquence, deux amendement de M. Alain Cacheux et trois amendements respectivement déposés par MM. Jean-Marie Morisset, Jean-Michel Marchand et André Santini sont devenus sans objet.

Article L. 123-3 du code de l'urbanisme
**Dispositions des plans locaux d'urbanisme
applicables aux zones d'aménagement concerté**

En abrogeant l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, le paragraphe III de l'article 5 du présent projet de loi supprime les plans d'aménagement de zone (PAZ) applicables dans le périmètre des zones d'aménagement concerté (ZAC). Ces zones sont désormais régies par les règlements des PLU.

L'article L. 123-3 complète donc les dispositions de l'article L. 123-1 relatives au contenu des PLU. Dans le périmètre d'une ZAC, un PLU pourra donc préciser :

- « la localisation et les caractéristiques des principales voies de circulation et des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer » ;

- « la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts ». Ce point diffère du onzième alinéa (7°) de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-1 car comme il est simplement question de localisation d'équipement, la possibilité de réserver les terrains n'est pas offerte ;

- « la surface de plancher développée hors œuvre nette dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments. ». Rappelons que celle-ci est calculée en déduisant de la surface hors œuvre brute (somme des surfaces à chaque niveau de construction), une série d'éléments énumérés à l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme (combles, sous-sols non aménageables, toitures-terrasses, balcons, loggias, surfaces non closes situées au rez-de-chaussée, emplacement de stationnement, serres et bâtiments agricoles).

Après avoir *rejeté* deux amendements de M. André Santini rétablissant le régime dérogatoire des ZAC, la commission a *adopté*, à l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme, deux amendements de précision du rapporteur (**amendements n^{os} 115 et 116**) rendant sans objet deux amendements de M. Jean-Michel Marchand. Puis M. Michel Vaxès a retiré un amendement visant à préciser la notion d'îlot, M. Daniel Vachez ayant fait valoir que dans les ZAC, la voirie à l'état de projet n'est pas encore publique et qu'en conséquence la délimitation par les voies publiques ne peut être le critère de définition de l'îlot.

Article L. 123-4 du code de l'urbanisme

Transfert de droits de construire en zone naturelle

L'article L. 123-4 reprend de manière quasi-intégrale la rédaction de l'actuel article L. 123-2 du code de l'urbanisme. Il maintient donc la possibilité de transférer le coefficient d'occupation des sols (COS) en zone naturelle.

Sur ce point, la véritable nouveauté du projet de loi est à chercher dans l'article L. 123-1 puisque désormais cet article fondateur précise dans son avant dernier alinéa que les PLU fixent le ou les COS déterminant la densité de construction admise pour permettre, dans les zones naturelles, des

transferts de constructibilité lorsque ceux-ci sont de nature à favoriser le regroupement des constructions.

Les zones à protéger en raison de la qualité de leur paysage sont les zones ND définies à l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme comme des « zones à protéger en raison (...) de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique. »

Dans ces zones, les COS sont toujours très faibles. Mais, pour protéger des paysages sensibles d'un mitage préjudiciable, il est nécessaire d'autoriser des transferts de COS afin de regrouper en certains points les constructions et de laisser d'autres parties de la zone vierges de toute urbanisation. Ces derniers terrains seront alors frappés de plein droit d'une servitude d'interdiction de construire constatée par acte authentique et qui ne pourra être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Quant aux modalités de transfert, elles seront fixées par le règlement des PLU, la procédure de transfert demeurant comme aujourd'hui détaillée dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (cf. actuel article R. 332-13).

Sur cet article, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de M. André Santini.

Article L. 123-5 du code de l'urbanisme

Opposabilité des plans locaux d'urbanisme approuvés

La procédure d'élaboration des POS comporte deux phases distinctes : la première s'ouvre avec la décision prescrivant l'élaboration du plan et s'achève lorsque le POS est rendu public ; la seconde va de la soumission du POS à l'enquête publique jusqu'à son approbation.

Conformément à la rédaction actuelle de l'article L. 123-5, alinéa 3, le POS rendu public est opposable à toute personne publique ou privée. Les POS sont donc opposables dès la fin de la première phase de leur élaboration, c'est-à-dire au terme d'un processus dans lequel les citoyens ne sont pas encore intervenus.

Actuellement, il est donc possible, par exemple, d'instituer des servitudes d'urbanisme (donc d'attenter au droit de propriété) sur le fondement d'un POS simplement rendu public, donc d'un document non définitif et non encore soumis à enquête publique. Aujourd'hui, 200 POS rendus publics mais non encore approuvés sont opposables aux tiers.

Le projet de loi fait en sorte qu'aucun document d'urbanisme ne puisse être opposable aux tiers avant enquête publique. Les modifications apportées à la procédure de révision des plans ou les modalités d'élaboration des cartes communales mises en place à l'article 4, répondent à ce souci.

Pour les PLU, le présent article précise que ce sont les PLU approuvés qui seront opposables aux tiers. Il faudra donc que la procédure d'élaboration aille à son terme pour que les plans produisent tous leurs effets.

Article L. 123-6 du code de l'urbanisme

Prescription de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme

Depuis le 1^{er} octobre 1983, date d'entrée en vigueur de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les POS sont « décentralisés », ce qui signifie qu'ils sont élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. De ce fait, leur procédure d'élaboration conduite par les collectivités locales est dite « associée » parce que l'Etat et les diverses personnes publiques n'y sont qu'associés (l'association de l'Etat est toutefois obligatoire) alors que sous l'empire de la loi foncière de 1967, la procédure était dite « conjointe », les collectivités locales participant à l'établissement du POS sous la responsabilité de l'Etat.

L'article L. 123-6 confirme dès son premier alinéa le principe de la décentralisation des PLU (« le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune » et éventuellement de l'EPCI en vertu de l'article L. 123-16).

Il précise également la liste des personnes à qui doit être notifiée la délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI). Aujourd'hui, pour les POS, ces règles sont fixées dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (article R. 123-6). Un des apports du présent article est donc de donner une base légale aux règles de notification. Par ailleurs, la liste des destinataires de la délibération s'est légèrement modifiée, étant en particulier complétée par le président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale s'il en existe un, par les représentants de l'autorité compétente en matière de transports urbains, par les organismes gestionnaires des parcs naturels régionaux et par les sections régionales de la conchyliculture (les présidents des conseils régionaux et généraux, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers, les chambres d'agriculture demeurant par ailleurs destinataires de la délibération). Quant aux préfets, la délibération ne leur est plus « transmise » mais simplement « notifiée ».

Le dernier alinéa de l'article L. 123-6 s'inspire de l'actuel article L. 123-7. Il confère à l'autorité compétente le droit de surseoir à statuer dans un délai maximal de deux ans à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU.

Ce droit porte sur la totalité des demandes d'autorisation susceptibles d'avoir une incidence sur le PLU : permis de construire, autorisation de lotir, autorisation relative à l'aménagement de terrains de camping et au stationnement de caravanes, autorisation d'installations et travaux divers, permis de démolir, autorisation de coupes et abattages d'arbres, autorisation de créer des terrains affectés aux habitations légères de loisirs.

L'exercice du sursis à statuer est par ailleurs plus encadré. En effet, le présent article précise qu'il ne peut être mis en jeu que si les constructions, installations ou opérations, objets de la demande d'autorisation sont de nature à compromettre l'exécution du PLU ou à la rendre onéreuse.

Lors de l'examen de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, la commission a *adopté* un amendement de M. Michel Vaxès relatif à la concertation avec la population lors de la phase d'élaboration des plans locaux d'urbanisme ((**amendement n° 117**)).

Article L. 123-7 du code de l'urbanisme

Association des services de l'Etat à la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme

Cet article (comme l'article L. 123-8 d'ailleurs) est une déclinaison du principe général d'association de l'Etat et de diverses personnes publiques aux procédures d'élaboration des SCT et des PLU proclamé à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme (cf article 1^{er} du projet de loi).

Derrière une formulation très laconique se bornant à poser le principe de l'association des services de l'Etat, à l'initiative du maire ou à la demande du préfet, à l'élaboration d'un projet de PLU, cet article pose le problème de la simplification des modalités d'association.

Actuellement, dès qu'ont été effectuées les procédures de transmission et de notification de la délibération prescrivant l'élaboration d'un POS, le maire doit publier par arrêté la liste des services de l'Etat et personnes publiques associés au POS ainsi que le nom des services ou organismes chargés des études préalables. Cet arrêté de mise en œuvre est une source importante de contentieux. Des décisions de justice ont en effet

considéré comme entachées d'irrégularité les procédures d'élaboration associant des représentants de l'Etat en surnombre, considérés en conséquence comme participants irréguliers du groupe de travail, celles omettant d'associer une personne physique l'ayant demandé ou encore celles ayant limité l'association d'une personne publique à une simple audition. Ce ne sont là que quelques exemples pris au sein d'une jurisprudence abondante mais qui illustrent la difficulté de l'exercice.

De plus l'arrêté de mise en œuvre constitue un carcan pour le maire puisque celui-ci lui interdit de changer ultérieurement de bureau d'études ou de rajouter un service de l'Etat initialement omis. Comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi, l'obligation de publier un arrêté de mise en œuvre *« conduit à formaliser juridiquement les groupes de travail. La présence de tous les services à toutes les réunions n'est pas toujours utile, mais elle est toujours légalement nécessaire. Il en résulte une très grande difficulté à atteindre le quorum et de très nombreux vices de procédure. »*

La procédure d'élaboration « associée » se trouve donc simplifiée. Non pas parce que le nombre de personnes associées est moins important mais parce qu'elle est désormais encadrée par un formalisme moins rigoureux. Ce dispositif présente un double avantage : outre qu'il facilite considérablement le travail des maires et des présidents d'EPCI, il permet à l'Etat de concentrer le contrôle de légalité qu'il exerce sur les PLU sur le contenu des documents et non sur le respect des formalités et procédures.

Sur cet article, la commission a *rejeté* deux amendements de M. Eric Doligé.

Article L. 123-8 du code de l'urbanisme

Modalités d'association des personnes publiques à la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme

L'article L. 123-8 est la seconde déclinaison pour les PLU des principes généraux d'association énoncés à l'article L. 1244. Il concerne les personnes publiques autres que l'Etat.

Dans sa rédaction actuelle, le code de l'urbanisme (article L. 1233, 3^{ème} alinéa) donne une liste de personnes publiques (région, département, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, chambres d'agriculture) associées à l'élaboration des POS et précise que c'est à la commune ou à l'EPCI de déterminer les formes de cette association.

Le présent article est plus explicite puisqu'il indique expressément que le président du conseil régional, le président du conseil général, le président de l'EPCI en charge du schéma de cohérence territoriale, les représentants de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, des organismes de gestion des parcs naturels régionaux, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture, des sections régionales de conchyliculture peuvent être entendus à leur demande par la commune lors de la procédure d'élaboration du PLU.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PERSONNES ASSOCIÉES,
CONSULTÉES OU CONCERTÉES LORS DE L'ÉLABORATION DES
PLU**

Personnes associées ou consultées	Modalité d'association ou de consultation	Articles de référence du code de l'urbanisme
I-PERSONNES ASSOCIÉES		
Etat	Services de l'Etat associés à l'initiative du maire ou à la demande du préfet	Art. L. 121-4 et L. 123-7
- Région - Département - EPCI en charge du SCT	Président du conseil régional, du conseil général et de l'EPCI en charge du SCT entendus à leur demande.	Art. L. 121-4 et L. 123-8
- Autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains - Organisme de gestion des parcs naturels régionaux - Chambre de commerce et d'industrie - Chambre de métiers - Chambre d'agriculture - Section régionale de conchyliculture *	Représentants entendus à leur demande	Art. L. 121-4 et L. 123-8
II-PERSONNES CONSULTÉES		
- Associations locales d'usagers - Associations agréées de protection de l'environnement	Consultées à leur demande	Art. L. 121-5
III-PERSONNES CONCERTÉES		
Habitants, associations locales, autres personnes concernées	Selon des modalités définies par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI	Art. L. 300-2

* Uniquement dans les communes littorales.

Sur cet article, la commission après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, a *adopté* un amendement du rapporteur alignant le régime d'association des personnes publiques à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sur celui des schémas de cohérence territoriale (**amendement n° 118**).

Article L. 123-9 du code de l'urbanisme

Délibération arrêtant les projets de plans locaux d'urbanisme

Cet article reprend la rédaction de l'actuel alinéa 5 de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme. A l'issue de la première phase d'élaboration du PLU, le projet est arrêté par le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) et soumis pour avis aux personnes publiques associées ainsi que, s'ils en font la demande, aux communes limitrophes et aux EPCI directement intéressés. L'ensemble de ces personnes dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis ; passé ce délai, celui-ci est réputé favorable.

En fait, les modifications qu'apporte cet article au droit positif, résident dans les dispositions non reprises de l'actuel article L. 123-3. Désormais, les projets de PLU arrêtés par l'organe délibérant de l'EPCI ne seront plus soumis à l'accord des conseils municipaux des communes membres.

Enfin, étant donné que les PLU ne sont opposables aux tiers que lorsqu'ils sont approuvés (soit au terme de leur processus d'élaboration), le maire et le président de l'EPCI ne sont plus tenus, comme ils l'étaient pour les POS, de rendre public le projet de PLU arrêté. Dans les faits, la procédure se poursuivant par la soumission à enquête publique du projet, c'est le dossier de ladite enquête qui « rendra public » le projet de PLU.

Article L. 123-10 du code de l'urbanisme

Enquête publique et approbation des plans locaux d'urbanisme

Cet article reprend et complète l'actuel article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme.

Comme c'est le cas actuellement pour les POS, c'est le maire (ou le représentant de l'EPCI) qui soumet le projet de PLU à enquête publique. C'est donc à ce stade que les administrés apparaissent pour la première fois dans la procédure d'élaboration du plan. Cette enquête publique est régie selon les modalités prévues par la loi n° 83830 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. On peut penser que les dispositions de l'article R. 12311 du code de l'urbanisme qui précisent, en application de la loi précitée, les conditions particulières de conduite de l'enquête publique concernant les POS seront reprises pour les PLU.

C'est désormais le dossier soumis à l'enquête qui comprend en annexe les avis ou accords des personnes publiques consultées. Les accords

ici visés sont principalement les accords préfectoraux nécessaires en cas d'extension de l'urbanisation (cf rédaction de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme proposée par le présent projet de loi ou l'article L. 146-4 dudit code applicable aux communes du littoral).

L'enquête publique peut évidemment aboutir à une modification des plans. Mais la pratique a montré que pour les POS, les changements intervenant à ce stade de la procédure sont limités. D'abord parce que le document soumis à l'enquête publique est déjà largement élaboré et empreint d'une cohérence interne et que, de ce fait, les corrections ne peuvent être que marginales. Ensuite parce que la jurisprudence a estimé que ces modifications ne devaient pas porter atteinte à l'économie générale du projet. Dans l'arrêt Duplaix du 7 janvier 1987, le Conseil d'Etat a indiqué que cette notion devait être regardée comme « *une inflexion sensible du parti d'urbanisme initialement retenu.* »

Il est certain que les POS rendus publics étant opposables aux tiers, il convenait de se prémunir du risque de voir les POS approuvés être trop différents de documents déjà entrés en vigueur.

Pour les PLU, la problématique est différente puisque seuls les PLU approuvés auront des effets sur les tiers. On peut donc espérer que la voix des citoyens sera mieux entendue et que l'enquête publique portant sur le projet de PLU donnera aux administrés un plus grand pouvoir d'infléchissement.

A l'issue de l'enquête publique, le PLU éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête ou des propositions de la commission de conciliation mentionnée à l'article L. 1246 du code (cf article 1^{er} du projet de loi) est approuvé par délibération du conseil municipal ; le PLU ainsi approuvé est tenu à la disposition du public.

Enfin, le projet de loi ajoute au sein de cet article, une disposition non issue de la rédaction de l'article L. 123-3-1 du code de l'urbanisme. Cette disposition porte curieusement sur les modalités particulières de modification et de révision des parties de PLU applicables à l'intérieur des ZAC incluses dans des opérations d'intérêt national (sur la liste des opérations de ce type, cf. commentaire de l'article L. 1242 à l'article 1^{er}). Dans ce cas, la modification ou la révision est faite à l'initiative de la personne publique ayant initié la création de la ZAC, après enquête publique organisée par le préfet et avis de la commune ou de l'EPCI compétent.

Lors de l'examen de cet article, la commission a, dans un premier temps, *rejeté* un amendement de suppression de M. André Santini. Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur supprimant une procédure de

révision ou de modification centralisée dérogatoire du droit commun (amendement n° 119).

Article L. 123-11 du code de l'urbanisme

Point de départ de l'application des plans locaux d'urbanisme

S'agissant des POS, le code de l'urbanisme distingue deux cas selon qu'existe ou non un schéma directeur :

– dans les communes couvertes par un schéma directeur, c'est l'article R. 123-10 qui s'applique rendant les POS exécutoires dès l'accomplissement des mesures réglementaires de publicité (affichage d'un avis en mairie ou au siège de l'EPCI ainsi que dans les mairies des communes membres de l'EPCI et insertion « en caractères apparents » dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département) ;

– dans les communes non couvertes par un schéma directeur, l'article L. 123-3-2 du code de l'urbanisme rend les POS exécutoires dans le mois suivant leur transmission au préfet ; c'est durant ce délai que le préfet doit notifier à la commune ou à l'EPCI les modifications qu'il juge nécessaire « d'apporter à ce plan lorsque certaines de ses dispositions sont illégales, de nature à compromettre la réalisation d'un schéma directeur d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, insuffisantes pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou pour permettre la maîtrise de l'urbanisation future, ou ont fait apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ».

Le présent article modifie la rédaction de l'actuel article L. 123-3-2. S'il réaffirme le caractère exécutoire du PLU au terme d'un délai d'un mois suivant sa transmission au préfet, il précise, suivant un jeu savant de nuances sémantiques, la nature des dispositions du PLU pouvant conduire le préfet à notifier par lettre motivée, les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter au plan.

Ces dispositions sont :

– celles qui « *ne sont pas compatibles* » avec les directives territoriales d'aménagement et, en leur absence, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral. L'article L. 1141 -1 du code de l'urbanisme ne définit pas la forme que peuvent prendre les directives territoriales d'aménagement mais précise qu' « elles peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de

développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages » ;

– celles qui « *compromettent gravement* » les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme (gestion et utilisation économe du sol et de l'espace, protection des milieux naturels et des paysages, sécurité et salubrité publiques, équilibre entre population urbaine et rurale, réponse aux besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transports, rationalisation de la demande de déplacement, mixité urbaine et sociale, sauvegarde du patrimoine, prévention des risques, pollutions et nuisances, etc.) ;

– celles qui « *font apparaître des incompatibilités manifestes* » avec l'utilisation et l'affectation des sols des communes voisines ;

– celles qui « *sont de nature à compromettre gravement* » la réalisation de documents supracommunaux en cours d'élaboration (directive territoriale d'aménagement, schéma de cohérence territoriale ou schéma de secteur, schéma de mise en valeur de la mer en cours d'aménagement).

En cas d'intervention du préfet dans le délai d'un mois, le PLU devient exécutoire dès la publication et la transmission au représentant de l'Etat de la délibération approuvant les modifications demandées.

Le contrôle exercé par le préfet dans le cadre de cet article vise des situations non soumises au droit commun du contrôle de la légalité des PLU. Dans les autres cas (en particulier lorsqu'il s'agit de vérifier, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-1 la compatibilité d'un PLU avec le plan de déplacements urbains, le programme local d'habitat et, le cas échéant, avec la charte du parc naturel régional), le préfet saisit le juge qui pourra éventuellement annuler le PLU.

Sur cet article, la commission a *adopté* un amendement de coordination et un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendements n^{os} 120 et 121**).

Article L. 123-12 du code de l'urbanisme

Révision et modification des plans locaux d'urbanisme

Les PLU sont des documents d'urbanisme qui, pour être pleinement efficaces, doivent concilier l'inconciliable : ils doivent être stables pour garantir une réelle sécurité juridique aux citoyens et pour permettre la mise en place par les collectivités locales de politiques

d'aménagement de l'espace portant sur des termes raisonnablement longs ; mais ils doivent faire aussi preuve de souplesse afin de pouvoir s'adapter rapidement dans le cadre de procédures respectueuses des droits des administrés.

Le présent article, s'il maintient les deux procédures d'adaptation des POS – révision et modification – met en place des règles différant sensiblement de celles prescrites par l'actuel article L. 1234 du code de l'urbanisme.

La révision demeure la procédure normale d'adaptation des PLU. Elle seule autorise une refonte complète d'un PLU. Dans ces conditions, il est légitime qu'elles soient soumises aux mêmes modalités que celles applicables à l'élaboration du plan.

La modification a un champ plus restreint que l'alinéa 4 du présent article s'est efforcé de réduire encore davantage.

Aujourd'hui, un POS n'est susceptible d'être modifié qu'à trois conditions non cumulatives :

- qu'il ne soit pas porté atteinte à son « économie générale » ;
- que la modification envisagée ne concerne pas les espaces boisés ;
- qu'elle ne comporte pas de graves risques de nuisances.

Ces trois points sont repris dans la rédaction du projet de loi. Comme on peut s'en douter, c'est la notion d'« économie générale » du plan qui a suscité les problèmes d'interprétation les plus délicats. Le pouvoir réglementaire n'avait rien fait pour aider le juge à décrypter cette formule, la circulaire n° 77-190 du 29 décembre 1977 relative à la révision et à la modification des POS indiquant que « *la notion d'économie générale du plan n'a pas de définition objective et ne prend son sens qu'au regard du POS qu'il convient de remanier* ». La balle était donc dans le camp des juges. Or, on a vu que cette notion était également retenue pour apprécier les rectifications proposées au projet de POS par les conclusions de l'enquête publique ou par la commission de conciliation et que le Conseil d'Etat avait défini l'atteinte à l'économie générale du plan comme « *une inflexion sensible du parti d'urbanisme initialement retenu* ». En matière de modification des POS, les juges ont également retenu des critères fondés sur la nature des changements apportés au zonage, les surfaces concernées par ces adaptations, le nombre d'articles du règlement du POS modifiés, la nature et l'importance de ces modifications (en particulier celles portant sur les coefficients d'occupation des sols), etc.

S'agissant de la protection des espaces boisés qui ne peuvent être affectés par une modification, rappelons que l'article R. 12334 du code de l'urbanisme précise la portée de cette mesure en indiquant que la modification ne peut avoir pour effet « de supprimer l'emprise ou la portée d'une protection édictée en faveur des espaces boisés classés ».

Enfin, la notion de « graves risques de nuisances » a été ajoutée en 1983 afin de « sanctuariser » les protections édictées dans le cadre des règlements des zones ND des POS (zones naturelles devant être protégées en raison soit de l'existence de risques ou de nuisances, soit de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages).

Le projet de loi, en complétant cette liste, limite plus étroitement les possibilités de modification des PLU. En effet, un PLU ne pourra pas non plus être modifié lorsque cela aurait « pour effet de réduire une protection édictée en raison de la valeur agricole de terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou un espace boisé classé ».

On notera qu'il est ainsi précisé que pour les espaces boisés, ce sont uniquement les mesures affaiblissant la protection des espaces classés qui sont prohibées. On ne peut dire toutefois que la protection de ces espaces s'en trouve atténuée car c'était ce que visait en fait la rédaction actuelle du code de l'urbanisme et c'était l'interprétation qu'avait faite les juges de cette disposition.

Quant à la prévention des nuisances, elle est doublement prise en compte. D'abord au stade du principe même mais aussi plus pragmatiquement, afin d'interdire les modifications de PLU dès que celles-ci ont pour conséquence d'atténuer une protection édictée en raison des risques de nuisance, traduisant ainsi également l'interprétation faite actuellement du troisième alinéa de l'article L. 123-4.

La lecture du nouvel article L. 123-12 permet de déduire qu'il est désormais impossible de revoir les périmètres de zones agricoles (NC) ou de zones naturelles protégées (ND).

Au delà de cet encadrement renforcé de la procédure de modification des PLU, l'article L. 123-12 apporte plusieurs modifications aux règles d'adaptation des plans qui ont pour dénominateur commun la volonté de renforcer le contrôle exercé par les administrés sur l'évolution des PLU.

C'est ainsi que la procédure de modification sans enquête publique est supprimée. Aujourd'hui le 3^{ème} alinéa de l'article L. 1234 permet en

effet de modifier un POS sans consultation des administrés lorsque la modification porte sur la suppression ou la réduction d'un emplacement réservé au bénéfice d'une commune ou d'un EPCI.

Dans le même esprit est également abrogée la disposition permettant d'appliquer par anticipation les dispositions d'un POS en cours de révision. Bien qu'encadrée, cette disposition qui pouvait s'appliquer à compter de la décision prescrivant la révision du POS (donc avant le lancement de l'enquête publique), a été largement utilisée par les communes, de manière parfois juridiquement douteuse.

Le projet de loi n'a toutefois pas voulu ignorer que certaines adaptations des PLU pouvaient avoir un caractère d'urgence. C'est pourquoi il a prévu une procédure accélérée qui ne fait cependant pas l'économie de l'enquête publique. Cette procédure ne peut être mise en œuvre que pour les projets d'intérêt général (PIG) nécessitant une révision urgente du PLU concerné.

Dans ce cas, la procédure est « compactée », la révision pouvant faire l'objet, à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI, d'un examen conjoint par les personnes publiques associées et une enquête publique unique portant à la fois sur le projet d'intérêt général et sur la révision de PLU étant lancée.

Enfin, relevons à ce stade du rapport que l'article L. 1234 -1 du code de l'urbanisme prohibant l'abrogation des POS est lui-même abrogé. Un PLU (ou un ancien POS) pourra donc être supprimé lorsqu'il ne correspond plus au « *parti d'urbanisme initialement retenu* », parce qu'il avait été déclaré illégal ou parce qu'il se révèle moins adapté qu'un document d'urbanisme plus simple, telle la carte communale créée à l'article 4 du projet de loi.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur clarifiant la rédaction de cet article et étendant les cas dans lesquels une modification des plans locaux d'urbanisme est possible, à la suppression ou à la réduction des obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement (**amendement n° 122**). En conséquence, deux amendements de M. Alain Cacheux et un amendement de M. Jean Proriot sont devenus sans objet.

Article L. 123-13 du code de l'urbanisme

Révision et modification des plans locaux d'urbanisme à l'initiative de l'Etat

Cet article, qui s'inspire largement de l'actuel article L. 1237 -1 du code de l'urbanisme, permet au préfet de demander la révision ou la

modification des PLU pour prendre en compte des contraintes supracommunales. Ces contraintes sont limitativement énumérées, le préfet pouvant demander l'adaptation d'un PLU pour le rendre compatible avec :

- les orientations d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma de secteur approuvé postérieurement au PLU ;
- les directives territoriales d'aménagement ;
- les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

Le représentant de l'Etat peut également demander la révision ou la modification du PLU pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général. Dans ce cas, il en informe la commune. Actuellement, cette information prend la forme d'un arrêté mettant en demeure le maire de modifier ou de réviser le POS (cf. article R. 123-35-1 du code de l'urbanisme).

Le présent article donne un mois à la commune ou à l'EPCI pour faire connaître au préfet si elle entend procéder aux changements demandés. Le préfet dispose alors d'un pouvoir de substitution lui permettant d'engager et d'approuver le PLU, après avis du conseil municipal et enquête publique :

- si la commune ou l'EPCI répond négativement à sa demande ;
- s'il n'y est pas répondu dans le délai d'un mois ;
- ou si, malgré une réponse affirmative, l'intention de la commune ou de l'EPCI n'a pas été suivie d'une délibération approuvant le projet de révision ou de modification dans un délai de six mois à compter de la notification préfectorale initiale.

A l'article L. 123-13, la commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur :

- deux amendements visant à rendre cohérents les articles L. 1231 et L. 123-13 du code de l'urbanisme qui imposent des délais de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec d'autres dispositions ou documents d'urbanisme (**amendements n^{os} 123 et 126**) ;
- deux amendements rédactionnels (**amendements n^{os} 124 et 125**).

Article L. 123-14 (nouveau) du code de l'urbanisme

Révision et modification des plans locaux d'urbanisme conduites par l'Etat

Depuis l'arrêt *Dame Veuve Barbaro* (Conseil d'Etat, 11 janvier 1974), il est admis que le droit de l'expropriation peut avoir des effets sur les règles d'urbanisme. D'où l'actuel article L. 123-8 du code de l'urbanisme, largement repris par le présent article, qui, en confiant des pouvoirs propres au préfet en matière d'adaptation des plans, organise la compatibilité des POS et des opérations soumises à déclaration d'utilité publique.

A cette fin, le nouvel article L. 123-14 précise, qu'en cas de non compatibilité entre PLU et opération de ce type, la déclaration d'utilité publique est soumise à deux conditions :

– la mise en œuvre par le préfet d'une enquête publique concernant à la fois l'opération elle-même et la mise en compatibilité du PLU ;

– l'examen conjoint (commune, EPCI en charge du schéma de cohérence territoriale, région, département, autorités compétentes en matière de transports urbains, organismes de gestion des parcs naturels régionaux, organismes consulaires, etc.) et préalable à l'acte déclaratif d'utilité publique des dispositions proposées par l'Etat ; l'avis du conseil municipal doit également être recueilli préalablement à cet acte.

En pratique, c'est actuellement le préfet qui met en œuvre une procédure pouvant conduire à des changements profonds du plan (y compris la remise en cause de son économie générale ou l'atteinte à des espaces protégés si celles-ci sont justifiées par l'utilité publique). Cette procédure est régie par l'article R. 123-35-3 du code de l'urbanisme.

Enfin, le présent article rappelle qu'au terme de la procédure, la déclaration d'utilité publique emporte approbation des nouvelles dispositions du PLU.

Article L. 123-15 (nouveau) du code de l'urbanisme

Droit de délaissement applicable à certains terrains réservés

Cet article reprend les dispositions de l'actuel premier alinéa de l'article L. 123-9. Il permet aux propriétaires dont un terrain est grevé d'une servitude d'urbanisme parce que réservé par le PLU pour la construction ou l'installation future d'un ouvrage public, d'une voie publique, d'une installation d'intérêt général ou d'un espace vert, d'exercer leur droit de

délaissement, c'est-à-dire d'exiger son acquisition par la collectivité ou le service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé.

Ce droit de délaissement, contrepartie d'une atteinte au droit de propriété, peut s'exercer dès l'approbation du PLU même lorsqu'une décision de sursis à statuer lui a été opposée.

Les conditions de mise en œuvre de ce droit sont précisées à l'article 12 du projet de loi. Elles sont actuellement incluses dans les articles L. 123-9 et R. 123-32 du code de l'urbanisme. Il faut noter que la règle donnant compétence au juge de l'expropriation pour fixer le prix en ne tenant pas compte des incidences de la réserve sur celui-ci, est reprise par le projet de loi.

Le droit de délaissement constitue ainsi une exception au principe de la non indemnisation des servitudes d'urbanisme. Rappelons qu'il connaît une application spécifique en zone urbaine conformément aux dispositions du nouvel article L. 123-2 du code de l'urbanisme.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur plaçant sous cet article les dispositions de l'article L. 123-2 consacrées au droit de délaissement relatif à certains terrains situés en zone urbaine (**amendement n° 127**).

Article L. 123-16 (nouveau) du code de l'urbanisme

Plans locaux d'urbanisme intercommunaux

Le présent article confirme le droit existant en permettant aux EPCI compétents en la matière de dresser des PLU applicables sur leur périmètre. Notons qu'aujourd'hui les POS intercommunaux ont rencontré un succès limité. Il existe toutefois un exemple illustre de POS intercommunal puisque les quelque 83 communes de l'agglomération lyonnaise sont soumises à un plan unique.

Après que M. Alain Cacheux eut retiré un amendement, la commission a *adopté*, malgré l'avis contraire du rapporteur, un amendement de M. Michel Vaxès imposant aux EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme, de se concerter avec les communes concernées (**amendement n° 128**).

Article L. 123-17 (nouveau) du code de l'urbanisme

Mesures transitoires

Cet article énumère diverses mesures transitoires applicables au POS actuels en distinguant les documents selon leur stade d'élaboration : POS prescrits (ou révisions prescrites), POS rendus publics, POS approuvés.

Pour les POS dont l'élaboration ou la révision a été prescrite, la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI valent prescription de PLU. Le reste de la procédure d'élaboration ou de révision est soumis au régime juridique des PLU. Les articles L. 1236 à L. 12312 ainsi que l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme (qui permet au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI de fixer les modalités de concertation avec la population en cas d'élaboration ou de révision du PLU) sont donc applicables.

Les POS rendus publics sont applicables dans les conditions antérieurement définies par la loi jusqu'à leur approbation (cf articles L. 123-3-1 et L. 123-3-2 du code de l'urbanisme). Une fois approuvés, les dispositions du présent projet de loi leur sont applicables.

Les POS approuvés sont soumis au régime juridique des PLU mais les dispositions incluses dans l'actuel article L. 123-1 du code de l'urbanisme leur demeurent applicables jusqu'à leur prochaine révision, en particulier celles relatives à leur contenu.

Enfin, il est précisé que lorsqu'un POS a été approuvé avant le classement des carrières dans la nomenclature des installations classées (la loi n° 93-3 du 4 juin 1993 relative aux carrières a placé toutes les carrières sous le régime général des installations classées soumises à autorisation), seules sont opposables à l'ouverture des carrières les dispositions du plan les visant expressément.

L'examen de l'article L. 123-17 du code de l'urbanisme par la commission a donné lieu à un large débat dans lequel sont intervenus MM. Eric Doligé, Yves Dauge, Léonce Deprez, Serge Poignant et Jean-Marc Nudant. La commission a ensuite *adopté* trois amendements -deux déposés par le rapporteur et un par M. Alain Cacheux- complétant les dispositions transitoires prévues par le projet de loi (**amendements n^{os} 129, 130 et 131**). En conséquence, un amendement de M. Alain Cacheux est devenu sans objet. Enfin, la commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n^{os} 132 et 133**).

Les tableaux ci-après récapitulent les mesures transitoires prévues par le texte originel du projet de loi et celles ajoutées par les amendements de la commission.

1 - POS en cours d'élaboration lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
Délibération prescrivant l'élaboration.	- La prescription du POS vaut prescription du PLU. La procédure est conduite suivant les nouvelles dispositions. - La commune délibère sur les modalités de la concertation.	Article L. 123-17 (alinéa 4).
Arrêté de mise en œuvre.	- L'arrêté devient sans objet, car la suite de la procédure est conduite selon les nouvelles dispositions. - La commune délibère sur les modalités de la concertation.	Article L. 123-17 (alinéa 4).
Délibération arrêtant le projet POS.	- La délibération demeure valable. - Toutefois, le PLU ne peut être approuvé que s'il est compatible avec les nouvelles dispositions. — si oui, il peut être soumis à enquête publique, — si non, de document doit être revu par la commune avant l'enquête publique.	- Amendement n° 131 - Article L. 123-17 (alinéa 4).

2 - POS rendu public ou approuvé lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. (les POS opposables demeurent en vigueur jusqu'à leur prochaine révision).

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
• Arrêté du maire rendant le POS public.	• Le POS rendu public reste applicable jusqu'à son approbation dans les conditions prévues par l'ancienne législation ou jusqu'à la fin du délai de trois ans prévu par l'ancienne législation. • Après son approbation, il devient PLU et demeure valable jusqu'à sa prochaine révision.	• Article L. 123-17 (alinéa 2). • Amendement n° 129
• Arrêté de mise à l'enquête.	• Comme POS rendus publics.	• Article L. 123-17 (alinéa 2).
• POS approuvé.	• Le POS vaut PLU. Son contenu demeure valable jusqu'à sa prochaine révision.	• Article L. 123-17 (alinéa 1).

3- POS en cours de révision lors de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Stade de l'ancienne procédure	Passage à la nouvelle procédure	Texte de référence
Délibération prescrivant la révision.	- La prescription de révision du POS vaut prescription de révision au titre du PLU. - La commune délibère sur les modalités de la concertation.	Article L. 123-17 (alinéa 4).
Arrêté de mise en œuvre des modalités d'association lorsque la révision ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone NA.	- L'arrêté devient sans objet, car la suite de la procédure est conduite selon les nouvelles dispositions. - La commune délibère sur les modalités de la concertation.	Article L. 123-17 (alinéa 4).
Délibération décidant l'application anticipée d'une partie du POS avant approbation du POS révisé.	Le POS appliqué par anticipation reste valable jusqu'à la fin des six mois de validité de la délibération. Celle-ci n'est pas renouvelable.	Amendement n° 130
Délibération arrêtant le projet de POS révisé.	- La délibération demeure valable. Toutefois, le PLU révisé ne peut être approuvé que s'il est compatible avec les nouvelles dispositions : - si oui, il peut être soumis à enquête publique, - si non, il document doit être revu par la commune avant l'enquête publique.	Article L. 123-17 (alinéa 4).
Arrêté de mise à l'enquête.	Reste valable.	Article L. 123-17 (alinéa 4).

Article L. 123-18 (nouveau) du code de l'urbanisme

Décret en Conseil d'Etat

Cet article indique qu'un décret en Conseil d'Etat précise, lorsque cela est nécessaire, les modalités d'applications du chapitre du code de l'urbanisme relatif aux PLU.

La commission a *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Article 4

Cartes communales

Cet article crée au sein du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme, un chapitre consacré aux cartes communales.

CHAPITRE IV

Cartes communales

Actuellement, l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme (abrogé par l'article 87 du projet de loi) prévoit que « les constructions ou installations peuvent être autorisées par le représentant de l'Etat ou par le maire au nom de l'Etat si le conseil municipal a, conjointement avec le représentant de l'Etat, précisé les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 1141 sur tout ou partie du territoire de la commune. »

Ces modalités d'application des règles générales d'urbanisme (MARNU) permettaient aux communes qui y avaient recours d'assouplir la contrainte de la constructibilité limitée qui n'autorise les constructions nouvelles que dans les parties des communes déjà urbanisées.

Dissociées depuis 1986 de l'obligation de mise en place ultérieure d'un POS, les MARNU constituent un mode de gestion de l'espace communal plus adapté que le POS pour les petites communes (en 1999, il y avait 2288 MARNU valides et 588 en cours d'étude). Elaborées conjointement par le maire et le préfet selon une procédure simplifiée ne comportant pas d'enquête publique, les MARNU dont la durée de validité est de quatre ans renouvelable et qui peuvent s'appliquer à tout ou partie du territoire communal, ont une portée juridique incertaine. Lors de leur création en 1983, le législateur n'a pas voulu en faire des documents d'urbanisme, ce que la jurisprudence conteste toutefois puisque le Conseil

d'Etat dans un arrêt du 22 juillet 1992 (*syndicat viticole de Pessac et Léognan et autres*) leur a reconnu le caractère de directives administratives au motif qu'elles peuvent contenir des dispositions opposables au tiers et que dès lors elles étaient susceptibles de fonder des recours pour excès de pouvoir.

L'article 4, en créant les cartes communales (documents qui malgré une similitude d'appellation n'ont qu'un lointain rapport avec les cartes communales mises en place en 1977 dans le cadre de la réglementation « anti-mitage ») lève cette ambiguïté en leur donnant l'intégralité des attributs des documents d'urbanisme.

Article L. 124-1 du code de l'urbanisme

**Cas dans lesquels une carte communale peut être élaborée.
Fonction des cartes communales**

Seules les communes non dotées d'un PLU peuvent élaborer une carte communale. Ces documents permettent de préciser les règles générales d'urbanisme, en particulier celles portant sur « la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions » (cf. art. L. 111-1 du code de l'urbanisme).

Article L. 124-2 du code de l'urbanisme

Contenu et procédure d'élaboration des cartes communales

Les cartes communales délimitent « les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles ».

Elles peuvent ainsi se « libérer » de la règle de constructibilité limitée.

Elles doivent par ailleurs respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme et sont donc, comme tous les autres documents d'urbanisme, soumises à diverses obligations liées par exemple à la protection de l'environnement, à la mixité sociale ou à l'utilisation économe de l'espace.

Leur procédure d'élaboration confirme leur statut de document d'urbanisme puisqu'elles sont approuvées après enquête publique et mises,

après leur approbation, à la disposition du public. De plus, contrairement aux MARNU, les cartes communales ont un caractère permanent. D'ici quatre ans (durée de validité maximale des MARNU), les MARNU auront donc disparu et on peut espérer que les quelque 2 800 communes couvertes aujourd'hui par des MARNU, le seront par des cartes communales.

Lors de l'examen de cet article, la commission a *adopté* un amendement de M. François Brottes interdisant les cartes communales partielles (**amendement n° 134**). Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès.

Article L. 124-3 du code de l'urbanisme

Décret en Conseil d'Etat

Cet article indique qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du chapitre du code de l'urbanisme consacré aux cartes communales.

La commission a *adopté* l'article 4 *ainsi modifié* .

Article 5

Réforme du régime des zones d'aménagement concerté (ZAC)

En créant les zones d'aménagement concerté (ZAC), la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 poursuivait plusieurs objectifs. Elle cherchait d'abord à simplifier le droit de l'urbanisme en unifiant les procédures d'aménagement qui étaient encore éclatées entre zones à urbaniser en priorité (ZUP), zones industrielles (ZI) et zones d'habitation (ZH). Elle avait également pour ambition, après l'échec relatif des ZUP, de mettre en place un instrument d'aménagement véritablement incitatif et facilitant le dialogue entre puissance publique et aménageurs privés.

Les ZAC ainsi créées rencontrèrent un réel succès (plus de 6 000 ont été créées depuis 1970) mais posèrent simultanément de graves problèmes juridiques qui tous étaient peu ou prou liés au caractère dérogatoire de ces zones. Non soumises aux règles des POS, créées pratiquement sans consultation des populations, peu respectueuses de l'environnement, les premières ZAC cristallisaient de nombreuses critiques.

Depuis, le législateur s'efforce d'atténuer le caractère dérogatoire des ZAC. En intégrant les ZAC dans les plans locaux d'urbanisme, le présent projet de loi constitue l'aboutissement d'une évolution législative commencée avec la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Le paragraphe I modifie cinq alinéas de l'actuel article L. 3141 du code de l'urbanisme portant sur la création des ZAC. En revanche, il ne touche pas à leur définition (« les ZAC sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés »).

Désormais, le périmètre et le programme de la ZAC seront, dans tous les cas, approuvés par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI). C'est actuellement la procédure suivie dans les communes dotées d'un POS approuvé. Mais, dans les autres cas, la délimitation du périmètre de la ZAC relève du préfet.

Cette nouvelle disposition relève de la logique d'ensemble du texte : en remettant les ZAC dans le cadre du droit commun de l'urbanisme, on les soumet nécessairement aux règles de la décentralisation. Dans le même esprit, les dispositions qui organisaient la « cohabitation » POS-ZAC disparaissent (cf. actuel alinéa 2 de l'article L. 311-1).

Toutefois, le préfet conserve la faculté de créer lui-même une ZAC (après avis du ou des conseils municipaux concernés) dans deux cas :

- lorsque la ZAC est réalisée à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires ;
- lorsque la ZAC est située en tout ou partie sur le périmètre d'une opération d'intérêt national (pour la liste de ces opérations, cf. commentaire de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme sous l'article 1^{er}).

Enfin, il est rappelé au dernier alinéa de l'article L. 311-1 qu'une ZAC peut être créée sur plusieurs emplacements distincts. Cette pratique est fréquente en milieu urbain où pour un unique projet d'aménagement, on inclut uniquement dans le périmètre de la ZAC les parcelles qui seront réellement aménagées.

Le **paragraphe II** modifie l'actuelle rédaction de l'article L. 3142 du code de l'urbanisme qui attribue un droit de délaissement aux propriétaires de terrains compris dans le périmètre d'une ZAC. Cette modification permet d'indiquer que les modalités d'exercice de ce droit sont désormais soumises à la procédure unifiée mise en place par l'article 12 du projet de loi.

Le **paragraphe III** abroge l'obligation d'établir un plan d'aménagement de zone (PAZ) dans chaque ZAC. Il constitue le point d'orgue de la soumission des ZAC au droit commun de l'occupation des sols puisque sa lecture « en creux » implique que désormais ces zones sont soumises aux règles des PLU. Celles-ci peuvent d'ailleurs comporter des dispositions spéciales applicables aux ZAC ainsi que le prévoit la nouvelle rédaction de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme (cf. commentaire de l'article 3).

Par ailleurs, le paragraphe III clarifie et complète l'actuelle rédaction de l'article L. 311-4-1 portant sur les conditions de prise en charge des équipements programmés dans le cadre d'une ZAC. Afin d'éviter toute ambiguïté, il substitue dans les deux premiers alinéas le terme « aménageur » plus pertinent dans le cadre de telles opérations à celui de constructeur plus limitatif voire impropre.

Ce paragraphe ajoute également un alinéa à cet article (qui, à la suite de l'abrogation de l'article relatif au plan d'aménagement de zone, devient l'article L. 311-4) visant le cas particulier des terrains n'ayant pas été cédés, loués ou concédés par l'aménageur de la ZAC. Dans ces hypothèses, il est précisé que c'est par une convention conclue entre la commune ou l'EPCI, d'une part, et le constructeur, d'autre part, que sont réglées les conditions de participation de ce dernier à l'équipement de la ZAC.

Le **paragraphe IV** revoit complètement la rédaction des articles L. 311-5 à L. 311-7 du code de l'urbanisme et crée un article L. 3148.

L'article L. 311-5 fait « monter » dans la partie législative du code de l'urbanisme les dispositions contenues actuellement dans l'article R. 311-4. Celles-ci portent sur les conditions d'aménagement et d'équipement, donc de réalisation de la ZAC.

Actuellement, le code de l'urbanisme prévoit quatre modes de réalisation d'une ZAC :

– la réalisation directe en régie par la collectivité publique qui a pris l'initiative de sa création ;

- la réalisation par un établissement public y ayant vocation dans le cadre d'une convention de mandat conclue en application de l'article L. 321-1 du code (formule non utilisée en pratique) ;
- la concession de l'aménagement de la zone à un établissement public ou une société d'économie mixte ;
- la réalisation par voie de convention avec un aménageur privé ou public.

Selon une étude conduite par le ministère de l'équipement en 1997, les modes de réalisation se répartissent de la façon suivante : 45 % des ZAC créées depuis 1970 ont été réalisées par voie de concession, 30 % par voie de convention et 25 % par régie. Cependant, les régies couvrent le tiers de la surface totale des ZAC créées contre 20 % seulement pour les ZAC relevant du régime de la convention.

La nouvelle rédaction de l'article L. 311-5 limite les modalités de réalisation à la régie directe et à la convention entre la personne publique ayant pris l'initiative de la ZAC, d'une part, et un établissement public y ayant vocation (EPCI, offices publics d'HLM, offices publics d'aménagement et de construction, chambres de commerce et d'industrie, ports autonomes, etc.), une société d'économie mixte ou une personne publique ou privée, d'autre part, (sur l'abandon du régime de la concession, pourtant le plus fréquemment retenu cf. commentaire de l'article 6).

Le nouvel article L. 311-6 vise également à donner une base légale à des dispositions contenues dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

C'est ainsi que plusieurs dispositions actuellement prescrites par l'article R. 311-19 dudit code, sont reprises ici. Ces dispositions visent le cahier des charges dont font l'objet chaque cession ou concession d'usage de terrains situés dans le périmètre d'une ZAC. Les deux premiers alinéas de l'article L. 311-6 portent sur le contenu du cahier des charges et ses modalités d'approbation. Ils sont directement inspirés de la rédaction de l'article R.311-19. Quant au dernier alinéa, il indique que, sauf stipulation expresse contraire, les cahiers des charges signés après l'entrée en vigueur de la loi deviendront caducs à la date de suppression de la zone.

Quant à l'article L. 311-7, il signe l'arrêt de mort immédiat des plans d'aménagement de zone puisqu'il stipule que les plans approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi seront à compter de cette date soumis au régime juridique des PLU.

Enfin, l'article L. 311-8 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application du chapitre du code de l'urbanisme consacré aux ZAC.

Lors de son examen de l'article 5, la commission a d'abord *rejeté* cinq amendements de M. André Santini et deux amendements de M. Michel Vaxès.

Puis elle a *rejeté* l'amendement n° 13 de M. Michel Inchauspé et un amendement identique de M. Patrick Ollier sur les conditions de création de ZAC en zone de montagne. Le rapporteur ayant fait valoir qu'un de ses amendements présenté ultérieurement permettra la création de ZAC de petite taille, M. François Brottes a retiré un amendement portant sur le même thème.

Enfin la commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle du projet de loi (**amendement n° 135**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 6

Conventions d'aménagement

Cet article modifie l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme qui autorise l'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics à confier, par convention, l'étude et la réalisation d'opérations d'aménagement, à toute personne publique ou privée y ayant vocation. Sont visées ici toutes les opérations d'aménagement mentionnées dans le livre troisième du code de l'urbanisme tels les ZAC, les lotissements ou encore les procédures mises en œuvre par les associations foncières urbaines (AFU).

L'article 5 du projet de loi ne permettant plus de recourir à la concession pour réaliser une ZAC, il fallait en conséquence revoir la rédaction actuelle de l'article L. 300-4. C'est ce que proposent les **trois premiers paragraphes** du présent article.

L'abandon du système de la concession est généralement présenté comme une clarification de notre droit, la concession d'aménagement n'ayant qu'un lointain rapport avec la notion traditionnelle de concession et pouvant de ce fait générer, comme le souligne l'exposé des motifs « *une confusion dommageable, notamment au regard du droit européen* ».

Mais, rançon du succès rencontré par la formule de la concession, les conventions (et particulièrement celles permettant la réalisation de ZAC) en reprenant au mot près les dispositions de l'actuel article L. 3004, s'alignent sur les modalités d'application de la concession. En particulier, les règles d'acquisition par voie d'expropriation demeurent inchangées.

Enfin, le **paragraphe IV** ajoute un alinéa à l'article L. 3004, précisant que la convention peut prévoir l'association de l'aménageur aux études concernant l'opération. Cette disposition qui semble évidente n'était pas prévue dans le code. Elle devrait renforcer la cohérence des projets. Les aménageurs participeront également aux procédures de révision ou de modification des PLU, conséquence logique de l'intégration des ZAC dans les PLU.

Sur l'article 6, après que M. Jean-Michel Marchand eut retiré un amendement, la commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux, sous-amendé par le rapporteur, permettant aux futurs quartiers choisis dans le cadre des contrats de ville en cours de discussion, de se doter d'un outil favorisant le renouvellement urbain (**amendement n° 137**).

Puis la commission a examiné un amendement de M. Alain Cacheux ajoutant à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, un alinéa autorisant les communes ou les EPCI à confier, par mandat, les études préalables aux projets d'aménagement, à des établissements publics et à certaines sociétés d'économie mixte. Après que le rapporteur eut fait valoir que cet amendement était contraire au droit commun des marchés publics, Mme Janine Jambu a souligné l'intérêt que présentait le fait de pouvoir associer les sociétés d'économie mixte en amont des projets. Pour M. Jean-Marie Morisset, cette nouvelle faculté devra à terme être élargie. Le rapporteur ayant indiqué que l'amendement de M. Cacheux répondait aux préoccupations des collectivités locales actives dans le domaine de l'urbanisme, la commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 136**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 6

Régime fiscal des conventions d'aménagement

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant *article additionnel* adaptant l'actuel régime fiscal applicable aux concessionnaires des opérations d'aménagement aux organismes ayant contracté une convention (**amendement n° 138**).

Article 7

(article L. 300-4-1 (nouveau) du code de l'urbanisme)

Contenu des conventions d'aménagement portant sur des opérations auxquelles participent financièrement une ou des collectivités territoriales

Cet article précise le contenu de la convention d'aménagement lorsque celle-ci porte sur une opération qu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales finance intégralement ou partiellement.

Si ces personnes publiques décident de financer tout ou partie des acquisitions foncières et des équipements publics, la convention doit, à peine de nullité, préciser les modalités de cette participation financière (les apports en nature sont expressément autorisés), son montant total, son affectation et, si nécessaire, sa répartition en tranches annuelles.

Formellement, cette participation doit être approuvée par l'organe délibérant de la collectivité territoriale (ou du groupement). Toute modification de la participation doit faire l'objet d'un avenant à la convention soumis à l'assemblée délibérante qui se prononce au vu d'un rapport établi par l'aménageur.

L'ensemble de ces dispositions permettra aux élus locaux de mieux contrôler l'usage fait des deniers publics dans le cadre des opérations d'aménagement.

Lors de l'examen de cet article, la commission a d'abord *rejeté* deux amendements respectivement déposés par MM. Jean-Michel Marchand et André Santini. Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux collectivités territoriales de participer au financement d'opérations de restructurations urbaines non visées par les titres I et II du livre III du code de l'urbanisme (**amendement n° 139**). Il s'agit notamment des opérations programmées d'amélioration de l'habitat instituées par le code de la construction et de l'habitation et des projets d'aménagement globaux prévus à l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme. Cette adoption a rendu sans objet un amendement de M. Jean-Michel Marchand.

La commission a ensuite *adopté* un amendement (**amendement n° 140**) du rapporteur étendant les possibilités d'intervention financière des collectivités locales, que la rédaction du projet de loi limitait aux seules acquisitions foncières et aux équipements publics, cet amendement rendant sans objet un amendement de M. Daniel Marcovitch. Puis la commission a *adopté* un amendement de conséquence du rapporteur (**amendement n° 141**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 8

Suppression de la notion de loi d'aménagement et d'urbanisme

Après les lois de décentralisation, il est rapidement apparu qu'il convenait de redéfinir dans le droit de l'urbanisme, le rôle de l'Etat dans la gestion du territoire.

L'article L. 111-1-1 précise les modalités d'intervention de l'Etat dans ce domaine. A cette fin, il établit une hiérarchie des normes applicables en matière d'urbanisme. Au sommet de celles-ci se trouvent les lois d'aménagement et d'urbanisme. Celles-ci fixent « des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire ».

Aujourd'hui cinq textes ont reçu cette qualification :

- l'article L. 121-20 du code de l'urbanisme (introduit par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983) qui définit la notion de document d'urbanisme ;

- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (cf. articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme) ;

- la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme, au voisinage des aérodromes (cf. article L. 147-1 et suivants du code de l'urbanisme) ;

- la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral (cf. articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme) ;

- le premier alinéa du paragraphe IV de l'article 42 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement qui fixe la règle selon laquelle la surface au sol des constructions situées sur les anciennes zones *non aedificandi* instituées autour des anciennes fortifications de Paris et Lille ne peut couvrir une superficie globale supérieure à 20 % de la superficie de chacune de ces zones.

A l'échelon immédiatement inférieur viennent les directives territoriales d'aménagement instituées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et du développement du territoire. Instruments importants de la politique d'aménagement du territoire, ces directives ne s'appliquent que sur certaines parties de celui-ci. Elles concernent plus précisément les zones « *présentant des enjeux importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur* » (cf. note interministérielle du 9 mai 1995) et celles où l'Etat doit opérer des choix entre des intérêts concurrents, voire antagonistes.

Les schémas directeurs puis les POS arrivent ensuite dans l'ordre hiérarchique.

Le code de l'urbanisme s'est donc arrogé le droit de créer une catégorie spécifique de lois : les lois d'aménagement et d'urbanisme. Or, ce label, très contestable d'un point de vue constitutionnel, n'a pas de véritable portée pratique et brouille, en fait, la hiérarchie des normes (la liste de ces lois montre éloquentement leur différence de portée).

Est-il, dans ces conditions, nécessaire de maintenir la catégorie des lois d'aménagement et d'urbanisme et de les placer au sommet de la hiérarchie des normes d'urbanisme ? On peut en douter. En fait, la norme supérieure en droit de l'urbanisme, c'est le premier article du code (article L. 110) qui fixe les principes généraux présidant à l'utilisation du sol.

Le présent article propose donc, afin de clarifier le code de l'urbanisme, de supprimer toutes les mentions des lois d'aménagement et d'urbanisme à l'article L. 111-1-1 (**paragraphes I, II et III**).

Répondant au souci de lisibilité du droit de l'urbanisme, il est toutefois indiqué que les directives territoriales d'aménagement peuvent préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (**paragraphe II**). Enfin les alinéas de l'article L. 111-1-1 portant sur la hiérarchie des normes d'urbanisme sont modifiés pour tenir compte de la création des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme (**paragraphe III**).

Sur cet article, la commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch soumettant à enquête publique les projets de directives territoriales d'aménagement concernant les zones de montagne et le littoral (**amendement n° 142**).

Après que M. Proriol eut retiré deux amendements satisfaits par un amendement ultérieur du rapporteur, la commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n°s 143 et 145**) et deux autres amendements du même auteur précisant les règles de compatibilité des directives territoriales d'aménagement, des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (**amendements n°s 144 et 146**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 9

(article L. 111-5 du code de l'urbanisme)

**Suppression du contrôle préalable des divisions de terrains bâtis.
Reproduction ou mention de règles d'urbanisme dans les cahiers
des charges et dans les actes et promesses de vente**

Cet article, qui propose une nouvelle rédaction de l'article L. 1145 du code de l'urbanisme, est doublement normatif :

– d'une part, il supprime l'obligation de délivrance d'un certificat d'urbanisme lorsque celui-ci vise à contrôler la réalité des droits de construire sur une partie détachée d'un terrain situé soit dans une zone affectée d'un coefficient d'occupation des sols (COS), soit dans une ZAC (cf. ancienne rédaction de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme) :

– d'autre part, il indique expressément que « les reproductions ou mentions d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confèrent pas à ce document ou règlement un caractère contractuel » (rédaction de l'article L. 111-5 proposée par le projet de loi).

L'actuel article L. 111-5 impose un contrôle préalable des divisions de terrains bâtis lorsque ceux-ci sont soumis à un COS ou situés dans le périmètre d'une ZAC. A cette fin, toute construction envisagée sur un terrain répondant à cette définition doit obligatoirement faire l'objet d'un certificat d'urbanisme. Contrairement au certificat d'urbanisme « de droit commun », celui-ci est d'abord destiné aux collectivités publiques. Sa vocation n'est pas d'informer les particuliers mais de permettre à l'administration de contrôler l'usage des droits à construire sur ce type de parcelles. En effet, toute construction est interdite sur les parties détachées d'un terrain dont la totalité des droits à construire a été utilisée. De la même manière, lorsque les droits à construire portant sur un terrain n'ont été que partiellement utilisés, il ne peut être construit sur une division de ce terrain que dans la limite des droits à construire restants.

En pratique, cette disposition est peu appliquée car son champ est des plus restreints. En effet, si l'on excepte le cas des terrains situés dans le périmètre de ZAC, elle ne s'applique que dans les communes dotées d'un POS, sur les zones où un coefficient d'occupation des sols a été fixé. Or, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *dans les zones urbaines, les documents d'urbanisme privilégient la plupart du temps un contrôle de la forme urbaine par des règles d'implantation et de hauteur à un contrôle de la densité par un COS* ». COS qui, rappelons le, a cessé d'être obligatoire depuis 1983 et dont le champ d'application est sensiblement limité par la nouvelle rédaction de l'article L. 1231 du code de l'urbanisme (cf. commentaire de l'article 3). Enfin et bien que sa portée soit déjà assez restreinte, l'article L. 111-5 est déjà sujet à de nombreuses exceptions puisque le code de l'urbanisme n'en énumère pas moins de huit à l'article R. 160-5 (cession de lot compris dans un lotissement autorisé, cession gratuite d'un terrain, cession d'un terrain aménagé situé dans une zone créée avant l'institution d'une ZAC, cession d'un terrain situé dans une zone de rénovation urbaine, transfert de propriété effectué dans le cadre d'une opération de remembrement urbain, permis de construire valant divisions parcellaires, etc.).

Dans ces conditions, on comprend que l'opportunité de maintenir le dispositif de contrôle des droits de construire sur les divisions de terrains bâtis ait été soulevée et que le Gouvernement ait choisi d'abroger le contenu de l'actuel article L. 111-5 du code de l'urbanisme.

Au delà d'un champ d'application tendant à se réduire sensiblement, l'actuel article L. 111-5 pose également de nombreux problèmes pratiques. En effet, les droits à construire issus des COS sont fréquemment mentionnés dans les actes de vente, leur conférant ainsi un caractère contractuel, qui a pour conséquence de figer lesdits droits et de bloquer ainsi toute perspective d'évolution urbaine.

La nouvelle rédaction proposée pour cet article aborde ce problème de la valeur des règles d'urbanisme incluses dans des documents contractuels. Cette question a donné lieu à de multiples contentieux et à diverses décisions de justice particulièrement douloureuses.

Les difficultés rencontrées, par exemple, dans le domaine des lotissements sont très significatives. L'article L. 315-2-1 du code de l'urbanisme dispose que « lorsqu'un plan d'occupation des sols ou un document d'urbanisme en tenant lieu a été approuvé, les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement cessent de s'appliquer au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir ».

Or, cette disposition, qui était censée mettre fin à la superposition des normes administratives et contractuelles, n'a fait, en réalité, que rendre la situation encore plus complexe car de nombreuses règles d'urbanisme ont été inscrites dans les cahiers des charges et ont été ainsi considérées comme « contractualisées » par le juge judiciaire. En conséquence, ces règles ainsi qualifiées continuent à s'appliquer au-delà du délai de caducité de dix ans.

Cette jurisprudence exagérément formaliste, s'appuie sur le dernier alinéa de l'article L. 315-2-1 qui précise que « les dispositions du présent article ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports des colotis entre eux contenus dans le cahier des charges du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes en vigueur. ».

Cette situation pour le moins confuse a donné lieu à une jurisprudence importante. Depuis dix ans, elle a fait l'objet de 18 arrêts du Conseil d'Etat, 34 jugements des cours administratives d'appel et 56 arrêts de la Cour de cassation. Parmi ces derniers, certains ont admis la démolition sans indemnisation de constructions édifiées en violation de règlements d'urbanisme qui auraient normalement dus être caducs alors même que lesdites constructions faisaient l'objet d'un permis de construire légalement délivré.

Il convenait donc de clarifier la volonté du législateur en indiquant expressément que la reproduction ou la mention d'un document d'urbanisme dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne peut conférer à ce document une valeur contractuelle. Pour les lotissements, les règles d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges continueront donc à s'appliquer pendant dix ans et seront ensuite frappées de caducité dans tous les cas.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de M. André Santini, la commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 10

Anciennes zones opérationnelles

Cet article a une double utilité formelle :

– il replace les dispositions de l'actuel article L. 123-12 du code de l'urbanisme portant sur les zones opérationnelles subsistantes (zones d'habitation et zones industrielles) dans la partie du code consacrée aux opérations d'aménagement (titre I du livre troisième) ;

– il substitue la mention des plans locaux d’urbanisme à celles des POS dans cet article.

Enfin, il abroge les dispositions de l’actuel article L. 3189 portant des dispositions spécifiques aux équipements sportifs des anciennes zones opérationnelles.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article additionnel après l’article 10

Règles d’urbanisation en zone de montagne

La commission a *adopté* un amendement de M. François Brottes, sous-amendé par le rapporteur créant un *article additionnel*, permettant de créer en montagne des zones d’urbanisation futures de taille et de capacité d’accueil limitées. Ces créations sont soumises à l’accord de la chambre d’agriculture et de la commission des sites concernées (**amendement n° 147**).

Article 11

Conditions de rétrocession aux propriétaires de biens préemptés

Le droit de préemption urbain constitue un des outils principaux de la politique foncière des collectivités publiques. A ce titre, il leur permet d’acquérir des terrains dans des conditions moins abruptes que l’expropriation et de mener des politiques anti-spéculatives en exerçant un contrôle étroit sur le marché foncier.

Mais cet instrument très précieux est strictement encadré pour éviter aux collectivités de succomber à la tentation d’user exagérément de cette faculté.

C’est pourquoi l’article L. 210-1 du code de l’urbanisme, renvoyant à l’article L. 300-1, limite le droit de préemption aux actions ou opérations d’aménagement ayant pour objet « de mettre en œuvre une politique locale de l’habitat, d’organiser le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l’insalubrité, de

permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Outre cet encadrement du droit de préemption, le code de l'urbanisme s'est également efforcé de renforcer les droits du propriétaire dont le bien est préempté. Sont ainsi mis en place un droit de délaissement (articles L. 211-5 et L. 212-3), des garanties de paiement du prix (articles L. 213-14 et L. 213-15) et un droit de rétrocession.

L'exercice de celui-ci est organisé par l'article L. 213-11 que le présent article se propose de modifier. Actuellement, si le titulaire du droit de préemption utilise ou aliène, dans un délai de dix ans suivant l'exercice de ce droit, le bien préempté pour une destination autre que celles mentionnées à l'article L. 210-1, l'ancien propriétaire doit en être informé et peut proposer l'acquisition de ce bien en priorité.

Cette mesure est très contraignante pour les communes qui se voient interdire, pendant dix ans, tout changement à leur projet initial d'aménagement, dès lors que celui-ci affecte la destination des terrains préemptés.

Le Conseil d'Etat a, le premier, desserré cette contrainte en faisant une lecture moins formelle de l'article L. 213-11 ; selon lui, les collectivités publiques peuvent utiliser le bien à une autre fin que celle mentionnée dans la décision de préemption, à condition que la nouvelle destination du bien entre dans le cadre des objets énumérés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme (arrêt *M. et Mme Vaniscotte*, 14 janvier 1998).

L'article 11 du projet de loi propose un second assouplissement à cette règle, en ramenant de dix à cinq ans, le délai au cours duquel peut s'exercer le droit de rétrocession. Ce délai de cinq ans n'a pas été fixé empiriquement. Il s'aligne sur celui existant dans le droit de l'expropriation, l'article L. 12-6 du code de l'expropriation stipulant que : « si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession. ».

La commission, après avoir rejeté un amendement de M. André Santini, a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch étendant le droit de préemption urbain aux biens vendus par décision de justice (**amendement n° 148**).

Puis elle a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 11

Droit de préemption en cas de vente par adjudication

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch portant *article additionnel* permettant au titulaire du droit de préemption d'exercer ce droit au prix de la dernière enchère lorsqu'un bien acquis par une personne dans une vente par adjudication est revendu moins d'un an après cette adjudication (**amendement n° 149**).

Article 12

Droits de délaissement

Le paragraphe I de cet article transfère les dispositions de l'article L. 230-1 du titre III (« départements d'outre-mer ») au chapitre I^{er} du titre II (« réserves foncières ») du livre II de la partie législative du code de l'urbanisme. L'article L. 230-1, qui traite des modalités d'application des dispositions contenues dans ce chapitre aux départements d'outre-mer, devient donc l'article L. 221-3 ; l'ensemble des dispositions relatives aux réserves foncières est ainsi regroupé dans le même chapitre.

Le paragraphe II de cet article remplace les dispositions du titre III précité par de nouvelles dispositions visant à unifier le régime juridique des droits de délaissement.

TITRE III

DROITS DE DELAISSEMENT

Il existe actuellement trois grandes catégories de droits de délaissement, outre le droit de délaissement accordé en contrepartie des prérogatives conférées aux collectivités publiques par le droit de préemption urbain. Si ces trois catégories ont pour finalité commune de permettre aux propriétaires de terrains bâtis ou non bâtis de se défaire d'un bien grevé d'une servitude, leurs modalités d'application sont toutefois différentes, notamment concernant la date de référence d'évaluation du prix des biens faisant l'objet de l'exercice du droit de délaissement.

La première catégorie est constituée du droit de délaissement exercé lorsqu'un terrain bâti ou non bâti est réservé par un POS pour un

ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert (actuel article L. 123-9 du code de l'urbanisme). Dans ce cas :

- l'exercice du droit de délaissement est possible dès que le POS est opposable aux tiers ;

- la commune concernée doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande d'acquisition du propriétaire ;

- en cas d'accord amiable, le prix d'acquisition est payé au plus tard deux ans à compter de la réception de la demande en mairie ;

- en l'absence d'accord amiable, un an à compter de la réception de la demande en mairie, le juge de l'expropriation est saisi, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du terrain ;

- la date de référence pour évaluer le prix du terrain est celle à laquelle est devenu opposable le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS et délimitant la zone dans laquelle est situé l'emplacement réservé.

Le droit de délaissement d'un terrain, compris dans une zone d'aménagement concerté (ZAC), constitue la deuxième catégorie dont les modalités d'exercice sont précisées à l'actuel article L. 3142 du code de l'urbanisme :

- le droit de délaissement peut être exercé à compter de l'acte créant la ZAC ;

- les conditions et délais sont identiques à ceux définis à l'article L. 123-9 ;

- la date de référence pour évaluer le prix du terrain est celle de la publication de l'acte créant la ZAC.

Enfin, la troisième catégorie recouvre le droit de délaissement exercé en cas de décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations qui sont :

- soit à réaliser sur des terrains compris dans une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (article L. 1149) ;

- soit susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics ou d'une opération d'aménagement (article L. 111-10).

Aux termes de l'actuel article L. 111-11 du code de l'urbanisme, la procédure encadrant l'exercice de ce droit de délaissement suit les

conditions et délais de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme. En revanche, la date de référence pour évaluer le prix du terrain est variable selon les cas :

- soit un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique pour le droit de délaissement exercé sur des terrains visés à l'article L. 111-9 ;

- soit à la date de publication de l'acte ayant pris en considération le projet de travaux publics ou l'opération d'aménagement visés à l'article L. 111-10.

Le présent article vise à unifier le régime juridique des droits de délaissement, notamment en instituant une unique date de référence pour évaluer le prix des biens sur lesquels ces droits sont exercés.

Rappelons que le projet de loi crée une nouvelle catégorie de servitudes pouvant être instituées par les plans locaux d'urbanisme en zone urbaine et qui ouvrent, en contrepartie, la possibilité pour les propriétaires des terrains grevés de ces servitudes d'exercer un droit de délaissement (article L. 123-2). Le présent article s'applique également à ces derniers.

La commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini visant à supprimer cet article.

Article L. 230-1 du code de l'urbanisme

Procédure de mise en demeure

Le *premier alinéa* de cet article énumère les droits de délaissement auxquels s'applique le régime juridique unifié. Il s'agit :

- du droit de délaissement exercé en cas de décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations (article L. 111-11) ;

- du droit de délaissement d'un terrain grevé de servitudes instituées par le plan local d'urbanisme en zone urbaine (article L. 123-2) ;

- du droit de délaissement d'un terrain réservé par un plan local d'urbanisme (article L. 123-15) ;

- du droit de délaissement d'un terrain compris dans une zone d'aménagement concerté (article L. 311-2).

Le *deuxième alinéa* de cet article reprend, pour partie, des dispositions contenues dans le troisième alinéa de l'actuel article L. 123-9, tout en les complétant. Il précise en effet que la mise en demeure de

procéder à l'acquisition d'un terrain par l'exercice d'un droit de délaissement doit être adressée par le propriétaire à la mairie de la commune où se situe le bien. Les règles relatives à la mention des personnes ayant des droits réels ou personnels sur les terrains faisant l'objet du délaissement sont une reprise quasi intégrale des dispositions contenues dans l'actuel article L. 123-9. Il en est de même des règles relatives aux autres intéressés qui n'auraient pas été mentionnés dans la mise en demeure : ils doivent se faire connaître à la collectivité ou au service public ayant fait l'objet de cette procédure dans un délai de deux mois, faute de quoi ils perdent tout droit à indemnité.

Il n'y a donc nulle innovation dans cet article, si ce n'est qu'il s'applique à l'ensemble des droits de délaissement (à l'exception de celui exercé en contrepartie du droit de préemption urbain).

Article L. 230-2 (nouveau) du code de l'urbanisme

Terrains transmis pour cause de décès

Cet article reprend intégralement le deuxième alinéa de l'actuel article L. 123-9. En conséquence, lorsque les ayants droit d'un propriétaire décédé décident d'exercer leur droit de délaissement d'un terrain représentant au moins la moitié de l'actif successoral dans les six mois à compter de l'ouverture de la succession, ils peuvent exiger qu'il soit sursis au recouvrement des droits de mutation afférents à concurrence du prix du terrain si ce dernier n'a pas été payé par la collectivité ou le service public ayant fait l'objet d'une mise en demeure d'acquisition.

Article L. 230-3 (nouveau) du code de l'urbanisme

Prix d'acquisition et date de référence

Les *trois premiers alinéas* de cet article reprennent de manière quasi intégrale les dispositions contenues dans les quatrième et cinquième alinéas de l'actuel article L. 123-9 du code de l'urbanisme et portant sur les délais s'imposant au paiement du prix d'acquisition du terrain donnant lieu à délaissement. Il est en outre précisé que, lorsque ce prix est fixé par le juge de l'expropriation, il ne doit pas être tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement. Il s'agit donc d'unifier le régime juridique des différents droits de délaissement et notamment d'évaluer de manière similaire le prix des terrains en ayant fait l'objet.

C'est pourquoi le *quatrième alinéa* de cet article, tout en s'inspirant des dispositions contenues dans le cinquième alinéa de l'actuel article

L. 123-9, fixe de nouvelles règles concernant la date de référence d'évaluation du prix des terrains. Deux cas sont envisagés :

– lorsqu'un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme est opposable, la date de référence est celle à laquelle ces documents sont devenus opposables aux tiers (publicité du POS et approbation, révision ou modification du PLU) ;

– sinon, la date de référence est la suivante :

. un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique portant sur une opération pour les terrains ayant donné lieu à sursis à statuer sur les demandes d'autorisation de travaux et compris dans cette opération ;

. la date de publication de l'acte ayant pris le projet en considération pour les terrains ayant donné lieu à sursis à statuer sur les demandes d'autorisation de travaux qui sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics dans le cadre de ce projet ;

– un an avant la création de la zone d'aménagement concerté pour les terrains compris dans son périmètre.

Les *cinquième et sixième alinéas* de cet article reprennent des dispositions contenues dans les sixième et septième alinéas de l'article L. 123-9, en les appliquant à l'ensemble des droits de délaissement cités plus haut, et relatives aux indemnités auxquelles peuvent prétendre les titulaires de droits réels ou personnels sur les terrains concernés, ainsi qu'aux cas où le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son terrain.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier étant rédactionnel (**(amendement n° 150)**) et le second corrigeant une erreur matérielle (**(amendement n° 151)**).

Article L. 230-4 (nouveau) du code de l'urbanisme

Opposabilité des limitations au droit de construire et de la réserve

Cet article reprend les dispositions contenues dans le huitième alinéa de l'actuel article L. 123-9 en les étendant aux limitations au droit de construire instituées par un plan local d'urbanisme dans une zone urbaine, prévues à l'article L. 123-2.

Ainsi, lorsque des terrains ont fait l'objet de telles servitudes ou ont été réservés par un PLU en application de l'article L. 123-2, les limitations

du droit de construire ou la réserve ne sont plus opposables si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi trois mois après l'expiration du délai d'un an s'imposant à la collectivité ou au service public pour qu'ils se prononcent sur l'acquisition du terrain, à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire. Cela ne fait pas obstacle à la saisine du juge de l'expropriation au-delà de ces trois mois.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur de référence (**amendement n° 152**) et un amendement rédactionnel du même auteur (**amendement n° 153**).

Article L. 230-5 (nouveau) du code de l'urbanisme

Effets de l'acte ou de la décision portant transfert de propriété

Cet article reprend de manière intégrale les dispositions du neuvième alinéa de l'actuel article L. 123-9 ; elles s'appliquent donc désormais à l'ensemble des droits de délaissement (sauf celui exercé en contrepartie du droit de préemption urbain). L'acte ou la décision portant transfert de propriété éteint tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles cédés, même en l'absence de déclaration d'utilité publique antérieure. Les droits des créanciers sont reportés sur le prix dans les conditions prévues par le code de l'expropriation publique.

Article L. 230-6 (nouveau) du code de l'urbanisme

Gestion des terrains acquis par une collectivité ou un service public

Cet article étend à l'ensemble des terrains acquis par une collectivité ou un service public, en application du titre relatif aux droits de délaissement, les dispositions contenues dans le dernier alinéa de l'actuel article L. 123-9.

En conséquence, les terrains acquis dans ce cadre pour la constitution d'une réserve foncière doivent être gérés par la collectivité ou le service public acquéreur en « bon père de famille ». Avant leur utilisation définitive, ces terrains ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques se consentent entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée. En outre, ils ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires ne conférant au preneur aucun droit de renouvellement ou à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive ; lorsque les terres concédées sont à usage agricole, il ne peut être mis fin à ces concessions que moyennant un préavis d'au moins un an.

L'article 12 du projet de loi prévoit enfin, dans son **paragraphe III**, de modifier la rédaction de l'actuel article L. 11411 relatif au droit de délaissement en cas de décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation de travaux. Il s'agit d'une rédaction de coordination :

– d'une part, la référence à l'article L. 123-9 est remplacée par une référence aux articles L. 230-1 et suivants qui régissent désormais l'ensemble des droits de délaissement ;

– d'autre part, les dispositions de l'article L. 111-11, relatives à la date de référence pour évaluer le prix des terrains ayant fait l'objet de l'exercice du droit de délaissement, sont supprimées, ce point étant désormais traité par l'article L. 230-3.

La commission a *adopté* l'article 12 *ainsi modifié*.

Article 13

Définition et modalités de mise en œuvre des opérations d'aménagement

Le **paragraphe I** de cet article complète la définition des actions ou opérations d'aménagement. En effet, aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, celles-ci « ont pour objets de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Cette énumération, si elle semble être exhaustive, contribue également à donner des opérations d'aménagement une image fractionnée selon les secteurs d'intervention (habitat, loisirs, insalubrité...) sans que soit mis en avant leur caractère nécessairement intégré.

C'est pourquoi ce paragraphe précise que ces opérations ont avant tout pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, celui-ci devant fédérer l'ensemble des approches sectorielles dans une perspective d'aménagement global, faute de quoi on retomberait dans le travers des approches monofonctionnelles dont nous avons dénoncé les dérives précédemment.

Le **paragraphe II** de cet article complète l'article L. 300I dans le même objectif, puisqu'il précise que pour la mise en œuvre de leurs opérations d'aménagement, les collectivités locales ou les EPCI ont recours à « des professionnels qualifiés dans les domaines de la conception et de l'aménagement de l'espace », afin que l'ensemble des facettes du projet d'aménagement soient traitées de manière cohérente et coordonnée. Les professionnels ainsi visés comprennent, par exemple, les architectes, les urbanistes ou les paysagistes. Si leur ensemble ne donne pas lieu à un « label », il est néanmoins précisé que ces professionnels doivent être qualifiés, afin d'éviter toute dérive dans la conduite des opérations d'aménagement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. André Santini et un amendement de M. Jean-Michel Marchand, puis M. Michel Vaxès a retiré un amendement. La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 14

Concertation préalable avec la population

L'actuel article L. 300-2 du code de l'urbanisme prévoit l'organisation d'une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole, préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future de plan d'occupation des sols, à la création d'une ZAC ainsi qu'à certaines opérations d'aménagement communales déterminées par décret.

Le **paragraphe I** de cet article prévoit qu'outre le conseil municipal, l'organe délibérant de l'EPCI fixe les objectifs poursuivis et les modalités de cette concertation. En effet, un plan local d'urbanisme peut couvrir plusieurs communes ; il s'agit donc d'une mesure de coordination.

Mais cette disposition va également au-delà de la simple coordination et doit être interprétée à la lumière du **paragraphe II** de cet article, qui applique la procédure de concertation préalable à l'élaboration et à la révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme. La concertation est ainsi largement étendue puisqu'elle n'est plus limitée aux seuls cas où est ouverte à l'urbanisation une zone d'urbanisation future et concerne à la fois les PLU et les SCT. Cette

disposition renforce donc la démocratie locale, tout en permettant que soit menée une réflexion portant sur la globalité du projet d'aménagement envisagé. Notons que cette procédure de concertation préalable a déjà fait ses preuves concernant les zones d'aménagement concerté ; son extension aux SCT et aux PLU devrait être un succès. En outre, rappelons qu'au-delà de cette procédure, est prévue la systématisation de l'enquête publique pour les documents d'urbanisme non encore approuvés. Ainsi, si les modalités de concertation sont librement fixées par les collectivités locales et les EPCI lorsque le projet n'en est qu'aux débuts de son élaboration, ce qui est un gage de souplesse, l'enquête publique, qui sera menée en phase de finalisation du projet, sera bien évidemment formalisée. La combinaison de ces deux procédures devrait ainsi permettre d'atteindre un équilibre satisfaisant entre le souci d'éviter toute lourdeur handicapant l'élaboration des projets d'urbanisme et la nécessité d'une concertation approfondie avec la population.

Le **paragraphe III** de cet article supprime le II de l'article L. 300-2, aux termes duquel, lorsque la commune fait partie d'un EPCI auquel elle a délégué compétence pour conduire les opérations mentionnées ci-dessus, cet établissement est tenu aux mêmes obligations, qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune. Cette disposition est reprise, pour partie, par le paragraphe I de cet article qui donne compétence aux EPCI pour délibérer sur les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation avant toute élaboration ou révision d'un PLU ou d'un SCT, de même qu'avant toute création, à son initiative, d'une ZAC, ou encore de certaines opérations d'aménagement. Toutefois, la suppression de cette disposition supprime du même coup l'obligation pour l'établissement public d'obtenir l'accord de la commune quant aux conditions dans lesquelles il exerce ces compétences ; on se situe donc clairement dans le droit fil de la logique établie par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Enfin, le **paragraphe IV** substitue à la procédure d'accord celle de l'avis des communes concernées en matière d'organisation de la concertation préalable à une opération d'aménagement initiée par une personne morale autre qu'un établissement public de coopération intercommunale.

En effet, la procédure de l'accord a donné lieu à de nombreux blocages du fait des conflits apparaissant entre l'initiateur de l'opération et les communes concernées. La procédure de l'avis devrait permettre de remédier à ces problèmes, facteurs d'insécurité juridique.

Après que M. Alain Cacheux eut retiré un amendement, la commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès. Elle a ensuite *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux visant à rendre obligatoire la concertation pour toutes les opérations de renouvellement urbain, cette dernière visant pour l'instant les seules opérations d'aménagement (**amendement n° 154**). La commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès, puis un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse.

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 15

Secteurs sauvegardés

Aux termes du premier alinéa de l'actuel article L. 313-1 du code de l'urbanisme, peuvent être institués des secteurs sauvegardés lorsqu'ils présentent un intérêt historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles.

Le **paragraphe I** de cet article précise que ces immeubles peuvent être bâtis ou non, afin de mettre fin à certaines interrogations apparues lors de la mise en place de plans de sauvegarde et de mise en valeur. Peuvent donc être institués comme secteurs sauvegardés des forêts ou encore des espaces publics tels que les squares haussmanniens.

Par ailleurs, le **paragraphe II** prévoit que l'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le plan local d'urbanisme, dans un souci de cohérence et de non-contrariété qui se justifie par les incertitudes existant actuellement quant à l'appréciation des effets de la création d'un secteur sauvegardé sur un plan d'occupation des sols.

Le **paragraphe III** coordonne la rédaction des dispositions de l'article L. 313-1 contenant des références aux articles du code de l'urbanisme relatifs aux plans d'occupation des sols pour prendre en compte les modifications apportées par le projet de loi.

Il prévoit en outre de déconcentrer la procédure d'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), lorsqu'il y a accord local. L'actuel article L. 313-1 pose en effet problème car la procédure d'instruction et d'approbation de ce document est longue. Les étapes sont les suivantes :

- consultation du conseil municipal de la commune intéressée et avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés ;
- enquête publique ;
- avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés ;
- approbation par décret en Conseil d’Etat.

Cette procédure, extrêmement centralisée, peut durer plusieurs années voire plusieurs décennies, notamment du fait de l’exigence d’approbation par décret en Conseil d’Etat.

Le projet de loi prévoit donc de déconcentrer la procédure en cas d’accord local. Ainsi, s’il est toujours disposé que le plan de sauvegarde et de mise en valeur est approuvé par décret en Conseil d’Etat après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique, la possibilité est désormais ouverte au préfet d’approuver ce plan par arrêté, après avis de la commission nationale, en cas d’avis favorable du conseil municipal, de la commission locale du secteur sauvegardé et du commissaire enquêteur ou de la commission d’enquête. La longueur de la procédure est ainsi sensiblement réduite.

Aux termes du cinquième alinéa de l’actuel article L. 3131, le plan de sauvegarde et de mise en valeur indique « les immeubles dont la démolition, l’enlèvement, la modification ou l’altération sont interdits ». Le **paragraphe IV** de cet article modifie ces dispositions en prévoyant que désormais, les modifications des immeubles inclus dans ledit plan sont soumises à des « conditions spéciales » ; la suppression de l’interdiction pure et simple de modifications est destinée à mettre un terme au caractère parfois trop rigide des plans de sauvegarde et de mise en valeur. Notons que ces « conditions spéciales » seront fixées lors de l’élaboration du plan par l’Etat et seront en outre soumises à enquête publique ainsi qu’à l’avis du conseil municipal, de la commission locale du secteur sauvegardé et de la commission nationale des secteurs sauvegardés, ce qui devrait garantir que les modifications susceptibles d’être apportées aux immeubles ne portent pas atteinte à la sauvegarde de ces derniers.

Par ailleurs, le **paragraphe V** de cet article prévoit de supprimer la dernière phrase de l’article L. 313-1, aux termes de laquelle un plan approuvé peut être modifié par arrêté conjoint du ministre chargé de l’urbanisme et du ministre chargé de l’architecture, après enquête publique, avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés et délibération du conseil municipal ou de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale compétent, à la condition qu’il ne soit pas porté atteinte à l’économie générale dudit plan.

Cette disposition n'a en effet plus lieu d'être, puisque l'article L. 313-1 précise que la révision des plans de sauvegarde et de mise en valeur a lieu dans les formes prévues pour leur établissement. Il serait incohérent qu'un plan élaboré et approuvé au niveau local selon la procédure déconcentrée soit par la suite modifié selon une procédure centralisée. La procédure de modification est ainsi supprimée puisqu'elle est plus lourde que la procédure de révision introduite par le projet de loi.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à intégrer les secteurs sauvegardés dans les plans locaux d'urbanisme (**amendement n° 155**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 16

Projet architectural et paysager des lotissements

L'article L. 315-1-1 du code de l'urbanisme détermine les autorités compétentes pour délivrer les autorisations et actes relatifs au lotissement, en distinguant les cas où le POS a été approuvé ou pas.

Le **paragraphe I** de cet article modifie par coordination la rédaction de l'article L. 315-1-1, en substituant à l'expression « POS approuvé » celle de « plan local d'urbanisme ou carte communale approuvé ».

Le **paragraphe II** constitue le pendant du paragraphe II de l'article 13 du projet de loi qui dispose que pour la mise en œuvre de leurs opérations d'aménagement, les collectivités locales ou les établissements publics de coopération intercommunale ont recours à « des personnels qualifiés dans les domaines de la conception et de l'aménagement de l'espace ». Il prévoit en effet que pour les projets de lotissements comportant un nombre de lots supérieur à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat, la demande d'autorisation de lotir doit préciser le projet architectural et paysager du futur lotissement. La prise en compte en amont de ce projet devrait ainsi améliorer la qualité des opérations d'aménagement tout en réduisant les risques de refus de permis de construire pris sur ce fondement.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 156**), puis un amendement de M. Alain Cacheux visant à supprimer la disposition aux termes de laquelle les

demandes d'autorisation de lotir n'ont pas à préciser le projet architectural et paysager des futurs lotissements lorsque ceux-ci comportent un nombre de lots inférieur à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat (**amendement n° 158**). Puis la commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand visant à introduire dans le projet architectural et paysager des lotissements des clauses concernant l'environnement et le traitement des déchets. Le rapporteur a émis des réserves sur l'emploi du terme « clauses » qui lui a semblé inadapté ; en outre, il a souligné que le projet architectural et paysager renvoyait à la problématique de l'aménagement de l'espace et n'avait donc pas à comprendre des dispositions relatives au traitement des déchets. Comme M. Gilbert Biessy, M. Alain Cacheux a estimé que cet amendement permettait de répondre à un vrai problème ; il a proposé un sous-amendement pour substituer au terme « traitement des déchets » le terme « collecte des déchets ». Le rapporteur s'interrogeant sur le caractère redondant de clauses concernant l'environnement dans un projet paysager, M. Daniel Vachez a souligné que les eaux de ruissellement, par exemple, constituaient un véritable problème environnemental ; un projet simplement paysager n'aurait pas vocation à traiter de cette question. Le rapporteur a donc proposé un sous-amendement remplaçant le terme « clauses » par le terme « dispositions » et intégrant le sous-amendement précédemment proposé par M. Alain Cacheux. La commission a *adopté* ce sous-amendement, puis l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 157**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 17

Recettes du budget des établissements publics fonciers

L'actuel article L. 324-6 du code de l'urbanisme dispose que parmi les recettes des établissements publics fonciers, figure notamment la contribution prévue à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, qui a été instituée par la loi n° 94662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. Cette contribution des communes est égale chaque année à un pour cent de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

Le présent article substitue à cette recette « le versement prévu au dernier alinéa de l'article L. 302-6 du code de l'urbanisme ». Un simple regard à cet alinéa montre qu'il y a là un problème rédactionnel, puisqu'il dispose qu'« à défaut, elle est versée à un fonds d'aménagement urbain

affecté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale par des actions foncières et immobilières en faveur du logement social ». Au-delà de ce problème rédactionnel, un examen de l'exposé des motifs du projet de loi révèle l'intention initiale : permettre aux établissements publics fonciers locaux de recevoir, le cas échéant, la somme prélevée sur les recettes des communes où les logements sociaux représentent moins de 20 % des résidences principales, par coordination avec la modification du code de la construction et de l'habitation prévue par l'article 25 du projet de loi (voir *infra*).

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle (**amendement n° 159**).

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 18

Certificat d'urbanisme

En proposant une nouvelle rédaction des trois premiers alinéas de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, l'article 18 du projet de loi, s'il maintient les deux types de certificats d'urbanisme actuellement en vigueur, révisé sensiblement leur contenu et la portée des certificats ordinaires (**paragraphe I**).

Rappelons qu'aujourd'hui peuvent être délivrés :

- un certificat ordinaire (ou certificat simplifié ou d'information générale ou encore certificat A) qui se contente d'indiquer si le terrain concerné peut « être affecté à la construction » ;
- un certificat pré-opérationnel (dit aussi certificat détaillé ou certificat B) qui indique si « le terrain peut être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée » dont les caractéristiques sont précisées dans la demande ; le régime de ce certificat est inchangé.

Désormais, les certificats ordinaires se borneront à indiquer la situation du terrain au regard des règles d'urbanisme, information qu'ils donnaient déjà aujourd'hui mais ils ne se prononceront plus sur la constructibilité du terrain. La rédaction actuelle de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme a, en effet, donné lieu à de nombreux litiges car certains particuliers avaient tendance à considérer une réponse positive sur la constructibilité d'un terrain insérée dans un certificat d'urbanisme comme une sorte de « pré-permis de construire ». Or, sur le motif que l'opération

projetée n'était pas conforme aux dispositions du POS (le certificat d'urbanisme ne vérifie pas cette conformité), le permis de construire pouvait être refusé.

Dans son rapport de 1992 précité, le Conseil d'Etat avait relevé, pour la déplorer, la « *garantie illusoire* » que constituaient les certificats d'urbanisme pour les particuliers.

En ne répondant plus à la question de la constructibilité des terrains, les certificats ordinaires n'entretiendront plus cette confusion.

Par ailleurs, lesdits certificats indiqueront dorénavant le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables aux terrains visés.

Le certificat ordinaire sera donc plus informatif que par le passé et générera moins de malentendus.

Le **paragraphe II** apporte une correction formelle à la nouvelle rédaction de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme.

Quant au **paragraphe III**, il permet aux communes dotées d'une carte communale de délivrer, en leur nom, des certificats d'urbanisme ; cette faculté est la conséquence du statut de document d'urbanisme conféré à ces cartes par l'article 4 du projet de loi.

Après avoir *adopté* trois amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n^{os} 160, 161 et 162**), la commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 19

Dispositions relatives au permis de construire

Le **paragraphe I** de cet article adapte la rédaction de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme pour tenir compte de la suppression du régime de la déclaration de travaux consécutive à l'abrogation du chapitre II du titre II du livre IV dudit code (cf. dernier alinéa de l'article 87).

La rédaction actuelle des articles L. 421-1, L. 422-1 et L. 422 du code de l'urbanisme permet de distinguer trois catégories de travaux :

– les travaux « de droit commun », c'est-à-dire ceux entrant dans le champ d'application du permis de construire (article L. 421, al. 1 et 2) ;

- les travaux soumis à déclaration préalable auprès du maire : ravalement, travaux sur les immeubles classés, certaines constructions ou travaux relatifs à la défense nationale ou aux installations nécessaires au fonctionnement des services publics, constructions ou travaux de faible importance ;

- les travaux non soumis à permis de construire et à déclaration préalable : constructions ou travaux couverts par le secret de la défense nationale, installations de dispositifs de publicité, ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur dimension, ne peuvent être qualifiés de construction (cf. article R. 422-1 pour la liste de ces ouvrages).

Désormais, avec la suppression du régime de la déclaration, sauf disposition contraire, tous les travaux seront soumis à permis de construire.

Le présent paragraphe indiquant expressément que les constructions ou travaux couverts par le secret défense ainsi que les travaux sur les immeubles classés ne nécessitent pas de permis de construire, on peut en déduire que les travaux de ravalement, les constructions ou travaux relatifs à la défense nationale (mais non couverts par le secret défense), ceux portant sur les installations nécessaires au fonctionnement des services publics et ceux de faible importance, relèvent désormais du champ d'application du permis de construire.

Supprimer une procédure simplifie certes le droit de l'urbanisme. Le rapporteur souscrit à cet objectif de simplification mais il craint qu'en la matière le mieux soit l'ennemi du bien et qu'en cherchant à simplifier le droit, on complique en fait le quotidien des particuliers.

Les paragraphes II à IV déclinent les conséquences sur les permis de construire du nouveau statut des cartes communales désormais reconnues comme documents d'urbanisme à part entière.

En modifiant la rédaction des articles L. 421-2 et 421-2-1 du code de l'urbanisme, le **paragraphe II** permet désormais aux communes ayant approuvé une carte communale d'instruire et de délivrer en leur nom des permis de construire.

Le **paragraphe III** prévoit que, sur les communes partiellement couvertes par une carte communale, le maire ne pourra délivrer de permis de construire pour une construction projetée sur une partie de la commune non soumise à la carte qu'après avis conforme du préfet. Cette disposition qui complète la rédaction de l'article L. 421-2-2 existe déjà aujourd'hui pour divers documents d'urbanisme tels les POS partiels.

Le **paragraphe IV** vise à corriger les effets d'une application trop rigoureuse de l'article L. 421-2-2. Aujourd'hui, lorsque, par exemple, un POS est annulé, tous les permis de construire délivrés entre l'approbation du POS et la décision d'annulation sont frappés d'illégalité parce que l'avis conforme du préfet, mentionné à l'article L. 421-2-2 n'a pas été recueilli. Curieusement, l'annulation produit des effets rétroactifs sur la procédure de délivrance des permis. Le projet de loi, par une nouvelle rédaction de l'article L. 421-2-7 du code de l'urbanisme, prévoit que, désormais, seuls les permis de construire délivrés postérieurement à l'annulation (ou la constatation d'illégalité) d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, seront frappés d'illégalité.

A l'article 19, la commission a examiné deux amendements identiques déposés respectivement par MM. Serge Poignant et André Santini rétablissant la déclaration de travaux. Sur ce point, le rapporteur a d'abord indiqué que ses propres amendements présentaient l'avantage d'assouplir les formalités administratives préalables à certains travaux. Or, pour M. Serge Poignant, c'est précisément cet assouplissement qui peut présenter divers risques notamment d'ordre esthétique. Après que Mme Janine Jambu eut également insisté sur les dangers que présentaient la suppression de la déclaration des travaux, la commission a *adopté* les deux amendements identiques auxquels se sont ralliés le rapporteur, ainsi que MM. Daniel Marcovitch, Michel Vaxès, Jean-Michel Marchand et Jean Proriol (**amendement n° 163**). En conséquence, deux amendements du rapporteur sont devenus sans objet.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n°s 164 et 165**), puis l'article 19 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 19

Chalets d'alpage et bâtiments agricoles isolés des zones de montagne

La commission a examiné trois amendements identiques : l'amendement n° 14 de M. Michel Inchauspé et deux amendements déposés respectivement par MM. Patrick Ollier et François Brottes. Ces amendements autorisent la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpages ou d'autres bâtiments agricoles isolés en zone de montagne. Ils permettent également leur extension limitée lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. Bien que le rapporteur ait indiqué que la législation actuelle offrait déjà ces possibilités, comme le confirment diverses réponses ministérielles à des questions écrites

des députés et une lettre circulaire de décembre 1998, la commission a *adopté* ces amendements (**amendement n° 166**).

Après l'article 19

La commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Ollier satisfait par l'amendement du rapporteur abrogeant l'article L. 1143 du code rural.

Article 20

Réalisation d'aires de stationnement

La place accordée à l'automobile dans le code de l'urbanisme est fortement datée (la création de la redevance pour non réalisation d'aires de stationnement remonte, par exemple, à 1976). Elle témoigne d'une époque où l'automobile était placée au cœur de tous les projets urbains, une partie importante des efforts des aménageurs portant alors sur la fluidité du trafic et la facilité du stationnement.

Le présent article, en modifiant la rédaction de l'article L. 4243 du code de l'urbanisme, revoit les dispositions applicables en matière de réalisation d'aires de stationnement, afin de les rendre compatibles avec les plans de déplacements urbains qui privilégient dorénavant les transports publics ou certains modes de transport individuels moins polluants ou moins exigeants en termes d'emprise au sol.

Le **paragraphe I** réécrit les alinéas conditionnant la délivrance d'un permis de construire au respect des dispositions du POS (donc du plan local d'urbanisme) relatives à la réalisation de places de parking.

Actuellement, le pétitionnaire peut s'affranchir de ces obligations de deux façons :

- en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement ;
- en versant annuellement, à la commune ou à l'EPCI, une participation plafonnée à environ 62.000 F. par place, destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement.

Contraire aux objectifs actuels des politiques publiques, n'ayant apporté aux collectivités locales que des recettes jugées « *très marginales* » par le ministère de l'équipement, des transports et du logement et ayant, de plus, poussé les communes à adopter des POS comprenant des exigences surévaluées en matière de stationnement, cette participation est supprimée par le projet de loi.

Mais si l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement permet toujours de s'exonérer des obligations du plan local d'urbanisme en matière de stationnement, il est désormais également possible d'y déroger lorsque la réalisation d'aires de stationnement « pose des problèmes techniques ou architecturaux (...) ou serait de nature à compromettre la conservation des vestiges archéologiques dont la destruction n'est pas envisageable ».

Le **paragraphe II** supprime le sixième alinéa de l'actuel article L. 421-3 du code de l'urbanisme celui-ci portant sur les modalités d'établissement, de liquidation et de recouvrement de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement.

Quant au **paragraphe III**, il insère dans l'article L. 421-3, l'intégralité de l'actuel article L. 123-3-1. En effet, il est plus cohérent de placer à cet endroit un article ajouté dans le code de l'urbanisme par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, prévoyant d'une part que les plans locaux d'urbanisme peuvent ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements sociaux et d'autre part, qu'en toute hypothèse, il ne peut être exigé plus d'une aire de stationnement par logement.

Enfin, le **paragraphe IV** impose aux commerces soumis à autorisation d'exploitation, en application de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, d'orientation du commerce et de l'artisanat, que l'emprise au sol de leurs aires de stationnement annexes ne soit pas supérieure à une fois et demi l'emprise au sol des bâtiments affectés au commerce. Il faut souligner que, d'après les chiffres transmis au rapporteur, un emplacement de parking représente pour une grande surface, un chiffre d'affaires annuel moyen oscillant entre 500.000 et un million de francs.

Lors de l'examen de l'article 20, la commission a d'abord *rejeté* deux amendements respectivement déposés par MM. André Santini et Serge Poignant. Elle a ensuite *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux précisant le contenu de l'obligation incombant au demandeur de permis de construire, de réaliser des aires de stationnement conformément à l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme (**amendement n° 167**). Après que M. Alain Cacheux eut retiré un amendement et après une intervention de

M. Jean-Michel Marchand, elle a *adopté* un amendement du même auteur, sous-amendé par le rapporteur, étendant ladite obligation aux travaux non soumis à permis de construire, telles les divisions d'appartements (**amendement n° 168**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement de M. Pierre Cohen supprimant les nouvelles mesures dérogatoires à l'obligation de réalisation d'aires de stationnement (**amendement n° 169**) et un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 170**).

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Serge Poignant, elle a *adopté* un amendement du rapporteur proposant de prendre comme référence pour le calcul de la surface maximale des parkings des commerces soumis à autorisation d'exploitation, la surface hors œuvre nette des bâtiments affectés au commerce (**amendement n° 171**). En effet, le projet de loi, en se fondant sur l'emprise au sol desdits bâtiments, peut inciter à la réalisation de magasins de plain-pied contraire au principe d'utilisation économe de l'espace.

Puis la commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 20

Champ de visibilité des monuments historiques

La commission a *adopté* un amendement de MM. Daniel Marcovitch et Yves Dauge insérant un *article additionnel* permettant de revoir le périmètre du champ de visibilité autour des immeubles classés afin de prendre en compte les situations particulières (**amendement n° 172**). Ce périmètre, actuellement de 500 mètres, pourra être redéfini sur proposition de l'architecte des bâtiments de France et en accord avec la commune lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme. Le nouveau périmètre sera soumis à enquête publique.

Après l'article 20

La commission a *rejeté* plusieurs amendements relatifs à l'urbanisme en zone de montagne :

– deux amendements identiques : l'amendement n° 15 de M. Michel Inchauspé et un amendement de M. Patrick Ollier ;

– deux amendements identiques : l’amendement n° 16 de M. Michel Inchauspé et un amendement de M. Patrick Ollier ;

– un amendement de M. Patrick Ollier ;

– deux amendements identiques : l’amendement n° 19 de M. Michel Inchauspé et un amendement de M. Patrick Ollier ;

– deux amendements identiques : l’amendement n° 18 de M. Michel Inchauspé et un amendement de M. Patrick Ollier ;

– deux amendements identiques : l’amendement n° 17 de M. Michel Inchauspé et un amendement de M. Patrick Ollier, ceux-ci étant satisfaits par un amendement du rapporteur ;

Elle a également *rejeté* un amendement de M. André Santini supprimant la procédure d’agrément pour la construction de bureaux.

Section 2

Le financement de l'urbanisme

Article 21

**Institution d'une participation des riverains
au financement des voies nouvelles**

Cet article soulève le problème majeur du financement de l'aménagement urbain.

Le financement des équipements publics devrait être, logiquement, supporté par les collectivités publiques. Mais leur charge se révèle lourde, notamment pour les collectivités territoriales, et il est tentant d'y faire participer ceux qui en profitent plus spécialement : les constructeurs et les propriétaires.

Aujourd'hui, l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme consacré aux participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol, dispose que les bénéficiaires de telles autorisations peuvent être tenus d'acquitter la taxe locale d'équipement prévue à l'article 1585 A du code général des impôts (art. L. 332-6, 1°) – ou une participation, dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé – et des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 332-6-1 (*id.*, 2°).

L'article 23 du projet de loi modifie l'assiette de calcul de la taxe locale d'équipement, en révisant certaines valeurs cadastrales sur lesquelles la taxe se trouve assise – *cf.* observations sous cet article.

L'article L. 332-6-1 énumère les contributions aux dépenses visées au 2° de l'article L. 332-6 : participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD), taxe départementale des espaces naturels sensibles, taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, taxe spéciale d'équipement, participation pour raccordement à l'égout, participation pour la réalisation de parcs publics de stationnement ou d'équipements publics exceptionnels, participation demandée pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux concédés, affermés ou exploités en régie etc.

Le **paragraphe I** de cet article insère deux articles L. 332-11-1 et L. 332-11-2 nouveaux au sein du code de l'urbanisme.

Article L. 332-11-1 (nouveau) du code de l'urbanisme

Participation au financement des voies nouvelles et des réseaux

L'article L. 332-11-1 donne au conseil municipal la possibilité d'instituer une « participation pour le financement de tout ou partie des voies nouvelles et des réseaux réalisés pour permettre l'implantation de nouvelles constructions. »

Ce mécanisme s'inspire de celui de la participation des riverains en Alsace-Moselle.

La participation des riverains en Alsace-Lorraine

La participation des riverains en Alsace-Lorraine est une contribution spécifique aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et exigible des riverains des voies publiques urbaines. Elle a été instituée par la loi locale du 21 mai 1879 pour la seule ville de Strasbourg, puis complétée par une autre loi locale du 6 janvier 1892 ouvrant aux autres communes d'Alsace-Lorraine la possibilité d'y recourir.

Ces textes, toujours en vigueur, autorisent les communes à imposer aux riverains, lors de l'ouverture d'une nouvelle voie, une contribution destinée à couvrir certains frais de premier établissement : acquisition du terrain d'emprise de la rue, nivellement, pavage, pose des trottoirs, écoulement des eaux fluviales. Depuis la loi du 18 juillet 1985, peuvent également être inclus dans la contribution des riverains les frais de premier établissement de l'éclairage public (art. L. 332-6-1, 3° du code de l'urbanisme).

Ces dépenses d'équipement sont réparties par la commune entre les propriétaires riverains proportionnellement à la longueur de façade sur rue de leur parcelle. La participation est due, que la parcelle soit construite ou non à l'ouverture de la voie, et que le propriétaire retire ou non un avantage de l'opération de voirie réalisée (Conseil d'État, 24 février 1988, *SA Scheyen et fils*). Cette clé de répartition n'est pas exempte de critiques, puisqu'on ne tient compte ni de la surface, ni de la constructibilité de la parcelle.

Le juge administratif considère que cette participation revêt une nature fiscale « en raison de son caractère obligatoire et surtout du fait que son montant ne correspond ni à la valeur des services rendus aux riverains assujettis, ni à la plus-value apportée à leur propriété. » (concl. Le Roy sous Conseil d'Etat, 13 mai 1988, *Communauté urbaine de Strasbourg c. Reichenbach*).

Cette participation est destinée à couvrir le coût d'une série d'opérations limitativement énumérées : établissement de la voie, dispositif d'écoulement des eaux pluviales, éclairage public, réseaux d'eau potable et d'électricité et réseau d'assainissement.

Aux termes du dernier alinéa de cet article, il revient au conseil municipal d'arrêter par délibération, pour chaque voie nouvelle, la part du coût des travaux supportée par les propriétaires riverains. La ventilation de cette charge, à laquelle ne sont assujettis que les terrains nouvellement desservis et situés à moins de quatre-vingt mètres de la voie, s'effectue selon une clé de répartition variable selon qu'un coefficient d'occupation des sols (COS) a été ou non institué :

- si un COS n'a pas été institué, le coût est ventilé au prorata de la surface des terrains ;

- si un COS a été institué, le coût est ventilé au prorata de la surface pondérée par le montant des droits à construire.

Toutefois, la participation n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ou d'un programme d'aménagement d'ensemble créé en application de l'article L. 332-9. Ces exemptions de plein droit se justifient pleinement par la nécessité d'éviter la double taxation de ces opérations :

- d'une part, dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal, il peut être mis à la charge des constructeurs « tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné » (art. L. 332-9 du code de l'urbanisme) ;

- d'autre part, dans les zones d'aménagement concerté « il ne peut être mis à la charge des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone » (art. L. 311-4-1 du code de l'urbanisme).

Les opérations de construction de logements sociaux peuvent également être exemptées de la participation, mais cette possibilité est soumise à l'appréciation de la collectivité territoriale.

Votre rapporteur estime que la rédaction du texte manque de précision sur ce point : de multiples définitions du logement social sont en effet possibles, selon qu'on s'appuie sur l'article L. 351-2 du code de la

construction et de l'habitation, sur son article L. 302-5 nouveau – *cf.* observations sur l'article 25 – ou encore sur le code général des impôts.

La commission a tout d'abord *rejeté* deux amendements de suppression présentés par MM. Jean Proriot et M. André Santini.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur précisant, d'une part, les modalités de calcul de la participation pour le financement des voies nouvelles et, d'autre part, les catégories des logements sociaux susceptibles d'en être dispensés (**amendements n^{os} 188 et 189**).

Article L. 332-11-2 (nouveau) du code de l'urbanisme

**Régime juridique de la participation au financement
des voies nouvelles et des réseaux**

La participation prévue à l'article L. 332-11-1 est due à compter de la construction d'un bâtiment sur le terrain et est recouvrée, comme en matière de produits locaux, dans des délais fixés par l'autorité qui délivre le permis de construire.

Toutefois, les propriétaires peuvent conclure avec la commune une convention par laquelle ils offrent de verser la participation avant la délivrance d'une autorisation de construire.

La convention fixe le délai dans lequel la voie et les réseaux seront réalisés et les modalités de règlement de la participation. Elle précise le régime des autres contributions d'urbanisme applicables au terrain, les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et l'état des équipements publics existants ou prévus.

La convention est, dès publication de la délibération du conseil municipal l'approuvant, créatrice de droit au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 160-5.

Si la demande de permis de construire prévue à l'article L. 421-1 est déposée dans un délai de cinq ans à compter de la signature de la convention et respecte les dispositions d'urbanisme que la convention mentionne, celles-ci ne peuvent être remises en cause pour ce qui concerne le cocontractant de la commune ou ses ayants-droit.

Inversement, si la voie ou les réseaux n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la convention, les sommes représentatives du coût des travaux non réalisés sont restituées au propriétaire, sans préjudice des indemnités éventuelles fixées par le juge. Compte tenu de la nature et de l'objet de la

convention, son contentieux ne peut que relever de la compétence du juge administratif.

Le **paragraphe II** de l'article 21 modifie la rédaction du *d*) du 2° de l'article L. 332-6-1, en substituant à la participation demandée « pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux concédés, affermés ou exploités en régie rendus nécessaires pour la réalisation de l'opération » un renvoi au nouvel article L. 332-11-1.

En conséquence, le **paragraphe III** retire de la liste des contributions exigibles visées à l'article L. 332-6-1, les participations au titre du dépassement du coefficient d'occupation des sols (63,9 millions de francs de recettes en 1998) et du plafond légal de densité (140,3 millions de francs de recettes en 1998) et de la réalisation de parcs publics de stationnement.

Toutefois, le projet de loi prévoit que l'abrogation du prélèvement pour dépassement du plafond légal de densité ne prend effet que lors de la suppression dudit plafond dans les conditions fixées par son article 22 – *cf.* observations sous cet article.

La commission a *repoussé* un amendement de M. Jean-Marie Morisset tendant à différer l'assujettissement à la participation à la date de raccordement au réseau public.

La commission a ensuite *adopté* l'article 21 *ainsi modifié*.

Article 22

Modalités de suppression du plafond légal de densité

CHAPITRE II

Surface hors œuvre des constructions

Cet article tire les conséquences des modifications introduites par l'article précédent.

Le **paragraphe I** remplace, au chapitre II du titre I – « Règles générales d'utilisation du sol » – du livre I – « Règles générales d'aménagement et d'urbanisme » – du code de l'urbanisme, la référence au plafond légal de densité par une référence à la « surface hors œuvre des constructions ».

Le **paragraphe II** dispose que les articles L. 112-1, L. 112-6, L. 113-1, L. 113-2, L. 333-1 et L. 333-16 du code de l'urbanisme demeurent applicables dans les communes où un plafond légal de densité était institué au 31 décembre 1999.

Aux termes de l'article R. 112-1 du code de l'urbanisme, la **densité** de construction est définie par le rapport entre la surface de plancher hors œuvre nette de cette construction et la surface du terrain sur lequel elle est ou doit être implantée.

La **surface de plancher hors œuvre brute (SHOB)** d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction (art. R. 112-2, al. 1^{er}).

La **surface de plancher hors œuvre nette (SHON)** est égale à la SHOB diminuée des surfaces de plancher hors œuvre d'une série d'éléments, parmi lesquels : combles et sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial ; toitures-terrasses, balcons, loggias et surfaces non closes situées au rez-de-chaussée ; bâtiments ou parties de bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules ; bâtiments affectés au logement des récoltes, des animaux ou du matériel agricole ainsi que des surfaces des serres de production etc.

L'article L. 112-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 64 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dispose qu'une limite de densité, appelée **plafond légal de densité**, peut être instaurée par le conseil municipal, le conseil de la communauté urbaine ou l'organe délibérant du groupement de communes ayant compétence en matière d'élaboration de documents d'urbanisme ou d'aménagement urbain (sous réserve de certaines conditions de majorité). L'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond (art. L. 112-2).

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider de supprimer le plafond légal de densité.

Ce plafond légal de densité est supprimé de plein droit en cas d'institution de la participation au financement des voies nouvelles et réseaux définie à l'article L. 332-11-1 du code de l'urbanisme – *cf.* observations sous l'article 22.

Le **paragraphe III** renumérote l'article L. 112-7 du code de l'urbanisme en article L. 112-1 et tire les conséquences rédactionnelles de l'évolution du contenu du chapitre II du titre I du livre I du code de l'urbanisme.

La commission a examiné un amendement de M. Michel Vaxès tendant à soumettre la suppression du plafond légal de densité (PLD) à un accord entre le conseil municipal et l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Un débat s'est engagé, au cours duquel sont intervenus MM. Serge Poignant et Eric Doligé. Le rapporteur a fait valoir que chaque échelon territorial doit conserver le plein exercice de ses compétences et qu'il convient donc de ne pas réintroduire un mécanisme de veto au sein des structures de coopération intercommunale, la paralysie des institutions communautaires illustrant à l'envi les risques d'une telle règle.

La commission a ensuite *rejeté* cet amendement puis *adopté* cet article *sans modification*.

Article 23

Modification des valeurs forfaitaires servant au calcul de la taxe locale d'équipement

Cet article modifie le tableau des valeurs forfaitaires figurant à l'article 1585 D du code général des impôts et servant au calcul de la taxe locale d'équipement.

Il convient de rappeler que le régime de la taxe locale d'équipement (TLE) est défini aux articles 1585 A et suiv. du code général des impôts. Assise sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature, la taxe est instituée de plein droit dans les communes de plus de dix milles habitants et dans les communes de la région parisienne figurant sur une liste arrêtée par décret – mais le conseil municipal peut décider de renoncer à percevoir la taxe, par délibération valable trois ans et renouvelable – et facultativement dans les autres communes.

Aux termes du § I de l'article 1585 D, 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. Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher développée hors

œuvre une valeur au mètre carré variable selon la catégorie des immeubles, elle est majorée de 10 % dans les communes de la région parisienne et est ajustée annuellement en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE. L'assiette actuelle est ainsi :

– aux termes du 5° du tableau figurant à l'article 1585 D, de 1 520 F/m² pour les locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes bénéficiant d'un prêt conventionné au sens des articles R. 331-63 et suiv. du code de la construction et de l'habitation, ou dont les prix de vente ou les prix de revient ne sont pas supérieurs aux prix plafonds prévus pour l'application de l'article R. 331-68 du code de la construction et de l'habitation ;

– aux termes du 7°, de 2 910 F/m² pour les locaux à usage d'habitation principale autres que ceux entrant dans les catégories 2°, 4° et 5° de ce tableau ⁽¹⁾.

L'article 23 du projet de loi substitue à ces catégories un classement fondé d'une part, sur la superficie du logement et d'autre part, sur son éventuelle appartenance à un ensemble immobilier collectif.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de M. André Santini, la commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 24

Réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

L'article 24 réforme la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) applicable aux terrains constructibles. Cette taxe est quasi nulle,

⁽¹⁾ Le 2° du tableau vise les locaux des exploitations agricoles à usage d'habitation des exploitants et de leur personnel, les autres locaux des exploitations agricoles intéressant la production agricole ou une activité annexe de cette production, les bâtiments affectés aux activités de conditionnement et de transformation des coopératives agricoles, viticoles, horticoles, ostréicoles et autres.

Quant au 4° du tableau, il compose une longue énumération de logements, souvent à vocation sociale : locaux d'habitation et leurs annexes construits par les sociétés immobilières créées en application de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, foyers-hôtels pour travailleurs, locaux d'habitation et leurs annexes bénéficiant d'un prêt aidé d'accession à la propriété (PAP) ou d'un prêt locatif aidé, immeubles d'habitation collectifs remplissant les conditions nécessaires à l'octroi de PAP, locaux d'habitation à usage collectif et leurs annexes mentionnés au 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation (logements éligibles à l'aide personnalisée au logement) et qui bénéficient de la décision favorable d'agrément prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6 du même code.

alors que ces terrains bénéficient de tous les équipements publics réalisés par la commune.

Pour pallier cette difficulté, l'article 1396 du code général des impôts permet déjà de majorer la valeur locative cadastrale de ces terrains dans la limite de 500 %. Cette disposition est toutefois peu efficace dans la mesure où la majoration s'applique à une valeur initiale extrêmement faible.

Il est ainsi proposé que la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme, peut, sur délibération du conseil municipal prise dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 1639 A bis, être majorée d'une valeur forfaitaire qui ne peut excéder 5 F par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. Cette disposition n'est pas applicable aux terrains déjà classés dans la catégorie fiscale des terrains à bâtir.

La liste des terrains constructibles concernés est dressée par le maire. Cette liste, ainsi que les modifications qui y sont apportées en cas de révision ou de modification des documents d'urbanisme, sont communiquées à l'administration des impôts avant le 1er septembre de l'année qui précède l'année d'imposition. En cas d'inscription erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune et s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales. »

Cette amélioration du rendement de la taxe apportera aux communes les moyens de financer les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation des quartiers anciens.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

TITRE II

CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE

Section 1

Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat

Avant l'article 25

M. Alain Cacheux a retiré un amendement modifiant la rédaction de l'article premier de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

La commission a examiné un amendement de M. Léonce Deprez tendant à reconnaître un caractère d'utilité sociale à certaines activités des unions d'économie sociale et des organismes sans but lucratif agréés par l'Etat. Après que le rapporteur eut indiqué qu'il présentera un amendement de même objet insérant un article L. 301-2-1 au code de la construction et de l'habitation, M. Léonce Deprez a retiré son amendement. Un amendement de M. Jean-Marie Morisset satisfait par un amendement du rapporteur après l'article 87 a également été retiré.

Article 25

Assurer la mixité sociale

Cet article inclut les dispositions les plus observées du présent projet de loi, celles qui expriment la volonté politique forte du gouvernement que dirige M. Lionel Jospin de donner une nouvelle actualité à la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

En soumettant les communes à une obligation d'accueillir en leur sein au moins 20 % de logements sociaux, assortie d'un mécanisme de pénalisation financière, il vise en effet à hausser l'objectif de mixité sociale au rang de priorité publique et d'expression de la nécessaire solidarité nationale.

La commission a reçu du Gouvernement la note ci-après relative à la demande de logement.

La demande de logements

Pas plus qu'il n'est possible de mesurer la demande de voitures ou de pain, on n'est capable de donner une estimation – voire simplement de définir – ce qu'est la demande de logements. On ne peut que constater un certain nombre de transactions – 600 000 logements anciens et 80 000 logements neufs sont achetés chaque année et 1 600 000 contrats de location conclus – qui traduisent autant d'adéquations entre une offre et une demande.

La notion de demande est, en effet, très abstraite. On peut cependant s'efforcer de mesurer certains éléments « exprimés » de cette demande en dehors de la constatation des transactions : c'est notamment le cas de la demande de logements HLM.

On peut aussi analyser la demande potentielle de logements supplémentaires qui résulte de l'accroissement du nombre des ménages : c'est ce que fait régulièrement l'INSEE.

Enfin, on peut considérer que les situations de logement manifestement insatisfaisantes constituent une demande de « meilleur » logement ou de logement décent qui, souvent pour des raisons financières, n'est pas satisfaite et ne constitue pas une demande au sens de la théorie des marchés, mais sollicite la puissance publique en charge de la régulation du secteur.

La somme de ces deux dernières catégories compose ce que l'on appelle communément les besoins en logement, même si ce terme – et surtout la réalité qu'il recouvre – est loin de faire l'unanimité.

Demande exprimée de logements locatifs sociaux

Fin 1996, 855 000 ménages avaient déposé ou renouvelé au cours des douze derniers mois une demande de logement HLM⁽²⁾ : 29% de la demande est exprimée dans l'agglomération parisienne (qui regroupe 26% de l'offre), 37% porte sur les agglomérations de plus de 100 000 habitants (35% du parc), 28% sur les plus petites agglomérations (34% du parc) et 5% sur les communes rurales. Les demandeurs varient donc comme l'offre, ce qui peut paraître rassurant quant à la structure du parc – quoique l'offre ne s'exprime que lorsqu'elle a une chance d'être satisfaite : dans une zone où il n'y a pas de logement social, que nul n'en demande ne signifie pas que des besoins réels et des souhaits n'existent pas. Il faut donc relativiser cet indicateur, qui minore certainement la demande potentielle : au moins 200 000 ménages, qui souhaitent changer de logement et s'orienter vers le secteur locatif, sont dissuadés de déposer une demande par la certitude qu'elle n'aboutira pas.

⁽²⁾ Source : INSEE, « Enquête logement », 1996 (et traitements DGUHC)

En sens inverse, 45% des demandeurs inscrits sont déjà logés en HLM et souhaitent déménager au sein du parc social. Il faut donc diminuer d'autant la demande nette de logements supplémentaires. Compte tenu de ces deux limites, **on peut évaluer la demande potentielle nette de logements locatifs sociaux à 650 000 logements environ, soit l'équivalent de 20 ans d'augmentation annuelle du parc au rythme actuel.**

Enfin, 17% des demandeurs inscrits ont déjà refusé un logement HLM qui leur était proposé, le plus souvent en raison de sa localisation. Ce chiffre est plus faible au sein de l'agglomération parisienne, mais il illustre la forte hétérogénéité qui prévaut au sein du parc HLM entre les segments recherchés et les segments rejetés.

Demande potentielle et évolutions démographiques

L'INSEE réalise régulièrement des projections sur le nombre de ménages, en fonction des éléments dont elle dispose sur l'évolution de la population et sur les comportements démographiques (décohabitation, mises en couple et séparations). Or un ménage constitue, par définition, une demande pour une résidence principale. Sur la période 1990-1996, l'accroissement annuel constaté a été de 268 000 ménages, un chiffre supérieur aux prévisions. Compte tenu des différences entre structure par âge de la population entre les périodes 1990-1995 et 2000-2005, on peut évaluer à 240 000 au minimum, le nombre de nouveaux ménages qui se formeront chaque année entre 2000 et 2005.

Considérer que le nombre de nouvelles résidences principales nécessaires correspond au nombre de ménages est souvent critiqué, car cela signifie implicitement que les conditions de logement actuelles sont satisfaisantes et qu'il suffit de les adapter à la démographie. Or, d'une part, c'est bien souvent la démographie qui s'adapte aux conditions de logement (agrandissement des familles et décohabitation ne se réalisent que si les conditions de logement le permettent) ; d'autre part, certains logements sont inadaptés ou insuffisants - mais occupés « faute de mieux » - et une telle approche ne prévoit pas leur remplacement par des logements meilleurs.

Tel est le principal reproche adressé à cette conception de la demande de logement, que l'INSEE présente d'ailleurs comme une analyse de la demande potentielle en logements : il ne s'agit donc pas d'une description des besoins - ce qui nécessiterait une approche normative - mais plutôt d'une demande solvable, au sens où elle devrait s'accorder avec le rapport offre/demande prévisible.

L'approche de l'INSEE ne se borne pas aux seules résidences principales. Il existe en effet une demande de résidences secondaires, qui nécessite chaque année la mise en service de logements supplémentaires. A l'exception du début des années quatre-vingt dix, où une baisse de leur nombre de 15 000 par an environ a été constatée, le nombre de résidences secondaires augmente d'environ 20 000 par an.

Il existe enfin, de manière paradoxale, une demande de logements vacants, qui augmente chaque année. Cette demande correspond notamment aux conséquences des mouvements de migration au sein du territoire. De même, le déplacement d'un ménage du nord vers le sud non compensé par un mouvement inverse, génère un besoin au sud sans que le logement ainsi

libéré réponde à une demande. Plus généralement, cette demande correspond au fait que le logement ne se transporte pas. On constate empiriquement que le parc de logements vacants tend à augmenter de 20 000 logements par an.

Au cours des quinze dernières années, il a été possible d'étudier la manière dont cette demande constatée a été satisfaite par une offre supplémentaire.

Avant d'analyser la constitution de cette offre, il convient de noter que, chaque année, une partie du parc est détruite – de l'ordre de 20 000 logements au cours des années quatre-vingt dix, après un rythme nettement plus élevé dans les années quatre-vingt, – ce qui augmente d'autant le nombre de nouveaux logements à fournir pour ajuster offre et demande. Par ailleurs, certains logements sont transformés en locaux à usage commercial ou professionnel (désaffectations), alors qu'existe un mouvement de transformation en sens inverse (réaffectations). De même, certains logements sont éclatés en plusieurs logements alors que d'autres, à l'inverse, fusionnent. Le solde de toutes ces opérations - qui concernent au total près de 80 000 logements par an - se traduit, en moyenne par une perte de l'ordre de 10 000 logements par an.

Le tableau qui suit indique la façon dont s'est constitué l'équilibre offre/demande au cours des dernières années. Les chiffres sont volontairement arrondis car on ne possède pas de données suffisamment fiables pour prétendre à une mesure précise, et encore moins des évaluations annuelles significatives.

La colonne 2000-2005 a été construite à partir des hypothèses aujourd'hui les plus plausibles sur la demande et les deux premières composantes de l'offre. Le chiffre de la construction neuve a été calculé pour réaliser l'équilibre⁽³⁾. Ces projections sont établies par extrapolation à partir des observations des années précédentes et n'intègrent aucun élément d'inflexion de politique du logement ni aucun retournement conjoncturel. L'expérience enseigne que de telles hypothèses sont très difficiles à établir et qu'il faut utiliser ce type de calculs avec précaution.

	1985-1990	1991-1995	1996-1999	2000-2005
Demande				
Résidences principales	240	275	265	240
Logements vacants	30	20	- 20	20
Résidences secondaires	20	- 15	25	20
Total	290	280	270	280
Offre				
Destructions	- 45	- 25	- 20	- 30
Solde des éclatements, fusions, changements d'affectations,	- 5	- 5	- 10	- 10
Construction neuve	340	310	300	320
	290	280	270	280

⁽³⁾ Un tel tableau est donc équilibré par construction, car une offre insuffisante entraîne soit des comportements démographiques de resserrement (retard à la décohabitation), soit des transformations de résidences secondaires en résidences principales comme ce fut le cas dans les années 1990-1995. En sens inverse, une offre plus importante peut favoriser un accroissement du nombre de ménages ou un accès plus facile à la résidence secondaire.

Total				
--------------	--	--	--	--

Conditions de logement insuffisantes

L'approche qui vient d'être présentée considérait des conditions globales de logement inchangées ou, tout du moins, ne se fixait aucun objectif d'accroissement ou de remplacement du parc lié à l'amélioration des conditions de logement en tant que telles ⁽⁴⁾.

On peut également se fixer comme objectif l'adaptation du parc de logements, de sorte que chaque ménage soit en mesure de se loger dans des conditions décentes. Toute la difficulté de cette approche est celle des normes au regard desquelles il convient d'examiner la situation actuelle du logement.

Deux situations ne soulèvent pas de cas de difficultés particulières : celle des personnes sans domicile et celle des logements insalubres. Dans un cas comme dans l'autre, le minimum vital nécessaire à la santé des personnes n'est pas satisfait. Malheureusement, ces deux catégories souffrent à la fois d'un déficit de définitions partagées et de méthodes de mesure efficaces ⁽⁵⁾. En tout état de cause, ce sont quelques dizaines de milliers de ménages qui vivent dans ces conditions. A défaut de constituer une demande solvable pour le marché libre du logement, ils constituent une demande sociale de logements décents qui n'existent pas ou ne leur sont pas accessibles.

On possède des évaluations sur une série d'autres situations critiques :

– *Situation des logements inconfortables* : 1,6 million de personnes vivent dans des logements auxquels manque le confort sanitaire de base (douche, WC ou les deux) et 1 million est en situation de surpeuplement accentué ⁽⁶⁾. Au total, 2,5 millions de personnes – dont environ 500 000 enfants (moins de 18 ans) et 700 000 personnes âgées (65 ans et plus) – peuvent être considérées comme mal logées suivant l'un, l'autre ou les deux critères ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Ce qui ne signifie pas que, à travers l'observation de l'évolution des comportements démographiques (taille des ménages) ou celle de la destruction (en particulier du parc vétuste), elle ne prenait pas en compte l'amélioration globale de ces mêmes conditions de logement.

⁽⁵⁾ Il n'existe pas d'évaluation nationale sérieuse du nombre de personnes privées de domicile. L'INSEE prévoit de réaliser durant l'hiver 2000-2001 une enquête nationale qui permettra, pour la première fois, un chiffrage fiable du nombre de personnes sans domicile en zone urbaine. A titre indicatif, le ministère des affaires sociales recense environ 35 000 personnes hébergées dans des structures collectives pour personnes en grande difficulté. Mais ce chiffre est un minoration du nombre total de personnes vivant dans des structures d'hébergement temporaire, car de nombreuses structures ne sont pas recensées et certaines institutions dont ce n'est pas la vocation première accueillent également des personnes en grande difficulté. Le nombre de personnes sans domicile n'est correctement évalué que pour la ville de Paris : il est de l'ordre de dix mille, évaluation faite par l'INED pour une nuit moyenne de l'hiver 1995. Compte tenu du fait que la situation de privation de domicile est transitoire, on peut considérer que le nombre de personnes qui, au cours d'une année, se sont trouvées dans une situation d'absence de domicile est 3 à 5 fois plus élevé.

⁽⁶⁾ Ecart de 2 pièces entre la norme définie par l'INSEE sur le nombre de pièces nécessaires en fonction de la composition du ménage et de la taille du logement occupé.

⁽⁷⁾ Source : INSEE (« Enquête logement », 1996)

Au-delà de ce socle de situations reconnues comme insatisfaisantes, le nombre de ménages mal logés augmente avec le degré d'exigence de la norme choisie (présence d'un chauffage central, nombre minimum de m² par personne, une pièce par personne etc.).

– *Situation des logements précaires* : environ 550 000 personnes (dont 50 000 enfants) habitent dans des hôtels, des meublés ou sont sous-locataires de leur logement. Parmi les locataires « classiques », 300 000 ménages sont en situation d'impayé de loyer – dont deux tiers environ dans le parc social. Ces ménages comptent environ 1 million de personnes - dont 350 000 enfants.

En outre, un taux d'effort ⁽⁸⁾ très élevé constitue un élément de précarité chez les ménages à bas revenus. Or 27 % des ménages pauvres ⁽⁹⁾ consacrent plus du quart de leurs ressources au paiement de leur logement (après prise en compte de l'aide personnelle éventuelle et sans compter les charges).

– *Habitations mobiles* : lors du dernier recensement de la population en 1990, 146 000 personnes vivaient dans des habitations mobiles, parmi lesquelles on ne peut pas isoler ceux qui le font pour des raisons professionnelles (forains, gens du cirque etc.). Ce chiffre sera réactualisé à partir du recensement général de 1999, mais il est très difficile d'en inférer qu'il correspond à autant de besoins de logements « ordinaires ».

– *Structures collectives* : le ministère des affaires sociales recense environ 35 000 personnes hébergées dans des structures collectives pour personnes en grande difficulté (CHRS et autres centres d'accueil connus des services sociaux). Mais ce chiffre est un minorant du nombre total de personnes vivant dans des structures d'hébergement temporaire, car de nombreuses structures ne sont pas recensées et certaines institutions dont ce n'est pas la vocation première accueillent également des personnes en grande difficulté.

– *Hébergement par un tiers* : une centaine de milliers de personnes sont hébergés par des tiers (famille éloignée et amis), faute de moyens pour obtenir un logement indépendant.

Ces conditions de logement difficiles, insuffisantes ou précaires ne constituent pas une demande de logement au sens de l'analyse économique - ou en tout cas pas une demande susceptible d'être satisfaite par le marché. Elles n'en traduisent pas moins une série de besoins de solutions

⁽⁸⁾ On nomme ainsi la part du revenu du ménage consacré au paiement du loyer ou du remboursement d'emprunts liés à l'achat de la résidence principale. Une fois les aides personnelles déduites de la dépense, il est en moyenne de 16% chez les locataires et de 18% chez les accédants à la propriété (Source : INSEE, « Enquête logement », 1996.).

⁽⁹⁾ Suivant une définition couramment utilisée à l'INSEE et en Europe, la population « pauvre » est définie comme l'ensemble des ménages dont les revenus par unité de consommation (hors aides au logement) sont inférieurs à la moitié de la médiane de la distribution de ces revenus. Pour comparer les revenus des différents ménages en tenant compte de leur taille, le revenu total du ménage est rapporté à une échelle d'unités de consommation. Les valeurs de cette échelle utilisée ici (échelle OCDE) sont : 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 par adulte supplémentaire (personne de 14 ans ou plus), 0,3 par enfant (personne de moins de 14 ans). En 1996, sont ainsi « pauvres » les 2,8 millions de ménages qui ne disposent pas de 3 425 F/mois par unité de consommation - soit 12% du total des ménages.

de logement qui ne doivent pas forcément se traduire par autant de constructions neuves et sont d'une nature tout à fait différente des précédentes.

Conciliation des deux approches : les besoins en logements

A supposer qu'un accord existe sur les conditions décentes exigibles et qu'on considère comme intolérables certaines situations au point de vouloir leur disparition, il reste encore à concilier l'approche par la demande potentielle avec celle du « rattrapage des situations insatisfaisantes » afin d'établir le niveau des besoins en logement tenant compte de ses aspects plus qualitatifs.

Les situations d'insalubrité, d'absence de domicile au sens strict et d'hébergement dans des centres d'accueil ou dans des familles à titre provisoire, représentent clairement une demande supplémentaire nette.

Les autres situations exposées précédemment ne justifient pas nécessairement l'apparition d'une offre supplémentaire :

- un logement non équipé du confort sanitaire peut, le plus souvent, l'être par la réalisation de travaux de mise aux normes. D'autre part, la composante « destruction » du modèle de demande potentielle entraîne par elle-même la disparition progressive du parc impropre à la modernisation ;

- un logement n'est trop petit que par inadéquation de son occupation, puisqu'il peut être adapté à un autre ménage. Globalement, il y a beaucoup plus de logements sous-occupés que de logements surpeuplés et tout est question d'affectation des ressources ;

- la précarité liée au statut du logement (sous-location) ou à son niveau de loyer au regard des ressources de son locataire, relève de la situation économique du marché du logement et de celle de l'occupant, mais ne correspond pas à une carence quantitative du parc. Un logement n'est pas intrinsèquement trop cher, et un tel problème ne sera pas réglé par une construction neuve⁽¹⁰⁾. Dans ces deux cas, la solution passe plus par la mise en place de conditions économiques propres à donner accès aux ménages à des logements compatibles avec leurs ressources - création d'un parc conventionné public ou privé, aides personnelles au logement, accession sociale sécurisée etc. - que par l'augmentation quantitative du parc, puisque les logements existent. L'addition de l'offre nécessaire de logements neufs établie par la méthode de la demande potentielle avec les besoins liés à des « situations insatisfaisantes », même étalés sur 5 ou 10 ans au titre d'un rattrapage progressif n'a donc aucun sens.

Cependant, il n'y a pas indépendance entre situations de logements insuffisants ou précaires et rythme de construction : dès que l'offre nouvelle est trop inférieure à la demande démographique, des tensions apparaissent qui génèrent hausses de loyers et difficultés pour les plus pauvres. Dans cette optique, la présence de logements vacants est nécessaire pour permettre une certaine fluidité du marché et autoriser les ajustements qui minimisent, notamment, l'existence concomitante de logements surpeuplés et sous-peuplés.

⁽¹⁰⁾ Ce serait plutôt le contraire, puisque les logements neufs sont plus chers.

La réconciliation de l'approche de la demande potentielle et des situations insuffisantes passe donc par l'affichage d'objectifs de construction neuve légèrement supérieurs à ceux qui résultent des simples projections démographiques. Ces objectifs doivent être fixés en fonction de trois contraintes :

- réintégrer à moyen terme dans des logements les ménages sans domiciles et hébergés par des tiers ;
- permettre une accélération du renouvellement du parc qui doit conduire à la disparition à moyen terme des logements insalubres ou disqualifiés par leurs situations urbaines (certains grands ensembles des années soixante notamment) ;
- assurer la fluidité du marché du logement afin de permettre une allocation optimale et de minimiser les tensions sur les prix.

On peut en conséquence établir un scénario volontariste tenant compte des éléments d'insuffisance ci-dessus rappelés.

	Prévisions « au fil de l'eau »	Scénario volontariste
Demande		
Résidences principales	240	250
Logements vacants	20	30
Résidences secondaires	20	20
Total	280	300
Offre		
Destructions	- 30	- 40
Solde des éclatements, fusions, changements d'affectations,	- 10	- 10
Construction neuve *	320	350
Total	280	300

* Construite par solde à partir des autres éléments

Les informations disponibles sur la construction neuve depuis 1997 laissent penser que les logements neufs mis en service sur la période 2000-2002 seront de l'ordre de 320 000 par an. Si la bonne santé du secteur se maintient au niveau où elle se dessine pour 2000, une moyenne de 330 000 logements supplémentaires par an sur la période 2003-2005 est envisageable.

Source : secrétariat d'Etat au logement, document de travail DGUHC

La commission a tout d'abord rejeté deux amendements de suppression de cet article présentés par MM. Jean Proriot et André Santini.

Section 2

Dispositions particulières à certaines agglomérations

Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation

Dispositif d'incitation à la construction de logements locatifs sociaux

Les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation s'appliquent aux communes satisfaisant au respect d'une double condition.

La première est d'ordre démographique. Leur population doit être au moins égale à 1 500 habitants et la commune doit être comprise – au sens du recensement général de la population – dans une agglomération de plus de cinquante mille habitants comprenant au moins une commune de plus de quinze mille habitants.

La notion d'agglomération à laquelle il est fait référence, est clairement indépendante des structures administratives sous-jacentes : elle ne se superpose pas à la communauté d'agglomération au sens du code général des collectivités territoriales. Elle correspond en revanche à celle d'unité urbaine au sens de la nomenclature de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Nomenclature spatiale de l'INSEE et zonage en aires urbaines

A l'occasion du dernier recensement général de la population, l'INSEE a profondément revu la nomenclature spatiale à travers laquelle elle appréhende et mesure le fait urbain : c'est le **zonage en aires urbaines**.

Dans cette nouvelle définition, le territoire de la France métropolitaine est scindé en deux grands espaces : l'**espace à dominante urbaine** et l'espace à dominante rurale.

A la base se trouve la notion d'**unité urbaine**, reposant sur la continuité de l'habitat. Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Dans cette zone bâtie, les constructions sont séparées de leurs voisines par une distance inférieure à 200 m.

Le **pôle urbain** est une unité urbaine qui offre au moins 5 000 emplois sur son territoire, sous réserve qu'elle ne soit pas sous la dépendance directe d'un pôle urbain plus important.

L'**aire urbaine** est constituée d'un pôle urbain auquel sont agrégées les communes rurales ou unités urbaines qui y envoient au moins 40 % de leurs actifs ayant un emploi. Le recensement de 1999 dénombre ainsi 361 aires urbaines, qui totalisent 42,8 millions d'habitants à cette date (INSEE Première, n° 692, janvier 2000).

La **couronne périurbaine** est constituée, dans chaque aire urbaine, des communes rurales ou unités urbaines n'appartenant pas au pôle urbain.

Les **communes multipolarisées** sont les communes rurales ou petites unités urbaines envoyant 40 % de leurs actifs ayant un emploi vers plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles et qui forment avec elles un ensemble connexe.

L'**espace urbain multipolaire** est un ensemble connexe constitué de plusieurs aires urbaines et des communes multipolarisées attirées par elles.

L'**espace urbain monopolaire** est une aire urbaine n'appartenant à aucun espace urbain multipolaire.

Les **communes périurbaines** constituent l'ensemble des communes appartenant soit aux couronnes périurbaines, soit classées communes multipolarisées.

Enfin, l'**espace à dominante urbaine** est l'ensemble des pôles urbains et des communes périurbaines.

La seconde condition est liée à la structure du parc immobilier. Le nombre total de logements locatifs sociaux doit y représenter, au 1^{er} janvier de l'avant-dernière année précédente, moins de 20 % des résidences principales au sens du I de l'article 1411 du code général des impôts.

Les logements sociaux retenus pour l'application de cet article sont :

– les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;

– les logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 appartenant aux sociétés d'économie mixte et aux filiales de la société centrale immobilière (SCIC) de la Caisse des dépôts et consignations. Il ressort des informations transmises à votre rapporteur que le groupe SCIC (6 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1997) se compose aujourd'hui de SCIC SA – société holding qui gère et anime l'ensemble des participations du groupe Caisse des dépôts-Développement (C3D) dans le domaine de l'immobilier – et de plusieurs filiales. Parmi

celles-ci, SCIC-Patrimoine et SCIC-Habitat détiennent et louent des logements sociaux et intermédiaires (près de cent quatre-vingt mille logements au total) dans le cadre de sociétés civiles immobilières et de sociétés anonymes (SCIC-Patrimoine) ou de sociétés anonymes d'HLM (SCIC-Habitat) ;

– les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte d'outre-mer ;

– les logements appartenant à l'entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'entreprise minière et chimique ;

– les logements appartenant aux houillères de bassin et aux sociétés à participation majoritaire de Charbonnages de France ;

– les logements-foyers dénommés résidences sociales.

Le Gouvernement a transmis à votre rapporteur quelques éléments statistiques complémentaires.

Le tableau ci-dessous donne une estimation du parc social, au sens du projet de loi, au 1^{er} janvier 1998.

PARC SOCIAL AU SENS DU PROJET DE LOI

(en milliers de logements)

Au 1^{er} janvier 1998	
Organismes d'habitations à loyer modéré	3 604.0
Sociétés d'économie mixte (conventionnés)	182.0
SCIC et filiales (conventionnés)	30.0
Entreprise minière et chimique (EMC)	2.7
Charbonnages de France	91.5
Houillères Centre-Midi	9.8
Houillères Lorraine	21.6
TOTAL	3 941.6

Source : secrétariat d'État au logement

Il est également possible d'évaluer la concentration des logements sociaux par quartiles, dans le cadre actuel des communes d'au moins 3 500 habitants et dans celui qu'envisage le projet de loi (1 500 habitants). Le tableau se lit de la manière suivante : au sein des communes de

1 500 habitants ou plus, 25 % ont aujourd'hui moins de 5,2 % de logements sociaux, 50 % moins de 13,2 % et 75 % moins de 26,7 %.

**REPARTITION DES COMMUNES PAR QUARTILES
SELON LE POURCENTAGE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX**

(en %)

	1 682 communes de plus de 1 500 hab.	1 288 communes de plus de 3 500 hab.
1 ^{er} quartile	5.2	7.8
Médiane	13.2	17.3
3 ^{ème} quartile	26.7	30.8

Source : secrétariat d'État au logement

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce renvoi aux dispositions de l'article 1411 du code général des impôts : le § I de celui-ci se borne en effet à indiquer que « la valeur locative afférente à l'habitation principale de chaque contribuable est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille. » A contrario, la définition de la résidence principale sur laquelle l'ensemble de cette section du code de la construction et de l'habitation entend s'appuyer, est explicitement donnée au dernier alinéa de l'article L. 302-5 nouveau : il s'agit de celles « qui figurent au rôle établi pour la perception de la taxe d'habitation. »

Périmètre du parc social. – Il convient de souligner que la définition du logement social découlant de ce périmètre repose sur l'application d'un critère d'appartenance, exclusif de toute référence aux conditions d'occupation. En d'autres termes, se trouve qualifié de « social » le logement appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré, quelles qu'en soient les modalités de financement : les logements issus d'un prêt locatif aidé (PLA) ou d'un prêt locatif à usage social (PLUS) entrent ainsi dans la catégorie des logements sociaux, au même titre que ceux financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI).

Inversement, de nombreux interlocuteurs auditionnés – qu'il s'agisse du Conseil national de l'habitat, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ou de l'Union nationale de la propriété immobilière – ont déploré que se trouve exclu de ce périmètre ce qu'on a coutume d'appeler le « parc social de fait » ou le « parc privé d'occupation sociale ».

Ce faisceau de demandes concordantes a conduit votre rapporteur à en examiner le bien-fondé de manière particulièrement attentive.

L'expression « parc social de fait » s'avère d'un maniement délicat, car les professionnels du logement l'utilisent sans qu'il y ait un réel accord sur son contenu : certains l'utilisent pour décrire le parc de logements de mauvaise qualité (inconfortable ou insalubre), d'autres le parc de logements hors parc social « officiel » qui loge des personnes à bas revenus, d'autres encore le parc locatif non HLM à faibles loyers.

Or ces trois catégories ne se recoupent que très partiellement. De plus, ces trois parcs constituent autant de segments distincts sur le marché du logement obéissant à des dynamiques propres.

Du point de vue du *parc de logements de mauvaise qualité*, il suffit de rappeler qu'en 1996, neuf cent cinquante mille logements n'étaient pas équipés d'un cabinet de toilette et d'une douche (ou baignoire) – soit 4 % des résidences principales – et qu'un tiers de ces logements sont occupés par des ménages pauvres – cf. observations sous la section III du titre IV du projet de loi.

Il existe un certain nombre d'autres indicateurs relatifs à ce parc de mauvaise qualité, résumés dans le tableau ci-dessous :

ESTIMATION DU PARC DE LOGEMENTS DE MAUVAISE QUALITE

	Nombre de ménages	Pauvres	Modestes	Autres
Sans WC ni douche ni baignoire	400 000	39 %	22 %	39 %
Aucun chauffage	100 000	24 %	11 %	65 %
Fils électriques à nu	1 000 000	24 %	21 %	55 %
Façade en ruine	200 000	25 %	19 %	56 %
Inondation due à la plomberie	600 000	16 %	12 %	73 %
Revêtements très dégradés	250 000	25 %	21 %	55 %
Plus de 2 de ces insuffisances	300 000	35 %	19 %	46 %
Ensemble des résidences principales (pour mémoire)	23 300 000	12 %	13 %	75 %

Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et retraitements DGUHC

En d'autres termes, cent mille ménages vivaient en 1996 dans des logements n'ayant aucun équipement de chauffage – dont 24 % pouvaient être qualifiés de pauvres et 11 % de modestes ⁽¹¹⁾.

Ce parc se contracte continûment sous l'effet des destructions et des travaux de réhabilitation.

Sous l'angle du *parc de logements à bas loyers*, le parc privé d'occupation sociale se présente sous un jour différent.

En 1984, 3,1 millions de logements locatifs – soit quatre logements locatifs sur dix et un ménage pauvre sur dix – offraient des loyers inférieurs à 10 francs par mètre carré et par mois, dont 1,4 million dans le secteur privé. En 1996, ce parc ne comporte plus que 0,8 million de logements (9 % du parc locatif) – dont 0,4 million dans le secteur privé. Ce « parc locatif privé à bas loyer » n'accueille plus que 3 % des ménages pauvres et son occupation est seulement à 20 % « pauvre ».

PARC PRIVE LOCATIF A BAS LOYER

	PARC LOCATIF PRIVE A BAS LOYER				PART DU TOTAL DES PAUVRES DANS D'AUTRES SEGMENTS DU PARC	
	Nombre de logements	Part du parc total	Part des pauvres dans ce parc	Part du total des pauvres	Locatif privé hors bas loyers	Locatif HLM
1984	1 467	15 %	17 %	10 %	15 %	16 %
1988	831	9 %	16 %	6 %	18 %	18 %
1992	552	6 %	20 %	4 %	22 %	23 %
1996	405	4 %	20 %	3 %	31 %	26 %

Source : INSEE (Enquêtes « Logement ») et traitements DGUHC

S'agissant enfin du « parc privé d'occupation sociale » comme *parc d'accueil des ménages à revenus modestes*, il est vrai qu'un ménage pauvre sur trois est logé dans le parc locatif privé contre un sur cinq au début des années quatre-vingt. En flux, le parc locatif privé a un rôle encore plus important, puisque un ménage pauvre sur deux qui change de logement

⁽¹¹⁾ Suivant une définition couramment utilisée à l'INSEE et en Europe, la population « pauvre » est définie comme l'ensemble des ménages dont les revenus par unité de consommation (UC) hors aides au logement sont inférieurs à la moitié de la médiane calculée à partir de la courbe de distribution des revenus. Pour comparer les revenus des différents ménages en tenant compte de leur taille, le revenu total du ménage est rapporté à une échelle d'unités de consommation. Les valeurs utilisées ici (échelle OCDE) sont de 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 par adulte supplémentaire (personne de 14 ans ou plus) et 0,3 par enfant (personne de moins de 14 ans).

sur la période 1992-1996, emménagement dans le parc locatif privé contre un sur trois dans le parc HLM.

Mais le parc privé n'a pas les mêmes atouts que le parc HLM. Dans 12 % des cas il n'offre pas le confort minimum (WC + douche ou baignoire) contre 1 % en HLM. Les loyers y sont surtout plus élevés : selon une simulation effectuée par les services du secrétariat d'État au logement, un couple avec deux enfants à la limite du seuil de pauvreté (revenu mensuel total de 7 000 francs mensuels, y compris prestations sociales mais hors aides personnelles) paie en HLM 2 200 francs par mois – c'est-à-dire, une fois déduite l'aide personnelle, un coût réel de logement de 600 francs – contre 3 700 francs en moyenne dans le parc locatif privé – c'est-à-dire, une fois déduite l'aide personnelle, un coût réel de logement de 2 200 francs. Le fait qu'un parc locatif privé accueille une part importante des ménages à bas revenus ne rend pas moins nécessaire l'existence d'un parc social public, car lui seul peut garantir une qualité de logement décente pour des niveaux de loyers compatibles avec les ressources des ménages.

La commission a rejeté deux amendements de suppression de cet article présenté par MM. Jean Proriot et André Santini.

Elle a ensuite examiné un amendement de rédaction globale de cet article présenté par le rapporteur et tendant à établir des seuils d'éligibilité différenciés en Ile-de-France et en province, à exempter de toute pénalité financière les agglomérations en décroissance démographique et à modifier le périmètre des logements sociaux retenus pour l'application de cet article. Le rapporteur a en effet souligné la nécessité d'y inclure les logements conventionnés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, ceux qui appartiennent aux collectivités publiques (dès lors qu'ils sont conventionnés) et aux filiales HLM du 1 % logement, ceux qui ont été financés par des PLA-I ou des PLA-TS et, inversement, d'en exclure ceux qui ont été financés par un PLI.

Un large débat s'est ensuite engagé au sein de la commission. MM. Daniel Marcovitch et Jean-Marc Nudant ont fait part de leur souci de voir intégrés au sein de ce périmètre les foyers de travailleurs migrants, dont l'occupation sociale ne fait aucun doute. MM. Serge Poignant et Jean-Marie Morisset ont ensuite déploré le paradoxe consistant à encourager le développement de l'intercommunalité, d'une part, et à faire fonctionner le dispositif à l'échelon communal, d'autre part. M. Marc-Philippe Daubresse a également regretté que le raisonnement du rapporteur sur la décroissance démographique s'applique à l'échelon de l'agglomération, alors que les autres dispositions du projet de loi s'appliquent aux communes. M. Léonce Deprez a approuvé l'extension du dispositif proposé par le rapporteur et a insisté sur la nécessité de préciser son articulation avec le niveau

intercommunal. Mme Janine Jambu a en revanche exprimé son soutien aux propositions du rapporteur, tout en indiquant qu'elle suggère de ramener le seuil de l'agglomération de 50 000 à 30 000 habitants afin d'y inclure des villes de taille moyenne comme Auxerre ou Provins. Quant à M. Eric Doligé, il a mis en garde contre l'application rétroactive de la loi qui pénalisera demain les communes en fonction de choix politiques et urbains opérés dans le passé.

M. Daniel Marcovitch a indiqué que les inquiétudes sur le caractère social des logements visés doivent être dissipées, puisque près des deux tiers de la population française peuvent aujourd'hui en bénéficier. Quant à l'objection relative aux difficultés à dégager du foncier disponible, il a rappelé que les communes disposent d'un pouvoir de préemption.

M. André Lajoinie, président, a estimé que le dispositif proposé, qui croise des mécanismes communaux et intercommunaux, constitue une réponse au problème sans cesse plus réel de la ghettoïsation urbaine.

Alors que M. Jean-Michel Marchand soulignait également la nécessité de prendre en compte des foyers de travailleurs migrants et s'interrogeait sur les exceptions consenties en faveur des agglomérations en régression, M. Yves Dauge a rappelé l'urgence d'une intervention afin de prendre en charge les tensions extrêmes que connaissent certains quartiers.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a tout d'abord rappelé que les résidences sociales comprennent l'essentiel des foyers de travailleurs migrants et que ceux qui s'en trouveraient exclus le sont probablement pour des raisons justifiées. L'attention portée aux agglomérations en décroissance s'explique par les difficultés traversées par des espaces industriels en déclin et suppose en toute hypothèse l'approbation d'un plan local de l'habitat. Plus généralement, les mécanismes institués par la loi constituent l'expression d'une nécessaire solidarité, vis-à-vis notamment des communes qui ont fait l'effort de se doter d'une mixité sociale véritable.

La commission a ensuite *adopté* cet amendement (**amendement n° 190**).

Article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation

**Institution d'un prélèvement
visant à relancer la construction locative sociale**

A compter du 1^{er} janvier 2002, il est projeté d'instituer un prélèvement sur les ressources fiscales des communes visées à l'article L. 302-5.

Le projet de loi exempte toutefois de ce prélèvement les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales (3,8 milliards de francs pour 2000), lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 % des résidences principales. D'après les données transmises à votre rapporteur, 782 communes ont été éligibles à la dotation de solidarité urbaine en 1999 (680 communes de plus de 10 000 habitants et 102 communes entre 5 000 et 9 999 habitants) et 46 – soit 5,9 % d'entre elles, totalisant 2,8 millions d'habitants – dépasseraient concomitamment le seuil de 15 % de logements sociaux (cf. tableau joint).

Dans la limite de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent à l'avant-dernier exercice, le montant de ce prélèvement est égal au produit de l'écart entre le nombre de logements sociaux qui existeraient s'ils représentaient 20 % du total des résidences principales de la commune et le nombre de logements sociaux effectifs de celle-ci, par une pénalité forfaitaire de 1 000 francs.

Lorsque la commune appartient à une communauté urbaine, à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes compétente pour effectuer des réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et lorsque cette communauté est dotée d'un programme local de l'habitat, les recettes du prélèvement sont versées à la communauté et sont utilisées pour financer des acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux et d'opérations de restructuration urbaines.

A défaut, ces recettes sont versées à l'établissement public foncier créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme si la commune appartient à un tel établissement.

Dans tous les autres cas, elles sont versées à un fonds d'aménagement urbain affecté aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. André Santini, la commission a *rejeté* deux amendements présentés par MM. Marc-Philippe Daubresse et Jean Proriol tendant à repousser à 2005 l'application du dispositif de pénalisation financière.

Elle a *adopté* un amendement présenté par M. Daniel Marcovitch (**amendement n° 191**) précisant que le prélèvement était effectué à échéance annuelle ; Mme Janine Jambu, auteur d'un amendement similaire, s'est ralliée à cette rédaction.

M. Alain Cacheux a retiré un amendement de modulation de la pénalité financière en fonction de l'écart par rapport au nombre de logements locatifs sociaux souhaités.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset repoussant à 2005 l'application du dispositif aux communes faisant partie d'établissements publics de coopération intercommunale. Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Serge Poignant abaissant la proportion de logements sociaux de 20 % à 10 % et un amendement de M. Jean Proriol modifiant les modalités de leur dénombrement.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Alain Cacheux dispensant les communes de tout versement lorsque les financements promis par les pouvoirs publics n'auront pas connu de traduction effective. Après que le rapporteur eut mis en garde contre le problème que constituerait la soumission de l'application de la loi aux contingences de l'organisation administrative et que M. Jean-Marie Morisset se fut dit en accord avec les observations de M. Alain Cacheux, la commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 192**).

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu révisant les modalités de calcul du prélèvement afin d'y introduire la notion de potentiel fiscal, après que celui-ci eut été au préalable sous-amendé par le rapporteur afin d'en réduire les incidences sur les budgets communaux (**amendement n° 193**), un amendement de Mme Janine Jambu est alors devenu sans objet. La commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Jean-Marie Morisset modifiant les modalités de calcul du prélèvement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Morisset permettant d'exempter du prélèvement lorsque celui-ci est inférieur à 50 000 francs. Le rapporteur a proposé un sous-amendement ramenant le seuil de 50 000 francs à 25 000 francs qui a été *adopté* puis l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 194**).

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset permettant l'octroi de dérogations aux communes afin de tenir compte des situations exceptionnelles de même qu'elle a *rejeté* deux amendements de M. Marc-Philippe Daubresse permettant la prise en compte des acquisitions foncières et des travaux de viabilisation des terrains.

Elle a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu visant à assurer que le dégrèvement n'est obtenu qu'à partir du moment où la réalisation des logements sociaux est devenue effective (**amendement n° 195**).

Elle a ensuite successivement *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol proposant de pondérer le prélèvement en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal, un amendement de M. Jean-Marie Morisset et un amendement de Mme Janine Jambu relatif à la mise en place de fonds d'aménagement urbain régionaux.

Après qu'un amendement de M. Jean-Marie Morisset sur l'affectation des fonds collectés au titre du prélèvement eut été retiré, la commission a *adopté* trois amendements de M. Daniel Marcovitch relatif à la mise en place d'un fonds d'aménagement urbain national (**amendements n°s 196, 198 et 199**).

La commission a également *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu relatif aux espaces bénéficiaires des fonds collectés au titre du prélèvement, après que cet amendement eut été sous-amendé par le rapporteur afin de souligner le caractère non exclusif de cette affectation (**amendement n° 200**).

Article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation

Programmation pluriannuelle de la construction de logements sociaux

Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux, qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.

Toutefois, lorsqu'une commune appartient à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes compétente en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune, de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales.

L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-6, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes.

Les programmes locaux de l'habitat précisent, par période triennale, l'échéancier et les conditions de réalisation de logements sociaux – sous forme de constructions neuves ou par l'acquisition de bâtiments existants. A défaut de programme local de l'habitat approuvé dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation des logements locatifs sociaux manquants.

Programmes locaux de l'habitat

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont des outils de programmation qui permettent d'articuler, dans le cadre des agglomérations, les politiques d'aménagement urbain et d'habitat. Présentant un caractère opérationnel direct, ils définissent pour une durée au moins égale à cinq ans les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Créés par l'art. 78 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et renforcés par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, les PLH sont désormais régis par les articles L. 302-1 à L. 302-9 et R. 302-1 à R. 302-27 du code de la construction et de l'habitation.

L'élaboration d'un PLH est en principe facultative, mais très fortement encouragée dans les communes de plus de 200 000 habitants – et même obligatoire pour les communes comportant une zone urbaine sensible (art. 30 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996). Celle-ci est confiée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article L. 302-7 prévoit que l'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux visé et le nombre de logements sociaux effectifs.

Cet article constitue l'élément central du projet de loi, puisqu'il assortit le dispositif d'invitation à la construction de logements sociaux d'un mécanisme de pénalisation financière.

Il est naturellement tentant d'établir une comparaison avec le dispositif mis en place par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation, al. premier).

Le mécanisme actuel repose sur un programme triennal de construction de logements sociaux représentant au moins 1 % du nombre de résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts et au moins 9 % du nombre de logements construits sur la commune au cours des dix années précédentes. La première contrainte implique paradoxalement un rattrapage d'autant plus lent que le taux de logements sociaux de départ est bas : pour atteindre 20 % de logements sociaux lorsqu'elle n'en a aucun, la commune a en effet besoin, en première approximation ⁽¹²⁾ de vingt programmes triennaux – soit soixante ans.

Le projet de loi conserve une obligation de réalisation sous forme d'un programme triennal, mais cette obligation est fixée en proportion (15 %) de l'écart entre l'objectif visé (20 % de logements sociaux) et le nombre de logements sociaux effectifs. Ce système conduit à un programme annuel de 5 %, c'est-à-dire un rattrapage théorique en vingt programmes annuels.

En définitive, le projet de loi se révèle plus rigoureux que la loi d'orientation lorsque le pourcentage de départ de logements sociaux est faible : en l'absence totale de logements sociaux, le seuil des 20 % doit en effet être atteint en vingt ans contre soixante ans dans le cadre actuel. Symétriquement, pour un pourcentage de départ supérieur à 13,3 %, le projet de loi est moins contraignant que la loi d'orientation : plus le seuil des 20 % est proche et moins l'obligation de réalisation est importante.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. André Santini, la commission a *rejeté* deux amendements de MM. Serge Poignant et Jean-Marie Morisset abaissant le seuil d'éligibilité aux prélèvements.

Elle a de même *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset élargissant l'assiette de calcul du volume des logements locatifs sociaux au territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

⁽¹²⁾ Le raisonnement est en effet approximatif, puisqu'il est évident que le nombre de résidences principales s'accroît lui-même à due concurrence de la réalisation des logements sociaux souhaités.

Après qu'un amendement de Mme Janine Jambu imposant une proportion minimale de logements sociaux eut été retiré, la commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch disposant que les communes non soumises au prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements supplémentaires sans leur accord (**amendement n° 201**).

Elle a également *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu précisant le contenu des programmes locaux de l'habitat, après que celui-ci eut préalablement été sous-amendé par le rapporteur (**amendement n° 202**).

La commission a ensuite *rejeté* deux amendements de MM. Marc-Philippe Daubresse et n° 26 de Pierre Micaux imposant l'association des conseils généraux aux programmes locaux de l'habitat. Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol et un de M. Jean-Marie Morisset reculant la date d'adoption des programmes locaux de l'habitat ainsi que deux amendements de M. Jean-Marie Morisset introduisant l'intervention de l'établissement public intercommunal.

M. Alain Cacheux a retiré un amendement de modulation de la pénalité financière en fonction de l'écart par rapport au nombre de logements locatifs sociaux souhaités.

La commission a rejeté un amendement de M. Jean Proriol, un de M. Jean-Marie Morisset et un autre de Mme Janine Jambu.

La commission a en revanche *adopté* un amendement présenté par le rapporteur et permettant la prise en compte des spécificités des agglomérations de Paris, Lyon et Marseille (**amendement n° 203**).

Elle a ensuite *rejeté* l'amendement n° 28 de M. Pierre Micaux et deux amendements respectivement déposés par MM. Eric Doligé et Marc-Philippe Daubresse imposant la consultation des conseils départementaux de l'habitat lors de la mise en place des programmes locaux de l'habitat.

Article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation

Sanction de la carence d'intervention

La collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant approuvé le programme local de l'habitat établi, au terme de chaque période triennale, un bilan portant en particulier sur le respect des engagements en matière de mixité sociale.

Celui-ci est communiqué au conseil départemental de l'habitat (ci-après dénommé, conseil départemental) mentionné aux articles R. 362-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation. Lorsque les engagements figurant dans le programme local n'ont pas été tenus ou lorsque le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser n'a pas été atteint, le représentant de l'État, après avis du conseil départemental, constate la carence de la commune par arrêté motivé.

Cette procédure place le constat de carence dressé par le préfet au terme d'une procédure d'examen de la situation communale, à laquelle le conseil municipal a pu être associé. Il faut néanmoins déplorer l'indétermination du cadre temporel dans lequel la procédure s'inscrit, puisqu'une série de délais importants pour son effectivité – délai dans lequel le bilan est établi, délai dans lequel ce bilan est communiqué au conseil départemental, délai dans lequel ce dernier se prononce, délai dans lequel le préfet constate, le cas échéant, la carence – ne sont pas précisés.

Compétences et attributions du conseil départemental de l'habitat

La liste des compétences du conseil départemental de l'habitat (CDH) est dressée par l'article R. 362-1 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci dispose que « Le conseil départemental de l'habitat procède à toutes concertations propres à permettre de répondre aux besoins en matière d'habitat et à assurer la meilleure efficacité aux aides publiques dans le département.

« Il émet un avis sur la situation et les perspectives de l'habitat dans le département en ce qui concerne notamment la satisfaction des besoins en logements des différentes catégories de population, l'état du patrimoine, l'activité du secteur du bâtiment et la qualité de l'habitat. »

Par ailleurs, il émet un avis : sur la satisfaction des besoins en logements des différentes catégories de population ; sur la programmation annuelle des aides de l'Etat au logement et des interventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ; sur la coordination des financements contribuant aux opérations de construction et d'amélioration bénéficiant de l'aide de l'État ; sur les modalités d'application des principes nationaux pour l'attribution des logements locatifs sociaux ; sur les programmes d'actions en faveur du logement des immigrés et des populations défavorisées ; sur les modalités selon lesquelles les aides à la personne en matière de logement sont mises en œuvre dans le département ; sur toute création, dissolution ou modification de compétences des organismes d'habitations à loyer modéré exerçant ou demandant à être autorisés à exercer leur activité dans le département ; sur les programmes locaux de l'habitat et leur réalisation.

Présidé par le préfet et disposant d'un secrétariat assuré par le directeur départemental de l'équipement, le CDH est composé :

a) de 36 membres, nommés par arrêté du préfet et répartis en trois groupes de même importance, à savoir : 12 représentants du conseil général, des communes et des groupements de communes du département désignés dans les conditions fixées à l'article R. 362-12 du code de la construction et de l'habitation ; 12 professionnels intervenant dans le département pour la construction, l'amélioration de l'habitat ou la mise en œuvre des moyens financiers correspondants, désignés dans les conditions fixées à l'article R.362-14 ; 12 personnes représentant les organisations d'usagers, de gestionnaires ou de bailleurs privés, les associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction ou choisies en raison de leurs compétences en matière d'habitat, dans les conditions fixées à l'article R. 362-14 ;

b) des membres de la section des aides publiques au logement.

Le mandat des membres du conseil mentionnés au a) ci-dessus est de trois ans renouvelables et le CDH se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président.

Par ailleurs, il est créé au sein du conseil départemental de l'habitat un comité permanent, qui émet en son nom un avis sur toute création, dissolution ou modification de compétences des organismes d'habitations à loyer modéré exerçant ou demandant à être autorisés à exercer leur activité dans le département (art. R. 362-18-1). Ce comité comprend deux membres de chacun des groupes définis au a) et un membre de la section prévue au b) ci-dessus, désignés par le préfet.

A compter de cet arrêté, les modalités de calcul du prélèvement sont durcies : dans la limite de 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent à l'avant-dernier exercice (contre 5 % auparavant), ce prélèvement demeure égal au produit de l'écart entre le nombre de logements sociaux qui existeraient s'ils représentaient 20 % du total des résidences principales de la commune et le nombre de logements sociaux effectifs de celle-ci, par une pénalité forfaitaire portée à 2 000 francs (contre 1 000 francs auparavant).

La commission a *rejeté* l'amendement n° 27 de M. Pierre Micaux, deux amendements de M. Marc-Philippe Daubresse imposant l'association des conseils départementaux de l'habitat aux programmes locaux de l'habitat de même qu'elle a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset élargissant aux établissements publics de coopération intercommunale certaines des contraintes pesant sur les communes.

Deux amendements déposés respectivement par MM. Alain Cacheux et Serge Poignant et deux amendements de Mme Janine Jambu sont devenus sans objet.

Article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation

Substitution du représentant de l'État en cas de carence

Dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral constatant la carence, dans les conditions prévues à l'article L. 302-8 nouveau, le représentant de l'État peut passer une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition et la réhabilitation de logements sociaux, en vue de réaliser les objectifs visés au premier alinéa de l'article L. 302-7 nouveau.

Lorsque l'État verse à ces opérations une subvention foncière, une dépense égale est mise à la charge de la commune.

Après que deux amendements de suppression présentés par MM. André Santini et Jean Poriol eurent été *rejetés*, la commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Cacheux limitant le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat. Elle a ensuite *rejeté* trois amendements de M. Jean-Marie Morisset, un amendement de Mme Janine Jambu et deux amendements de M. Jean Proriol, élargissant, d'une part, l'accès sociale à la propriété et, d'autre part, limitant la construction de logements locatifs sociaux.

Article L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation

Dispositions réglementaires

Un décret en conseil d'État détermine les conditions d'application de ce chapitre, notamment dans les départements d'outre-mer.

Puis la commission a *adopté* l'article 25 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 25

Participation des établissements publics de coopération intercommunale aux conférences du logement

La commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux faisant participer les EPCI compétents aux conférences du logement (**amendement n° 204**).

Après l'article 25

Un amendement de Mme Janine Jambu encadrant les conditions d'attribution des logements sociaux a été retiré.

Article 26

**Rôle des communes
et des établissements publics de coopération intercommunale
en matière de construction de logements locatifs sociaux**

Cet article insère un chapitre nouveau dans le code général des collectivités territoriales et modifie plusieurs de ses dispositions, afin de souligner le rôle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en matière de logement social.

CHAPITRE IV

Interventions en faveur du logement social

Alors que le paragraphe I vient prolonger les dispositions relatives à l'intervention et de la mixité urbaines de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (ci-après dénommée, loi d'orientation pour la ville), ses paragraphes II à IV se rattachent en revanche à la problématique de l'intercommunalité, telle qu'elle a notamment été envisagée par la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le **paragraphe I** insère, au titre V du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, un chapitre IV consacré aux interventions en faveur du logement social.

L'article 2254-1 nouveau de ce code dispose que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers.

Introduisant une obligation d'intervention en faveur de la construction locative sociale à la charge de ces opérateurs, l'article 2254-1 donne sa base et sa justification au dispositif de pénalisation mentionné à l'article 25. Alors que la loi d'orientation pour la ville n'avait envisagé que le problème des acquisitions foncières, l'article 2254-1 mentionne trois catégories d'outils à la disposition des intéressés :

- l'intervention foncière directe ;
- les actions ou opérations d'aménagement conduites ou autorisées – par exemple, la constitution d'une zone d'aménagement concerté ;
- les subventions foncières – par exemple, sous forme de l'octroi de subventions aux organismes d'habitations à loyer modéré confrontés à un prix du foncier très élevé ou de cession d'un terrain à un prix inférieur à sa valeur vénale.

Le **paragraphe II** modifie la rédaction de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, consacré aux pouvoirs de la communauté d'agglomération. Le I (3°) de cet article dispose ainsi que la communauté exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, leurs compétences en matière de programme local de l'habitat, de politique du logement d'intérêt communautaire et d'actions d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées et de l'amélioration du parc immobilier bâti.

Outre la correction d'une référence incidente au logement social sans portée normative majeure, la nouvelle rédaction proposée fait de la communauté d'agglomération l'autorité de rattachement des offices publics d'aménagement et de construction et des offices publics d'habitations à loyer modéré et inclut dans ses compétences l'octroi d'aides financières au logement social d'intérêt communautaire et la constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement présenté par le rapporteur précisant que le rattachement d'un office public à une communauté d'agglomération s'opère de plein droit lorsque cette

communauté exerce elle-même de plein droit la compétence d'intérêt communautaire dans les conditions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (**amendement n° 205**).

Elle a *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol imposant le partage de l'habitat entre locataires sociaux et bénéficiaires de l'accession sociale à la propriété dès la construction des bâtiments.

Le **paragraphe III** de cet article insère un paragraphe II *bis* au même article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, attribuant à la communauté d'agglomération – dans le cadre de la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat – le droit de préemption urbain dans les périmètres fixés par le conseil de la communauté, en accord avec le ou les communes concernées.

Enfin, le **paragraphe IV** remplace les mots « politique du logement social » par les mots « autorité de rattachement d'offices publics d'aménagement et de construction et d'offices publics d'habitations à loyer modéré ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire » au 3° *b*) du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences obligatoires des communautés urbaines.

La commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur disposant que le rattachement d'un office public à une communauté urbaine s'opère de plein droit lorsque cette communauté exerce elle-même de plein droit la compétence d'intérêt communautaire dans les conditions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (**amendement n° 206**).

Elle a ensuite *rejeté* trois amendements (n^{os} 29, 30 et 31) de M. Pierre Micaux visant à associer les conseils généraux et régionaux aux conférences intercommunales du logement et organisant la consultation des premiers lors de la signature d'un accord collectif entre l'Etat et les organismes de logement social en vue de l'attribution des logements sociaux.

Elle a ensuite *adopté* l'article 26 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 26

Définition des priorités des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant *article additionnel* introduisant la référence aux établissements publics de coopération intercommunale au sein de l'article L. 3044 du code de la construction et de l'habitation (**amendement n° 207**).

Après l'article 26

La commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Marc-Philippe Daubresse et deux amendements de M. Eric Doligé visant à permettre aux conseils généraux d'être associés à la passation des accords collectifs départementaux conclus entre l'Etat et les organismes disposant d'un patrimoine social et d'être représentés aux conférences intercommunales du logement.

Article 27

Modifications diverses du code de l'urbanisme

Les modifications de la partie législative du code de l'urbanisme proposées par cet article se comprennent par référence au dispositif d'incitation à la construction de logements locatifs sociaux mis en place par l'article 25.

Le **paragraphe I** de l'article 27 modifie la rédaction du *f)* de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

La situation sous-jacente est celle d'une commune qui n'aurait pas respecté ses engagements de réalisation de logements locatifs sociaux au sens de l'article L. 302-7 du code de l'urbanisme. Une fois le constat de carence dressé dans les conditions de l'article L. 302-8, le représentant de l'État peut conclure une convention avec un organisme d'habitations à loyer modéré, portant sur la construction ou l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux et visant à réaliser l'objectif visé. Une collectivité

territoriale peu coopérative pourrait être tentée de bloquer la mise en œuvre de la convention en faisant usage de son droit de préemption. Il convient donc, afin de garantir l'effectivité de la procédure, de la soustraire du champ d'application de ce droit de préemption.

L'article L. 231-1 précité soumet au droit de préemption tout immeuble ou 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, lorsqu'ils sont aliénés volontairement, à titre onéreux et sous quelque forme que ce soit.

Ce principe connaît plusieurs exceptions, au profit par exemple des immeubles construits par les organismes d'habitations à loyer modéré – au sens de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation – et qui sont leur propriété ou des immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire dans les conditions prévues par les articles 1601-1 et suivants du code civil (sauf lorsque ces dispositions sont appliquées à des bâtiments existants). Il en est de même, aux termes du *f*) de l'article L. 213-1, des immeubles dont l'aliénation est agréée par le représentant de l'État dans le département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux et sis dans des communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux, au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes, représente moins de 20 % des résidences principales.

La nouvelle rédaction proposée substitue à cette catégorie celle des immeubles aliénés, situés dans une commune ayant fait l'objet de l'arrêté préfectoral mentionné à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation et destinés à être affectés à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9 du même code.

Le **paragraphe II** de cet article modifie la rédaction de l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme.

Cette modification vise également à donner à l'État, intervenant dans le cadre de la convention prévue à l'article L. 302-9, les moyens de surmonter la carence ou la mauvaise volonté d'une commune. Outre le risque de blocage lié à l'exercice du droit de préemption, il convient en effet de contourner l'obstacle représenté par un refus de délivrer un permis de construire sur les terrains où la réalisation de logements locatifs sociaux est projetée.

L'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme pose la règle traditionnelle selon laquelle, dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, le permis est délivré par le maire au nom de celle-ci.

Sont toutefois délivrés ou établis au nom de l'Etat, par le maire ou le représentant de l'Etat dans le département après avis du maire ou du président de l'établissement public compétent, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant :

- les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales ;

- les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;

- les constructions, installations ou travaux réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national (dans des conditions définies par décret en Conseil d'État).

Le projet de loi propose d'ajouter à cette liste les opérations ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation, dans les communes ayant fait l'objet de l'arrêté préfectoral mentionné à l'article 302-8 du même code. La délivrance du permis de construire se fera donc, dans ce dernier cas, au nom de l'État.

Le **paragraphe III** modifie l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme.

Le § I, al. 1^{er} de cet article dispose que la construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux ou installations ou de leurs annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ne relevant pas de l'État ou de son contrôle, peuvent être soumis à un agrément de l'autorité administrative.

Le deuxième alinéa indique que « la décision d'agrément prend en compte les orientations définies par la politique d'aménagement et de développement du territoire national et par la politique de la ville, ainsi que la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités mentionnées à l'alinéa précédent. »

La nouvelle rédaction proposée introduit le principe selon lequel la décision d'agrément prend en compte les orientations relatives au développement du logement social et de la mixité sociales.

Cette insertion doit permettre de donner une base légale au refus préfectoral d'agréer des opérations immobilières relatives au parc de bureaux, aux fins de protéger la construction et la mixité sociales.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. André Santini tendant à exempter certaines communes de l'agrément prévu au titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, la commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Section 2

Dispositions relatives à la protection de l'acquéreur d'immeuble et au régime des copropriétés

On recense aujourd'hui près de cinq millions de logements en copropriété, soit près du quart du parc total de logements et la moitié du parc des résidences principales en collectif.

Ce parc se concentre prioritairement dans les grandes régions urbaines d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes et du pourtour méditerranéen.

Au cours des trente années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale, il a été construit plus de logements en copropriété que de logements HLM. Ce parc relativement récent joue un rôle important d'une part, parce qu'il est occupé essentiellement par des locataires et d'autre part, parce qu'il a permis à des ménages, qui n'ont pas accès au parc social public, de se loger en tant que propriétaire.

Malgré l'importance de ce parc privé et en dépit des opérations expérimentales menées par l'ANAH depuis 1991, comme des inquiétudes manifestées depuis longtemps par des collectivités locales en raison de la gravité des problèmes qui se posent, la requalification des copropriétés en difficulté, et de manière plus générale des ensembles d'habitat privé, a longtemps été considérée comme hors du champ de l'intervention publique.

Or, plusieurs de ces ensembles immobiliers, soumis au régime de la copropriété, connaissent des problèmes financiers, juridiques, sociaux, ainsi que de dégradation du bâti et des espaces communs d'une telle ampleur que cette situation pèse lourdement sur le devenir des quartiers dans lesquels ils sont implantés. Cette situation pèse également sur le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat. Elle justifie une intervention des pouvoirs publics pour enrayer des processus d'exclusion sociale et urbaine très proches de ceux qui ont été observés dans certains quartiers d'habitat social.

Ce constat a déjà conduit l'Etat à mettre en œuvre de nouveaux outils qui visent à consolider ou requalifier des copropriétés en difficulté.

Une circulaire conjointe de la délégation interministérielle à la ville et de la direction de l'habitat et de la construction du 7 juillet 1994 permet l'engagement d'une procédure d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) spécifique sur les copropriétés situées dans les quartiers de la politique de la ville. Cette procédure ouvre l'accès aux subventions majorées de l'ANAH, selon des modalités spécifiques relatives à la prime d'amélioration de l'habitat et à la mise en place de mesures d'accompagnement.

La loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat ouvre la possibilité de désigner un administrateur provisoire chargé de prendre les mesures nécessaires au redressement de la copropriété. Celui-ci peut se substituer en partie à l'assemblée générale des copropriétaires. Cette loi permet également aux organismes HLM d'exercer les fonctions de syndic ou d'administrateur de biens avec l'accord du maire.

L'article 32 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville a instauré le plan de sauvegarde, qui permet à l'Etat d'intervenir en amont de mesures éventuellement plus coercitives, dans le redressement de la situation de ces immeubles et la restauration du cadre de vie de leurs habitants. Le plan de sauvegarde est un dispositif incitatif (des aides sont accordées sur la base de mesures préconisées par le préfet et d'engagements souscrits par les parties) mais il permet également au préfet de proposer des mesures de restructuration juridique et d'adaptation du statut de biens et équipements collectifs à usage public.

Un premier document pédagogique d'aide aux acteurs locaux pour la mise en œuvre des plans de sauvegarde a été publié en octobre 1998. Un deuxième volume sur les aspects juridiques, techniques, financiers et opérationnels devait paraître à l'automne 1999.

Par ailleurs, une démarche expérimentale a été lancée après une consultation des préfets, pour sélectionner des sites témoins pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sauvegarde. 14 sites ont été retenus. Deux plans de sauvegarde ont été approuvés par les préfets concernés au cours du premier semestre 1999 et sont désormais entrés dans leur phase opérationnelle.

L'article 34 de la loi du 14 novembre 1996 précitée simplifie et clarifie les conditions de l'expropriation quand celle-ci se révèle nécessaire dans le cadre du redressement de la copropriété.

L'article 35 de la même loi prévoit l'accès au fonds de solidarité pour le logement de certains copropriétaires occupants éprouvant des difficultés particulières. Les aides apportées concernent à la fois le remboursement des emprunts contractés et le paiement des charges collectives.

Le décret d'application de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions devait officialiser la possibilité de l'ouvrir aux copropriétaires en difficulté, dans le cadre du plan départemental d'actions pour le logement des plus défavorisés.

Enfin, le comité interministériel de la ville du 30 juin 1998 a réaffirmé la nécessité de l'intervention publique dans les copropriétés en difficulté, dans un souci de requalification urbaine et sociale de ces ensembles et des quartiers dans lesquels ils sont insérés.

Pour que les mesures précitées soient mises en œuvre de manière efficace et plus généralement pour trouver des solutions adéquates aux problèmes des copropriétés, le comité interministériel a confié au ministère chargé de l'équipement, en liaison avec ceux de la justice et de la ville, une mission pour mener un travail approfondi sur :

- un bilan et une évaluation de la mise en place des plans de sauvegarde dans les 14 sites témoins,
- l'évolution des savoir-faire des opérateurs intervenant dans les copropriétés dégradées (syndic, associations de défense des copropriétaires, sociétés d'économie mixte, bailleurs sociaux...),
- des mesures visant à solvabiliser les copropriétaires en difficulté,
- la mise en place de dispositifs opérationnels destinés à traiter les copropriétés qui présentent les situations les plus difficiles : dispositions juridiques facilitant l'intervention de la puissance publique, portage transitoire ou définitif par des opérateurs.

Une partie du travail qui a été mené au cours de l'année passée, trouve sa concrétisation dans le cadre de la présente section du projet de loi. Un premier volet de mesures relatif à la prévention concerne la protection des accédants, la transparence de la gestion de la copropriété et la prévention des défaillances individuelles. Un second volet de dispositions facilitant le redressement des copropriétés, inclut des mesures de solvabilisation des copropriétaires pour leurs travaux, d'amélioration de l'administration provisoire, de prescriptions de travaux d'amélioration...

Parallèlement, et afin que des situations telles que celles qui sont rencontrées aujourd'hui ne se représentent plus, l'Etat a cependant d'ores et

déjà pris de nouvelles mesures, applicables depuis le 1^{er} avril 1999, visant à favoriser et sécuriser l'accession sociale à la propriété des ménages aux revenus moyens et modestes. Elles visent à pallier temporairement des difficultés exceptionnelles des emprunteurs à rembourser leurs prêts.

Par ailleurs, suite à la baisse du taux de rémunération du livret A fin juillet dernier, le Gouvernement a décidé une extension des emplois des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Une enveloppe de 5 milliards de francs de prêts a été mise en place. Elle contribue pour partie à la réhabilitation des copropriétés dégradées.

Article 28

Délai de rétractation et interdiction d'un dépôt d'argent par les acquéreurs d'un bien immobilier d'habitation

TITRE VII

PROTECTION DE L'ACQUEREUR IMMOBILIER

CHAPITRE UNIQUE

Le **paragraphe I** de cet article modifie, tout d'abord, l'intitulé du titre VII du code de la construction et de l'habitation qui traite des dispositions relatives au délai de rétractation dont disposent les acquéreurs. Celui-ci, qui comportera toujours un chapitre unique, verra son champ élargi plus généralement à la protection de l'acquéreur immobilier.

Article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation

Extension des possibilités de rétractation

L'article 20 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, institue un délai de réflexion de sept jours pour les acquéreurs de logements neufs, qu'il s'agisse d'un achat, d'une construction, de la souscription de parts, de contrats préliminaires d'immeubles à construire ou de location-accession.

Cet article a été inséré sans modification à l'article L. 2741 du code de la construction et de l'habitation par l'article 7-II de la loi

n° 90-1129 du 19 décembre 1990 relative au contrat de construction de maison individuelle.

Tout en conservant les cas existants où le délai de rétractation s'applique déjà au bénéfice de l'acquéreur, il est proposé d'étendre désormais le champ d'application de ce dispositif aux acquéreurs non professionnels de logements anciens vendus par un marchand de biens.

Il convient de relever que la rédaction retenue, qui vise les actes sous seing privé entre un professionnel et un acheteur, *ayant pour objet* l'acquisition, exclut de ce fait les engagements entre particuliers, y compris ceux utilisant les services d'un mandataire agent immobilier.

Le deuxième alinéa de cet article dispose que, dans le cas où le contrat réalisant ou constatant la vente est précédé d'un contrat préliminaire ou d'une promesse synallagmatique, le bénéfice du droit de rétractation ne s'applique qu'à ce contrat ou à cette promesse. S'agissant de la promesse synallagmatique, il faut observer que cette disposition s'applique nonobstant les dispositions du premier alinéa de l'article 1589 du code civil, qui indique que la promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a consentement réciproque des deux parties sur la chose et le prix.

Le dernier alinéa de cet article prévoit les conditions de transmission de l'acte sous seing privé, qui devra être adressé à l'acquéreur par lettre recommandée avec accusé de réception. Il précise également que la rétractation éventuelle devra être expédiée par la même voie, le délai de sept jours ouvert à l'acquéreur courant à compter de sa réception de la lettre contenant l'acte.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 208**) étendant au profit de l'acheteur le délai de rétractation à l'ensemble des actes ayant pour objet l'acquisition ou la construction d'un immeuble d'habitation. Elle a *rejeté* en conséquence un amendement de M. Jean-Michel Marchand, satisfait par l'amendement précédent.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur précisant le point de départ du délai de rétractation, qui débutera le lendemain de la première présentation de la lettre à l'acquéreur (**amendement n° 209**).

Article L. 271-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Interdiction d'un dépôt d'argent avant l'expiration du délai de rétractation

La loi n° 98-566 du 8 juillet 1998 portant transposition de la directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 1994 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit à l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers (« time-sharing ») interdit, en le sanctionnant d'une amende de 200.000 francs, tout dépôt d'argent pendant le délai de sept jours ouvert à l'acquéreur pour se rétracter. Le montant de cette amende est identique à celui fixé à l'article L. 121-71 du code de la consommation.

Ce nouvel article inséré dans le code de la construction et de l'habitation interdit également que l'acquéreur verse, ou s'engage à verser, un quelconque dépôt, sous les mêmes peines d'une amende de 200.000 francs, avant l'expiration du délai de rétractation pour l'acquisition d'un bien immobilier ancien. Cette mesure vise notamment à mettre fin à la pratique de l'offre d'achat, où l'acquéreur verse un montant, souvent égal à 10 % du prix du bien, au vendeur, sans que celui-ci s'oblige à quoi que ce soit et mette en concurrence plusieurs candidats à l'acquisition.

Le premier alinéa de cet article prévoit que des dispositions législatives expresses peuvent autoriser le versement d'une somme par l'acquéreur, notamment lorsqu'il s'agit de contrats préliminaires concernant des immeubles neufs ou à construire. Dans ce dernier cas, rappelons que le constructeur souscrit une assurance offrant à l'acquéreur une garantie de bonne fin des travaux de construction. Contrepartie de l'ouverture d'un délai de rétractation pour tout engagement d'acquisition d'un immeuble d'habitation, il a paru nécessaire d'éviter que l'acheteur puisse obliger le vendeur de façon abusive et que se crée ainsi un « marché des promesses de vente ». C'est pourquoi la commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 210**) permettant le versement d'un dépôt de garantie entre les mains d'un tiers séquestre.

Article additionnel après l'article L. 271-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Information sur la consistance des terrains à bâtir

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 211**) créant un nouvel article L. 2743 dans le code de la construction et de l'habitation, offrant à l'acquéreur une information sur les éléments de consistance d'un terrain à bâtir.

Le **paragraphe II** tire les conséquences de la modification, au paragraphe précédent, de l'article L. 271-1 du code de la construction et de l'habitation, en abrogeant l'ancienne rédaction de cet article qui était issu de l'article 20 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relatif à la

prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur à ce paragraphe (**amendement n° 212**)

Article L. 1589-1 (nouveau) du code civil

Nullité des offres d'achat liées au versement d'une somme d'argent

Enfin, le **paragraphe III** de cet article achève le dispositif en insérant dans le code civil un article disposant que sont nulles les offres d'achat lorsqu'elles sont accompagnées d'une obligation de versement d'une somme d'argent.

La commission a *adopté* l'article 28 *ainsi modifié*.

Article 29

(article L. 111-6-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation)

Interdiction de créer des logements de surface réduite ou insuffisamment équipés

Sous-section 2

Règles générales de division

Le **paragraphe I** de cet article crée un nouvel article L. 1146 -1, inséré dans une nouvelle sous-section relative aux règles générales de division de la section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation.

Cet article étend, dans le code précité, l'interdiction de diviser un immeuble en appartements, résultant de la loi n° 53286 du 4 avril 1953 modifiant la loi du 1^{er} septembre 1948, à la création de logements de surface réduite ou insuffisamment équipés et aux immeubles de grande hauteur à usage d'habitation ou mixte, dont le propriétaire n'a pas satisfait aux conditions de sécurité qui lui sont opposables.

Ces pratiques, qui portent atteinte au respect de règles élémentaires de sécurité, d'habitabilité et de salubrité étaient, jusqu'ici, frappées de nullité, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 53-286 précitée. Désormais, les personnes qui mettront à disposition d'autrui, sous quelque forme que ce soit, de tels locaux destinés à l'habitation et provenant d'une telle division, seront punies d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 500.000 francs. Les personnes morales qui seront reconnues responsables de telles pratiques encourront des peines dans les conditions habituelles prévues aux articles 121-2 et 131-39 du code pénal.

Seront désormais interdites les divisions par appartements d'immeubles frappés d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril, déclarés insalubres ou comportant le quart, au moins, de leur superficie totale en logements classés dans la catégorie IV visée par la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports entre bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

Sont également interdites les divisions d'immeubles créant des locaux à usage d'habitation ne répondant pas à des normes d'habitabilité minimale d'une surface inférieure à 14 m² et d'un volume de 33 m³, ou dépourvus d'une arrivée et d'une évacuation d'eau.

Enfin, sont interdites les divisions d'immeubles de grande hauteur, dont le propriétaire n'a pas satisfait aux obligations ou aux contrôles de sécurité.

La commission a examiné un amendement du rapporteur renforçant les exigences de préservation d'une offre de logement décent, en cas de division d'immeuble. Après que Mme Janine Jambu eut proposé de compléter cet amendement en précisant que les immeubles ne pouvaient être divisés s'ils n'avaient préalablement fait l'objet de diagnostics amiante ou plomb, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur et de Mme Janine Jambu ainsi modifié (**amendement n° 213**).

La commission a en conséquence *rejeté* un amendement de M. Daniel Marcovitch, ainsi qu'un amendement de Mme Janine Jambu, satisfaits par l'amendement précédent.

Le **paragraphe II** de cet article constitue une mesure de coordination, les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 53-286 du 4 avril 1953 étant modifiées par le paragraphe I de cet article et codifiées à l'article L. 111-6-1 du CCH.

La commission a *adopté* l'article 29 *ainsi modifié*.

Après l'article 29

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Michel Marchand.

Article 30

Plan comptable des copropriétés

Le **paragraphe I** de cet article du projet de loi insère trois articles nouveaux au sein de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1967 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

La présente section du projet de loi ayant, notamment, pour objet de faciliter la résorption des difficultés auxquelles sont trop souvent confrontées certaines copropriétés, ces articles, en obligeant celles-ci à disposer d'un budget prévisionnel permettront de connaître l'état des engagements et des créances du syndicat. Ainsi la disposition d'une information précise sur l'état de la situation financière de la copropriété contribuera à prévenir les problèmes.

Article 14-1 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965

Budget prévisionnel de la copropriété

Ce nouvel article de la loi fixant le statut des copropriétés pose le principe des obligations comptables auxquelles sont astreintes les copropriétés. Cette disposition vise le syndicat de copropriété en tant que personne juridique propre ; ainsi, le mandataire, ou syndic, s'il se voit confier l'établissement des comptes de la copropriété, ne sera plus celui sur qui pèse l'obligation comptable.

Le premier alinéa prévoit que le syndicat des copropriétaires vote chaque année un budget prévisionnel. En précisant que ce budget devra faire face à l'ensemble des frais de fonctionnement et d'administration de la copropriété, cet alinéa fixe une liste à la fois exhaustive des dépenses de gestion et exclut, en même temps, les dépenses exceptionnelles, telles que celles liées aux travaux.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit que les copropriétaires devront verser au syndicat des provisions trimestrielles, égales au quart du budget voté. Il donne, en outre, une réponse précise à une ambiguïté existant aujourd'hui dans la loi de 1965, en fixant la date d'exigibilité de chaque appel de fonds au premier jour de chaque trimestre. Ainsi, le syndicat pourra-t-il disposer du volant de trésorerie nécessaire à son bon fonctionnement.

Il faut souligner que cette rédaction interdit, de ce fait, à certaines copropriétés, qui fonctionnent aujourd'hui sur un paiement à terme échu des factures effectivement réglées par le syndic au cours du trimestre, de continuer de régler leurs dépenses sur ce mode, même si elles votent par

ailleurs un budget prévisionnel. Des dispositions transitoires devront être envisagées dans les textes qui seront pris en application de ce principe, afin d'éviter que des copropriétés, aux comptes tenus selon cette règle, soient obligées de changer brusquement leur mode de gestion en cours d'exercice.

Le dernier alinéa de cet article indique que les copropriétés qui le souhaitent peuvent décider, en assemblée générale, d'une périodicité différente pour les appels de fonds. Cette souplesse vise, à la fois à répondre au cas des petites copropriétés à faibles charges où un appel semestriel est adapté, ainsi qu'aux immeubles regroupant des résidents aux revenus modestes, qui préféreront opter pour un règlement mensuel.

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Marcovitch imposant un diagnostic technique quinquennal aux immeubles en copropriété. Le rapporteur, après avoir relevé qu'un risque de rupture d'égalité existait a souligné le coût élevé de cette mesure pour les copropriétaires les plus modestes, et a indiqué qu'un amendement placé après cet article apportait une solution plus adaptée à cette question. L'auteur de l'amendement a alors accepté de le retirer.

Article 14-2 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965

Dépenses de copropriété hors budget prévisionnel

Cet article prévoit, en application du précédent, que la liste des dépenses pour travaux, dépenses par nature exceptionnelles, qui ne seront pas comprises dans le budget prévisionnel du syndicat, sera établie par décret en Conseil d'Etat. Les conditions d'exigibilité des sommes afférentes à ces dépenses seront fixées par l'assemblée générale du syndicat.

Article 14-3 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965

Plan comptable applicable aux copropriétés

Cet article porte sur deux points. D'une part, il prévoit que les comptes du syndicat, ainsi que ses annexes, devront respecter un plan comptable, dont le contenu sera fixé par décret. La présentation des comptes devra être accompagnée du bilan de l'exercice précédent, approuvé.

Ainsi, un copropriétaire, un acquéreur éventuel ou toute autre personne extérieure au syndicat appelée à consulter ces comptes, pourra disposer d'un document clair, permettant en outre d'établir des comparaisons d'une copropriété à une autre. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, cet effort d'harmonisation sera largement favorisé par l'obligation, qui sera incluse dans les textes réglementaires

d'application, faite à toutes les copropriétés de respecter les rubriques d'un document normalisé, décalqué sur le plan comptable des entreprises.

Votre rapporteur tient, toutefois, à souligner qu'il importera que la définition de ce « plan comptable » de la copropriété soit fondée sur la recherche d'une parfaite lisibilité des comptes par toute personne, même non rompue aux techniques comptables.

Le second alinéa de cet article oblige la copropriété à tenir une comptabilité d'engagement, les charges et produits étant enregistrés dès leur engagement, indépendamment de leur règlement. Cette disposition permettra de disposer, à tout moment, d'un état des créances et des dettes et de connaître ainsi la situation effective de trésorerie du syndicat. L'engagement sera ensuite soldé par le règlement.

Le **paragraphe II** de cet article du projet insère une disposition de coordination à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 précitée. Il propose une nouvelle rédaction du 4^o alinéa de cet article, notamment afin de tenir compte, dans les obligations du syndic, de l'existence d'annexes aux comptes du syndicat.

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur (**amendement n° 214**) ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur (**amendement n° 215**).

Elle a ensuite *rejeté*, après l'intervention de M. Daniel Marcovitch, un amendement de M. Jean-Michel Marchand après le II de cet article.

Après l'intervention de M. Daniel Marcovitch, Mme Janine Jambu a retiré un amendement excluant le remboursement au copropriétaire vendeur des provisions spéciales qu'il a versées au syndicat de copropriété.

La commission a ensuite *adopté* l'article 30 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 30

Carnet d'entretien des copropriétés

La commission, conformément à l'avis du rapporteur, a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, soutenu par M. Daniel Marcovitch, insérant un *article additionnel* tendant à rendre obligatoire la tenue d'un carnet d'entretien dans les copropriétés (**amendement n° 216**). Ce document devra permettre à la fois un meilleur suivi et une plus grande

transparence dans la gestion. L'opportunité des travaux à réaliser pourra être mieux vérifiée et l'entretien courant de l'immeuble devrait en être facilité ; des oublis et des négligences pourront ainsi être évités.

Après l'article 30

M. Jean-Michel Marchand a retiré un amendement, partiellement satisfait par la rédaction des articles 30 et 31 du projet de loi.

Article 31

Fonctionnement des copropriétés

Cet article, qui comporte sept paragraphes, modifie trois articles de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et en crée deux autres.

La commission a tout d'abord *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset.

Article 19-2 (nouveau) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

**Procédure accélérée de recouvrement des impayés
de charge de copropriété**

Le **paragraphe I** de cet article insère un article nouveau 19-2 (nouveau) dans la loi du 10 juillet 1965 précitée, afin d'accélérer les procédures de recouvrement des impayés de charges de copropriété.

Il s'agit ici d'une disposition ayant principalement pour objet de donner à un syndicat les moyens juridiques d'obliger des copropriétaires indécis à régler les charges dont ils sont débiteurs. En effet, trop souvent, des personnes, de mauvaise foi, mettent en péril l'équilibre financier d'une copropriété en retardant leur règlement. Face à cela, les outils à disposition des syndicats sont, aujourd'hui, mal adaptés, notamment lorsque la personne indécise détient des parties importantes de l'immeuble.

Le premier alinéa de cet article dispose qu'à défaut du versement à la date d'exigibilité des provisions et après mise en demeure restée infructueuse plus de quinze jours, le copropriétaire défaillant se voit déchu

du bénéfice du terme. Ainsi, les autres provisions non échues, décidées par l'assemblée générale du syndicat, deviennent immédiatement exigibles.

Il s'agit, bien entendu, d'un système dont la copropriété et son mandataire devront user avec précaution. Cette arme vise, en effet, les débiteurs dont la bonne foi peut être mise en doute et non les personnes connaissant des difficultés passagères.

Le deuxième alinéa prévoit que la constatation de la déchéance du bénéfice du terme est effectuée par le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé. Selon les indications fournies à votre rapporteur, une telle procédure requiert environ quatre mois. L'ordonnance peut condamner le défaillant au versement des provisions devenues exigibles. Cette décision est assortie de l'exécution provisoire de plein droit, les voies d'attribution pouvant être, par exemple, la saisie-attribution sur les loyers perçus par le copropriétaire, ou une saisie opérée sur ses comptes bancaires.

Le dernier alinéa de l'article précise que la mesure d'exécution décidée par le président du tribunal de grande instance se poursuit jusqu'à l'extinction de la créance du syndicat résultant de l'ordonnance.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 217**) portant à trente jours le délai au terme duquel les provisions non échues deviennent exigibles après mise en demeure restée infructueuse. M. Jean-Michel Marchand a alors retiré trois amendements.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand (**amendement n° 218**) insérant un paragraphe nouveau après le I de l'article 31 du projet de loi, améliorant le fonctionnement des recouvrements de fonds suite aux ventes. Elle a ensuite *rejeté* conformément à l'avis du rapporteur un amendement du même auteur. Ce dernier a alors retiré un amendement proposant de décompter les voix des copropriétaires sur les votes les concernant directement, après que le rapporteur lui eut fait observer que, si l'objectif était louable, la rédaction proposée pouvait entraîner des difficultés d'application.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch (**amendement n° 219**) facilitant l'obtention d'une majorité au sein de l'assemblée générale des copropriétaires pour faire face dans un immeuble à des risques d'insalubrité ou de péril. Mme Janine Jambu a retiré un amendement ayant un objet similaire et s'est associée à la rédaction proposée.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand proposant de faciliter les conditions d'obtention d'une majorité pour décider l'installation de compteurs d'eau froide dans les copropriétés. La commission a *adopté* cet amendement modifié sur proposition du rapporteur (**amendement n° 220**).

M. Jean-Michel Marchand a ensuite retiré un amendement.

Article 28 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

Retrait de bâtiments du syndicat initial

Le **paragraphe II** de l'article du projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 28 de la loi n° 65-557, relatif à la sortie d'un ou plusieurs bâtiments de la copropriété initiale, lorsque la division en propriété du sol est possible.

Il précise les conditions de partition lorsque les lots extraits appartiennent à un seul ou à plusieurs copropriétaires. Il accroît les exigences en matière de majorité requise pour statuer. Il détaille les conditions de préparation de la scission, une fois celle-ci décidée, ainsi que les règles de constitution d'une éventuelle union des syndicats issus de la copropriété originelle.

Le nouvel article 28 de la loi du 10 juillet 1965 comporte deux paragraphes.

Le paragraphe I précise au a) que le propriétaire unique du ou des lots composant exclusivement un ou des bâtiments dont la division de la propriété du sol est possible, peut demander à la copropriété de retirer ses lots du syndicat initial pour constituer une propriété séparée. Cette mesure clarifie la situation actuelle où l'article 28 en vigueur n'envisageait que la sortie de la copropriété de lots appartenant à plusieurs copropriétaires.

Au-delà de cette précision, l'apport essentiel du nouvel article 28, sur ce point, est d'exiger que l'assemblée générale de la copropriété statue toujours à la majorité des voix de tous les copropriétaires sur la proposition de résolution relative à la demande de partage.

Il s'agit de la règle de la majorité fixée par le premier alinéa de l'article 25 de la loi de 1965 précitée. En revanche, à défaut de décision prise à cette majorité, la nouvelle rédaction de l'article 28 ne permettra plus qu'une nouvelle assemblée générale statue dans les conditions de l'article 24 de la loi de 1965 (majorité des copropriétaires présents ou représentés).

Cette mesure renforce ainsi les garanties formelles évitant notamment à une copropriété d'être placée devant le fait accompli par un copropriétaire important qui profiterait de la lassitude des autres membres du syndicat pour imposer ses choix par un artifice de procédure.

Le b) de ce paragraphe adopte le même dispositif que le a) dans les cas où les lots susceptibles de sortir de la copropriété appartiennent à plusieurs copropriétaires. Dans cette hypothèse, la demande de retrait doit être formulée par une assemblée spéciale réunissant les demandeurs. Il n'est pas prévu de majorité qualifiée pour l'adoption de la demande par cette assemblée spéciale.

Si la division de copropriété peut constituer, dans certains cas, un moyen pour mieux responsabiliser les membres de la copropriété, qui se sentent souvent peu concernés par les questions d'entretien des bâtiments où ils ne possèdent pas eux-mêmes un lot, votre rapporteur tient toutefois à mettre en garde face aux conséquences, dans cette hypothèse, de l'application des dispositions contenues dans le nouvel article L. 1145 du code de l'urbanisme (à l'article 9 du projet de loi).

Cet article dispose en effet que la reproduction ou la mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier de charges ou un acte ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel. Dès lors les droits de construction résiduels attachés à chacune des nouvelles copropriétés risquent de ne plus constituer une limite à la densification des constructions sur le sol de la copropriété initiale, allant à l'encontre du souhait des résidents.

Ce peut être un moyen détourné par un promoteur peu scrupuleux pour opérer en toute impunité une modification substantielle de l'environnement de l'ensemble immobilier, qui représentait un argument de vente pour attirer les acheteurs.

Le paragraphe II du nouvel article 28 de la loi du 10 juillet 1965 précise les règles de majorité dans lesquelles doivent être prises les décisions établissant les conditions de la division.

Le premier alinéa prévoit que les conditions matérielles, juridiques et financières nécessitées par cette division devront être adoptées par l'assemblée générale du syndicat initial à la majorité des voix de tous les copropriétaires.

L'assemblée générale du ou des nouveaux syndicats (selon que les lots sortant de la copropriété initiale appartiennent à une ou plusieurs personnes ou indivisions) statuera, par dérogation aux règles de

l'article 26 b) de la loi de 1965 (majorité des membres de syndicat représentant au moins les 2/3 des voix), à la majorité simple sur les adaptations du règlement initial de copropriété et de l'état de répartition des charges rendues nécessaires par la division. En revanche, s'agissant de la destination de l'immeuble, cette dérogation n'est pas applicable.

La décision de constituer une union de syndicats pour la création, la gestion et l'entretien des éléments d'équipements communs relèvera, selon le troisième alinéa de ce paragraphe, d'un vote à la majorité des copropriétaires présents ou représentés.

Le quatrième alinéa, reprenant le contenu des dispositions existantes dans l'actuel article 28 de la loi du 10 juillet 1965, précise que le règlement de copropriété initial demeure applicable jusqu'à l'établissement d'un nouveau règlement par chacun des nouveaux syndicats.

Enfin, le dernier alinéa de ce paragraphe indique que la division ne deviendra effective qu'à l'issue de l'adoption de l'ensemble des décisions requises pour permettre la dissolution du syndicat initial.

Article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

Nomination d'un administrateur provisoire dans les copropriétés en difficulté

L'article 29-1 de la loi n° 65-557 permet au président du tribunal de grande instance de désigner un administrateur provisoire du syndicat pour prendre les mesures nécessaires au rétablissement du fonctionnement normal d'une copropriété, si l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou si le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. La demande doit émaner, soit du procureur de la République, soit du syndic, soit de copropriétaires représentant au moins 15 % des voix du syndicat.

Actuellement, un administrateur provisoire était substitué à l'assemblée générale des copropriétaires dans tout ou partie de ses pouvoirs à l'exception de ceux prévus par les a) et b) de l'article 26 de la loi de 1965 ⁽¹³⁾ et dans ceux du conseil syndical. Le cas échéant, ce transfert d'attribution pouvait porter également sur les compétences du syndic.

La modification essentielle apportée par le **paragraphe III** porte sur ce dernier point. Dorénavant, le président du tribunal de grande instance confiera dans tous les cas l'ensemble des pouvoirs du syndic à

(13) – *actes d'acquisition immobilière et de disposition autres que ceux visés à l'article 25 d)*
– *modification du règlement de copropriété dans la mesure où il concerne la jouissance, l'usage et l'administration des parties communes.*

l'administrateur provisoire. Cette décision entraîne la cessation de plein droit, sans indemnité, du mandat du syndic. Cette disposition évitera désormais une confusion entre les attributions de l'administrateur et du mandataire, peu propice à une action prompte et efficace de l'administrateur provisoire. Elle devrait permettre de faciliter et accélérer le retour de la copropriété à une situation normale.

En outre, s'agissant de copropriétés dont l'équilibre financier est gravement compromis, la cessation de droit du mandat du syndic évite d'alourdir encore les charges du syndicat, qui doit supporter aujourd'hui la rémunération des deux administrateurs lorsqu'un administrateur provisoire est nommé.

Toutefois, il paraît raisonnable de penser que, désormais, peu de syndicats saisiront le président du tribunal de grande instance pour nommer un administrateur provisoire dans une copropriété dont ils ont la charge, cette démarche aboutissant, si elle est couronnée de succès, à la cessation sans indemnité de leur mandat.

Le **paragraphe IV** de cet article du projet de loi précise, à la fin de l'article 29-1 de la loi de 1965, la liste des personnes qui peuvent saisir le président du tribunal de grande instance d'une demande pour modifier, prolonger ou mettre fin à la mission de l'administrateur provisoire. Alors que la rédaction actuelle était muette à ce sujet, il est proposé d'ouvrir cette possibilité à l'administrateur provisoire lui-même, à chacun des copropriétaires, individuellement ou à plusieurs, ainsi qu'au procureur de la République. Le président du tribunal, sous le contrôle duquel l'administrateur provisoire exerce ses pouvoirs, pourra également se saisir d'office sur ce point.

Quatre amendements de M. Jean-Michel Marchand ont été retirés et trois autres *rejetés*.

Article 29-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

Retrait de bâtiments d'une copropriété en difficulté

L'article 29-4 actuel de la loi de 1965 précise que les copropriétés en difficulté ne relèvent pas des dispositions législatives relatives à la prévention et au règlement des difficultés des entreprises. Cette disposition est renvoyée plus loin, à un nouvel article 296 de la loi de 1965.

Le nouvel article introduit par le **paragraphe V** traitant d'un tout autre sujet, permet au président du tribunal de grande instance de charger l'administrateur provisoire d'une copropriété en difficulté de prendre les

mesures nécessaires au retrait d'un ou plusieurs bâtiments de la copropriété initiale pour constituer une propriété ou une copropriété séparée, dans les conditions définies à l'article 28 de la loi de 1965 (modifié au paragraphe II du présent article du projet de loi). L'administrateur provisoire pourra se voir confier tout ou partie des pouvoirs des assemblées générales, prévus à l'article 28 précité.

Une telle scission sera traitée de ce fait comme un acte d'administration, et non un acte de disposition au sens du a) de l'article 26 de la loi de 1965. Elle permettra notamment, selon les informations qui ont été communiquées au rapporteur, à un organisme HLM de procéder à la reprise de bâtiments d'une copropriété dégradée contribuant à assurer un maintien des résidents dans les lieux.

Cette procédure de redressement pourra s'effectuer dans un délai limité, ce qui ne serait pas possible dans le cas de l'engagement d'une procédure d'expropriation.

Ainsi, il pourra être mis un point d'arrêt aussitôt que possible à la poursuite de la dégradation des bâtiments visés, dans le respect des intérêts des propriétaires. En effet l'acquisition des immeubles par un organisme de HLM devra, dans les conditions habituelles, être précédée d'une estimation de la valeur du bien par le service des domaines.

Le second alinéa de l'article 294 indique que le président du tribunal de grande instance chargera l'administrateur provisoire de convoquer l'assemblée générale de chaque syndicat né de la scission pour procéder à la désignation d'un syndic.

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur, indiquant que le retrait et la constitution de propriété et de copropriété distinctes sont prononcés par le président du tribunal de grande instance (**amendement n° 221**).

Article 29-5 (nouveau) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

Publicité des actes

Le **paragraphe VI** de cet article du projet de loi, s'inspirant d'une disposition réglementaire, crée un nouvel article 295 au sein de la loi de 1965 précitée.

L'ensemble des actes liés à la procédure de redressement de la copropriété dégradée (ordonnance de nomination d'un administrateur

judiciaire, pré-rapports et rapports de celui-ci) sera porté à la connaissance de l'ensemble des copropriétaires et du procureur de la République.

Ce dernier devra transmettre copie de l'ordonnance de nomination au préfet et au maire de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble. Les copies des rapports et pré-rapports de l'administrateur judiciaire seront transmises à ceux-ci sur leur demande.

Cette disposition permettra au préfet, qui anime les commissions de sauvegarde, et au maire, dont les services sociaux sont sollicités par les résidents des copropriétés dégradées, d'être informés le plus en amont possible des difficultés qui surgissent.

Le **paragraphe VII** de cet article du projet de loi contient une disposition de conséquence insérant dans un nouvel article 29-6 l'actuel article 29-4 de la loi de 1965 distinguant le règlement des difficultés des copropriétés et celui relatif aux problèmes des entreprises.

La commission a *adopté* l'article 31 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 31

Aide juridictionnelle aux copropriétés en difficulté

La commission, conformément à l'avis du rapporteur, a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand insérant un *article additionnel* ouvrant aux copropriétés en difficulté l'accès à l'aide juridictionnelle (**amendement n° 222**).

Article 32

Intervention des organismes d'HLM en faveur des copropriétés dégradées

Articles L. 421-1, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation

Acquisition de lots de copropriété par les organismes d'HLM

En créant un plan de sauvegarde, la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, a offert un cadre dans lequel pourra être établi un programme de mesures pratiques,

discutées et négociées avec les habitants, de nature à répondre aux dysfonctionnements des immeubles en copropriété.

Il s'agit d'une démarche incitative permettant aux pouvoirs publics d'initier et d'organiser, dans les zones urbaines sensibles ou dans certaines opérations programmées d'amélioration de l'habitat, un cadre de coopération et de dialogue entre les différents partenaires concernés, avant de devoir éventuellement envisager des mesures plus coercitives.

Les **paragraphes I et II** du présent article visent à permettre aux différents types d'organismes d'HLM⁽¹⁴⁾, lorsqu'une ou plusieurs copropriétés font l'objet d'un plan de sauvegarde, d'y acquérir des lots en vue de leur revente. Il convient de souligner que les offices publics d'HLM sont également concernés par cette nouvelle possibilité, leurs compétences étant articulées sur celles des OPAC.

Une telle acquisition permettra aux organismes d'HLM d'effectuer des travaux dans les lots qu'ils ont acquis et de les louer provisoirement, dans l'attente de leur revente. S'agissant des OPAC et des offices publics d'HLM, ce type d'intervention ne pourra constituer qu'une activité subsidiaire.

En tout état de cause, aucune subvention publique spécifique n'est prévue pour faciliter le développement de ce type d'activités ainsi qu'il a été expliqué à votre rapporteur.

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n^{os} 223 et 224**) puis a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset.

Article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation

Elargissement du champ d'application des plans de sauvegarde

Le **paragraphe III** de cet article, en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation, généralise les dispositions relatives au plan de sauvegarde.

Ce dispositif étant jusqu'ici limité aux seuls immeubles situés dans les zones urbaines sensibles ou dans le périmètre d'une opération programme d'amélioration de l'habitat.

(14) - OPAC (offices publics d'aménagement et de construction (paragraphe I)
- Sociétés anonymes d'HLM (paragraphe II)
- Sociétés anonymes coopératives de production d'HLM (paragraphe II).

En outre, si l'initiative de confier à une commission le soin de proposer un plan de sauvegarde demeurera une compétence du préfet, en revanche, cette nouvelle rédaction permet au maire de la commune concernée par la copropriété dégradée, de proposer au représentant de l'Etat de prendre une telle initiative.

Article L. 615-2 du code de la construction et de l'habitation

Durée du plan de sauvegarde

Le **paragraphe IV** de cet article du projet de loi étend à cinq ans, au lieu de deux aujourd'hui, la durée au cours de laquelle le plan de sauvegarde pourra fixer les mesures nécessaires pour restaurer la qualité et les conditions d'habitat des résidents des immeubles concernés.

Ainsi pourront être mises en œuvre des actions en profondeur qui garantiront une résorption durable des difficultés que rencontrent actuellement certaines copropriétés.

La commission a *adopté* l'article 32 *ainsi modifié*.

Article 33

(article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement)

Extension du domaine d'application du fonds de solidarité logement

Il s'agit ici d'aligner le domaine d'intervention du fonds de solidarité logement sur celui, proposé à l'article précédent, du plan de sauvegarde.

Ce fonds de solidarité, jusqu'ici limité à l'octroi d'aides à des personnes propriétaires occupants d'un logement situé dans une zone urbaine sensible ou dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, sera désormais accessible dès lors que le logement est inclus dans un plan de sauvegarde.

Rappelons que le fonds de solidarité logement est notamment destiné à accorder des aides à des propriétaires occupants, qui éprouvent des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour leur permettre de se maintenir dans leur logement.

Comme dans la rédaction actuelle, le fonds a vocation à permettre aux propriétaires occupants en difficulté d'assumer leurs obligations relatives au paiement de leurs charges collectives et de rembourser les emprunts contractés.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 225**) ainsi qu'un amendement de Mme Janine Jambu, sous-amendé par le rapporteur, visant à instaurer une aide spécifique pour les opérations de réhabilitation contenues dans un plan de sauvegarde (**amendement n° 226**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 33 *ainsi modifié*.

Article 34

(article 749 A du code général des impôts)

Généralisation de l'exonération des opérations de scission des copropriétés

Dans le droit fil des dispositions incluses dans le code de la construction et de l'habitation, il s'agit d'exonérer du droit d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière tous les partages d'immeubles bâtis ou d'ensembles immobiliers soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1957 fixant le statut de la copropriété ; le bénéfice de cette mesure étant réservé jusqu'ici aux seuls immeubles situés dans les zones franches urbaines.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Après l'article 34

La commission a *rejeté* l'amendement n° 45 de M. Michel Bouvard.

TITRE III

METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE DEPLACEMENTS AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce titre comporte quatre sections. Si la quatrième peut être considérée comme autonome par rapport au reste du projet de loi, puisqu'elle traite de la généralisation de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs, en revanche les trois premières sections de ce titre visent à prévoir une politique des déplacements en cohérence avec les mécanismes d'urbanisme précédemment établis.

La première section, poursuivant la démarche engagée dans la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, insère les plans de déplacements urbains (PDU) dans la logique des nouveaux schémas de cohérence territoriale. Elle insiste également sur l'importance d'intégrer plus fortement les options retenues en matière de politique de stationnement et de livraisons de marchandises dans la démarche d'élaboration des PDU.

Cette première section permet également, sous certaines conditions, de confier à l'autorité compétente pour élaborer le schéma de cohérence territoriale le soin d'établir le plan de déplacements urbains sur le même territoire. Enfin, il s'agit de favoriser, là où un service de lignes régulières de transport public ne se justifie pas, l'extension de l'offre de services de transport à la demande.

La deuxième section du titre III vise à organiser la coopération entre autorités organisatrices de transport, pour permettre de mieux répondre aux besoins de desserte du périurbain.

Dans la troisième section enfin, il s'agit, d'une part, de moderniser les règles de fonctionnement du financement public du transport urbain en Ile-de-France, en responsabilisant les opérateurs de transport, et d'autre part, de faire entrer la région au sein du syndicat des transports parisiens (STP).

Section 1

Dispositions relatives au plan de déplacements urbains

Article 35

Adaptation et mesures transitoires

Cet article modifie l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), relatif aux plans de déplacements urbains (PDU).

Profondément modifié par l'article 14 de la loi n° 96-1236 précitée sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, le PDU est depuis lors obligatoire dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Il est établi à l'initiative de l'autorité organisatrice de transport. Le PDU est un document visant à réduire la place de la voiture dans l'espace public, au profit des transports en commun, de la marche à pied et de la bicyclette. Instrument d'orientation d'une politique de circulation, facilitant la mobilité des habitants et des agents économiques de l'agglomération, le PDU vise également à favoriser une politique de transports plus favorable à l'environnement et moins polluante : réduction des atteintes à la qualité de l'air en ville et des pertes de temps dues aux embouteillages, reconquête de l'espace urbain et du paysage, amélioration du cadre de vie, etc.

Le PDU est avant tout destiné à orienter les actions des acteurs de la politique urbaine (élus des collectivités territoriales, structures de coopération intercommunale, urbanistes, responsables des transports et de la voirie, forces de police...), mais sa portée concerne l'ensemble de la population des plus grandes agglomérations.

Si les agglomérations de plus de 100 000 habitants sont seules à être dans l'obligation d'établir un PDU, les agglomérations plus petites, à la recherche d'une diversification des modes de déplacement, ont elles aussi, intérêt à engager une démarche de ce type. C'est déjà le cas pour Belfort, Boulogne sur Mer, Bourges, le Creusot et Saint Briec, qui ont des périmètres de transport urbain (PTU) supérieurs à 100 000 habitants, mais dont les agglomérations, au sens de l'INSEE, sont inférieures à ce seuil.

Instruments stratégiques pour organiser les déplacements en ville, les PDU ont acquis depuis la loi sur l'air une force juridique qu'ils n'avaient pas auparavant.

En matière d'urbanisme, dans le cadre actuellement en vigueur, ils s'inscrivent dans l'architecture globale des documents d'urbanisme et leurs orientations doivent être prises en compte par les plans d'occupation des sols. S'agissant des questions relatives au stationnement et à la circulation, ces orientations s'imposent aux maires dotés du pouvoir de police, de la circulation et de la voirie.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 28 de la LOTI dispose que les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définis par le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

Le **paragraphe I** de l'article 35 du projet de loi vise simplement à tirer les conséquences de la création des schémas de cohérence territoriale dans le code de l'urbanisme. Désormais les PDU devront donc être compatibles avec ces nouveaux schémas. Ainsi sera réaffirmée la volonté de mieux intégrer la politique urbanistique, dont le cadre sera fixé dans le schéma de cohérence territoriale et la politique des transports qui l'accompagne.

La commission a *adopté* un amendement de M. François Brottes (**amendement n° 227**) précisant que les mesures contenues dans le plan de déplacements urbains devaient contribuer à renforcer la cohésion sociale et urbaine.

Votre rapporteur considère en outre qu'il convient, pour pleinement atteindre cet objectif, que le plan de déplacements urbains, qui précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre, fixe également le calendrier des décisions et des réalisations qu'il s'agit d'organiser.

C'est pourquoi la commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 228**) insérant un **paragraphe I bis** (nouveau) à cet article.

Le **paragraphe II**, tirant les conséquences des dispositions contenues au deuxième alinéa du nouvel article L. 12218 du code de l'urbanisme, qui maintiennent la validité des schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, précise que le PDU n'aura d'obligation de compatibilité avec un tel schéma qu'à compter de sa première révision, postérieure à cette date.

Il convient de rappeler ici la particularité de la région d'Ile-de-France où, comme le prévoit l'article 283 de la LOTI, le plan de déplacements urbains doit être compatible avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu par l'article L. 1411 du code de l'urbanisme.

Englobant le territoire de la région tout entière, le PDU d'Ile-de-France ne peut donc, par définition, être compatible avec une multiplicité de schémas de cohérence territoriale au périmètre nettement plus réduit. C'est pourquoi la commission a *adopté* un amendement du Gouvernement (**amendement n° 3**) tirant les conséquences de cette situation spécifique.

La commission a ensuite *adopté* l'article 35 ainsi modifié .

Après l'article 35

M. Jean-Michel Marchand a retiré deux amendements.

Article 36

Renforcement du contenu des plans de déplacements urbains

Créé par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'article 281 de la LOTI définit six orientations obligatoires pour les plans de déplacements urbains :

- la diminution du trafic automobile ;
- le développement des transports collectifs et les moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;
- l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;
- l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, en privilégiant les véhicules peu polluants ;
- le transport et la livraison des marchandises ;
- l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

Le **paragraphe I** de cet article vise à mieux encadrer le contenu des plans de déplacements urbains.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant après le I de cet article un paragraphe visant à davantage prendre en compte, dans les PDU, l'importance de l'amélioration de la sécurité des transports (**amendement n° 229**), ainsi que deux amendements identiques, l'un du même auteur, l'autre de M. François Brottes (**amendement n° 230**), indiquant que les PDU doivent englober des infrastructures routières nationales et départementales dans la réflexion pour un usage plus efficace du réseau de voirie.

Le **paragraphe II** renforce leur rôle pour l'organisation et la gestion du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de

stationnement. Il propose une nouvelle rédaction du 4° de l'article 28-1 de la LOTI, qui précise déjà les objectifs que doivent s'assigner les PDU dans ce domaine. Par rapport à la rédaction actuelle, le nouvel alinéa, tout en préservant les compétences du maire en matière de police de la voirie et du stationnement, attribue à l'autorité compétente pour élaborer le plan de déplacements le soin de définir les zones où le stationnement est réglementé. Le PDU intégrera également le stationnement dans la définition de la politique d'usage de la voirie. Il précisera les zones où la durée du stationnement devra être réglementée et celles où il sera payant. Il déterminera également les modalités particulières applicables au stationnement de certains types de véhicules en fonction de leur destination (véhicules de transport public, taxis, véhicules de livraisons) ou de la qualité de leurs propriétaires. Ainsi les PDU préciseront les conditions de stationnement résidentiel.

En revanche, le stationnement ne distinguera plus les véhicules en fonction de leur degré de pollution, comme l'avait organisé la loi sur l'air. Il s'agit là d'une mesure de clarification : dès lors qu'il s'agit d'agir sur les flux de circulation et les conditions de stationnement, il n'y a pas lieu, sur ce dernier point en tout cas, de privilégier les véhicules peu polluants, dont l'encombrement sur les voies est égal à celui des autres. Par le biais du stationnement, le PDU acquiert un certain caractère prescriptif.

Il convient de signaler enfin, s'agissant du stationnement, que le projet de loi n'envisage pas un transfert de compétences en matière de détermination du niveau des sanctions pour infraction aux règles de stationnement à l'autorité organisatrice de transports (ou « dépenalisation »). Pourtant, la nécessaire ambition des politiques urbaines, qui devront être mises en œuvre au cours des prochaines années, requiert de trouver un niveau de ressources adapté car l'application des plans de déplacements urbains, pour résoudre les difficiles problèmes de mobilité dans les agglomérations, aura un coût important. A ce titre, il serait utile d'envisager de transférer aux autorités locales la part du produit des amendes de stationnement qui est aujourd'hui versée à l'Etat.

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul (**amendement n° 231**) précisant que le PDU doit prévoir des emplacements de stationnement réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi qu'un amendement du même auteur (**amendement n° 232**) tendant à favoriser le développement des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de ville.

Un amendement de M. Marc-Philippe Daubresse a été retiré, puis la commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul

(amendement n° 233), modifié par un sous-amendement du rapporteur, visant à favoriser le stationnement des résidents.

Le **paragraphe III** de cet article, dans la logique globale du projet de loi qui tend à redynamiser les centre-villes et les cœurs d'agglomération, précise les missions que doit s'assigner le PDU en matière de transport et de livraisons de marchandises. Tout en maintenant, comme dans la loi sur l'air, l'objectif de réduction des impacts du transport et des livraisons de marchandises sur la circulation et l'environnement, la rédaction du nouveau 5° de l'article 28-1 de la LOTI précise que l'organisation de ces trafics doit avoir pour but d'améliorer les conditions d'approvisionnement de l'agglomération pour y maintenir des activités commerciales et de production.

La gestion des flux de marchandises en ville est donc reconnue comme une fonction vitale pour la vie économique et sociale, avant de constituer un élément d'un système de transport. Ainsi, l'approvisionnement de la ville est compris comme un élément indispensable à la préservation ou à la reconstruction d'une mixité sociale et économique urbaine.

La rédaction retenue pour cet alinéa risque toutefois de poser quelques difficultés. En effet, en indiquant que le PDU prévoit notamment la construction et l'aménagement de petites plates-formes de chargement et de déchargement de marchandises à proximité des aires commerçantes, cet alinéa se propose d'offrir, sinon une solution miracle, tout du moins une réponse privilégiée au problème.

Cette approche suscite deux observations. D'une part, il s'agit d'une rédaction maladroite qui peut être source de contentieux inutile et risque d'aller à l'encontre de l'objectif fixé de revitalisation des centre-villes. Qu'en serait-il, par exemple, si des opposants à un projet d'installation d'aire commerçante au cœur de la ville tentaient de tirer parti, dans le cadre d'une procédure, de l'absence d'une plate-forme de marchandises à proximité ? Ou bien si un PDU était l'objet d'un recours, au motif qu'il ne prévoit pas la construction et l'aménagement de telles plates-formes à proximité d'aires commerçantes, là où l'urbanisation existante rend un tel projet irréalisable ?

D'autre part, une telle solution, peu expérimentée, ne peut constituer une solution unique, à inscrire dans la loi, à un problème que l'on ne fait que commencer à poser. En effet, force est de constater que, malgré son impact sur le fonctionnement des villes, le fret urbain est resté peu exploré et largement inconnu. La plupart des agglomérations urbaines, qui sont aujourd'hui engagées dans la préparation du volet « marchandises » des PDU, se heurtent à un manque d'informations, de données statistiques,

d'approches méthodologiques pertinentes, d'expérimentations dans ce domaine.

C'est précisément pour tenter de combler cette lacune que le programme Transport de marchandises en ville a été lancé en 1994 par le ministère de l'équipement et des transports avec la participation du CERTU ⁽¹⁵⁾, de l'ADEME ⁽¹⁶⁾ et d'EDF.

Après une première phase visant à construire une base à partir d'enquêtes statistiques le programme s'est engagé dans le cadre du groupe thématique « gestion des déplacements urbains » du PREDIT ⁽¹⁷⁾ dans le soutien à la mise en œuvre et à l'évaluation d'expérimentations innovantes sur les plans juridique, institutionnel, technique, économique et environnemental.

Il s'agit de développer ou d'expérimenter, en collaboration avec tous les acteurs publics et privés directement concernés au plan local, notamment les collectivités territoriales, de nouveaux systèmes, de nouveaux services, de nouveaux modes de gestion des déplacements urbains.

Le champ couvert ne se limite pas aux livraisons et enlèvements de marchandises effectués par des transports professionnels dits transports pour compte d'autrui.

Il intègre également les transports effectués par les différentes catégories d'agents économiques par leurs propres moyens, dits « transport pour compte propre ».

Il prend aussi en compte les flux de transport des ménages pour effectuer leurs achats, dits « flux achats » ainsi que les flux de transports de déchets, les déménagements, les flux générés par les diverses collectivités publiques, etc.

Un premier appel à propositions intégrant le thème « transport de marchandises en ville » a été lancé en 1997 / 1998 ; ce qui a permis d'engager un premier ensemble de projets en 1998 et 1999.

⁽¹⁵⁾ CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (service technique à compétence nationale du ministère de l'équipement, des transports et du logement).

⁽¹⁶⁾ ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁽¹⁷⁾ PREDIT : programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (à l'initiative des ministères chargés de la recherche, des transports, de l'environnement et de l'industrie, de l'ADEME et de l'ANVAR).

Poursuivant cette démarche, le PREDIT vient de lancer un nouvel appel à propositions afin de préparer la mise en œuvre de nouveaux projets au cours de l'année 2000.

Il paraît donc peu approprié de fixer, aujourd'hui, un cadre qui limiterait le champ des expérimentations. Outre la question du nombre et de la charge des véhicules, à laquelle tente de répondre la proposition de construction de plates-formes, il convient aussi de rechercher une mise en cohérence des horaires de livraison, pour lesquelles l'insuffisance de coordination entre les communes d'une même agglomération peut entraîner des conséquences fortement pénalisantes, tant au point de vue économique qu'à celui des nuisances générées. La prise en compte du besoin de surfaces indispensables au bon fonctionnement des commerces et aux livraisons, afin de limiter la congestion et l'occupation de fait d'autres surfaces (chaussées, cours d'immeubles, voies réservées à d'autres utilisateurs...), est également nécessaire. Enfin, l'élaboration d'un PDU doit être l'occasion d'une réflexion vraiment globale sur l'utilisation des infrastructures logistiques existantes et la localisation des futures, dans une perspective multimodale.

La commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 234**) du rapporteur proposant une nouvelle rédaction du III (5°) de cet article, rendant plus lisibles les objectifs du PDU en matière d'approvisionnement des villes et de livraison des marchandises. Deux amendements, l'un de M. Jean-Jacques Filleul, l'autre de M. Jean-Michel Marchand, sont alors devenus sans objet, leurs auteurs s'étant ralliés à la rédaction proposée par le rapporteur.

M. Jean-Michel Marchand a ensuite retiré un amendement. Puis la commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant après le III un paragraphe III bis incitant les entreprises à établir un plan de mobilité pour leur personnel (**amendement n° 235**). M. Jean-Jacques Filleul a retiré un amendement similaire

Le **paragraphe IV** insère à la fin de l'article 28-1 précité un 7° qui assigne au PDU un nouvel objectif, en matière d'amélioration de la sécurité des déplacements. L'accent, dans ce domaine, est mis sur un partage de la voirie entre les différentes catégories d'usagers. Ce partage s'effectuera dans l'espace, par le moyen de voies ou bandes réservées à certaines catégories d'usagers (bus, cycles, voitures particulières, taxis...), ou dans le temps (voies réservées aux livraisons à certaines heures, par exemple). Il convient de noter que le partage de la chaussée ne peut être effectué, conformément au code de la route, qu'au profit des différentes catégories de véhicules. Cela exclut donc la possibilité d'utiliser les patins à roulettes (ou « rollers ») sur les portions de voies ouvertes à la circulation publique.

Votre rapporteur considère qu'il serait utile, afin de mieux intégrer l'approche tarifaire dans la définition de la politique des transports urbains, que le PDU porte également sur ce point.

Après les interventions de M. Jean-Marc Nudant, M. Jean-Jacques Filleul, et M. Jean Proriol, M. Jean-Michel Marchand a retiré un amendement relatif à l'amélioration de la sécurité. La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur complétant l'article par un paragraphe V (8°) indiquant que les PDU doivent favoriser la recherche d'une tarification et d'une billettique intégrées (**amendement n° 236**).

La commission a *adopté* l'article 36 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 36

Prise en compte des problèmes de déplacements dans les politiques d'urbanisme commercial

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul (**amendement n° 237**) insérant un *article additionnel* visant à intégrer au sein de la loi n° 731193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, des critères prenant en compte les problèmes de dessertes, de déplacements et de livraisons, dans l'élaboration des décisions sur les projets d'installation de grandes surfaces.

Après l'article 36

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol.

Article 37

(articles 28-1-1 et 28-1-2 nouveaux de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Stationnements public et privé

Cet article insère deux articles nouveaux au sein de la LOTI, relatifs aux aires de stationnement.

**1) Article 28-1-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs**

Tout en respectant les domaines de compétences des instances communales –maire et conseil municipal– en matière de pouvoir de police de stationnement et de gestion domaniale du domaine public routier (définition des emplacements de stationnement, tarification et durée maximale...), cet article impose que les actes pris à ces titres soient rendus compatibles avec les dispositions contenues dans le plan de déplacements urbains.

Votre rapporteur tient à faire observer que, si certaines décisions, notamment en matière de définition de la tarification ou de la durée de stationnement, peuvent être prises très rapidement, en revanche d'autres, particulièrement dans le domaine de la gestion du domaine public routier, requièrent des délais plus longs. Ce peut être notamment le cas lorsqu'il s'agira de décider d'inscrire au budget de la commune la construction d'un parc relais ou d'une voie spécifique pour bus, cette décision dépendant de la définition précise de l'infrastructure ou du réseau qu'il s'agit de compléter.

Le second alinéa de cet article prévoit que des actes plus contraignants que ceux prévus par le PDU, pourront être pris au titre du pouvoir de police du stationnement ou en matière de gestion du domaine public routier pour des motifs de sécurité publique ou en liaison avec des situations temporaires. Il peut s'agir de restrictions aux conditions de stationnement, lors d'un événement ou d'une manifestation particulière, ou bien encore d'interdiction temporaire, pour permettre le bon déroulement de travaux sur la voirie publique.

**2) Article 28-1-2 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs**

Cet article vise, par une réduction de l'offre de stationnement, à réduire deux types de déplacements automobiles : le trajet domicile–travail et les déplacements de courte durée vers des zones desservies en transports publics réguliers.

Le premier cas prévoit que le PDU délimite les périmètres dans lesquels la desserte par les transports publics permet de réduire ou supprimer les contraintes existantes, soit dans les plans locaux d'urbanisme, soit dans les plans de sauvegarde visés à l'article L. 3131 du code de l'urbanisme, conditionnant la délivrance d'un permis de construire des immeubles de bureaux à la réalisation d'aires de stationnement.

Les études françaises, notamment celle réalisée en 1994 par le CERTU (les enjeux des politiques de déplacement dans une stratégie

urbaine, Lyon, Janvier 1994, p. 308), ont montré que 50 % à 70 % des employés qui disposent d'une place de stationnement gratuite à leur lieu de travail, viennent travailler en voiture. Dès lors, il est clair qu'en supprimant ou en réduisant l'obligation de leur construction dans les immeubles neufs, on contraint des employés à utiliser les transports collectifs.

La solution retenue par le projet de loi, qui vise simplement à interdire de rendre obligatoire à la construction de places de stationnement, mais non à empêcher de les réaliser, permet une approche équilibrée et réaliste du problème. En effet, comme l'avaient démontré Ben STILL et David SIMMONS dans une étude parue en 1999 dans *Transport Reviews* « parking restraint policy and urban vitality » (citée par Richard DALBERA dans *Transports*, 1999, p. 167), l'interdiction de faire aboutir dans ce domaine à accélérer la fuite des emplois vers la périphérie, les promoteurs d'immeubles de bureaux accordant une grande importance à la disponibilité de places de stationnement. Dès lors, une interdiction de faire entraînerait un accroissement en temps et en distance des déplacements domicile-travail dans les entreprises, nouvellement installées, ainsi qu'une dispersion de l'agglomération, effets allant à l'encontre des objectifs du projet de loi.

Au contraire, permettre à l'entreprise d'opérer un choix en matière d'offre de stationnement au profit de son personnel ouvre un espace de dialogue et de réflexion propice à une démarche excluant le tout voiture pour les déplacements domicile-travail. La meilleure raison pour s'intéresser prioritairement à cette cible, est que ces déplacements se font en majorité aux heures de pointe de la circulation. Utilisateurs d'infrastructures durant de brèves périodes de la journée, les jours de semaines, ils contribuent néanmoins, plus que d'autres, à la congestion et à la pollution atmosphérique.

En second lieu, le nouvel article 281 -2 de la LOTI permet au PDU de préciser les limites des obligations imposées par les documents d'urbanisme précités (PLU, plans de sauvegarde et de mise en valeur) en matière de réalisation d'aires de stationnement, en fonction de la desserte en transports publics réguliers. Cette disposition devrait inciter à modérer les déplacements automobiles de courte durée, notamment à destination des aires commerciales.

Afin de permettre la mise en application de ces dispositions dès la publication du PDU, il importe que les dispositions contraires des plans locaux d'urbanisme cessent de s'appliquer avant leur révision.

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur à l'article 28-1-1 (nouveau) de la LOTI (**amendement n° 238**).

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand à l'article 28-1-2 (nouveau) de la LOTI (**amendement n° 239**) indiquant que la destination des immeubles doit être prise en compte dans l'organisation de la desserte en transports publics réguliers.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean Proriot, ainsi que trois amendements de M. Jean-Michel Marchand. M. Jean-Jacques Filleul a ensuite retiré un amendement.

La commission a *adopté* l'article 37 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 37

(article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Compétences en matière de lancement de l'enquête publique

La commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Jean-Jacques Filleul (**amendement n° 240**) insérant un *article additionnel* modifiant l'article 28-2 de la LOTI afin de permettre à l'autorité organisatrice de transport d'initier l'enquête publique relative au projet de plan de déplacements urbains.

Article additionnel après l'article 37

(article 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Elaboration du plan de déplacements urbains par le préfet

L'article 14 de la loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ayant rendu obligatoire l'élaboration d'un PDU dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, il avait été décidé, qu'à défaut d'approbation de ce plan avant le 31 décembre 1999, le préfet se substituerait à l'autorité locale défaillante et procéderait à son élaboration. Ce délai a été reporté au 30 juin 2000 par l'article 46 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Le cas de l'Ile-de-France est particulier. Conformément à l'article 28-3 de la LOTI, le plan de déplacements urbains y est élaboré par l'Etat, sur le territoire de la région toute entière.

En province, sur les 75 PDU à réaliser en application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, selon les informations communiquées à votre rapporteur :

- 1 PDU est approuvé à ce jour : il s'agit de celui de Lyon ;
- 9 projets de PDU finalisés ont été soumis à enquête publique. Ils seront donc approuvés dans un délai proche : il s'agit de ceux de Bordeaux, Clermont, Grenoble, Le Mans, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Etienne ;
- 13 projets de PDU sont finalisés et en consultation avant leur mise à enquête publique : il s'agit de ceux d'Angers, Aubagne, Caen, Dijon, Lille, Marseille, Metz, Montbéliard, Nancy, Nîmes, Strasbourg, Troyes, Valenciennes ;
- 52 autres sont en cours d'élaboration ou au début de la procédure.

Les ministres de l'équipement, des transports et du logement et de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont signé, le 8 novembre 1999, une circulaire conjointe aux préfets. Elle attire leur attention sur le délai d'approbation, sur les modalités de mise à l'enquête publique, sur le contenu des PDU, sur leur nécessaire cohérence avec les autres documents de planification. Elle rappelle, enfin, la nécessité du suivi des documents et de leur évaluation afin de tirer profit du travail de planification qui va être réalisé.

Compte tenu de la difficulté et la complexité de ces dossiers, on peut considérer que ce bilan est positif et que, très majoritairement, les collectivités locales jouent le jeu avec la détermination et l'implication requises. Les responsables locaux adhèrent aux objectifs de la procédure qui vise, en particulier, à la mise en œuvre de politiques de déplacements plus équilibrées entre les différents modes.

Il serait dommage, particulièrement dans les cas où les consultations ou les procédures d'enquêtes publiques sont déjà engagées, que la rigueur du dispositif prévu à l'avant-dernier alinéa de l'article 28-2 de la LOTI, en dessaisissant l'autorité en charge d'élaborer le PDU, annule l'ensemble des étapes déjà accomplies. En effet, le texte actuel qui dispose que, lorsque « le plan n'est pas approuvé, le préfet procède à son élaboration », pourrait permettre une telle analyse.

Afin d'éviter tout contentieux inutile et ne pas frapper de nullité les procédures franchies ou engagées, il convient de prévoir que, si la compétence échappe à l'autorité locale après le 30 juin prochain pour échoir au préfet lorsque le plan n'est pas approuvé, le représentant de l'Etat

reprend son élaboration au stade où elle se trouve au moment du transfert de compétences.

C'est pourquoi la commission a *adopté*, après l'intervention de M. Jean-Marc Nudant, un amendement du rapporteur évitant d'alourdir les procédures d'élaboration des PDU lorsque ceux-ci n'auront pas été approuvés avant le 30 juin 2000 (**amendement n° 241**).

Article 38

(article 28-2-1 nouveau de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Elaboration du schéma de cohérence territoriale et du plan de déplacements urbains par un même établissement public

Afin d'améliorer la cohérence entre documents, cet article propose d'ouvrir la possibilité d'étendre les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte, prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme (créé à l'article 2 du projet de loi), chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, à l'élaboration du plan de déplacements urbains.

Le PDU élaboré dans ces conditions couvre alors l'ensemble du périmètre de la compétence de cet établissement public, sous réserve qu'il inclue la totalité du ou des périmètres de transport urbain (PTU) qu'il recoupe. Le ressort territorial de cet établissement public est normalement plus vaste qu'un PTU et peut même en englober plusieurs.

Le changement d'échelle qui résulte de l'élaboration du plan de déplacements urbains par l'établissement public chargé d'élaborer le schéma de cohérence territoriale doit permettre de conduire une réflexion plus globale en matière de circulation, d'organisation et d'aménagement de l'espace.

Si les périmètres de transports urbains, dont l'origine remonte à 1949 ont, jusqu'à une période récente, permis de réaliser cette adaptation entre des territoires et la politique des déplacements, il est clair qu'ils répondent seulement à un problème de desserte d'agglomération urbaine. Ils prennent mal en compte, de ce fait, les problèmes de mobilité plus diversifiée, notamment dans les zones périurbaines dont l'articulation avec les transports publics urbains est pourtant essentielle aujourd'hui.

Il n'est, en revanche, guère envisageable d'étendre à l'infini les PTU, tant pour ne pas accroître excessivement les prélèvements obligatoires

(leur périmètre définit l'aire d'assujettissement au versement transport) que parce qu'une telle mesure empiéterait sur les compétences des départements et des régions.

Le transfert de compétences est soumis aux règles de majorité fixées pour les EPCI et les syndicats mixtes par le code général des collectivités territoriales.

Cependant, à ces conditions, s'ajoute le fait que les autorités organisatrices de transports urbains et qui sont, elles-mêmes, des EPCI ne peuvent, au regard du code général précité, voir leurs compétences transférées à un autre établissement public sans leur accord. Dès lors, il semble que, pour pertinente que soit la démarche de cet article, il ne puisse concerner que les territoires où une unanimité de fait se dégagera entre tous les acteurs.

Par ailleurs, le transfert ou l'extension de compétences pouvant conduire à une séparation organique entre l'instance planificatrice et les autorités chargées de mettre en œuvre le plan, le projet de loi précise que les mesures d'aménagement et d'exploitation mises à la charge des autorités organisatrices de transport concernées ne peuvent être arrêtées qu'en accord avec ces dernières. Cela entraîne de fait que le PDU élaboré au niveau de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale ne peut être approuvé qu'avec l'accord des autorités organisatrices de transport.

Hormis cette exception, le contenu et les effets juridiques des PDU approuvés par les établissements publics sont identiques aux plans approuvés par les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Proriot ainsi qu'un amendement de M. Eric Doligé. Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand. Puis la commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul (**amendement n° 242**) insérant un paragraphe II à cet article permettant, en Ile-de-France, l'élaboration de plans locaux de déplacements, à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale.

Elle a ensuite *adopté* l'article 38 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 38

Coordination

La commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur insérant un article 28-2-2 (nouveau) au sein de la LOTI (**amendement n° 243**).

Article 39

Généralisation de l'organisation de services de transports à la demande

La notion de service de transports à la demande fournit une illustration de l'objectif d'adaptabilité du service public en fonction des besoins évolutifs de déplacements. Ceux-ci ont été définis comme des « services collectifs offerts à la place déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance ». Ils peuvent être réservés à certaines catégories d'usagers.

Ces services sont effectués avec des véhicules dont la capacité égale ou dépasse quatre places. Ils remplacent les services de taxis collectifs qui existaient autrefois. De fait, l'exploitation du service à l'aide d'un véhicule de moins de 10 places, par une entreprise ayant conclu un contrat avec l'autorité organisatrice, est la forme la plus répandue.

Cette forme de transport souple est mise en œuvre, notamment pour favoriser la mobilité dans les quartiers ou les zones périphériques peu denses et faciliter l'accessibilité aux équipements collectifs de catégories particulières d'usagers, comme les personnes à mobilité réduite.

Cet article complète les dispositions du **paragraphe I** de l'article 7 de la LOTI, afin de reconnaître clairement, ce que ne fait pas le texte actuel, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, compétentes pour l'organisation des transports publics réguliers, la possibilité d'organiser de tels services publics de transport à la demande.

Il s'agit de consolider une pratique largement répandue, alors qu'une interprétation restrictive semblerait réserver cette faculté au seul département pour les transports routiers non urbains.

L'organisation de ce service ne présente pas de risque de concurrence déloyale à l'égard d'autres professions de transport, notamment les taxis, qui ne satisfont pas ces besoins de déplacement.

Les collectivités compétentes ont d'ailleurs la possibilité de conclure un contrat avec les exploitants de taxis, dans le cadre des services

publics à la demande, ceux-ci étant alors soumis aux règles propres à ce type d'activité, c'est-à-dire l'inscription au registre des entreprises de transport public tenu par la préfecture du département. Toutefois, il convient de rappeler qu'une procédure d'inscription dérogatoire est ouverte au profit des entreprises qui ne possèdent qu'un seul véhicule affecté à cet usage, dès lors que cette activité est l'accessoire d'une autre activité.

Ce système est relativement plus répandu à l'étranger qu'en France. Il est, dans les dessertes pertinentes (services aux heures particulièrement creuses, rabattement sur les transports urbains, etc.), d'un coût inférieur au véhicule/kilomètre inférieur à celui du transport régulier. La garantie juridique apportée par la disposition proposée devrait renforcer ce type de dessertes.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article additionnel après l'article 39

Décentralisation de compétences d'organisation

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul insérant un article 30-2 (nouveau) au sein de la LOTI (**amendement n° 244**) permettant aux autorités organisatrices de transport de confier une partie de leurs compétences d'organisation pour des besoins de desserte de proximité par les transports publics, après que le rapporteur se fut opposé à cette proposition, considérant qu'elle allait à l'encontre du développement de l'intercommunalité.

Après l'article 39

Après l'intervention de Mme Janine Jambu, un amendement de M. Gilbert Biessy a été retiré.

Avant l'article 40

Sur l'invitation du rapporteur, un amendement de M. Gilbert Biessy a été retiré.

Article 40

Coordination

Le **paragraphe I** de cet article vise à modifier ce premier alinéa de l'article 46 de la LOTI, qui précise que les chapitres du titre II de la loi d'orientation consacré aux transports urbains de personnes et au transport routier non-urbain de personnes, feront l'objet de dispositions législatives spéciales. Ce I de l'article 40 de projet de loi propose d'indiquer également que le chapitre III du titre II, créé à l'article suivant du projet et relatif à la coopération entre les autorités organisatrices de transport, fera également l'objet de mesures législatives spéciales pour l'adapter à la situation particulière de l'Ile-de-France, où l'autorité organisatrice de transports, le Syndicat des transports parisiens, relève directement de l'Etat.

Le **paragraphe II** de cet article, qui tend à modifier le second alinéa de l'article 46 de la LOTI, porte au contraire sur les articles de cette loi d'orientation qui s'appliquent en région parisienne sous le régime de droit commun. Il s'agit ici de préciser que les articles de la LOTI :

- 27-1, créé par l'article 43 du projet de loi ⁽¹⁸⁾ ;
- 28, modifié par l'article 35 du projet de loi ⁽¹⁹⁾ ;
- 28-1, modifié par l'article 36 du projet de loi ⁽²⁰⁾ ;
- 28-1-1, modifié par l'article 37 du projet de loi ⁽²¹⁾ ;

⁽¹⁸⁾ (Fourniture d'un compte déplacements par l'autorité organisatrice).

⁽¹⁹⁾ (Compatibilité des PDU avec les schémas de cohérence territoriale).

⁽²⁰⁾ (Politique des PDU en matière de stationnement et de livraison de marchandises en ville).

⁽²¹⁾ (Compatibilité des actes pris au titre des pouvoirs de police du stationnement avec les dispositions pertinentes du PDU).

– 28-1-2, modifié par l'article 37 du projet de loi ⁽²²⁾ ;

sont applicables en Ile-de-France.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article additionnel après l'article 40

Remboursement par l'employeur des titres d'abonnement de transport

La commission a *adopté* deux amendements identiques de MM. Jean-Jacques Filleul et Jean-Michel Marchand auxquels s'est associée Mme Janine Jambu (**amendement n° 245**) permettant à tout employeur de prendre en charge tout ou partie du prix des titres d'abonnement souscrits par ses salariés pour leurs déplacements domicile| travail |
.
.

Article additionnel après l'article 40

Arrêt des véhicules de marchandises

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul (**amendement n° 246**) légalisant, dans le code général des collectivités territoriales, la notion d'emplacements réservés aux activités de livraison sur la voirie.

Article additionnel après l'article 40

Participation des départements à l'élaboration des plans de déplacements urbains

La commission a *adopté* un amendement de M. Eric Doligé modifié sur proposition du rapporteur (**amendement n° 247**) insérant un *article additionnel*, prévoyant que les départements sont associés à l'élaboration des plans de déplacements urbains.

⁽²²⁾ (*Allègement des obligations de construction des places de stationnement*).

Après l'article 40

La commission a *rejeté* :

– deux amendements identiques, l'un de M. Jean Proriol, l'autre de M. Jean-Jacques Filleul prévoyant la prise en charge par l'Etat de la gratuité de l'accès aux transports en commun en cas de restriction de la circulation liée à la pollution de l'air ;

– un amendement de M. Eric Doligé, défendu par M. Jean-Marc Nudant et M. Christian Estrosi (usant de la faculté offerte par l'article 38 du Règlement), associant les départements aux décisions relatives aux périmètres de transports urbains.

Section 2

Dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transports

Article 41

(article 30-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Création d'un syndicat mixte pour favoriser la desserte périurbaine

L'article 41 insère dans la loi d'orientation du 30 décembre 1982 précitée un article 30-1 (nouveau) prévoyant la création de syndicats mixtes de transports dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

CHAPITRE III bis

De la coopération entre les autorités organisatrices de transport

La LOTI a confié aux régions et aux départements une compétence de transport routier non-urbain de personnes (article 29).

L'article 4 de la LOTI précise, par ailleurs, que les autorités organisatrices de transport doivent coordonner leurs actions à partir d'une analyse globale et prospective des besoins de déplacements et harmoniser leur politique dans les aires urbaines, ainsi qu'au niveau régional.

Ce concept d'aire urbaine est partiellement comparable à ceux de bassins de vie et d'emploi ; il recoupe les territoires dans lesquels s'effectuent notamment les trajets domicile-travail et s'étend donc aux zones périurbaines dont la desserte par les transports publics est encore trop souvent insuffisante, voire parfois négligée.

Le présent article du projet de loi propose, à l'intérieur d'une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants, dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants, de permettre à une région et un département de constituer un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'ils organisent.

Ce syndicat mixte n'est pas qu'un organe de programmation ; il sera une structure d'opération de transport. Il pourra organiser, en se substituant à ses membres des services publics réguliers ainsi que des services à la demande. Par cette rédaction, il est exclu que deux autres

catégories de transport puissent être confiées à cette gestion commune : il s'agit des services privés (transport de personnel ou des membres de la collectivité territoriale) et des services occasionnellement publics soumis à autorisation préalable du préfet.

Le syndicat mixte pourra assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. Il fonctionnera selon les règles habituelles prévues au code général des collectivités territoriales.

Il s'agit clairement de permettre au département et à la région d'assurer un service de transport périurbain depuis et vers une agglomération centre. Si le syndicat mixte peut également associer en son sein, outre le département et la région qui le constituent, une ou plusieurs autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, il ne s'agit là que d'une faculté. Or, s'il est nécessaire de ne pas laisser perdurer l'expression d'égoïsmes de la part de l'agglomération centre vis-à-vis du tissu périurbain, la solution envisagée conduit à permettre un affrontement, là où doit nécessairement s'exprimer une coopération.

Au surplus, en cas de conflit ouvert entre l'autorité organisatrice de transport urbain et le syndicat mixte de transports pour la desserte périurbaine, il suffirait, à l'autorité organisatrice de transports urbains, de ne pas autoriser la desserte de son périmètre de transport urbain au transport non urbain, pour bloquer toute initiative du département et de la région. Il paraît, dès lors, indispensable que la ou les autorités organisatrices de transports urbains situées dans l'aire urbaine soient parties prenantes au syndicat mixte.

Enfin, il serait utile que le syndicat mixte puisse être habilité à mettre en place une tarification coordonnée et des titres de transport et de déplacement uniques ou unifiés, intégrant le stationnement des véhicules sur des aires de stationnement de rabattement. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 248**) en ce sens, après avoir rejeté un amendement de M. Jean Proriol.

Après qu'un amendement de M. Gilbert Biessy eut été retiré, la commission a *adopté* l'article 41 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 41

**Remboursement du différentiel de la taxe intérieure
sur les produits pétroliers**

La commission a examiné deux amendements similaires, l'un du rapporteur, l'autre de M. Jean-Jacques Filleul relatifs au remboursement du différentiel de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Un débat s'est engagé au cours duquel M. André Lajoinie, président, MM. Jean-Michel Marchand, Jean-Jacques Filleul, et Mme Janine Jambu, ont insisté sur le régime fiscal défavorable que subissent les transports en commun, par rapport aux transporteurs routiers de marchandises : les premiers ne bénéficient pas, comme les seconds, du reversement du différentiel de la TIPP sur le gazole, alors qu'ils contribuent, par le transfert des déplacements vers leur mode, à limiter le nombre de véhicules particuliers en circulation, à réduire les embouteillages et ainsi à atténuer les risques de pics de pollution dans les agglomérations. M. Christian Estrosi a fait part de son scepticisme. Après ce débat, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 249**) insérant un article 265 octies (nouveau) dans le code des douanes permettant le remboursement d'une fraction de la TIPP sur le gazole aux exploitants de réseaux de transport public en commun de voyageurs. L'amendement de M. Jean-Jacques Filleul est en conséquence devenu sans objet.

Article 42

(article L 5722-7 (nouveau) du code général des collectivités territoriales)

Versement transport additionnel

Afin de financer les services de transport et le système d'information à l'intention des voyageurs organisé par le syndicat mixte, couvrant le transport périurbain, créé à l'article 41 du projet, cet article propose la création d'un « versement transport additionnel », qui serait assis et liquidé dans les conditions du versement destiné aux transports en commun, prévu par l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales.

Cette disposition, qui prend la forme d'un nouvel article L. 5722-7 du code précité, s'insérera dans le chapitre « dispositions financières » du livre VII de ce code, relatif au fonctionnement des syndicats mixtes.

Ce « versement transport additionnel » ne peut être institué qu'à la condition que le syndicat mixte assure l'ensemble des services publics réguliers s'inscrivant entièrement à l'intérieur du périmètre de l'aire urbaine, telle que défini à l'article 41 du projet de loi.

Le mode de calcul et le taux de la taxe nouvelle sont établis de façon à ne pas accroître les charges des entreprises déjà assujetties, au sein du ou des périmètres de transport urbain, au versement transports. Ce système est défini au dernier alinéa de cet article.

Le taux du versement transports est tout d'abord défini pour l'ensemble de l'aire urbaine, selon les modalités définies à l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales.

Rappelons que les limites maximales du versement transport sont de :

- 0,55 % pour les périmètres dont la population est comprise entre 20.000 et 100.000 habitants ;
- 1 % au dessus de 100.000 habitants ;
- 1,75 % lorsque, dans un périmètre, une population supérieure à 100.000 habitants, l'autorité organisatrice a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif qui bénéficie d'un engagement de subvention de l'Etat.

Ces taux peuvent être majorés de 0,05 % dans les cas où existent des structures intercommunales.

Le taux du versement additionnel est alors fixé différemment, selon que l'on se trouve dans ou hors des périmètres de transports urbains de l'aire urbaine.

En dehors de ces périmètres de transports urbains (en zone périurbaines), le taux du versement additionnel ne peut excéder 0,50 %.

Dans le périmètre des transports urbains, il ne peut dépasser l'écart entre le taux susceptible d'être institué dans l'aire urbaine et celui applicable dans le périmètre de transports urbains, dans l'hypothèse où il ne serait pas inclus dans une aire urbaine.

La complexité de ce mécanisme justifie que soit présentés quelques exemples. Par hypothèse, les exemples excluront l'existence de structures intercommunales.

Exemple 1

Soit un périmètre de transports urbains, dont la population est de 30.000 habitants. Le taux maximal du versement transports, donc de 0,55 %, a été fixé, par délibération du conseil municipal, à 0,40 %. Ce périmètre de transports urbains est intégré dans une aire urbaine dont l'ensemble représente 70.000 habitants. Dans cette aire, le taux maximal est également de 0,55 %, puisque la population totale est inférieure à 100.000 habitants.

L'organisme compétent du syndicat mixte peut fixer un taux de versement additionnel :

- hors périmètre de transports urbains de 0,50 % ;
- dans le périmètre de transports urbains, de l'écart entre le taux précédent et le plafond du taux susceptible d'être appliqué dans ce périmètre de transports urbains, soit $0,55 \% - 0,40 \% = 0,15 \%$.

Les entreprises assujetties verseront donc au total :

- dans le périmètre de transports urbains : $0,40 \%$ (taux fixé par le conseil municipal pour versement transport) + $0,05 \%$ (part de versement transport additionnel), soit $0,45 \%$;
- hors périmètre de transports urbains, en zone périurbaine : $0,50 \%$.

Une telle disposition est donc légèrement favorable aux entreprises situées dans le cœur de l'aire urbaine. Cela va dans le sens du projet de loi qui vise à densifier les agglomérations et y drainer les activités.

Exemple 2

Soit un périmètre de transports urbains de 90.000 habitants. Le taux maximal du versement transport est, dans cette hypothèse, toujours limité à 0,55 % et a été fixé par le conseil municipal à 0,40 %. Ce périmètre de transports urbains est intégré dans une aire urbaine, dont l'ensemble représente 120.000 habitants. Dans cette aire, le taux maximal est alors globalement de 1 % (population de plus de 100.000 habitants, sans projet d'infrastructure de transport collectif subventionnée par l'Etat).

Le taux maximal, que peut retenir l'organisme compétent du syndicat mixte pour le versement transport additionnel sera :

- hors périmètre de transports urbains de 0,50 % ;
- dans le périmètre de transports urbains de : $(1 \% - 0,55 \%) = 0,45 \%$. Les entreprises situées dans le périmètre de transports urbains

devront alors verser 0,40 % (versement transport fixé par le conseil municipal) + 0,45 %, soit un total de 0,85 %.

Dans ce cas, les entreprises situées dans le périmètre de transports urbains auront un taux effectif global supérieur à celui des entreprises situées en zone périurbaine. Toutefois, la modestie de cet écart ne peut justifier une délocalisation des activités, ni même un choix d'implantation d'une entreprise nouvelle, nombre d'autres paramètres, notamment le taux de la taxe professionnelle, rendant marginal le versement transport additionnel.

Toutefois, cet exemple montre une difficulté d'application du système proposé.

Rappelons que, dans le second exemple, l'aire urbaine représente 120.000 habitants, dont 90.000 situés dans l'agglomération centre.

Un syndicat mixte, dont le financement repose, pour la zone périurbaine, sur le versement transport additionnel, a été mis en place et fait fonctionner un service public régulier de desserte reliant le centre et le périurbain. La croissance de la population dans le cœur de l'aire urbaine (favorisée par une politique visant à une densification des agglomérations), au sein du périmètre de transports urbains, conduit à passer de 90.000 à 105.000 habitants.

Dans ce cas, les ressources du syndicat mixte se retrouvent, amputées. La population totale est alors égale à 135.000 habitants. Le taux plafond demeure à 1 %.

Quelle que soit l'hypothèse retenue au sein du périmètre de transports urbains (hausse de taux du versement transport ou maintien à son niveau antérieur), le taux du versement transport additionnel, perçu au profit du syndicat mixte, qui demeurera plafonné à 0,5 % dans la zone périurbaine, sera nul dans le périmètre de transports urbains, mettant alors en péril l'équilibre financier.

Toutefois, l'urgence de trouver une réponse adaptée pour accélérer l'amélioration des dessertes périurbaines, conduit votre rapporteur à soutenir de façon raisonnée le mode de financement proposé qui bénéficie, selon les informations qui lui ont été communiquées, du soutien des partenaires sociaux qui reconnaissent son caractère équilibré.

Il faudra cependant que, rapidement, le gouvernement propose d'adapter un autre mode de calcul de versement transport additionnel,

garantissant un système durable et excluant un alourdissement des charges des entreprises.

Sous ces réserves, et après avoir *rejeté* deux amendements de M. Jean-Michel Marchand, la commission a *adopté* l'article 42 *sans modification*.

Après l'article 42

Un amendement de M. Gilbert Biessy a été retiré.

Article 43

(article 27-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Information sur les coûts des déplacements

Cet article insère après l'article 27 de la loi d'orientation des transports intérieurs un article 27-1 prévoyant pour les autorités organisatrices de transports urbains qui sont tenues d'établir un plan de déplacements urbains, c'est-à-dire dans les agglomérations excédant 100 000 habitants, la création de deux nouveaux outils destinés à éclairer les choix publics et privés en matière de mobilité :

– l'établissement d'un « compte déplacements » dont l'objet est de retracer dans l'agglomération concernée et son aire urbaine les coûts pour l'usager et la collectivité des différentes pratiques de mobilité. L'établissement du « compte déplacements » vise ainsi à éclairer et à conforter les choix publics au travers d'un document, qui a vocation à être public, faisant apparaître les coûts collectifs globaux supportés au titre des différentes pratiques de mobilité ;

– la mise en place d'un système d'information concernant les différents transports et modes de déplacements à l'intention des usagers et des employeurs. Il reposera sur la collaboration de l'Etat, des collectivités locales ainsi que des entreprises publiques ou privées de transport chargées de l'exécution des services.

Ces nouveaux outils viseront à rendre effective la mission de développement de l'information sur le système de transport, qui fait partie des missions de service public incombant aux pouvoirs publics en application de l'article 5 de la LOTI.

Ils devraient également permettre de traduire plus concrètement le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens de déplacements qui leur sont offerts et sur les conditions de leur utilisation. Ce droit d'information de l'utilisateur est d'ailleurs une composante du droit au transport mentionné à l'article 2 de la LOTI.

Cette disposition doit inciter au choix des transports collectifs. Sa mise en œuvre repose sur la coopération des partenaires concernés, acteurs du secteur des transports. Ce système d'information coordonné, en liaison avec les orientations du plan de déplacements urbains, devrait favoriser le recours au covoiturage et à l'usage des transports collectifs pour les trajets domicile-travail. Il peut également conduire à approfondir la réflexion sur les choix d'implantation des pôles générateurs de trafic.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul proposant une nouvelle rédaction de l'article 27-1 (nouveau) de la LOTI remplaçant le compte « déplacements » dans une perspective politique plus large (**amendement n° 250**). Deux amendements, l'un de M. Jean Proriol, l'autre de M. Jean-Jacques Filleul, sont alors devenus sans objet.

La commission a *adopté* l'article 43 *ainsi modifié*.

Après l'article 43

Après les interventions de Mme Janine Jambu et de MM. Michel Vaxès, Christian Estrosi, Jean-Jacques Filleul et Jean-Marc Nudant, un amendement de M. Gilbert Biessy tendant à créer dans chaque région un fonds de soutien au développement des transports collectifs publics a été retiré.

Section 3

**Dispositions relatives au Syndicat des transports
d'Ile-de-France**

Article 44

(article 27-1 (nouveau) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Coordination

L'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne, a créé une autorité dotée de la personnalité morale, chargée de l'organisation des transports en commun dans la région.

Le Syndicat des transports parisiens regroupe l'Etat, la Ville de Paris et les départements de la région.

Cet article propose, conformément à la dénomination actuelle qui traduit un rapprochement du statut de la région capitale avec celui des autres régions, de substituer, dans l'intitulé de l'ordonnance, le terme d'Ile-de-France à celui de « région parisienne ».

La commission a adopté l'article 44 *sans modification*.

Article 45

(article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959)

**Entrée de la région Ile-de-France dans le Syndicat
des transports parisiens**

Le **paragraphe I** de cet article du projet de loi comporte une disposition essentielle et propose, par ailleurs, deux mesures de simple coordination.

Le 1° fait entrer la région Ile-de-France au sein du Syndicat des transports parisiens.

Actuellement, le Syndicat des transport parisiens (STP) a pour mission d'organiser les transports en commun dans la région dite « région

des transports parisiens ». Le syndicat est actuellement constitué, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 19 janvier 1959 et de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, de l'Etat, de la Ville de Paris et des sept départements composant la région parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Essonne, Val-d'Oise, Val-de-Marne, Yvelines et Seine-et-Marne).

L'absence de la région d'Ile-de-France au conseil d'administration du syndicat des transports parisiens apparaît comme une anomalie, historiquement liée à la structure administrative existant en 1959, qu'il convient de corriger. En effet, la région d'Ile-de-France est un acteur majeur de la politique des transports collectifs en Ile-de-France. Elle participe déjà au développement et au financement des infrastructures de transports dans le cadre du contrat de plan Etat – région ainsi qu'à certaines mesures de qualité de services et tarifaires. En revanche, elle ne contribue pas aux dépenses d'exploitation alors que les investissements concernés ont un impact sur les comptes d'exploitation des transporteurs publics.

Il faut noter que la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France avait disposé, à son article 6, que la région « définit la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en œuvre ».

Cependant, elle était restée exclue, jusqu'ici du Syndicat des transports parisiens, la loi n° 77-1410 du 23 décembre 1977, relative à l'organisation des transports de voyageurs en région Ile-de-France ayant expressément prévu que, nonobstant les dispositions de la loi du 6 mai 1976 précitée, la composition et le fonctionnement du Syndicat des transports parisiens demeureraient inchangés jusqu'au 31 décembre 1978. Cette disposition a été reconduite par de nombreuses lois d'année en année, jusqu'à la loi de finances pour 1983 (n° 82-1126 du 29 décembre 1982), dont l'article 99 étendait la mesure sans limite dans le temps.

L'entrée de la région Ile-de-France au sein du Syndicat des transports parisiens apparaît, avec la modification des relations financières entre le syndicat et les entreprises publiques de transports qui est de nature réglementaire, comme l'élément majeur de la réforme en Ile-de-France. L'entrée de la région Ile-de-France et sa participation aux charges d'exploitation des services de transport supposent une modification de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 précitée par la loi. En effet, le Conseil constitutionnel a considéré, par une décision du 31 mai 1999 (décision n° 99-186L, Journal officiel du 3 juin 1999), que « relève de la compétence du législateur l'entrée d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales dans le Syndicat des transports parisiens ». Tel est l'objet du I° de l'article 45.

Cette disposition, dont se réjouit votre rapporteur, est importante car elle va permettre de rapprocher l'Ile-de-France du régime de droit commun des régions. Elle va surtout clarifier les responsabilités en matière de gestion financière.

Notons que l'organisation du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens devra, sans doute, être revue afin de réexaminer le nombre et le rôle des commissions mises en place pour l'assister dans son travail.

Le 2° de ce premier paragraphe propose de tirer, à l'article 1^{er} de l'ordonnance instituant le Syndicat des transports parisiens, les conséquences de la création des nouveaux départements en Ile-de-France par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne. Il paraît effectivement désuet d'indiquer que les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, qui n'existent plus depuis cette date, sont membres du Syndicat.

Cependant, si votre rapporteur ne peut que partager ce souci de précision, il rappelle que le Conseil constitutionnel a été saisi, le 12 mai 1999, par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée, en tant d'une part, qu'elle mentionne les anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et non les départements qui les ont remplacés, et d'autre part, qu'elle ne mentionne pas la région d'Ile-de-France.

Si, comme indiqué précédemment sur le dernier point, l'article 2 de la décision du Conseil juge que l'entrée d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales dans le Syndicat des transports parisiens relève de la compétence du législateur, en revanche, il décide (article 1^{er}) que « relèvent du pouvoir réglementaire les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance (...) mentionnant les [anciens] départements et non les départements qui les ont remplacés... ».

Le 3° du **paragraphe I** n'appelle pas de commentaire particulier. Cette dernière modification fait disparaître la notion de « région dite des transports parisiens » dans l'article au profit du terme d'« Ile-de-France ». Il convient de rappeler à ce propos que, conformément à l'article 28-2 de la LOTI, la région toute entière constitue le périmètre du plan de déplacements urbains en Ile-de-France. La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur à cet alinéa (**amendements n° 251 et n° 252**).

Le **paragraphe II** de cet article substitue, au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la notion de « politique tarifaire » à celle de « tarifs à appliquer ».

Ce dernier terme a trop souvent, en effet, une acception restreinte, liée à la couverture partielle des coûts par les usagers. Or, la réforme engagée doit permettre au système de transports collectifs de l'Ile-de-France de se rapprocher du droit commun et notamment des compétences des autorités organisatrices de province qui, en matière tarifaire, doivent, selon le deuxième alinéa du III de l'article 7 de la LOTI, « obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant ».

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol, la commission a *adopté* l'article 45 *ainsi modifié*.

Article 46

(article 1bis (nouveau) de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959)

Ressources du Syndicat des transports parisiens

Actuellement, les recettes du Syndicat des transports parisiens sont réparties dans plusieurs textes, notamment à l'article II du décret n° 59-1090 du 23 septembre 1959 portant statut du Syndicat des transports parisiens, pris en application de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Il est apparu que les ressources du syndicat entraient dans la catégorie des règles constitutives de l'établissement. C'est pourquoi cet article du projet de loi propose de créer un article 1bis dans l'ordonnance du 7 janvier 1959, pour énumérer l'ensemble des recettes que le Syndicat des transports parisiens peut inscrire à son budget.

Pour la plupart, il s'agit de la reconduction des ressources existantes. Sont concernés :

- le produit du versement transport ;
- la part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière, prélevée sur les recettes de l'Etat dans les conditions définies à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales. La commission a *adopté* sur ce point un amendement de précision du Gouvernement (**amendement n° 4**) ;

- toutes autres contributions, subventions ou avances. Cet alinéa précise que les versements permettent, notamment, la mise en œuvre de politique d’aides à l’usage des transports collectifs au bénéfice de certaines catégories d’usagers ;
- les produits du domaine de l’établissement public ;
- les produits divers.

Deux types de recettes sont ajoutés à cette liste. Il s’agit des redevances pour services rendus, mais surtout du versement au syndicat des contributions budgétaires de l’Etat et des collectivités territoriales membres. Celles-ci étaient, jusqu’ici, versées aux entreprises publiques opératrices des transports communs de voyageurs d’Ile-de-France, notamment la RATP.

Par cette mesure, il est mis fin au régime déresponsabilisant de l’indemnité compensatrice. Actuellement, on calcule en fin d’exercice, le déficit des entreprises de transport d’Ile-de-France afin de procéder au versement de la subvention d’équilibre.

Un tel système déresponsabilise autant l’exploitant, qui n’est pas incité à avoir une gestion rigoureuse et optimale de son réseau, que l’Etat et les collectivités qui font supporter par l’entreprise de transports une part des investissements qu’ils décident.

Le transit, par le budget du Syndicat des transports parisiens, des concours financiers de l’Etat et des collectivités territoriales aux charges d’exploitation des services de transports, permettra une contractualisation entre la RATP et le Syndicat des transports parisiens, sur une base pluriannuelle, permettant de définir le montant de la contribution publique aux transports en commun de l’Ile-de-France, en même temps que de préciser les conditions d’exploitation, la nature et la qualité des prestations de l’entreprise de transport.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, la commission a *adopté* l’article 46 *ainsi modifié*.

Article 47

(article 2 bis (nouveau) de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959)

Consultation des partenaires du transport public en Ile-de-France

Cet article crée un article 2 bis au sein de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

S'inspirant des dispositions de l'article L. 2143-4 du code général des collectivités territoriales qui prévoit une commission consultative présidée par le maire dans les communes de plus de 3.500 habitants, compétente pour des services publics locaux, cet article institue un comité des partenaires du transport public en Ile-de-France.

Les aspirations spécifiques de certaines catégories de la population de la région doivent, en effet, pouvoir s'exprimer, même si les élus locaux, administrateurs du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens, assurent déjà la représentation de la société et de ses attentes.

Le comité rendra des avis sur la qualité des services de transports de personnes relevant du Syndicat des transports parisiens.

Il comprend quatre catégories d'intervenants et d'acteurs du secteur des transports publics :

- les organisations syndicales du secteur des transports publics en Ile-de-France ;
- des associations d'usagers ;
- les organisations patronales et les chambres de commerce ;
- les collectivités territoriales de la région, hors membres du Syndicat des transports parisiens mais participant au financement des services de transport des voyageurs en Ile-de-France.

Le dernier alinéa de cet article renvoie à un décret la composition du comité, les conditions de désignation de ses membres ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur ((**amendement n° 253**), puis M. Jean-Michel Marchand a retiré un amendement, sur la proposition du rapporteur. La commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul élargissant les compétences du comité des partenaires du transport public (**amendement n° 254**).

Un amendement de M. Gilbert Biessy a été retiré. Puis la commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant au comité d'être consulté sur l'ensemble des thèmes que le Syndicat des transports parisiens lui soumettra (**amendement n° 255**), ainsi qu'un amendement de M. Jean-Jacques Filleul associant l'ensemble des organismes consulaires au comité (**amendement n° 256**).

Un amendement de M. Gilbert Biessy a été retiré.

En outre, dans un souci de parallélisme et afin de conserver au comité tout son intérêt qui permettra une meilleure expression des souhaits des acteurs de la région, la commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 257**) indiquant que sa présidence est assurée par le président du conseil régional d'Ile-de-France ou son représentant.

La commission a *adopté* l'article 47 *ainsi modifié*.

Article 48

(article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales)

Fongibilité des ressources du Syndicat des transports parisiens

Cet article complète les dispositions de l'article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales qui dispose que le versement transport prélevé en Ile-de-France est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics réguliers de personnes effectués dans la région.

Tirant les conséquences de la modification apportée à l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée, relative à la politique tarifaire, cet article du projet de loi précise que le Syndicat des transport d'Ile-de-France peut contribuer sur les recettes du versement transport au financement de mesures prises pour l'application de cette politique.

En outre, il est précisé que, dans le cadre de conventions passées entre le syndicat et les gestionnaires, des dépenses d'équipement et d'exploitation peuvent également être financées sur ces ressources, lorsqu'elles sont mentionnées dans le plan de déplacements urbains.

Il s'agit donc, en confortant le régime juridique de l'utilisation des ressources du versement transport en Ile-de-France, de garantir une parfaite fongibilité des recettes du Syndicat des transports d'Ile-de-France. Ces

évolutions correspondent à la redéfinition du champ d'intervention tarifaire du syndicat.

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand, la commission a *adopté* l'article 48 *sans modification*.

Article 49

(article 1^{er} (nouveau) de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959)

Compensation par l'Etat des charges transférées à la région d'Ile-de-France

L'entrée de la région au sein du Syndicat des transports d'Ile-de-France entraîne pour cette collectivité territoriale un surcroît de charges, puisque désormais, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59151 du 7 janvier 1959, les charges résultant de l'exploitation des services de transports en Ile-de-France, sont réparties entre les membres du syndicat.

Le nouvel article 1^{er} de l'ordonnance précitée fixe les modalités de compensation de cette charge nouvelle par l'Etat, à la région.

Le premier alinéa prévoit que cette compensation sera révisée si les relations entre les entreprises publiques de transport et le syndicat sont modifiées, du fait de dispositions législatives ou réglementaires, entraînant des conséquences significatives sur la contribution de la région.

Le troisième alinéa prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions de mise en œuvre de cette compensation, ainsi que les modalités de son indexation. Un bilan d'ensemble sera effectué après trois années d'application. Votre rapporteur tient, toutefois, à souligner que l'importance du problème des transports en Ile-de-France requiert une réponse adaptée et innovante. L'offre de services de transports en commun doit être adaptée et attractive et le mode d'indexation qui sera retenu doit être établi en étroite coordination avec l'ensemble des acteurs du transport en Ile-de-France, au premier rang desquels, se situe la région.

Il devra donc tenir compte de la responsabilité particulière de l'Etat dans l'organisation des transports autour de la capitale.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 258**) ainsi que deux amendements de M. Jean-Jacques Filleul, l'un rédactionnel, l'autre rendant obligatoire la

révision de la compensation forfaitaire versée par l'Etat à la région Ile-de-France (**amendements n^{os} 259 et 260**). La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur tendant à éviter une discrimination éventuelle de la région d'Ile-de-France (**amendement n^o 261**).

La commission a ensuite *adopté* l'article 49 *ainsi modifié*.

Article 50

Coordination

Afin de tirer les conséquences des modifications apportées précédemment à l'article 1^{er} de l'ordonnance n^o 59151 du 7 janvier 1959 qui substituent le terme d'Ile-de-France à celui de région des transports parisiens, cet article transpose cette nouvelle rédaction dans l'ensemble des textes de nature législative concernant les transports de voyageurs en Ile-de-France, ainsi, par exemple, à l'article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales.

De même, il est proposé de remplacer le nom du Syndicat des transports parisiens par celui de Syndicat des transports d'Ile-de-France.

Enfin, par cohérence, le deuxième alinéa de l'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le versement transport applicable en Ile-de-France, n'est perçu qu'à l'intérieur de la région des transports parisiens, est abrogé puisqu'il y a, désormais, adéquation entre le ressort territorial de la région et le périmètre dans lequel est perçu le versement transport.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Section 4

Dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional

Le transfert aux régions des compétences en matière d'autorité organisatrice de transport ferroviaire correspond à une volonté de décentralisation ainsi qu'à une évolution profonde de l'occupation du territoire et de la localisation de l'habitat.

Au départ organisés pour répondre à la desserte des territoires ruraux, les transports ferroviaires de desserte régionale ont dû faire face à un bouleversement de l'urbanisation, à l'explosion de l'habitat en zone périurbaine et à la croissance d'une demande de liaison interurbaine.

Face à cette évolution des besoins des territoires, l'adaptation de la réponse a été, jusqu'alors, le fruit d'à coups et de réformes inabouties. Il en est résulté une inadaptation de l'offre à la demande de services et un partage peu lisible des responsabilités en matière d'autorité organisatrice. En effet, l'Etat détient ce rôle pour la desserte ferroviaire régionale et la SNCF s'est vue confier, selon des normes et des objectifs particulièrement vagues, le soin d'être l'opérateur de ce transport. Un service dit de référence a été défini et les régions ont été appelées à assurer un financement complémentaire pour les prestations qu'elles souhaitaient voir offrir dans leur ressort territorial.

Plus d'une décennie après, l'évolution géographique et démographique a eu raison du lien ténu qui liait la réalité et ce service de référence. Il s'en est suivi quasiment partout une stagnation ou un recul de l'utilisation du train comme moyen de transport régional. Cet état de fait a été le reflet d'une offre inadaptée, tant au niveau des horaires, des cadencements, que de la qualité de l'accueil dans les gares comme dans les trains.

Une première réponse sur la nécessité de réformer en profondeur ce système est venue de la LOTI, qui a prévu, à son article 22, que l'organisation des liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports, faisait l'objet de conventions entre la SNCF et les régions. Sur la base de ce principe de conventionnement, un partenariat fructueux a commencé à se développer entre les deux partenaires. Ce système a constitué le premier engagement des régions dans le domaine ferroviaire.

L'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu d'aller plus loin : après une phase d'expérimentation, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional seraient définies dans une loi, transférant ces compétences aux régions.

Une expérimentation s'est engagée, d'abord dans six régions volontaires, en 1997. Il s'est agit des régions Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, bientôt rejointes par la région Limousin, afin d'expérimenter cette organisation dans une région rurale. Le fondement de cette expérimentation a été fixé dans l'article 15 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

Celle-ci, qui devait s'achever le 31 décembre de l'année dernière, a été prolongée de deux ans par l'article 21 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

C'est dans ce cadre que s'inscrit cette section.

Tirant les conclusions d'une expérience réussie, qui a suscité une croissance sensible des trafics dans les régions expérimentales (près de 5 % l'an, en moyenne), grâce à l'existence d'une autorité organisatrice à même de répondre à l'attente et aux besoins des usagers et de promouvoir le développement d'une offre ferroviaire régionale alliant fréquences, horaires adaptés et confort des déplacements, cette section propose de transférer à l'ensemble des régions, le 1^{er} janvier 2002, les compétences que détient l'Etat en qualité d'autorité organisatrice du transport ferroviaire régional de voyageurs.

Ce transfert de charges sera compensé par le versement par l'Etat d'une compensation annuelle indexée. Les régions conclueront chacune une convention avec la SNCF, fixant les conditions d'exploitation et de financement des services relevant de la compétence régionale. Elles pourront, pour les dessertes passant par deux régions, signer une convention avec une région limitrophe. Dans des conditions similaires, les régions frontalières pourront, le cas échéant, conclure une convention avec une autorité organisatrice de l'Etat voisin pour assurer une liaison régionale transfrontalière.

Enfin, un bilan de ce transfert sera établi au terme de cinq ans.

Votre rapporteur souscrit pleinement aux objectifs de ce projet ambitieux, qui donnera un nouveau souffle au transport ferroviaire régional des voyageurs, offrant, par là même, une solution alternative au « tout voiture » qui caractérise trop souvent les liaisons régionales en province.

Votre rapporteur tient à souligner que, dans le cadre de cette section, le Parlement est conduit à effectuer un travail d'insertion des articles du projet de loi dans les textes existants (LOTI, code général des collectivités territoriales...) afin de rendre lisible pour tous les dispositions relatives à la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs.

Il s'interroge sur ce transfert de compétences.

Article 51

Transfert des compétences ferroviaires aux régions

Cet article organise le transfert aux régions des compétences en matière d'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, tant en ce qui concerne les services ferroviaires régionaux de voyageurs que les services routiers qui peuvent leur être substitués.

Le *premier alinéa* de cet article précise que ces compétences viennent s'ajouter, à partir du 1^{er} janvier 2002, à celles qu'exercent déjà les régions en tant qu'autorités organisatrices de services routiers réguliers non urbains, visés à l'article 29 de la LOTI.

Ce transfert de compétences concerne l'ensemble des régions françaises, à l'exclusion de l'Ile-de-France et de la Corse. Dans le premier cas, l'autorité organisatrice est le Syndicat des transports parisiens (qui se dénommera à l'avenir Syndicat des transports d'Ile-de-France) ; pour la Corse, l'article L. 4424-26 du code général des collectivités territoriales précise déjà que cette collectivité territoriale est substituée à l'Etat dans les droits et obligations de celui-ci, concernant l'exploitation des transports ferroviaires.

Le *deuxième alinéa* de cet article indique, par défaut, le champ de compétences de la région. Sont exclus des services transférés les grandes lignes qui constituent des services d'intérêt national, ainsi que les services internationaux pour lesquels l'Etat détient la compétence d'autorité organisatrice.

La rédaction retenue exclut enfin les services ferroviaires de voyageurs effectués sur les lignes secondaires d'intérêt général qui ne font pas partie du réseau ferré national : il s'agit de quelques lignes concédées, d'importance marginale, comme Nice-Digne. Enfin, la région n'a compétence que pour les services de voyageurs, ce qui exclut le fret, qui n'a que peu de pertinence en desserte régionale. Elle a, en revanche, compétence pour les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires régionaux de voyages (*troisième alinéa*).

L'*avant-dernier alinéa* de cet article indique que la région dispose, en tant qu'autorité organisatrice, de l'ensemble des compétences qui s'attachent à cette responsabilité. C'est ainsi elle qui fixe, sur l'ensemble de l'espace régional, le contenu du service, décide des dessertes, de la qualité du service et de l'information des usagers.

La région est également compétente en matière de tarif. Il sera cependant nécessaire qu'en accord entre l'Etat et la région, une cohérence tarifaire soit maintenue sur une même desserte, qu'elle relève de la région ou d'un tronçon de desserte nationale. Ainsi, un équilibre devra être établi en partenariat pour respecter tout à la fois les exigences contradictoires de cohérence du réseau, d'unicité de tarif et de libre administration des régions.

La région devra organiser le service public de transport régional de voyageurs dans le respect du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs, défini au I de l'article 14-1 de la LOTI, ainsi que du schéma régional de transport visé au II du même article.

L'article 51 du projet rappelle que la région fixe le contenu du service public de transport dont elle a la responsabilité, dans le respect des compétences des départements (transport routier non-urbain de personnes, notamment transports scolaires), ainsi que des communes et de leurs groupements (transport urbain, notamment). Enfin, la région doit respecter la cohérence du système ferroviaire.

Il convient de préciser que les tarifs sociaux (familles nombreuses, élèves-étudiants, apprentis...), continueront à être fixés par l'Etat, qui compense leur coût par une dotation spécifique versée à la SNCF. Le coût annuel de cette mesure est de l'ordre de 1,9 milliard de francs par an, dont environ 1 milliard pour les transports régionaux. Après le transfert de compétences, la SNCF portera cette subvention au compte de chacune des régions, avec laquelle elle aura passé une convention.

Bien entendu, cette mesure n'est pas exclusive d'autres offres tarifaires que la région souhaiterait proposer aux usagers ; dans ce cas, elle assumera la charge des mesures qu'elle pourra décider.

Le *dernier alinéa* de cet article précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions de son application.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement du rapporteur insérant cet article dans la loi n° 821153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (**amendement n° 262**). Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand. A l'issue d'une discussion, à laquelle ont participé MM. André Lajoinie, président, Jean-Jacques Filleul, Christian Estrosi et Patrick Rimbert, rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. Gilbert Biessy, modifié sur proposition du rapporteur et de M. Jean-Jacques Filleul, sur l'importance de préserver l'unité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant (**amendement n° 263**). Deux amendements du rapporteur et de M. Jean-Jacques Filleul sont en conséquence devenus sans objet.

La commission a ensuite *adopté*, après les interventions du rapporteur ainsi que de MM. Jean-Marc Nudant, Jean-Jacques Filleul, Christian Estrosi et Jean Proriol, un amendement du rapporteur visant à assurer une cohérence des tarifications ferroviaires nationale et régionales (**amendement n° 264**).

Elle a *rejeté* après l'intervention de **M. Christian Estrosi** un amendement de M. Jean-Michel Marchand puis un amendement de M. Jean Proriol.

La commission a *adopté* l'article 51 *ainsi modifié*.

Article additionnel avant l'article 52

Extension des conditions de prélèvement du versement transports

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Michel Marchand, modifiant la rédaction de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre à l'ensemble des communes et de leurs établissements publics compétents pour l'organisation des transports urbains la possibilité de percevoir un versement transports. Le rapporteur a proposé un sous-amendement précisant que cette faculté n'était ouverte qu'au sein d'un périmètre de transports urbains, qui a été *adopté*, ainsi que l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 265**).

Article 52

Compensation financière de la part de l'Etat

Cet article prévoit que l'Etat compensera financièrement aux régions les charges qu'il leur transfère du fait de l'attribution des compétences d'autorité organisatrice de transport.

Cette compensation prendra effet dès le 1^{er} janvier 2002, dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'accroissement net de charges résultant du transfert de compétences effectué entre l'Etat et les régions sera accompagné du transfert concomitant de celui-là à celles-ci des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent ainsi la compensation intégrale des charges transférées.

Le deuxième alinéa de cet article précise que cette compensation sera prise en compte dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions. Elle sera constituée des mêmes éléments que ceux alloués actuellement aux régions expérimentales, c'est-à-dire du montant assurant l'exploitation des services transférés et de la dotation annuelle complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés.

L'un des problèmes qui pourrait, semble-t-il, se poser quant à l'évolution de la charge d'exploitation, est lié aux conséquences pour les régions, d'une augmentation des péages d'infrastructure versés au Réseau ferré de France par le transporteur. Toutefois, il convient de rappeler, d'une part, que le barème de ces péages est fixé par arrêté du ministre chargé des transports et, d'autre part, que l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, qui s'applique en l'espèce, dispose que toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée.

Pour la première année d'exercice, soit 2002, il est prévu que le montant de la compensation sera établi sur la référence de l'année 2000. Les comptes d'exploitation de la SNCF pour les services régionaux devraient être disponibles, selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, en mai ou juin 2001. Il est particulièrement important que ces

comptes soient transparents et certifiés. Tout paraît mis en œuvre pour atteindre cet objectif. En outre, un audit est actuellement en cours, sur les méthodes et les résultats. Sa responsabilité est partagée entre l'Etat, les régions et la SNCF.

Le montant total de la compensation pour 2002 sera alors revalorisé en appliquant les taux de croissance de la DGF pour 2001 et 2002. Cette compensation évoluera ensuite selon les mêmes critères, pour les années ultérieures.

Votre rapporteur tient à souligner que, s'agissant du calcul de la compensation, celle-ci devrait, selon toute vraisemblance, équilibrer le coût du service à la date du transfert de compétence. Il semble, toutefois, que rien n'ait malheureusement été prévu dans les dotations que devra verser l'Etat pour financer la remise à niveau des gares d'intérêt régional.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant cet article dans le code général des collectivités territoriales (**amendement n° 266**). Elle a ensuite *rejeté*, après l'intervention de M. Christian Estrosi, quatre amendements de M. Jean Proriol. La commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Jean-Jacques Filleul indiquant que la compensation du transfert des compétences incluait une dotation annuelle finançant la mise à niveau des gares relevant du service régional. (**amendement n° 267**)

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que la compensation pouvait faire l'objet d'une révision si des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques aux transports ont une incidence sur l'équilibre de la convention entre les régions et la SNCF (**amendement n° 268**).

La commission a ensuite, après les interventions de MM. Jean-Jacques Filleul, Christian Estrosi, Jean Proriol et André Lajoinie, président, *adopté* un amendement de M. Gilbert Biessy permettant aux régions volontaires de se voir attribuer les compétences d'autorité organisatrice de transport ferroviaire dès le 1^{er} janvier 2001 (**amendement n° 269**).

Elle a *adopté* l'article 52 ainsi modifié .

Article 53

Convention SNCF-région

Cet article pose le principe de la passation d'une convention entre la région, autorité organisatrice, et la SNCF, exploitant des services de transport ferroviaire, pour définir les conditions de financement et d'exploitation des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

Le contenu qui devra être inscrit dans cette convention, ainsi que les modalités de règlement des litiges entre la SNCF et la région, liés à son élaboration, à son application et à son renouvellement, est renvoyé à un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, le troisième alinéa de cet article prévoit qu'une procédure d'inscription d'office au budget de la région sera mise en œuvre en cas d'absence de convention dans une région. Dans ce cas, le préfet de région pourra inscrire d'office cette dépense, au profit de la SNCF, dans la limite du montant de la compensation que versera l'Etat à la région pour l'exploitation des services transférés. Ainsi, le préfet de région ne pourra pas notamment inscrire d'office au budget de la région le financement d'un renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés.

Cette solution paraît équilibrée, car elle ne met nullement la région en position difficile pour négocier la convention qu'elle devra conclure avec la SNCF : en cas de désaccord entre les deux parties, de fait, les dotations de l'Etat en faveur du service ferroviaire régional de voyageurs ne feront que transiter par le budget de la région, avant être reversées pour un montant identique à la SNCF. Pour des motifs rédactionnels, cette disposition est renvoyée à un article additionnel après l'article 53.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de cet article, d'une part, l'insérant dans la LOTI, d'autre part, confiant au ministre chargé des transports la compétence pour trancher les litiges qui pourraient survenir entre la SNCF et les régions à propos de l'attribution des sillons ferroviaires (**amendement n° 270**). En conséquence, deux amendements de M. Gilbert Biessy ainsi qu'un amendement de M. Jean Proriol et un amendement de M. Jean-Jacques Filleul sont devenus sans objet.

La commission a *adopté* l'article 53 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 53

Procédure d'inscription d'office

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant dans le code général des collectivités territoriales la disposition du projet de loi prévoyant qu'en l'absence de convention entre la région et la SNCF, le préfet de région peut mettre en œuvre une procédure d'inscription d'office au budget de la région des dépenses afférentes au fonctionnement du service régional ferroviaire (**amendement n° 271**).

Après l'article 53

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Proriol.

Article 54

Conventions entre régions

Cet article permet à une région de conclure, pour assurer une liaison qui se prolonge au-delà de son ressort territorial, une convention avec une région limitrophe, ou une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin pour l'organisation des services régionaux transfrontaliers.

La rédaction retenue ne permet pas en revanche à plusieurs régions de s'associer pour concurrencer la SNCF sur une desserte nationale, ou à des régions frontalières d'offrir un service international. Rappelons tout d'abord que ces compétences ne sont pas transférées aux régions, mais relèvent toujours de la compétence de l'Etat en tant qu'autorité organisatrice de transport. Cette disposition est d'ailleurs explicitement rappelée au deuxième alinéa de l'article 51 du présent projet de loi.

En outre, une convention ne pourra réunir que deux régions limitrophes et pas plus. En cas de desserte régionale qui nécessite un passage aux trois ressorts territoriaux A, B et C, il sera alors nécessaire de conclure deux conventions A + B et B + C pour relier les trois régions, dans le respect de la notion de service ferroviaire régional de voyageurs. Il en ira de même pour les liaisons régionales transfrontalières.

Des conventions associant deux régions existent déjà. Ainsi, entre les deux régions expérimentales Centre et Pays de la Loire, une liaison interrégionale « Interloire » relie Nantes, Tours et Orléans. Au niveau régional transfrontalier, des lignes existent également, reliant par exemple la Lorraine et le Luxembourg, le Nord-Pas-de-Calais et la Belgique, ou encore Sarreguemines et Sarrebrück entre la France et l'Allemagne.

Afin d'alléger les procédures, le deuxième alinéa de l'article permet qu'une seule des régions partenaires d'une liaison interrégionale soit chargée de conclure la convention d'exploitation particulière de ce service, avec l'exploitant de transport. Le dernier alinéa de cet article, précise également, s'agissant de convention transfrontalière, qu'en cas d'absence d'autorité organisatrice de transport dans l'Etat voisin, la région peut alors demander à la SNCF, de conclure la convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin, pour l'organisation du service transfrontalier. Cette disposition vise particulièrement les liaisons régionales entre la France et la Belgique.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement du rapporteur insérant cet article dans la LOTI (**amendement n° 272**), ainsi qu'un amendement de précision du même auteur (**amendement n° 273**). Elle a également *adopté*, après l'adoption d'un sous-amendement du rapporteur, un amendement de M. Gilbert Biessy clarifiant le partage des compétences entre l'Etat et les régions, s'agissant de l'organisation du transport ferroviaire (**amendement n° 274**).

Puis elle a *adopté* l'article 54 *ainsi modifié*.

Article 55

Convention entre autorités organisatrices de transport

Cet article, qui fait suite au dispositif mis en place au sein du nouvel article 30-1 de la LOTI (article 41 du projet de loi, relatif à la coopération entre autorités organisatrices de transport pour la desserte périurbaine) permet, en l'absence de l'existence d'un syndicat mixte entre un département et une région tel que prévu à l'article 30-1 précité, à une région de passer une convention avec une autorité organisatrice de transport.

Cette convention aura pour objet de coordonner l'organisation de services de transports qui relèvent de leurs compétences respectives. Cela devrait notamment permettre le développement de projets tram/train reliant, sans rupture de charge, les centres d'agglomération au tram périurbain.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant cet article dans la LOTI (**amendement n° 275**). Après avoir *rejeté* un amendement de M. Eric Doligé et après l'intervention de M. Jean-Marc Nudant, la commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux départements d'assurer des dessertes périurbaines, même en l'absence d'un syndicat mixte associant département et région (**amendement n° 276**).

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement n° 32 de M. Pierre Micaux, ainsi qu'un amendement de M. Jean Proriot, puis elle a *adopté* l'article 55 *ainsi modifié*.

Article 56

Rapport au Parlement

Cet article prévoit qu'un bilan de l'application du transfert de compétences aux régions de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs sera présenté par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de cinq ans.

On peut relever que, ne prenant pas pour point de départ le 1^{er} janvier 2002, date du transfert de compétence à l'ensemble des régions, mais la date d'entrée en vigueur de la loi, soit, selon toute vraisemblance, le courant de l'année 2000, ce bilan tirera également les conséquences de la fin de la phase de l'expérimentation en cours dans les sept régions concernées.

La commission a adopté un amendement du rapporteur *supprimant* cet article (**amendement n° 277**), afin de reporter les dispositions qu'il envisage à la fin de la présente section.

Article 57

Coordination

Tirant les conséquences de l'extension du transfert de compétence en matière ferroviaire à l'ensemble des régions continentales de province, cet article vise à pérenniser la neutralité financière de ce transfert au regard du fonds de correction des déséquilibres régionaux, dans la limite de la compensation versée par l'Etat. Il s'agit ainsi d'étendre le dispositif mis en place par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 (instituant Réseau ferré de

France), au sein de l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales au profit des régions expérimentales.

Tout en partageant le souci exprimé par cet article, votre rapporteur en propose cependant une nouvelle rédaction, afin de maintenir l'effectivité de ce dispositif au profit des régions bénéficiaires pour la période s'étalant de l'entrée en vigueur de la présente loi, jusqu'à la généralisation du transfert de compétences le 1^{er} janvier 2002.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 278**) insérant cet article dans le code général des collectivités territoriales et réparant une erreur du projet de loi, qui supprimait la base légale de la compensation financière aux régions expérimentales pour la période située entre l'entrée en vigueur de la présente loi et le 1^{er} janvier 2002.

Puis la commission a *adopté* l'article 57 *ainsi modifié*.

Article 58

(article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)

Consultation des collectivités territoriales sur l'évolution des services ferroviaires non transférés

Cet article adapte l'article 22 de la LOTI en ce qui concerne l'organisation des consultations entre l'Etat, la SNCF et les collectivités territoriales.

Le *premier alinéa* de la nouvelle rédaction de l'article 22 de la LOTI reprend le contenu des dispositions existantes, en tenant compte de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation du réseau ferroviaire, depuis la création de Réseau ferré de France. Avant le transfert au 1^{er} janvier 2002 de la compétence ferroviaire aux régions, il reste ainsi prévu que des conventions passées entre les régions et la SNCF visent l'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional des transports. Celui-ci est établi par le conseil régional, après avis des départements et des autorités organisatrices des transports urbains.

Le *deuxième alinéa* du nouvel article 22 de la LOTI précise, dans les conditions de la nouvelle répartition des compétences entre autorités organisatrices du transport ferroviaire, que les régions doivent être consultées sur les modifications de la consistance de services assurés par la

SNCF autres que les services d'intérêt régional (c'est-à-dire les services d'intérêt national et les services internationaux).

Les *troisième* et *quatrième alinéas*, tirant les conséquences de la régionalisation ainsi que de la séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation du réseau ferroviaire, reprennent les dispositions existantes, prévoyant que les départements et communes concernés doivent être consultés sur les projets de suppression ou de création de la desserte d'un itinéraire ou d'un point d'arrêt par un service de transport d'intérêt national ou par un service régional de voyageurs.

Après le retrait d'un amendement de M. Gilbert Biessy, la commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, l'un de conséquence (**amendement n° 279**), l'autre précisant les cas dans lesquels les départements et communes concernés sont consultés sur les modifications de desserte ferroviaire (**amendement n° 280**).

La commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Gilbert Biessy. Puis elle a *adopté* l'article 58 ainsi modifié .

Article additionnel après l'article 58

Comités locaux des transports

La commission a *adopté* un amendement de M. Gilbert Biessy insérant un *article additionnel* prévoyant que les comités départementaux et régionaux des transports sont consultés sur l'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional (**amendement n° 281**).

Article 59

Coordination

Cet article abroge, à compter du transfert de compétences le 1^{er} janvier 2002, le système de conventionnement en vigueur entre les régions et la SNCF, prévu au premier alinéa de l'article 22 de la LOTI.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la commission a *adopté* l'article 59 ainsi modifié (**amendement n° 282**).

Article additionnel après l'article 59

Rapport au Parlement

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant à la fin de cette section le contenu de l'article prévoyant que le Gouvernement déposera au Parlement un bilan du transfert, par l'Etat, aux régions, de compétences en matière ferroviaire (**amendement n° 283**).

Après l'article 59

La commission a *rejeté* un amendement de M. Gilbert Biessy.

TITRE IV

ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIEE ET DE QUALITE

Article 60

Objectifs et moyens de la politique du logement

Cet article modifie et élargit le contenu des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation.

Article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation

Objectifs de la politique du logement

L'article L. 301-1, dans sa rédaction issue de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, indique que la politique d'aide au logement a pour objet « de favoriser la satisfaction des besoins en logements, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants tout en laissant subsister un effort de leur part. »

Son troisième alinéa précise que la politique d'aide au logement doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine et sa diversité, soit de nature à assurer la liberté de choix du mode d'habitation.

Le **paragraphe I** de la nouvelle rédaction de l'article L. 301-1 fusionne les premier et troisième alinéas du texte actuel. A cette occasion, apparaît la notion de « diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale ».

Le **paragraphe II** nouveau, insère, au sein même du code de la construction et de l'habitation, les termes de l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. En écho à la deuxième phrase du onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. » –, prévoit que toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la

collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver cet élargissement du domaine reconnu à la politique du logement.

Il convient néanmoins de reconnaître que la notion de « logement décent » n'est pas sans soulever de sérieuses difficultés de définition. Celle-ci apparaît éminemment relative – car liée à l'appréciation concrète de l'adéquation du logement aux besoins de ses occupants – et ne saurait se résoudre à une simple donnée de conformité sanitaire : le même appartement, qui apparaît convenable pour un célibataire, semblera inapproprié à une famille nombreuse.

Votre rapporteur souhaite ici rappeler que le droit à un logement « décent » est un principe dont la valeur constitutionnelle a été reconnue : dans sa décision n° 94-359 DC *Loi relative à la diversité de l'habitat* du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel indique ainsi « qu'il ressort du préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle » et « qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle ».

Un groupe de travail constitué au sein du Conseil national de l'habitat (CNH) se penche actuellement sur le contenu d'une telle notion. Quatre caractéristiques principales pourraient le caractériser :

– le logement décent doit assurer la *sécurité matérielle* de ses habitants, tant sur le plan du bâti (stabilité et solidité des murs, charpentes, toitures, planchers etc.) que sur celui de l'alimentation en électricité et, le cas échéant, en gaz ;

– le logement décent doit assurer un *confort de vie minimal* : équipements sanitaires élémentaires garantissant l'intimité ; dispositif de chauffage correspondant aux habitudes et nécessités locales ; réseau électrique permettant une utilisation normale de l'éclairage et des appareils ménagers ; eaux chaude et froide courantes, avec une pression et un débit suffisants et un système d'évacuation des eaux usées ; surface habitable minimale (16 m² pour deux personnes, augmentés de 9 m² par personne supplémentaire dans la limite de 70 m²) ;

– le logement décent doit assurer la *protection de la santé* de ses occupants : étanchéité à l'air et à l'eau des parois horizontales et verticales, menuiseries, plafonds sous toitures et conduits ; absence de substance

dangereuse dans les matériaux au contact direct ou indirect des occupants (amiante, plomb etc.) ; possibilité d'aérer et éclairer par la lumière les pièces principales afin d'assurer le bon usage du logement et la conservation du bâtiment ; possibilité de ventiler la cuisine et les équipements sanitaires ;

– enfin, le logement décent est *dans un état conforme à l'usage pour lequel il est fait* : en d'autres termes, il est en état normal d'usage et de réparations autres que locatives.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch (**amendement n° 284**) précisant que la politique du logement a pour objectif la promotion de la qualité de l'habitat durable. Elle a *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu, puis celle-ci a retiré un amendement ainsi que M. Alain Cacheux.

Article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation

Moyens de la politique du logement

L'article L. 301-2 nouveau dresse une liste des moyens sur lesquels repose la politique d'aide au logement. Il s'agit ainsi :

– des aides publiques à l'investissement en faveur du logement locatif – par exemple, sous forme de prêts conventionnés ou de prêts locatifs à usage social (PLUS) –, de la construction neuve de logements, de l'acquisition avec amélioration de logements existants et des opérations de restructuration urbaine. Le texte ajoute que les aides sont majorées lorsque les logements servent à l'intégration de personnes rencontrant des difficultés particulières, ce qui est d'ores et déjà le cas pour les prêts locatifs aidés d'insertion (PLA-I) ;

– des aides publiques, accordées sous condition de ressources, aux personnes accédant à la propriété de leur logement, sous forme d'avances remboursables sans intérêt – le dispositif visé est celui du prêt à 0 %-ministère du logement (PTZ) – et de prêts d'accession sociale à taux réduit – il s'agit du prêt à l'accession sociale (PAS) ;

– des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants réalisés par les propriétaires bailleurs, dans le parc locatif social et dans le parc privé, ainsi que par les propriétaires occupants ;

– des aides publiques à l'investissement pour les logements locatifs privés soumis à des conditions de loyer encadré et destinés à des personnes sous condition de ressources ;

– des aides personnelles au logement versées aux locataires ou propriétaires accédants sous condition de ressources.

La commission a *adopté* trois amendements de précision présentés par le rapporteur (**amendements n^{os} 285, 286 et 287**).

Après avoir *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand relatif aux foyers de travailleurs migrants, la commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux affirmant la nécessité de développer les outils d'une meilleure connaissance des marchés locaux de l'habitat et d'articuler les objectifs en matière de logements avec la planification Etat-régions (**amendement n^o 288**).

Elle a également *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux tendant à la création de comités régionaux de l'habitat à titre expérimental et ayant pour objet de déterminer les priorités de l'action régionale en matière d'habitat (**amendement n^o 289**).

La commission a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 60

Maintien de l'aide personnalisée au logement en cas de résiliation judiciaire du bail

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant un article L. 315-16 (nouveau) au sein du code de la construction et de l'habitation relatif au maintien de l'aide personnalisée au logement dans l'hypothèse d'une résiliation judiciaire du bail pour défaut de paiement (**amendement n^o 290**).

Article additionnel après l'article 60

Rapport d'évaluation des besoins en matière de logement

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant la présentation par le gouvernement d'un rapport triennal sur l'évaluation des besoins en matière de logement (**amendement n^o 291**).

Article additionnel après l'article 60

Activités d'utilité sociale en matière de logement

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant un article L. 301-2-1 au sein du code de la construction et de l'habitation relatif à la reconnaissance des activités d'utilité sociale réalisées par des associations, des unions d'économie sociale ou des organismes sans but lucratif (**amendement n° 292**).

Après l'article 60

Deux amendements de M. Michel Vaxès, l'un proposant l'institution d'un certificat d'habitabilité et de confort délivré par un organisme de certification agréé, l'autre relatif aux normes minimales d'habitat décent ont été retirés et un amendement de M. Jean-Marie Morisset *rejeté*.

Section 1

Le logement social

Article 61

Statut et pérennité du logement social

Article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation

Missions des organismes d'habitations à loyer modéré

L'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation dresse la liste des organismes d'habitation à loyer modéré. Il s'agit des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, des sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré, des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et des fondations d'habitations à loyer modéré.

La nouvelle rédaction de cet article ajoute deux alinéas à la fin de cet article.

Le premier indique qu'au titre du « service d'intérêt général que constituent la construction, l'acquisition, l'attribution et la gestion de logements locatifs destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds », les organismes d'habitation à loyer modéré bénéficient d'aides de l'État, sous forme d'allègements fiscaux ou d'aides spécifiques.

Le second alinéa ajoute que les organismes d'habitation à loyer modéré contribuent, dans le cadre de leurs compétences, à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 301-1 commenté ci-dessus.

Ces ajouts visent à satisfaire le souhait des organismes d'habitations à loyer modéré, de voir mieux reconnu leur rôle pivot en matière de politique du logement et d'opérations de restructuration urbaine.

COMPETENCES DES ORGANISMES D'HABITATIONS A LOYER MODERE COMME OPERATEURS URBAINS
(Toutes activités hors locatif et fonction de prêteur)

Sauf mention contraire, les références sont celles du code de la construction et de l'habitation.

Activités	Textes de référence	Commentaires
1) Equipements d'accompagnement Accessoirement à des ensembles d'habitation à caractère social : « des locaux à usage commun et toutes constructions nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles ».	L. 411-1, dernier alinéa Tous organismes d'HLM	Cette compétence « accessoire » permet notamment de réaliser certains équipements publics pour le compte des collectivités locales ou des équipements d'activités privées (locaux commerciaux). Hors des quartiers des logements sociaux, elle ne permet pas de réaliser certains équipements pour lesquels les organismes d'HLM sont pourtant fréquemment sollicités (locaux et habitations des services d'incendie, gendarmerie etc.)
2) Aménagement « ... réaliser pour leur compte, avec l'accord de la ou des collectivités intéressées, ou pour le compte de tiers toutes les interventions foncières ou opération d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme... »	OPAC : L. 421-1, 2 ^{ème} alinéa, 1 ^{er} tiret SA d'HLM : L. 422-2 et statuts, point 3-10 et 11 SCP d'HLM : statuts, point 3, 1 ^{er} (4 ^{ème} tiret) et 2 (3 ^{ème} tiret) SACI : L. 422-4-III et statuts, point 3I, 5 ^{ème} et II, 3 ^{ème}	– L'aménagement pour compte de tiers par une S.A. d'HLM doit avoir été préalablement autorisé par le préfet (R. 422-4) – La fonction d'aménageur des coopératives se limite aux lotissements et aux aménagements de terrains pour leurs membres Remarque : dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, la notion d'aménagement doit comporter un certain degré de complexité et d'étendue. Ainsi, la simple réalisation d'un équipement urbain – fût-il public (école, théâtre...) – ne constitue pas une opération d'aménagement. – Les OPAH définies à l'article L. 303-1 ne sont pas des opérations d'aménagement du code de l'urbanisme – Pour compte propre, l'aménagement ne peut s'exercer que dans le cadre général de l'article L. 411-1 – <i>i.e.</i>, en vue de réaliser du logement social et ses équipements « accessoires ». – Pour compte de tiers, l'aménagement peut viser tout type de fonctions (habitats, activités commerciales ou industrielles etc.) mais en tant que constructeur l'organisme ne pourra réaliser que du logement social et équipements

		« accessoires »	
3) Restructuration urbaine « ... comprend toutes opérations ou actions ou tous aménagements ou équipements de nature à favoriser une politique de développement social urbain telle que définie à l'article 1 ^{er} de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 ... peut inclure des actions d'insertion professionnelle ou sociale... »	OPAC : L. 300-4 du code de l'urbanisme S.A. d'HLM : L. 422-2, 3 ^{ème} alinéa SCP HLM : Néant SACI : Néant	« accessoires » – La référence à l'article 1 ^{er} de la loi du 14 novembre 1996 (« lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et (...) favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé ») paraît réserver ce type d'action aux ZUS – La généralité des termes de la loi ouvre a priori sur toutes natures d'interventions et au bénéfice de tous acteurs – L'article R. 421-4-6 ^e définit les opérations (villages de vacances, caravanage, camping etc.) – L'article R. 421-4-1 limite les maîtres d'ouvrage bénéficiaires (collectivités locales, organismes d'économie sociale et comités d'entreprise) ainsi que les financements accessibles	
4) Hébergements de loisirs « réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale en assurant, le cas échéant, l'ensemble des tâches incombant au maître d'ouvrage. Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions de financement... »	OPAC : L. 421-1, 2 ^{ème} alinéa, 8 ^{ème} tiret, R. 421-4 (6 ^e) et R. 421-4 (1 ^e) S.A. d'HLM : L. 422-2, avant dernier alinéa et statuts, point 3-14 SCP HLM : statuts, point 3, 1 ^e , 5 ^{ème} tiret SACI : L. 422-4, II, c et statuts, points 3, I, 6 ^{ème}		
5°) Assistance à la maîtrise d'ouvrage publique Loi "MOP", article 4 : « peuvent seuls se voir confier, dans les limites de leurs compétences, les attributions définies à l'article précédent » (divers mandats pour le compte du maître d'ouvrage public)	Loi MOP, article 1 ^{er} et 4 OPAC : pas de renvoi explicite à la loi MOP S.A. d'HLM, statuts, point 3-12, SCP HLM : statuts, point 3, 2 ^e , 7 ^e alinéa SACI : Néant	– Les OPAC ou offices étant eux-mêmes des maîtres d'ouvrage public au sens de la loi MOP, ils sont de plein droit autorisés à agir sous mandat d'un autre maître d'ouvrage public – La référence aux « limites de leurs compétences » renvoie au logement social en général et aux équipements d'accompagnement évoqués au point 1 du tableau. Ainsi, tout équipement public « nécessaire à la vie économique et sociale de ces ensembles » peut y être légalement réalisé. Le mandat pour un même équipement, hors d'un quartier d'habitat social, serait en revanche illégal.	

6°) Autres prestations de service au bénéfice des MO publics – « Gérer des immeubles à usage principal d'habitation appartenant à des organismes relevant des deux premiers secteurs locatifs... » (notamment Etat et collectivités locales) – « Pour le compte de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, réaliser et assurer l'entretien des constructions liées à l'habitat »	OPAC : L. 421-1, 2^{ème} alinéa, 3^{ème} tiret et 4^{ème} alinéa, 2^{ème} tiret S.A. d'HLM : statuts, point 3-1 SCP HLM : Néant SACI : Néant	Les statuts des S.A. ne visent que les « habitations ... reçues en gestion dans les conditions du livre III et IV du code de la construction et de l'habitation » (logement social)
7°) Interventions sur le parc privé « Avec l'accord du maire de la commune et du représentant de l'Etat... gérer en qualité d'administrateur de biens... des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement » « ... Prendre à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques dans les conditions fixées par les articles L. 441-1 et suivants »	OPAC : L. 421-1 (deux derniers alinéas) S.A. d'HLM : L. 422-2 (antépénultième et dernier alinéa) SCP HLM : L. 422-3 (6^{ème} alinéa, 5^{ème} et avant dernier alinéa) SACI : statuts, point 3, I, 8-3 (copropriétés dégradées uniquement)	– Loi Meyer : accord du maire – communes comportant plus de 20 % de logements sociaux – vacance de plus de 2 ans – attribution sous plafonds de ressources – loyers sous plafonds – possibilité de travaux sous mandat du propriétaire Remarque : les OPAC ont en principe compétence pour être prestataires de service sur tout immeuble à usage principal d'habitation (L. 421-1, 2^{ème} alinéa, 4^{ème} tiret) : resté lettre morte faute de mesures réglementaires d'application (R. 421-1, 5^{ème})
8°) Accession sociale à la propriété (promotion) Construire, acquérir, améliorer, aménager, assainir, réparer et gérer en vue de la location et de l'accèsion à la propriété dans les conditions prévues par les livres III et IV du code de la construction et de l'habitation ... » (statuts des S.A.)	OPAC : R. 421-4 (1°) S.A. d'HLM : statuts, point 3-2 SCP HLM : L. 422-3, 2^{ème} et 3^{ème} + statuts types SACI : L. 422-II, a + d (prestations de services) + statuts types	S.A. : S'y ajoute : – Création et prestations de services à SCI d'accèsion – Prestation de services à emprunteurs, organismes d'HLM ou filiales de ceux-ci Coop : S'y ajoute : – Prestation de services à personnes physiques et sociétés de construction – Gérer des SCC et des SCLA – Restauration, agrandissement, amélioration des immeubles à usage d'habitation de ses membres

Article L. 411-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Transfert des logements sociaux

Cet article prévoit que les logements construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré et destinés à des personnes dont les ressources sont inférieures à des plafonds demeurent soumis, même lorsqu'ils font l'objet d'un transfert de propriété, à des règles d'attribution sous condition de ressources et des minima et maxima de loyer fixés par l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le droit au maintien dans les lieux dont bénéficient les locataires des organismes d'habitations à loyer modéré, demeure applicable aux locataires des logements ainsi cédés. Il en est de même des dispositions de l'article 115 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

L'article L. 411-3 sanctionne par la nullité de plein droit, tout acte transférant la propriété ou la jouissance conclu sans mentionner ces dispositions – ou en violation de celles-ci. L'action en nullité pourrait être engagée par tout intéressé – notamment le locataire qui voit son loyer augmenter par suite de la mutation – dans les cinq ans de l'acte ou être demandée par l'autorité administrative.

Ces dispositions protectrices ne trouveraient toutefois pas à s'appliquer dans plusieurs cas :

- – lorsque le logement est occupé et vendu à son locataire (art. L. 443-11, al. 1^{er} du code de la construction et de l'habitation), lorsque la vente porte sur un logement vacant (id., al. 3) ou lorsque la vente de logements vacants vise à assurer l'équilibre économique et social d'un ou plusieurs ensembles d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés particulières (id., al. 5) ⁽²³⁾;
- – lorsque les logements ont été construits dans le cadre d'un bail à construction ou d'un bail emphytéotique, après l'expiration de ce bail ;

⁽²³⁾ Selon les informations transmises par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DHUHC), le nombre de logements sociaux vendus en 1998 (hors logements-foyers) s'élève à 5 825 logements – dont 2 560 logements individuels et 3 265 logements collectifs. En ce qui concerne les organismes d'habitations à loyer modéré (offices et sociétés anonymes), ces chiffres s'élèvent respectivement à 5 549 logements – dont 2 408 logements individuels et 3 141 logements collectifs. Quant aux sociétés d'économie mixte, 276 logements ont été vendus en 1998 – dont 152 logements individuels et 124 logements collectifs.

- – lorsqu'un office public d'aménagement et de construction (OPAC) prend à bail des logements vacants pour les donner en sous-location à des personnes physiques (art. L. 421-1, al. 13) ;
- – lorsqu'une société anonyme coopérative de production d'habitations à loyer modéré réalise, pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré, des prestations de services pour des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale de ces organismes (art. L. 422-3, al. 7).
- Les dispositions proposées sont profondément dérogatoires au droit commun et à la règle selon laquelle « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (art. 544 du code civil).
- Leur bien-fondé apparaît néanmoins incontestable : de telles servitudes constituent la contrepartie naturelle du régime privilégié au moyen duquel l'habitat social a été financé – c'est-à-dire, *in fine*, l'appel au prélèvement fiscal.
- Il n'est toutefois pas certain que quelque porosité ne subsiste pas dans le dispositif proposé. Dans l'hypothèse où le logement est occupé et vendu à son locataire, on voit en effet mal comment sa cession à un tiers pourrait ne pas échapper aux dispositions de l'article L. 4143. La question se pose également si les logements sont cédés à une société d'économie mixte, puis revendus par cette dernière au terme de leur conventionnement à des opérateurs privés. Il en est de même dans l'hypothèse d'une liquidation judiciaire de certains organismes d'habitations à loyer modéré.⁽²⁴⁾

⁽²⁴⁾ Le rapport de MM. Gilles Rouques et Gérard Delli au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, relatif à l'administration provisoire des organismes d'habitations à loyer modéré (29 juillet 1998), rappelle opportunément qu'en cas de liquidation ou de cession judiciaires, les logements sociaux appartenant à une société anonyme d'habitations à loyer modéré peuvent être cédés à n'importe quel tiers – et non pas uniquement à d'autres organismes d'habitations à loyer modéré ou à des sociétés d'économie mixte.

Les articles L. 443-7 à L. 443-155 du code de la construction et de l'habitation ne fixent en effet que les conditions d'aliénation volontaire des logements par un organisme d'habitations à loyer modéré.

En cas de réalisation judiciaire de l'actif d'une société anonyme d'habitations à loyer modéré en liquidation, la cession des logements s'opère selon les règles de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 (art. 152 et 154) et d'un décret du 27 décembre 1985. En d'autres termes, cette cession a lieu selon les formes de la saisie immobilière par mise aux enchères publiques : chacun peut se porter acquéreur et rien n'impose au juge commissaire de se limiter à rechercher une cession amiable avec un organisme d'habitations à loyer modéré ou avec une société d'économie mixte, car le tribunal doit faire prévaloir l'intérêt des créanciers.

Dès lors, le maintien du régime juridique de la location en HLM – conditions d'attribution, droit des locataires au maintien dans les lieux, plafonnement administratif du loyer, etc. – n'est aucunement garanti.

- Par ailleurs, le texte apparaît suffisamment précis sur les pouvoirs du juge, dont l'article L. 411-3, al. 4 dit « [qu'il] peut, le cas échéant d'office ou à la demande de l'autorité administrative, ordonner la réaffectation des lieux à leur usage antérieur » : rien n'est en effet précisé sur le délai dans lequel sa saisine doit intervenir.

Article L. 411-4 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Pérennité des conventions

L'éligibilité à l'aide personnalisée au logement de la plupart des logements cités à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation est subordonnée à l'engagement du bailleur de respecter certaines obligations définies par décret et précisées par des conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III de ce code.

L'article L. 411-4 nouveau prévoit qu'à la date de cessation d'effet d'une convention prévue à l'article L. 351-2 précité et portant sur des logements appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré, l'ensemble des dispositions du chapitre unique du titre I du livre IV du code de la construction et de l'habitation (art. L. 411-1 à L. 411-4) sont applicables à ces logements.

La commission a *adopté* un amendement de rédaction globale de l'article 61 de Mme Janine Jambu (art. L. 411-2 à L. 4145 du code de la construction et de l'habitation). Cet amendement introduit la notion de service public à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Il pérennise l'activité des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion et celle des filiales de la société civile immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (**amendement n° 293**).

Sont en conséquence devenus sans objet :

– un amendement de M. Jean-Marc Nudant et un amendement de M. Philippe Decaudin proposant d'inscrire l'accession à la propriété au sein des missions d'intérêt général exercées par les organismes d'habitations à loyer modéré ;

– deux amendements de Mme Janine Jambu de même objet mais soumettant de telles activités d'accession à la propriété à un encadrement en garantissant le caractère social ;

– un amendement du rapporteur imposant aux constructeurs sociaux de rendre régulièrement compte aux collectivités territoriales sur le territoire desquelles ils interviennent, des objectifs et résultats de leur action ;

– deux amendements de M. Jean Proriot de suppression de cet article et de suppression des minima et maxima de loyer fixés par l'autorité administrative ;

– quatre amendements du rapporteur indiquant que le locataire est en droit de saisir le juge d'une demande tendant à la réaffectation des lieux à leur usage antérieur, précisant que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas à l'expiration d'un bail emphytéotique lorsque celui-ci prévoit que le propriétaire du terrain devient propriétaire des constructions et corrigeant des références de renvoi.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur insérant à la fin de cet article un *article L. 411-6 (nouveau)* ouvrant la possibilité de mettre en place des conventions entre l'Etat et l'union regroupant les organismes d'habitations à loyer modéré, aux fins de favoriser la réalisation des objectifs définis à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation (**amendement n° 294**). Un amendement de M. Alain Cacheux a été retiré.

La commission a ensuite *adopté* l'article 61 *ainsi modifié*.

Article 62

Statut des offices publics d'habitations à loyer modéré

La commission a *adopté* un amendement de rectification de décompte d'alinéas présenté par le rapporteur (**amendement n° 295**).

Article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation

Compétences des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM)

L'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation dresse la liste des activités susceptibles d'être exercées par les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC). Celle-ci comprend notamment :

- – la réalisation, pour compte propre ou pour le compte de tiers, de toutes les interventions foncières ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme ;
- – la réalisation d'opérations répondant aux conditions prévues par les articles L. 351-2 (logements éligibles à l'aide personnalisée au logement) et L. 411-1 – « habitations collectives ou individuelles, urbaines ou rurales, répondant aux caractéristiques techniques et de prix de revient déterminées par décision administrative et destinées aux personnes et aux familles de ressources modestes » – du code de la construction et de l'habitation et la gestion des immeubles faisant l'objet de ces opérations ;
- – la gestion d'immeubles à usage principal d'habitation appartenant à des organismes relevant des deux premiers secteurs locatifs définis par l'article 37 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 ⁽²⁵⁾ ou à des organismes sans but lucratif, ainsi que des immeubles réalisés par l'ensemble de ces organismes en vue de l'accession à la propriété ;
- – la réalisation, en qualité de prestataire de services, d'opérations portant sur tout immeuble à usage principal d'habitation ;
- – l'acquisition et la location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'État dans le département, des hôtels meublés ou non et destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté.

Le projet de loi ajoute à la liste des activités ci-dessus rappelée, celle de prestataire en matière d'accession sociale à la propriété. En d'autres termes, les OPAC se voient reconnaître la possibilité de réaliser, ou d'acquérir puis améliorer, des logements « destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative » en vue de leur vente à titre de résidences

⁽²⁵⁾ L'article 37 de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 – dite « loi Quilliot » – a été abrogé par l'article 55 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Il prévoyait la négociation d'accords collectifs de location – dans le cadre d'un ou plusieurs secteurs locatifs, au sein de la commission nationale des rapports locatifs ou de chaque commission départementale des rapports collectifs – puis leur conclusion, pour un même secteur locatif, entre une ou plusieurs organisations de bailleurs et de locataires représentées à la commission nationale, ou entre une ou plusieurs organisations départementales de bailleurs et de locataires, représentées à la commission départementale. Il distinguait, à cette fin, quatre secteurs locatifs :

1. Logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, ainsi que ceux appartenant aux collectivités locales et gérés par lesdits organismes ;
2. Logements appartenant aux sociétés d'économie mixte et aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la caisse des dépôts et consignations, logements appartenant à l'Etat, aux collectivités locales ainsi qu'aux établissements publics autres que ceux mentionnés à l'alinéa ci-dessous et logements appartenant à des bailleurs personnes morales à vocation sociale définis par décret en Conseil d'Etat ;
3. Logements appartenant aux entreprises d'assurances, aux sociétés immobilières créées en application de l'ordonnance n° 58-876 du 24 septembre 1958 relative aux sociétés immobilières conventionnées, aux sociétés immobilières d'investissement créées en application de la loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière, aux établissements bancaires et de crédit et aux filiales de ces organismes autres que celles mentionnées aux deux alinéas ci-dessus ;
4. Logements appartenant aux autres catégories de bailleurs.

principales, « lorsque une offre satisfaisante de ces logements n'est pas assurée dans un îlot, un quartier ou dans le cadre d'une opération d'aménagement ».

Ces dispositions ne constituent pas une réelle novation juridique, dans la mesure où l'article R. 421-4 du code de la construction et de l'habitation autorise d'ores et déjà les OPAC à réaliser, en vue de la location ou de l'accession à la propriété, des opérations de construction, acquisition, aménagement ou gestion d'habitations collectives ou individuelles répondant à des caractéristiques techniques et de prix de revient déterminées par décision administrative et destinées aux personnes et familles de ressources modestes (art. L. 411-1). Il s'agit donc, en écho à une demande ancienne de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM), de donner une base légale plus nette à une pratique déjà existante.

Mais les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé attestent que la perspective de voir certains organismes publics d'habitations à loyer modéré se développer dans le secteur de l'accession sociale à la propriété, suscite l'inquiétude des professionnels de l'immobilier privé – comme l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles (UNCMI) ou la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC).

Il convient ici de rappeler que le projet de loi impose le respect de règles suffisamment strictes pour éviter qu'apparaisse une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur privé :

- – les opérations projetées doivent présenter un caractère social : ce caractère social – et le risque spécifique qui s'y attache – résultent de la référence explicite aux ressources « modestes » des acheteurs et de la mention de prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative ;
- – elles ne peuvent constituer qu'une fraction limitée de l'activité de ces organismes : l'article L. 453-2, al. 2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation – *cf.* observations sous l'article 68 – impose que les engagements financiers y afférents n'excèdent pas, par rapport au total des engagements financiers, un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ;
- – elles supposent enfin la carence manifeste de l'initiative privée, puisqu'elles n'interviennent que « lorsqu'une offre satisfaisante [de] logements n'est pas assurée dans un îlot,

un quartier ou dans le cadre d'une opération d'aménagement ».

La commission a *rejeté* un amendement de suppression du plafonnement des prix de vente présenté par M. Jean Proriol et *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch précisant que les opérations visées à l'article L. 421-1 doivent répondre aux objectifs du renouvellement urbain (**amendement n° 296**). Elle a également *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu complétant le III de cet article relatif à la création d'offices publics d'habitations à loyer modéré (**amendement n° 297**).

Deux amendements de Mme Janine Jambu ont été retirés.

Article L. 421-2 du code de la construction et de l'habitation

Création et transfert des offices publics d'aménagement et de construction

L'article L. 421-2 du code de la construction et de l'habitation se borne aujourd'hui à indiquer que les offices publics d'aménagement et de construction sont créés par décret en Conseil d'Etat.

La nouvelle rédaction de cet article modifie substantiellement le régime juridique de la création et de la transformation de ces offices.

Le premier alinéa pose le principe selon lequel la création d'un office public repose d'abord sur une initiative locale. Cette initiative résulte de demandes d'un ou plusieurs conseils municipaux, d'un ou plusieurs conseils généraux ou de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat.

Par ailleurs, le recours à un décret simple, au lieu et place du décret en Conseil d'Etat, constitue un allègement de la contrainte réglementaire.

Le deuxième alinéa apporte une solution au problème du changement de collectivité territoriale – ou d'établissement public de coopération intercommunale – de rattachement de ces offices, ainsi qu'à ceux de leur changement d'appellation et de la fusion de plusieurs établissements publics d'habitations à loyer modéré. Symétriquement aux règles nouvelles adoptées pour la création des offices, de telles opérations sont effectuées sur demande concordante des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Article L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation

Création et transfert des offices publics d'habitations à loyer modéré

Le deuxième alinéa de l'article L. 421-4 du code de la construction et de l'habitation dispose aujourd'hui que les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) sont créés par décret en Conseil d'État « à la demande soit d'un conseil municipal, soit des conseils municipaux de communes ayant à cet effet constitué un syndicat (...), soit d'un conseil général, soit d'un établissement public groupant des collectivités locales. »

La nouvelle rédaction de ce deuxième alinéa aligne le régime des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) sur celui des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) en matière de changement de collectivité territoriale ou d'établissement public de coopération intercommunale de rattachement, de changement d'appellation ainsi que de fusion de plusieurs offices publics. Ces opérations sont effectuées sur demandes concordantes des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements concernés, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

La commission a *adopté* l'article 62 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 62

Affiliation des offices publics d'aménagement et de construction à des centres de gestion agréés

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant un *article additionnel* après l'article 62. Celui-ci modifie la rédaction de l'article 15 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, relatif à l'affiliation des offices publics d'aménagement et de construction à des centres de gestion agréés (**amendement n° 298**).

Article additionnel après l'article 62

Statut des personnels des OPAC ayant la qualité de fonctionnaires

La commission a *adopté* un amendement insérant un *article additionnel* complétant l'article 120 de la loi n° 8453 du 26 janvier 1984

précitée, relatif au maintien des possibilités d'avancement des personnels des OPAC qui ont la qualité de fonctionnaires (**amendement n° 300**).

Article 63

**Compétence et administration provisoire
des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré**

Les paragraphes I, II, III et IV de cet article modifient respectivement les articles L. 422-2, L. 422-7, L. 422-8 du code de l'urbanisme et introduisent un article L. 422-8-1 nouveau.

Article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation

**Activité d'accession sociale des sociétés anonymes
d'habitations à loyer modéré**

Cet article dresse la liste des compétences que peuvent exercer les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré. Outre la réalisation, dans les conditions fixées par leurs statuts, des opérations prévues à l'article L. 411-1, elles ont également pour objet :

– la réalisation de toutes les opérations d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, soit pour leur compte avec l'accord de la ou des collectivités locales concernées, soit pour le compte de tiers lorsqu'elles ont été agréées à cet effet ;

– la réalisation, pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré, de prestations de services afférentes à des missions rentrant dans l'objet social et la compétence territoriale desdits organismes et des organismes prestataires ;

– l'acquisition et la location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté.

Le paragraphe I de cet article, d'une rédaction identique à celle du § I de l'article 62, ajoute à la liste des missions des sociétés anonymes celle de « réaliser ou acquérir et améliorer, en vue de leur vente à titre de résidences principales, des logements destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative, lorsque une offre satisfaisante de ces logements n'est pas assurée dans un îlot, un quartier ou dans le cadre d'une opération d'aménagement. »

Après avoir *adopté* un amendement de rectification de référence présenté par le rapporteur (**amendement n° 301**), la commission a *rejeté* un amendement de suppression de la référence à des prix maxima de vente présenté par M. Jean Proriol.

Elle a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch précisant que la compétence des sociétés anonymes d'HLM en matière d'accession à la propriété doit s'exercer dans des zones répondant aux objectifs du renouvellement urbain (**amendement n° 302**) et *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu satisfait par un amendement précédent.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Marc Nudant et Mme Odile Saugues incluant l'activité des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré dans le dispositif de garantie et de prix de revient maximum prévu par le projet de loi en matière de maîtrise d'ouvrage destinée à l'accession à la propriété.

Article L. 422-7 du code de la construction et de l'habitation

Sanction des fautes de gestion

L'article L. 422-7 du code de la construction et de l'habitation traite des mécanismes de sanction en cas d'irrégularités graves, de faute grave dans la gestion ou de carence du conseil d'administration ou du directoire et du conseil de surveillance d'une société d'habitations à loyer modéré ou de crédit immobilier. La lecture d'arrêtés récents du ministre chargé du logement, portant suspension du conseil d'administration de telles sociétés anonymes et nomination d'un administrateur provisoire, donne une idée de la nature de ces comportements fautifs :

- – opérations hors objet social : construction de bureaux, d'un parking public ;
- – insincérité des comptes, qui majorent artificiellement les résultats présentés ;
- – irrégularités dans la passation des marchés : absence de constitution de la commission d'appel d'offre et conclusion du marché par entente directe, en violation de l'article 48, § II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ;
- – abus de biens sociaux.

Dans cette hypothèse, il est prévu que le ministre chargé de la construction et de l'habitation peut, après avoir entendu les observations de la société ou celle-ci ayant été dûment appelée à les présenter, prononcer sa dissolution et nommer un liquidateur.

La nouvelle rédaction proposée de cet article présente l'avantage d'introduire une gradation dans l'échelle des sanctions puisque dans ces mêmes cas, l'autorité administrative – c'est-à-dire le ministre – peut décider :

- – de retirer à l'organisme, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, la possibilité d'exercer une ou plusieurs de ses compétences ;
- – de révoquer un ou plusieurs membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou du directoire. Cette révocation peut être assortie d'une interdiction de participer au conseil d'administration, au conseil de surveillance ou au directoire d'un organisme d'habitations à loyer modéré pendant une durée qui ne peut excéder dix ans ;
- – de dissoudre l'organisme et nommer un liquidateur.

Cette procédure de sanction respecte le principe du contradictoire. Préalablement au prononcé de ces mesures, l'organisme – et, le cas échéant, les personnes susceptibles d'être personnellement concernées – doivent être mises en mesure de présenter leurs observations dans le délai d'un mois. Les décisions prises sont ensuite communiquées au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et au directoire de l'organisme, dès sa plus proche réunion.

Article L. 422-8 du code de la construction et de l'habitation

Nomination d'un administrateur provisoire en cas de carence

L'article L. 422-8 du code de la construction et de l'habitation dispose que, dans les cas prévus à l'article L. 422-7, le ministre chargé du logement peut se borner à suspendre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance et le directoire – ou ce dernier seulement – par arrêté motivé, et nommer un administrateur provisoire auquel est transféré, de plein droit, l'ensemble des pouvoirs du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et du directoire pour la continuation des opérations en cours.

Son deuxième alinéa dispose que la mission de l'administrateur provisoire prend fin soit à la désignation d'un nouveau conseil d'administration ou d'un nouveau conseil de surveillance par l'assemblée générale réunie au plus tard avant l'expiration d'un délai d'un an, renouvelable une fois à dater de la décision ministérielle ; soit, à défaut de cette désignation, à la nomination d'un liquidateur par le ministre chargé de la construction et de l'habitation.

L'expérience montre que l'administration provisoire peut néanmoins se trouver mise en échec par une décision de l'assemblée générale. Tel est le cas si cette dernière réplique à la suspension du conseil d'administration par le ministre, par la désignation immédiate d'un nouveau conseil.

La nouvelle rédaction de ce deuxième alinéa introduit donc un certain nombre de règles destinées à protéger l'action de l'administrateur provisoire :

- – pendant la durée de l'administration provisoire (un an renouvelable une fois à compter de la décision ministérielle) et par dérogation aux dispositions des articles 180, 215 et 274 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ⁽²⁶⁾, toute augmentation ou réduction du capital social ou toute cession d'action est soumise à l'agrément de l'administrateur provisoire, à peine de nullité ;
- – lorsque la société fait l'objet d'un plan de redressement approuvé par le conseil d'administration de la caisse de garantie du logement locatif social, l'administrateur provisoire peut soumettre à l'assemblée générale extraordinaire, tout projet d'augmentation du capital social rendu nécessaire par le plan de redressement. En cas de refus de l'assemblée générale extraordinaire, la décision de procéder à l'augmentation de capital est prise par le conseil d'administration de la caisse de garantie du logement locatif social ;

⁽²⁶⁾ Le § I de l'article 180 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996, dispose que « L'assemblée générale extraordinaire est seule compétente pour décider, sur le rapport du conseil d'administration ou du directoire, selon le cas, une augmentation de capital. Celle-ci s'effectue par l'émission de valeurs mobilières donnant accès, immédiat ou à terme, à une quotité du capital de la société. », alors que ses § 6 et 7 édictent respectivement qu'est réputée non écrite toute clause statutaire conférant au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, le pouvoir de décider l'augmentation de capital, et que les décisions prises en violation des dispositions du présent article sont nulles.

L'article 215 de cette loi, modifié en dernier lieu par l'article 41 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, fixe la règle selon laquelle « La réduction du capital est autorisée ou décidée par l'assemblée générale extraordinaire, qui peut déléguer au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, tous pouvoirs pour la réaliser. En aucun cas, elle ne peut porter atteinte à l'égalité des actionnaires. »

Enfin, son article 274 – modifié en dernier lieu par l'article 30 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 – dispose que « Sauf en cas de succession, de liquidation de communauté de biens entre époux, ou de cession, soit à un conjoint, soit à un ascendant ou à un descendant, la cession d'actions à un tiers, à quelque titre que ce soit, peut être soumise à l'agrément de la société par une clause des statuts. »

- – pendant la durée de l'administration provisoire, l'assemblée générale ne peut désigner un nouveau conseil d'administration ou conseil de surveillance. A l'issue de la mission de l'administrateur provisoire, il est procédé soit à la désignation d'un nouveau conseil d'administration ou conseil de surveillance par l'assemblée générale soit à la dissolution de la société dans les modalités prévues à l'article L. 422-7.

Article L. 422-8-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Cession de capital

Cet article dispose que, pendant la durée des opérations de liquidation consécutives à une dissolution prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 422-7, toute opération portant sur le capital de la société ou toute cession d'action est soumise à l'agrément du liquidateur, à peine de nullité.

Lorsque l'assemblée générale extraordinaire a refusé une cession d'actif proposée par le liquidateur, celui-ci ne peut procéder à cette cession qu'après autorisation de l'autorité administrative.

La commission a ensuite *adopté* l'article 63 *ainsi modifié*.

Après l'article 63

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Marc Nudant et Mme Odile Saugues modifiant le régime d'autorisation des sociétés coopératives d'HLM et leur permettant d'intervenir dans des opérations d'aménagement urbain.

Article 64

(article L. 442-9 du code de la construction et de l'habitation)

**Mise en gérance d'immeubles
appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré**

L'article L. 442-9 du code de la construction et de l'habitation dispose aujourd'hui que, sauf autorisation administrative particulière, les

offices et sociétés d'habitations à loyer modéré ne peuvent mettre leurs immeubles en gérance.

Le projet de loi complète cet article en indiquant que lorsque la gérance d'un ou plusieurs immeubles est confiée à un autre organisme d'habitations à loyer modéré ou à une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux, le gérant peut bénéficier de toutes les délégations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Cette nouvelle disposition répond à une attente ancienne des organismes d'habitations à loyer modéré. Dans le cadre d'une politique globale d'aménagement ou de réhabilitation d'un îlot ou d'un quartier, elle doit permettre à l'organisme qui n'y détiendrait que quelques unités d'habitation, d'en déléguer la gestion à l'opérateur principalement impliqué. Il n'est pas exclu qu'elle puisse également favoriser, à terme, un regroupement des patrimoines territoriaux des offices.

Votre rapporteur ne peut toutefois qu'exprimer une certaine perplexité devant cet article du projet de loi, portant sur la forme comme sur le fond.

Sur la forme, la juxtaposition d'un premier alinéa soulignant que la mise en gérance est « interdite sauf autorisation administrative particulière » et d'un second alinéa indiquant que le gérant bénéficie « de toutes les délégations nécessaires à l'accomplissement de sa mission » n'apparaît pas des plus heureuses.

Sur le fond, la rédaction proposée est des plus imprécises. Jusqu'à quelles limites s'étendent ainsi les « délégations nécessaires à l'accomplissement de [la] mission » du gérant ? S'il paraît intuitif d'y inclure la réalisation des travaux d'entretien et la perception des loyers, faut-il également y incorporer les attributions de logement ?

Par ailleurs, cette gérance soulève des questions juridiques non négligeables auxquelles le texte n'apporte pas de véritables réponses.

Chacun sait que les régimes financier et comptable des opérateurs du logement social sont différents selon leur statut : alors que les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) sont soumis aux règles de la comptabilité publique, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) obéissent sur ce point au droit des entreprises commerciales – sauf délibération spéciale de leur conseil d'administration (art. L. 421-1-1 du code de la construction et de l'habitation) – à l'instar des sociétés anonymes. L'application des règles de la comptabilité publique emporte obligation de

respecter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ou de ne laisser manier les avoirs que par une personne ayant qualité de comptable public. Dès lors, la délégation à tiers non soumis aux règles de cette comptabilité publique du soin de percevoir les loyers afférents à un parc de logements appartenant à un opérateur qui le serait, soulève un véritable problème – puisque le gérant se verrait dans l'instant déclaré comptable de fait par le juge financier et soumis à son contrôle.

Il en va de même en matière d'attributions ou de passation des marchés. Alors que les OPHLM et les OPAC sont soumis, à l'instar des collectivités territoriales, au respect du code des marchés publics, les sociétés anonymes ne sont astreintes qu'au respect des *principes* de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques – dite « loi Sapin » – à travers les articles L. 433-1 et R. 433-5 et suiv. du code de la construction et de l'habitation. Ces dernières bénéficient donc d'obligations allégées en matière de seuil des marchés obligeant à faire appel public à la concurrence ou d'étendue des consultations. Le transfert au gérant du soin d'opérer la passation des marchés insuffisamment encadré fait alors planer sur ceux-ci la menace constante de la contestation contentieuse.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur autorisant les organismes d'habitations à loyer modéré à prendre en gérance des logements appartenant à des sociétés d'économie mixte de construction et de logements locatifs sociaux (**amendement n° 303**).

Elle a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 64

Attribution des logements sociaux en cas de signature d'une convention de gérance

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant *un article additionnel* complétant l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation afin de préciser que lorsqu'une convention de gérance prévue à l'article L. 442-9 inclut l'attribution de logements, le président de la commission d'attribution de l'organisme déléguant est membre de droit de la commission de l'organisme déléataire (**amendement n° 304**)

Article additionnel après l'article 64

Acquisition des logements par les locataires occupants

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant *un article additionnel* modifiant l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation afin de permettre l'acquisition de leur logement par les locataires d'un organisme d'habitations à loyer modéré dans le cadre d'un contrat de location-accession (**amendement n° 305**).

Article additionnel après l'article 64

Plafond de ressources applicable aux ventes aux locataires occupants

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant *un article additionnel* modifiant le premier alinéa de l'article L. 443-1 du code de la construction et de l'habitation afin de confier à l'autorité administrative le soin de fixer des plafonds de ressources applicables en cas de vente du logement locatif à son occupant (**amendement n° 306**).

Section 2

La solidarité entre organismes de logement social

Article 65

(article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation)

Inscription d'une hypothèque légale au bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations

Cet article modifie la rédaction et complète l'article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation, en prévoyant l'inscription d'une hypothèque légale au bénéfice de la Caisse des dépôts et consignations sur les immeubles locatifs sociaux faisant l'objet de ses prêts.

L'article L. 431-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'article 79 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, porte sur la garantie financière des prêts consentis aux organismes d'habitations à loyer modéré. Lorsque le paiement des annuités afférent à leur remboursement n'est pas garanti par une collectivité locale, un établissement public groupant des collectivités locales, une chambre de commerce et d'industrie ou par un engagement du fonds de garantie créé à cet effet, la créance en principal, intérêts et accessoires de l'Etat ou des établissements prêteurs qui lui sont substitués, est gagée par une hypothèque légale sur les immeubles. Cette hypothèque s'étend à l'ensemble des constructions édifiées à l'aide des prêts et aux terrains sur lesquels elles sont implantées.

La radiation de l'hypothèque est effectuée sur mainlevée de l'autorité administrative ou du représentant légal de l'établissement prêteur.

Cet article prévoit également que la caisse de garantie du logement social est subrogée, à compter du 1^{er} janvier 1986, dans l'hypothèque prise par les sociétés de crédit immobilier comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées jusqu'à cette date par la caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré. La Caisse des dépôts et consignations est subrogée dans l'hypothèque prise par ces sociétés comme garantie des prêts qu'elles consentent au moyen des avances accordées par cette caisse.

Le **paragraphe I** de cet article complète le dernier alinéa de l'article L. 431-1 en précisant qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi,

aucune nouvelle inscription d'hypothèque légale ne peut être demandée au profit du fonds de garantie.

Le **paragraphe II** ajoute un alinéa à cet article. Il prévoit que lorsqu'elle consent un prêt pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements locatifs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations peut inscrire, en garantie de sa créance en principal, intérêts et accessoires, une hypothèque légale sur les immeubles faisant l'objet du prêt.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 66

TITRE V

CONTROLE, REDRESSEMENT DES ORGANISMES ET GARANTIE DE L'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIETE

(article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation)

Contrôle des organismes

L'article L. 451-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés civiles constituées sous l'égide de sociétés de crédit immobilier et les sociétés coopératives de construction bénéficiant de prêts accordés dans le cadre de la législation sur les habitations à loyer modéré sont soumis au contrôle de l'administration.

Il en est de même des sociétés coopératives de construction, des sociétés de bains-douches agréées, des sociétés et unions de sociétés mutualistes et des associations reconnues d'utilité publiques (livre IV, titre III, chap. II, art. L. 432-1 et suiv.) en ce qui concerne les opérations pour lesquelles ils ont obtenu un prêt de l'Etat, de la Caisse de prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré ou de la Caisse des dépôts et consignations en application du 3° de l'article L. 351-2.

Ce contrôle porte également sur les groupements d'intérêt économique constitués en application de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967, qui comprennent au moins un organisme d'habitations à loyer modéré parmi leurs membres.

Le **paragraphe I** de cet article adapte l'intitulé du titre V du livre IV du code de la construction et de l'habitation.

Le **paragraphe II** modifie et complète la rédaction de l'article L. 451-1.

La nouvelle rédaction de son deuxième alinéa prévoit que tout organisme – quel qu'en soit le statut – exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux est soumis au contrôle de l'administration concernant ces logements, lorsque ceux-ci ont bénéficié d'une subvention, d'un prêt aidé, réglementé par l'Etat ou conventionné ou encore d'un avantage fiscal lié à leur caractère de logement social. Pour les besoins de ce contrôle, l'administration peut obtenir de l'organisme contrôlé – dans l'hypothèse où il exerce d'autres activités – communication de tout document se rapportant à ces activités.

Cette formulation très générale doit permettre d'assujettir désormais au contrôle les sociétés d'économie mixte et les associations intermédiaires œuvrant dans le domaine de la construction ou de la gestion de logements sociaux. Elle est si large qu'elle fait même craindre à certains qu'y soit inclus l'avantage fiscal lié à « l'amortissement Besson » (art. 96 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, art. 31, I, 1° *e*) et *g*) du code général des impôts).

Il est ensuite proposé de compléter cet article L. 451-1 par cinq alinéas supplémentaires détaillant :

- le contenu du contrôle opéré par l'administration : vérifier l'emploi « conforme à leur objet » des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat ; s'assurer du respect par les organismes contrôlés des dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur mission de construction et de gestion du logement social ; procéder à une évaluation d'ensemble de l'activité consacrée à cette mission dans ses aspects administratifs, techniques, sociaux, comptables et financiers ;

- les modalités de ce contrôle : recours à des fonctionnaires habilités à cet effet de façon permanente ou temporaire par décision de l'autorité ministérielle ; règles de procédure visant à garantir le respect des droits de la défense – avertissement de l'organisme contrôlé, assistance d'un conseil, horaires d'accès aux locaux, communication du rapport préliminaire à l'intéressé ;

- les conséquences de ce contrôle, c'est-à-dire la possibilité de mettre en demeure l'organisme contrôlé de procéder, dans un délai déterminé, à la rectification des irrégularités ou carences constatées.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à la volonté de mieux contrôler l'emploi conforme à leur objet des fonds du logement social, issus du prélèvement fiscal et expression de la solidarité nationale. La question se trouve néanmoins posée de la nécessité d'un encadrement procédural aussi méticuleux, alors que ce dispositif participe de missions qu'exercent traditionnellement les corps de contrôle de l'administration comme l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ou la mission d'inspection du logement social (MILOS).

Pour justifier cette rédaction, le Gouvernement fait valoir la nécessité de tenir compte des évolutions jurisprudentielles et du contrôle désormais rigoureux de la Cour européenne des droits de l'homme sur le respect des droits de la défense. Par ailleurs, il est vrai que la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle de la sécurité sanitaires des produits destinés à l'homme, a d'ores et déjà mis en place une procédure similaire au profit des médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique, inspecteurs des affaires sanitaires et sociales et ingénieurs d'études sanitaires (art. L. 795-1 du code de la santé publique).

Un amendement de M. Jean-Michel Marchand a été *rejeté*, puis la commission a *adopté* un amendement du rapporteur imposant que le rapport d'inspection définitif inclue les observations de l'organisme contrôlé (**amendement n° 307**).

Article L. 451-2-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Sanctions applicables aux organismes défaillants

Le **paragraphe IV** de cet article abroge le deuxième alinéa de l'article L. 451-2, qui sanctionne d'une amende de 60 000 francs tout refus de communication des documents demandés par l'administration.

Aux lieu et place de cette disposition, le **paragraphe V** de cet article introduit un article L. 451-2-1 nouveau.

Son premier alinéa porte à 100 000 francs le montant de l'amende encourue en cas d'obstacle délibéré au contrôle de l'administration. La nouvelle rédaction élargit donc le champ des comportements susceptibles d'être incriminés, puisque le « refus de communication » des documents n'est qu'une modalité particulière d'un comportement visant à « faire obstacle au contrôle de l'administration ». En contrepartie, la condamnation à l'amende ne peut désormais intervenir qu'après mise en demeure demeurée infructueuse.

Le deuxième alinéa porte sur les sanctions encourues sur le fond, c'est-à-dire lorsque l'organisme ne respecte pas, pour un ou plusieurs logements, les règles d'attribution et d'affectation prévues par le code de la construction et de l'habitation. Dans ce cas, l'autorité administrative peut – sans préjudice de la restitution, le cas échéant, de l'aide publique – infliger une sanction pécuniaire d'un montant qui n'excède pas l'équivalent de dix-huit mois du loyer en principal du ou des logements concernés.

La commission a ensuite *adopté* l'article 66 *ainsi modifié*.

Article 67

Compétences, statut et ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social

CHAPITRE II

Caisse de garantie du logement locatif et redressement des organismes

Les dispositions relatives à la Caisse de garantie du logement social sont aujourd'hui partagées entre les articles L. 431-1 à L. 431-3 et R. 431-30 à R. 431-38 du code de la construction et de l'habitation.

Établissement public national créé par le décret n° 85-1449 du 30 décembre 1985, la Caisse de garantie du logement social (CGLS) a succédé à la Caisse des prêts aux HLM et exerce – ou a exercé – trois fonctions.

La première a été une *fonction de financement*. La CGLS a ainsi repris, à sa création, l'encours de la Caisse des prêts aux HLM – c'est-à-dire les prêts accordés au logement social entre 1966 et 1985. Cet encours a ensuite été repris par la Caisse des dépôts et consignations en trois étapes (1988, 1994 et 1995) – le transfert de 105 milliards de francs intervenu en 1995 ayant permis de reverser au budget de l'Etat 15 milliards de francs de subventions versées dans les années soixante-dix à la Caisse des prêts aux HLM et figurant au passif de la CGLS.

Cette fonction n'est donc plus exercée à l'heure actuelle.

La seconde est une *fonction de garantie*. Jusqu'au 30 décembre 1985, la garantie des prêts accordés par la Caisse des prêts aux HLM était calculée à partir de l'annuité du prêt et de la population de la commune d'implantation de l'opération : la commune garantissait 50 francs d'annuité par habitant, le fonds de garantie 90 francs d'annuité par habitant et le solde

était supporté par une collectivité de rang supérieur – généralement, le département.

Ce système, reposant largement sur le potentiel fiscal des communes, était adapté à un état du droit ne laissant aux communes qu'une liberté d'action étroite. Les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt ont rendu nécessaire une modification du système de fonctionnement des garanties.

L'article 21, § II de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, a donc réformé l'ensemble du financement du logement social. Les prêts de la Caisse des dépôts et consignations adossés aux fonds d'épargne (livret A), doivent dorénavant être garantis par un tiers qui se substitue à l'emprunteur au premier appel du créancier – en principe, une ou plusieurs collectivités locales ou chambres de commerce et d'industrie.

Il convient néanmoins de mettre en place un « prêteur en dernier ressort » car ces collectivités ou chambres consulaires peuvent refuser d'accorder leur garantie. De même, le banquier peut considérer que l'engagement de la commune ne le couvre pas suffisamment des risques supportés.

En cas de refus total ou partiel des collectivités locales d'accorder la garantie, l'organisme constructeur ne peut que solliciter celle de la CGLS. Celle-ci dispose, à cette fin, d'un fonds de garantie alimenté par la commission qu'elle perçoit sur les garanties accordées – soit 2 % du montant du capital garanti –, par une partie de la redevance versée par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte (0,06 % des encours de prêts auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour les organismes d'habitations à loyer modéré et 0,08 % pour les sociétés d'économie mixte) et par ses produits financiers.

Il reste qu'actuellement, 95 % des opérations obtiennent la garantie des collectivités locales.

La troisième fonction est celle d'*aide aux organismes en difficulté*. Jusqu'en 1985, le fonds de garantie de la Caisse de prêts aux HLM a été autorisé à consentir des avances aux bénéficiaires des prêts pour permettre à quelques organismes de faire face à des situations temporairement difficiles. Il s'agissait alors de prêts à taux privilégiés décidés au cas par cas et financés à partir des ressources du fonds de garantie.

De 1986 à 1989, la Caisse de garantie a été chargée de distribuer des aides de l'Etat aux organismes – par exemple, sous forme d'aide directe

aux organismes en difficulté ou d'allègement conjoncturel de la dette liée aux prêts locatifs aidés.

A partir de 1990, le mécanisme a été réformé et pérennisé sous forme d'une procédure d'aide au redressement, dans le cadre de plans faisant l'objet d'engagements de la part de l'ensemble des parties. Cette procédure a d'abord été financée par une dotation de 1,2 milliard de francs à la Caisse de garantie.

Cette dotation étant épuisée depuis la fin de l'année 1998, les plans de redressement sont dorénavant financés par les ressources propres de la Caisse de garantie. Toutefois, les services du ministère de l'équipement, des transports et du logement font observer que ces ressources ne sont plus à la hauteur des emplois en raison de la montée en charge de l'activité d'aide au redressement.

Devant la dégradation du ratio européen de solvabilité de la Caisse de garantie, le Gouvernement a décidé sa recapitalisation : 300 millions de francs ont ainsi été versés par l'Etat à la fin de l'année dernière et 600 millions de francs le seront par la Caisse des dépôts et consignations à la fin du premier trimestre 2000. Cet apurement de la situation financière doit être complété par l'octroi d'une ressource pérenne ajustable aux besoins. C'est l'objet de la cotisation qui figure à l'article L. 452-4 (nouveau) et est destinée à se substituer à l'actuelle redevance et à la taxe sur les surloyers.

Article L. 452-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Statut et mission de la Caisse de garantie du logement locatif social

L'article L. 452-1 reprend, au bénéfice de la nouvelle Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire applicables à l'actuelle Caisse de garantie du logement social (CGLS).

Son *premier alinéa* dispose ainsi, en écho aux dispositions de l'article R. 431-30, que la Caisse de garantie du logement locatif social (ci-après dénommée, Caisse de garantie) est un établissement public national à caractère administratif. Elle gère un fonds de garantie de prêts au logement social.

Ses *deuxième et troisième alinéas*, qui étendent des dispositions déjà présentes au dernier alinéa de l'article L. 451-3, dressent ensuite la liste des missions de la Caisse de garantie :

- contribuer, par des concours financiers, à la prévention des difficultés et au redressement des organismes d’habitations à loyer modéré et des sociétés d’économie mixte, dans le cadre de leurs interventions en matière de location sociale ;

- concourir, par ses participations aux frais de l’union et des fédérations groupant les organismes d’habitations à loyer modéré et aux frais de la fédération groupant les sociétés d’économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social, en particulier la prévention des difficultés des organismes ;

- aider des organismes agréés à développer l’information en faveur du logement social.

La commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Jean-Marc Nudant et Philippe Decaudin fusionnant la garantie des opérations d’accession sociale et celle des opérations de construction locative au sein de la Caisse de garantie du logement locatif social.

Article L. 452-2 (nouveau) du code de la construction et de l’habitation

Conseil d’administration de la Caisse de garantie du logement locatif social

L’actuelle Caisse de garantie du logement social (CGLS) est dirigée par un conseil d’administration de dix membres désignés, pour une durée de trois ans, renouvelable par arrêté du ministre chargé des finances et du ministre chargé de la construction et de l’habitation (art. R. 431-33, dans sa rédaction issue du décret n° 99-918 du 27 octobre 1999) ⁽²⁷⁾. Ce conseil élit en son sein un président parmi les représentants des organismes d’habitations à loyer modéré.

Le conseil d’administration délibère sur le budget de la caisse, sur son compte financier ainsi que sur toutes les décisions afférentes à la gestion des prêts et aux opérations du fonds de garantie. Il se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président (art. R. 431-34).

⁽²⁷⁾ *Le conseil d’administration comprend ainsi un conseiller d’Etat (ou un conseiller maître à la Cour des comptes), un inspecteur général des finances (ou un inspecteur des finances), deux représentants du ministre chargé des finances, deux représentants du ministre chargé de la construction et de l’habitation, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (ou son représentant), deux représentants des organismes d’habitations à loyer modéré (dont l’un a la qualité d’ élu local) et un représentant des sociétés d’économie mixte susceptibles de bénéficier des prêts de la caisse.*

L'article L. 452-2 reprend cette architecture d'ensemble au profit de la Caisse de garantie en lui accordant, à cette occasion, un statut d'ordre législatif.

Le nouvel article L. 452-2 se borne à indiquer que le conseil d'administration de la Caisse de garantie est composé de représentants de l'Etat, de représentants de l'union regroupant les organismes d'habitations à loyer modéré – c'est-à-dire de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM) – et de représentants de la fédération regroupant les sociétés d'économie mixte – c'est-à-dire de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM). Il est prévu que les représentants de l'Etat disposent de la majorité des sièges et les représentants des organismes d'habitations à loyer modéré de la majorité des sièges restants.

Le détail de la composition de ce conseil est renvoyé par l'article L. 452-7 *infra* à un décret en Conseil d'Etat.

Le deuxième alinéa prévoit que le conseil d'administration élit en son sein un président parmi les représentants des organismes d'habitations à loyer modéré.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant la composition du conseil d'administration de la Caisse de garantie du logement locatif social afin qu'y siègent à parité les représentants de l'Etat et ceux des constructeurs et opérateurs sociaux. Mme Janine Jambu a retiré un amendement (**amendement n° 308**).

Article L. 452-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Ressources de la caisse de garantie du logement social

Les ressources de la Caisse de garantie du logement social (CGLS) sont aujourd'hui constituées par le remboursement des prêts, les subventions et bonifications de l'Etat afférentes aux prêts qu'elle gère, le produit des redevances et celui des emprunts qu'elle contracte avec l'autorisation du ministre chargé des finances et les dons et legs.

Le tableau ci-joint présente l'évolution de l'équilibre emplois-ressources de la caisse et du fonds de garantie au cours des cinq dernières années.

L'article L. 452-3 reprend l'essentiel de cette liste. La liste des ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) comprend donc :

- les dotations en capital ou autres concours apportés par l’Etat ou la Caisse des dépôts et consignations ;
- les rémunérations perçues en contrepartie des garanties accordées au titre du fonds de garantie de prêts au logement social (art. L. 452-1) ;
- les cotisations et majorations versées en application des articles L. 452-4 et L. 452-5 ;
- les dons et legs ;
- les produits de placements et de prêts, ainsi que les reversements des concours financiers visés à l’article L. 452-1.

Tableau gestion de la redevance

Article L. 452-4 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Prélèvement sur les organismes d'habitations à loyer modéré
au profit de la Caisse de garantie du logement locatif social**

L'article L. 452-4 dispose qu'au titre de leur activité locative sociale, les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte versent, au premier trimestre de chaque année, une cotisation à la Caisse de garantie.

La cotisation a pour assiette les loyers appelés au cours du dernier exercice clos pour les logements à usage locatif et les logements foyers leur appartenant, construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat ou faisant l'objet des conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III.

Elle est réduite d'un montant proportionnel au nombre de bénéficiaires des aides prévues aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le taux de la cotisation, qui ne peut excéder 1,5 % et le montant de la réduction par allocataire sont fixés par arrêté des ministres chargés du logement et de l'économie.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que, la cotisation à la caisse de garantie a pour assiette, dans le cas des logements-foyers, l'élément de la redevance équivalent au loyer (**amendement n° 309**). Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur précisant que pour les sociétés d'économie mixte, la cotisation a pour assiette les loyers appelés au cours du dernier exercice clos (**amendement n° 310**).

Article L. 452-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Modalités de versement à la Caisse de garantie du logement locatif social
du prélèvement sur les organismes d'habitations à loyer modéré**

L'article L. 452-5 règle les modalités de perception de la cotisation visée à l'article précédent.

Il prévoit que cette cotisation « est versée spontanément à la caisse de garantie du logement locatif social par les organismes redevables, accompagnée d'une déclaration dont le modèle est fixé par l'autorité administrative. »

Elle est recouvrée et contrôlée dans les mêmes conditions que la taxe sur la valeur ajoutée.

Article L. 452-6 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Modalités d'information de la Caisse de garantie du logement locatif social

L'article L. 452-6 vise à assurer l'information de la Caisse de garantie aux fins de vérification du montant des cotisations dues.

Il est ainsi prévu que la Caisse de garantie puisse demander et obtenir de l'autorité administrative compétente et des organismes payeurs des aides visées au troisième alinéa de l'article L. 452-4, les éléments d'information nécessaires à la vérification des cotisations qui lui sont dues.

Article L. 452-7 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Dispositions diverses

L'article L. 452-7 complète les articles précédents.

Son *premier alinéa* renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application des articles précédents, c'est-à-dire notamment les conditions de gestion et de fonctionnement de la Caisse de garantie de logement locatif social, les conditions d'allocation et l'importance des contributions financières prévues au troisième alinéa de l'article L. 452-1.

Le *deuxième alinéa* diffère au 1^{er} janvier 2001 l'application des dispositions des articles L. 452-4 à L. 452-6.

La commission a *adopté* l'article 67 *ainsi modifié*.

Article 68

Garantie des opérations d'accession à la propriété

CHAPITRE III

Garantie des opérations d'accession à la propriété

Alors que le **paragraphe I** de cet article crée un chapitre III nouveau au titre V du livre IV du code de la construction et de l'habitation,

ses paragraphes II et III se bornent à tirer les conséquences des modifications introduites par le paragraphe I.

Article L. 453-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Institution d'un fonds de garantie de l'accession à la propriété

L'article L. 453-1 crée un fonds chargé de garantir les risques financiers pris par les organismes d'habitations à loyer modéré lors de la réalisation ou l'acquisition et l'amélioration de constructions, en vue de leur vente à titre de résidences principales.

Ce fonds, dénommé « Fonds pour l'accession à la propriété HLM », est géré par une société dont les actionnaires sont l'union et les fédérations groupant les organismes d'habitations à loyer modéré et le statut est approuvé par décret. Des commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration de cette société.

Les ressources du fonds proviennent des contributions versées par les actionnaires de la société de gestion et par les organismes d'habitations à loyer modéré, à l'occasion des opérations de réalisation ou d'acquisition-amélioration ci-dessus.

Deux dispositifs doivent garantir son équilibre financier :

– d'une part, la société chargée de sa gestion est appelée à émettre un avis sur les opérations engagées afin de limiter les risques encourus ;

– d'autre part, un organisme d'habitations à loyer modéré de quelque nature que ce soit ne pourra contracter un prêt pour la réalisation d'une telle opération sans avoir reçu au préalable un avis favorable de la société de gestion.

Le dernier alinéa de cet article renvoie à un décret pris après consultation du conseil d'administration de la société de gestion, le soin de fixer les règles relatives au fonctionnement administratif et financier du fonds, son mode d'alimentation, les normes de gestion destinées à garantir sa solvabilité et l'équilibre de sa structure financière et les ratios de couverture des risques.

Ce mécanisme de sécurisation ne constitue pas une réelle novation juridique et présente au contraire quelque analogie avec celui du fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS).

A titre d'illustration, il suffit de rappeler que l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation charge aujourd'hui le FGAS de

gérer, pour le compte de l'État, la garantie que celui-ci accorde aux prêts à l'accession sociale – et, depuis octobre 1995, à certains prêts à 0 %.

A l'instar du futur fonds de garantie de l'accession à la propriété, le fonds de garantie à l'accession sociale – financé par l'Etat et les établissements de crédit qui y adhèrent – n'a pas la personnalité morale et est géré par une société anonyme (SG-FGAS), dont les statuts sont approuvés par décret et au conseil d'administration de laquelle siègent deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministère des finances et un représentant du ministère du logement) avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'Etat.

La commission a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Jean-Marc Nudant et Philippe Decaudin insérant l'accession à la propriété réalisée sous plafond de prix dans le cadre du service d'intérêt général assuré par les organismes d'habitations à loyer modéré et incluant l'accession sociale à la propriété dans le périmètre couvert par le dispositif de sécurisation financière géré par la caisse de garantie.

Article L. 453-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Transparence comptable des organismes d'habitations à loyer modéré

L'article L. 453-2 édicte des règles de transparence comptable.

Le *premier alinéa* impose que chaque organisme d'habitations à loyer modéré tienne, dans ses écritures, une comptabilité distincte pour les opérations de réalisation ou d'acquisition-amélioration de constructions en vue de leur cession à titre de résidences principales.

Le *deuxième alinéa* impose que le rapport des engagements consacrés à ces activités au total des engagements financiers de l'organisme, n'excède pas un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat et variable selon la catégorie de l'organisme, la nature et l'étendue des activités.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch imposant que le nombre de logements construits dans le cadre de l'activité d'accession sociale à la propriété n'excède pas un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat (**amendement n° 311**).

Article L. 453-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Règles d'intervention des organismes d'habitations à loyer modéré
en matière de promotion immobilière**

Cet article oblige les organismes d'habitations à loyer modéré qui agissent comme promoteur des opérations définies au premier alinéa de l'article L. 453-1, à conclure un contrat de promotion immobilière.

Le contrat de promotion immobilière est un mandat d'intérêt commun par lequel une personne dite « promoteur immobilier » s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu et au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même (ou faire procéder), moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives, et financières concourant au même objet (art. 1831-1 du code civil, repris à l'art. L. 221-1 du code de la construction et de l'habitation).

Ce promoteur est garant de l'exécution des obligations mises à la charge des personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage. Sa responsabilité est notamment susceptible de se trouver engagée au titre des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination (art. 1792, 1792-1, 1792-2 et 1792-3 du code civil, repris aux art. L. 111-11 à L. 111-16 du code de la construction et de l'habitation).

Il impose également la fourniture de la garantie d'achèvement prévue au *h* de l'article L. 222-3.

Le **paragraphe II** de l'article 68 retire les organismes d'habitations à loyer modéré de la liste des opérateurs dispensés de faire application des dispositions de l'article L. 222-1 du code de la construction et de l'habitation.

De même, le **paragraphe III** de cet article retire les organismes d'habitations à loyer modéré de la liste des personnes exemptées « de fournir la garantie prévue au *h* de l'article L. 222-3 quand [elles] agissent comme promoteurs liés par un contrat de promotion immobilière, ou par l'écrit prévu aux articles L. 212-10 et L. 213-6. »

La commission a *adopté* l'article 68 *ainsi modifié*.

Article 69

**Assujettissement des sociétés d'économie mixte
des départements d'outre-mer aux dispositions nouvelles**

Le **paragraphe I** de l'article 69 applique aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer les dispositions introduites en matière de contrôle au chapitre I du titre V du livre IV du code de la construction et de l'habitation.

Article L. 472-1-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

**Assujettissement des sociétés d'économie mixte au prélèvement
en faveur de la Caisse de garantie du logement locatif social**

Le **paragraphe II** de l'article 69 insère un article nouveau au code de la construction et de l'habitation, qui assujettit les sociétés d'économie mixte à la cotisation au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) prévue à l'article L. 452-4.

La commission a *adopté* un amendement de précision présenté par le rapporteur (**amendement n° 312**), puis l'article 69 *ainsi modifié*.

Article 70

(article L. 481-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation)

Solidarité entre sociétés d'économie mixte

Cet article modifie le chapitre unique du titre VIII « Dispositions relatives aux sociétés d'économie mixte » du livre IV du code de la construction et de l'habitation afin d'y introduire les modifications organisant la solidarité entre organismes.

L'article L. 481-1-1 soumet les sociétés d'économie mixte aux règles nouvellement introduites pour les organismes d'habitations à loyer modéré. Il prévoit ainsi que « les sociétés d'économie mixte versent à la Caisse de garantie du logement locatif social la cotisation prévue à l'article L. 452-4 » et que les dispositions des articles L. 452-5 à L. 452-7 leur sont applicables.

Par ailleurs, les sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux sont soumises au contrôle de l'administration dans les conditions prévues aux articles L. 451-1, L. 451-2 et L. 451-2-1.

Elles demeurent toutefois soumises à des obligations comptables particulières fixées par le comité de la réglementation comptable. Leur activité locative sociale fait notamment l'objet d'une comptabilité distincte.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 71

Abrogation de l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts

L'article 302 *bis* ZC du code général des impôts institue une contribution annuelle sur les logements à usage locatif, qui entrent dans le champ d'application du supplément de loyer prévu à l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

Il convient de rappeler que cette contribution est due lorsque, au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition, les revenus nets imposables de l'ensemble des personnes vivant au foyer au 1^{er} janvier de l'année d'imposition excèdent de 40 % les plafonds de ressources pour l'attribution des logements sociaux prévus à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. Son tarif (par logement) est fixé à :

– 2 500 francs pour les logements situés à Paris et dans les communes limitrophes ;

– 2 100 francs pour les logements situés dans les autres communes de l'agglomération de Paris, les communes des zones d'urbanisation et des villes nouvelles de la région d'Île-de-France ;

– 1 700 francs pour les logements situés dans le reste de la région d'Île-de-France, les agglomérations et communautés urbaines de plus de cent mille habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Île-de-France ;

– 400 francs pour les logements situés dans les départements d'outre-mer et sur le reste du territoire national ;

et est majoré de 50 % (respectivement, de 100 %) pour les logements occupés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition lorsque les revenus nets imposables au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'imposition de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent de plus de 60 % (respectivement, 80 %) les plafonds.

L'article 71 du projet de loi abroge cet article du code général des impôts, en contrepartie de la cotisation instituée par l'article L. 452-4 (nouveau) au profit de la Caisse de garantie du logement locatif social.

Il prévoit également la disparition de la redevance versée par les sociétés d'économie mixte à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à compter du 31 décembre 2000.

La commission a *rejeté* un amendement présenté par Mme Janine Jambu relevant le seuil de déclenchement du supplément de loyer de solidarité puis *adopté* un amendement de précision présenté par le rapporteur (**amendement n° 313**).

La commission a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 71

Affirmation du droit à un logement décent

La commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Marcovitch relatifs à l'affirmation du droit à un logement décent et modifiant plusieurs articles du code civil, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et du code de la santé publique aux fins de rendre opposable aux bailleurs le respect de ces conditions de décence (**amendement n° 314**).

Un amendement de M. Alain Cacheux a en conséquence été retiré.

Section 3

L'insalubrité et l'état de péril

Sous section 1

Les immeubles insalubres

Il faut rappeler que, malgré une importante amélioration au cours des quinze dernières années, le parc privé de logements – soit, selon les résultats de la dernière enquête « Logement » de l'INSEE (1996), 23,3 millions de résidences principales – révèle encore des besoins importants d'amélioration du parc inconfortable et de remise à niveau des logements achevés dans les années cinquante et soixante.

Le parc de logements sans confort de base au sens de l'INSEE – c'est-à-dire n'ayant pas à la fois eau, toilettes et installations sanitaires – comprend 935 000 unités ⁽²⁸⁾ en 1996, soit environ 4 % des résidences principales (*cf.* tableau ci-dessous). L'évolution entre les cinq dernières enquêtes « Logement » (1978, 1984, 1988, 1992 et 1996) fait apparaître la très sensible régression de ce parc, qui représentait encore 26,9 % des résidences principales en 1978 (15 % en 1984, 9,6 % en 1988 et 6,2 % en 1992). Parmi eux, 388 000 sont jugés très inconfortables, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas d'eau ou d'une installation sanitaire.

(1) Ce qui exclut les logements vacants estimés dans l'enquête « Logement » de 1996 à près de 2,2 millions, dont 1,4 million construits avant 1949, dans lesquels se trouve la majorité des logements inconfortables.

ÉVOLUTION DU CONFORT DES RÉSIDENCES PRINCIPALES 1984-1996

(en milliers)

	Enquête 1984		Enquête 1988		Enquête 1992		Enquête 1996		Evolution 1984-1996
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	
Logements sans eau ou avec eau seulement	1 604	7,9	1 039	4,9	655	3,0	388	1,7	- 1 216
Logements avec eau n'ayant pas à la fois WC et installations sanitaires	1 446	7,1	1 000	4,7	714	3,2	546	2,3	- 900
Total logements « sans confort de base »	3 050	15,0	2 039	9,6	1 369	6,2	934	4,1	- 2 116
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	15,2	3 267	15,4	3 092	14,0	3 576	15,4	+ 487
Logements avec ces trois éléments de confort + le chauffage central	14 226	69,9	15 950	75,0	17 670	79,8	18 776	80,7	+ 4 550
Total des logements « confortables »	17 315	85,0	19 217	90,4	20 762	93,8	22 352	96	+ 5 037
Ensemble des rés. princ.	20 364	100	21 256	100	22 131	100	23 286	100	+ 2 922

Sont qualifiés de logements « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et secrétariat d'Etat au logement (DGuHC).

L'essentiel des logements sans confort de base a été construit avant 1949 (91 %). Ils appartiennent, dans leur majorité, à des propriétaires privés bailleurs ou occupants : 46 % d'entre eux sont ainsi occupés par leurs propriétaires, souvent des personnes âgées ou des personnes de condition modeste. Par ailleurs, les communes rurales concentrent 39 % de ces logements (*cf.* tableau ci-dessous).

LOCALISATION DES RESIDENCES PRINCIPALES « SANS CONFORT » (1996)

(effectifs en milliers)

	Communes rurales hors ZPIU	Communes rurales en ZPIU	Unités urbaines < 100 000 h.	Unités urbaines > 100 000 h.	Agglomér. parisienne	ENSEMBLE
Localisation des résidences principales	787	4 828	6 868	6 790	4 012	23 286
Localisation des résidences principales « s. confort de base »	85	283	204	206	156	934
en %	9,1 %	30,3 %	21,8 %	22,1 %	16,7 %	100 %
Part des logements sans confort par type de localisation (%)	10,8 %	5,9 %	3 %	3 %	4 %	4 %

Sont qualifiés «sans confort de base», les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.
ZPIU : zone de peuplement industriel ou urbain.

Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et secrétariat d'Etat au logement (DGUHC).

Les logements ne bénéficiant pas du « tout confort » au sens de l'INSEE – défini par la présence concomitante des trois éléments de confort (eau, installations sanitaires et WC) et du chauffage central – constituent encore 27 % des logements locatifs privés, 7 % des logements locatifs publics et 18 % des logements occupés par leurs propriétaires. Cette proportion atteint 51,5 % pour les logements soumis à la loi de 1948.

Les outils statistiques disponibles ne permettent pas d'évaluer finement la proportion du parc récent (construit dans les années soixante) nécessitant des travaux d'amélioration. Les logements collectifs du parc privé, loués ou occupés par leur propriétaire et construits entre 1949 et 1975, représentent plus de 4,7 millions d'unités. Il est probable qu'une moitié d'entre eux nécessite aujourd'hui des travaux d'amélioration.

Par ailleurs, certains logements possédant tous les éléments de confort au sens de l'INSEE, nécessitent cependant des améliorations : il s'agit alors de répondre à d'autres préoccupations telles que l'isolation thermique et phonique, l'évolution des normes de sécurité électrique ou la nécessité d'améliorer le rendement énergétique des équipements de chauffage pour la réduction des charges.

REPARTITION DES RESIDENCES PRINCIPALES PAR CATEGORIE (1996)

(effectifs en milliers)

	Logements occupés par leur propriétaire	Logements locatifs privés	Logements locatifs sociaux	Autres statuts	TOTAL
Nombre de résidences principales	12 645	4 777	4 100	1 763	23 286
% du total	54,3 %	20,5 %	17,6 %	7,6 %	100 %
Résidences principales « sans confort de base »	429	244	36	225	934
% du nombre de résidences principales	1,84 %	1,05 %	0,15 %	0,97 %	4,01 %
% dans la catégorie de logement	3,39 %	5,11 %	0,88 %	12,76 %	-
Résidences principales ayant le confort mais sans chauffage central	1 888	1 046	249	393	3 576
% du nombre de résidences principales	8,11 %	4,49 %	1,07 %	1,69 %	15,36 %
% dans la catégorie de logement	14,93 %	21,90 %	6,07 %	22,29 %	-
Résidences principales ayant le « tout confort »	10 328	3 487	3 816	1 145	18 776
% du nombre de résidences principales	44,35 %	14,97 %	16,39 %	4,92 %	80,63 %
% dans la catégorie de logement	81,68 %	73 %	93,07 %	64,95 %	-

Sont qualifiés «sans confort de base», les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

Sont qualifiés de « tout confort » les logements ayant eau, installations sanitaires, WC et chauffage central.

Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et secrétariat d'Etat au logement (DGUHC).

En matière de lutte contre l'insalubrité, les mesures proposées tendent à unifier les procédures, qu'il s'agisse d'immeubles, de groupes d'immeubles ou d'établissements insalubres :

- les modalités de notification des actes de procédures sont revues pour assurer le caractère contradictoire de la procédure tout en évitant les blocages qui existent actuellement lorsque l'adresse des propriétaires est inconnue ;

- il est donné au préfet compétence pour exécuter d'office des travaux de mise hors d'état d'habiter afin d'éviter toute nouvelle occupation des locaux après évacuation des lieux ;

- l'information des organismes publics (établissements payeurs aux aides au logement, FSL, procureur de la République...) est assurée par la transmission des arrêtés d'insalubrité ;

– enfin, il est prévu que les créances nées de l'exécution des travaux font l'objet d'une garantie de paiement grâce à l'inscription d'une hypothèque légale.

La procédure des immeubles menaçant ruine est modifiée sur les mêmes principes que l'insalubrité quant aux modalités de notification de l'arrêté de péril et la garantie de paiement des travaux exécutés d'office.

Communes aux deux législations, les dispositions relatives au relogement des occupants sont refondues. Elles posent le principe de la suspension du paiement du loyer pendant la durée de validité de l'arrêté d'insalubrité ou de péril et prévoient une obligation à la charge du propriétaire de procéder au relogement des occupants de bonne foi en cas d'interdiction définitive d'habiter ou à leur hébergement pendant la durée des travaux en cas d'interdiction temporaire.

Article 72

Procédure de déclaration d'insalubrité

Le **paragraphe I** de cet article modifie l'article L. 26 du code de la santé publique, en dépit des corrections récemment apportées par l'article 123 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Article L. 26 du code de la santé publique

Constat d'insalubrité

Issu d'une loi du 28 février 1957, l'article L. 26 institue un mécanisme d'alerte des pouvoirs publics en matière d'insalubrité des immeubles : lorsqu'un immeuble (bâti ou non, attenant ou non à la voie publique) constitue, par lui-même ou par les conditions dans lesquelles il est occupé, un danger pour la santé de ses occupants ou des voisins, le représentant de l'État – saisi par un rapport motivé du directeur départemental de la santé ou du directeur du service municipal chargé de l'hygiène de l'habitation, concluant à l'insalubrité de tout ou partie de l'habitation – est en effet tenu d'inviter dans le mois le conseil départemental d'hygiène ou la commission des logements insalubres à Paris à donner un avis (dans un délai de deux mois) sur la réalité et les causes de l'insalubrité et sur les mesures propres à y remédier.

Le critère d'insalubrité est un critère de santé publique relatif aux conditions de vie des occupants. Il ne concerne donc que les locaux ou immeubles utilisés à des fins d'habitation – quoique puissent être cependant visés les terrains ou locaux vacants créant de l'insalubrité pour les logements voisins.

L'évaluation de l'insalubrité des logements est effectuée sur la base d'une grille élaborée en 1971. Celle-ci compte vingt-deux critères, dont la cotation doit permettre de décider si l'immeuble est salubre, insalubre rémissible ou insalubre irrémédiable. Sur le plan juridique, elle ne constitue toutefois qu'un texte à valeur indicative, les juges se réservant l'appréciation de la réalité de l'insalubrité selon les circonstances de l'espèce.

Les modifications proposées de la rédaction de l'article L. 26 apparaissent au nombre de trois :

- la référence aux conditions d'*occupation* de l'immeuble est complétée par la mention des conditions de son éventuelle *exploitation* : cet ajout doit permettre de prendre en compte le problème que peut poser la présence d'un commerce de denrées périssables ou d'un établissement de restauration ;

- le directeur départemental chargé de la santé et de l'action sociale ou le directeur du service communal d'hygiène et de santé (art. L. 772, al. 2 et 3 du code de la santé publique) sont substitués comme autorités de saisine du représentant de l'État ;

- l'avis émis par les autorités de saisine se borne désormais à devoir être motivé, sans nécessairement conclure à l'insalubrité de tout ou partie de l'habitation incriminée.

La commission a tout d'abord *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Marcovitch précisant que l'insalubrité d'un immeuble d'habitation s'évalue au regard de la préservation de la santé de ses occupants actuels ou futurs (**amendement n° 315**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux permettant au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent de signaler au représentant de l'Etat l'existence d'un immeuble dangereux pour la santé de ses occupants et renforçant donc l'efficacité de la veille sanitaire (**amendement n° 316**).

Elle a également *adopté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand donnant la possibilité à tout locataire de saisir les services

déconcentrés de l'Etat de la situation d'insalubrité de son logement (**amendement n° 317**).

Elle a en conséquence *rejeté* l'amendement n° 49 de M. Léonce Deprez relatif à la définition de l'insalubrité.

Article L. 26-1 (nouveau) du code de la santé publique

Saisine du représentant de l'État par une collectivité territoriale

Le **paragraphe II** de cet article insère, après l'article L. 26 susmentionné, un article L. 26-1 élargissant les possibilités de saisine du préfet en cas d'insalubrité.

Cet article nouveau dispose en effet que lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement ou d'urbanisme lui signale qu'un immeuble, un îlot ou un groupe d'îlots est insalubre et constitue un danger pour la santé, le préfet met en œuvre la procédure prévue aux articles L. 26, L. 27 et suivants.

La commune ou l'établissement public fournit au représentant de l'État un plan parcellaire des immeubles, avec l'indication des noms des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier. Lorsque l'initiative de la commune ou de l'établissement public a pour objet de faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un îlot ou d'un groupe d'îlots, le projet d'assainissement ou d'aménagement est également fourni.

La commission a *adopté* deux amendements de M. Alain Cacheux permettant à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale de signaler la découverte ou l'existence d'un immeuble, d'un îlot ou d'un groupe d'îlots insalubres à l'occasion d'une opération ou d'une action d'aménagement et obligeant alors le représentant de l'Etat à mettre en œuvre la procédure prévue aux articles L. 26 et suivants du code de la santé publique (**amendements n°s 318 et 319**).

La commission a *adopté* l'article 72 *ainsi modifié*.

Article 73

(article L. 27 du code de la santé publique)

Procédure préalable au constat d'insalubrité

Cet article modifie substantiellement les dispositions de l'article L. 27 du code de la santé publique.

Le texte actuel, issu d'une loi du 28 février 1957, organise la consultation des propriétaires, usufruitiers, usagers et occupants préalable au prononcé de l'avis du conseil départemental d'hygiène (ci-après dénommé, conseil départemental) ou de la commission qui en tient lieu. Les intéressés, qui ont pu prendre connaissance du rapport du directeur départemental de la santé ou de son représentant, sont ainsi avisés de la réunion du conseil départemental, invités à produire d'éventuelles observations et éventuellement entendus par ce dernier.

Si l'avis du conseil départemental est contraire aux conclusions du rapport du directeur départemental de la santé, cet avis est transmis au ministre chargé de la santé, qui saisit alors le Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

Les procédures actuelles font l'objet d'observations sévères de Mme Nancy Bouché, qu'il convient de citer dans leur intégralité (p. 27) : « [Issues de] législations anciennes, extrêmement protectrices de la propriété privée, au sens le plus traditionnel du terme [et] marquées par une époque où la propriété était encore largement individuelle et fort peu collective (...), les procédures applicables sont inadaptées (...) [aux] copropriétés nombreuses, liées à des indivisions non réglées, abandons de propriété ou de lots, tutelles, curatelles, propriétaires inconnus, successions en déshérence ou non réglées etc.

« En matière d'immeubles menaçant ruine comme en matière d'insalubrité, les notifications des différents actes de la procédure sont obligatoirement effectuées individuellement à la totalité des ayants droit, sous peine de nullité de toute la procédure ; ceci est particulièrement contraignant et ne facilite pas l'action, même s'il y a urgence et ceci peut bloquer des opérations pourtant indispensables, notamment dans les copropriétés, lieux privilégiés de ces situations difficiles. Ces législations méconnaissent l'existence juridique des syndicats de copropriété et des syndics ainsi que les intérêts des occupants, non propriétaires, lesquels n'ont pas toujours connaissance des arrêtés d'insalubrité .

« Cette obligation de notification individuelle est un important facteur bloquant en la matière alors que, en matière d'expropriation comme dans d'autres législations plus modernes, les formes de notification ont été simplifiées. »

En écho à ces remarques et sans remettre en cause l'architecture d'ensemble de la procédure préalable d'information, la nouvelle rédaction de l'article L. 27 apporte plusieurs modifications et précisions :

– le délai préalable à la réunion du conseil départemental est porté de huit à trente jours ;

– à défaut de connaître l'adresse actuelle des propriétaires, des titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux ou de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux et, le cas échéant, des exploitants, la possibilité est donnée d'une notification par voie d'affichage – à la mairie de la commune ou de l'arrondissement (Paris, Lyon et Marseille) et sur la façade de l'immeuble incriminé ;

– l'avis rendu par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France doit être rendu dans les deux mois de sa saisine et se substitue à celui du conseil départemental.

La commission a *adopté* trois amendements identiques du rapporteur (**amendement n° 320**) et de M. Alain Cacheux et n° 50 de M. Léonce Deprez précisant qu'à la requête du préfet, le syndicat de copropriété est tenu de porter à sa connaissance les noms et adresses des copropriétaires, autres titulaires de droits réels immobiliers et mandataires communs des propriétaires indivis ou usufruitiers. Un amendement de Mme Janine Jambu ayant le même objet est en conséquence devenu sans objet.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand précisant que le mandataire peut être une association dont l'objet social est la défense des locataires ou du droit au logement, le rapporteur ayant observé que le droit actuel satisfaisait d'ores et déjà à cette attente.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch tendant à éviter la paralysie de l'action publique en cas de difficulté à identifier les propriétaires des immeubles insalubres (**amendement n° 321**).

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Michel Marchand prévoyant la notification de l'avis du conseil départemental d'hygiène à l'ensemble des parties, le rapporteur ayant fait observer qu'une telle obligation était de nature à multiplier les voies d'action contentieuse pour vice de forme.

La commission a ensuite *adopté* l'article 73 *ainsi modifié*.

Article 74

(article L. 28 du code de la santé publique)

Constat d'insalubrité

Cet article modifie les dispositions de l'article L. 28 du code de la santé publique, relatives au constat d'insalubrité.

Le texte actuel, issu de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, distingue deux cas, selon le caractère irrémédiable ou rémissible de l'insalubrité constatée.

Si l'avis du conseil départemental d'hygiène (ci-après dénommé, conseil départemental) – ou éventuellement du conseil supérieur d'hygiène publique de France (ci-après dénommé, conseil supérieur) – conclut à la réalité de l'insalubrité et à l'impossibilité d'y remédier, le préfet est tenu, dans un délai d'un mois :

- de prononcer l'interdiction définitive d'habiter en précisant, sur l'avis du conseil départemental ou éventuellement du conseil supérieur, si cette interdiction est immédiate ou applicable seulement au départ des occupants ;

- de prescrire toutes mesures appropriées pour mettre les locaux situés dans l'immeuble hors d'état d'être habitables au fur et à mesure de leur évacuation et du relogement décent des occupants.

Dans cette situation, l'autorité administrative a compétence liée et commettrait une illégalité en refusant de tirer les conséquences de l'avis du conseil départemental d'hygiène (Cons. d'Et., 25 nov. 1969, *Dme Vve Frère*) ;

Le représentant de l'État peut, le cas échéant, ordonner la démolition de l'immeuble.

Dans le cas où l'avis du conseil départemental conclut à la possibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet prescrit par arrêté – dans un délai d'un mois – les mesures appropriées indiquées par le conseil départemental (ou le conseil supérieur) et leur délai d'exécution. Il les assortit, le cas échéant, d'une interdiction temporaire d'habiter, qui prend fin dès la constatation de l'exécution de ces mesures par le maire ou l'autorité sanitaire.

L'enquête de la direction générale de la santé auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, totalise ainsi 288 procédures relatives à l'insalubrité en 1997 – contre 307 en 1996 et 299 en 1995. Celles-ci ont donné lieu à 304 arrêtés préfectoraux (contre 320 en 1996 et 324 en 1995) – soit en moyenne 7,4 arrêtés seulement par an et par département (sur la base de 41 réponses dépouillées). A cette date, trois départements concentraient 55,6 % des arrêtés pris en France métropolitaine : la Seine-Saint-Denis (78), le Val-de-Marne (46) et l'Isère (45).

La nouvelle rédaction de l'article L. 28 se borne à apporter quelques compléments et précisions au texte actuel:

- le régime des interdictions préfectorales devient plus sévère, dans la mesure où celles-ci visent désormais non seulement l'habitation des lieux, mais également leur simple utilisation ;
- dans le cas où l'interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser les lieux est d'application différée, le préfet se voit accorder la possibilité d'arrêter le délai à l'expiration duquel cette interdiction devient effective.

La commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux indiquant que les personnes tenues par le préfet de réaliser des travaux peuvent se libérer de leur obligation par la conclusion d'un bail à réhabilitation, d'un bail emphytéotique ou d'une vente en viager prévoyant la réalisation des travaux prescrits. Un amendement de Mme Janine Jambu est en conséquence devenu sans objet (**amendement n° 322**).

La commission a ensuite *adopté* l'article 74 ainsi modifié .

Article 75

Procédure de déclaration d'insalubrité

L'article 75 insère trois articles nouveaux : L. 28-1, L. 28-2 et L. 28-3 au sein du code de la santé publique.

Article L. 28-1 (nouveau) du code de la santé publique

Modalité de notification de l'arrêté

L'article L. 28-1 précise que le préfet notifie l'arrêté d'insalubrité aux personnes visées au premier alinéa de l'article L. 27. Lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en

copropriété, la notification aux copropriétaires est valablement faite au seul syndicat de la copropriété.

A défaut de connaître l'adresse actuelle ou de pouvoir identifier les personnes visées au premier alinéa de l'article L. 27, cette notification est valablement effectuée par l'affichage de l'arrêté à la mairie de la commune ou de l'arrondissement où est situé l'immeuble (Paris, Lyon et Marseille) ainsi que sur la façade de l'immeuble.

L'arrêté d'insalubrité est transmis au maire de la commune, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement ou d'urbanisme, au procureur de la République, aux organismes payeurs des allocations de logement et de l'aide personnalisée au logement du lieu de situation de l'immeuble, ainsi qu'au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement du département.

M. Alain Cacheux a retiré un amendement disposant qu'en cas d'interdiction temporaire d'habiter, l'organisme suspend le versement des aides et procède à leur consignation. Le rapporteur a en effet observé que la suppression du loyer entraîne de ce fait même celle des aides et que, par voie de conséquence, celles-ci ne peuvent être consignées.

Article L. 28-2 (nouveau) du code de la santé publique

Interdiction de louer ou mettre à disposition les locaux frappés d'une interdiction

L'article L.28-2 renvoie aux dispositions du code de la construction et de l'habitation, communes au péril et à l'insalubrité, pour le devenir des contrats à usage d'habitation. Il prévoit également l'interdiction de louer ou mettre à disposition pour quelque usage que ce soit les locaux frappés de l'interdiction prévue à l'article L. 28.

Article L. 28-3 (nouveau) du code de la santé publique

Mainlevée de l'interdiction d'habiter

L'article L. 28-3 organise la procédure de mainlevée de l'interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux en cas de réalisation de travaux.

Le dispositif proposé conduit à faire constater par arrêté du préfet la conformité de la réalisation des travaux prescrits en application de l'article L. 28 et leur date d'achèvement. Le représentant de l'Etat prononce ensuite la mainlevée de l'interdiction d'utiliser les lieux.

Le dernier alinéa de l'article L. 283 dispose que les personnes tenues d'exécuter les mesures prescrites par le préfet en application des deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 28, peuvent se libérer de cette obligation en les réalisant dans le cadre d'un bail à réhabilitation.

La commission a *adopté* un amendement de M. Yves Dauge de suppression du quatrième alinéa de cet article (**amendement n° 323**).

La commission a ensuite *adopté* l'article 75 ainsi modifié.

Article 76

(article L. 30 du code de la santé publique)

Sanction du refus d'exécuter les travaux demandés

L'article L. 30 du code de la santé publique envisage l'hypothèse dans laquelle, à l'expiration du délai imparti par le préfet pour le départ des occupants, les locaux insalubres ne sont pas libérés par ces derniers.

Dans ce cas – à défaut pour le propriétaire ou l'usufruitier d'avoir, en exécution de l'arrêté préfectoral, engagé une action aux fins d'expulsion des occupants de l'immeuble – le préfet est recevable à exercer cette action aux frais du propriétaire ou de l'usufruitier. Celui qui, de mauvaise foi, n'aura pas fait droit à l'interdiction d'habiter dans un délai d'un mois, est passible des peines prévues au dernier alinéa de l'article L. 45.

Par ailleurs, si les mesures prescrites à l'article L. 28 n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le maire – ou, à défaut, le préfet – saisit le juge des référés qui autorise l'exécution d'office des travaux aux frais du propriétaire.

La nouvelle rédaction des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 30 apporte les compléments et précisions suivants au texte actuel :

– le deuxième alinéa étend la sanction au refus de faire droit à l'interdiction d'utiliser les locaux – afin de résoudre le problème des hôtels meublés – et corrige la référence à l'article L. 45

– le troisième alinéa réserve le cas des travaux exécutés d'office à la diligence du préfet et destinés à mettre les lieux hors d'état d'être habitables et utilisables.

Un amendement de Mme Janine Jambu associant le maire à la procédure d'expulsion visée à l'article L. 30 du code de la santé publique a été retiré après que le rapporteur eut fait observer qu'une telle association à une procédure purement administrative n'avait qu'une faible justification juridique. Un amendement du même auteur soumettant le refus d'exécution des travaux aux peines prévues à l'article L. 45 du code de la santé publique a été *rejeté*, le rapporteur ayant mis en garde contre les dangers que représenterait la sanction pénale d'une telle inobservation d'une obligation de faire.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. André Santini soumettant l'action préfectorale en matière de condamnation de l'accès aux lieux inhabitables au contrôle du juge des référés.

La commission a *adopté* l'article 76 *sans modification*.

Article 77

(article L. 31 du code de la santé publique)

Inscription d'une hypothèque légale

La créance de la collectivité publique résultant, en application de l'article L. 30, des frais d'expulsion ou de l'exécution des travaux est recouvrée comme en matière de contributions directes (art. L. 31 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'art. 123 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions).

Le projet de loi propose de compléter l'article L. 31 par un alinéa permettant de gager les dépenses engagées – frais d'expulsion, d'exécution des travaux, d'inscription hypothécaire et, le cas échéant, de relogement ou d'hébergement – par l'inscription, à la diligence du préfet, d'une hypothèque légale sur l'immeuble ou sur les lots concernés (dans l'hypothèse où l'immeuble relève des dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965).

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu prévoyant que lorsque l'hébergement est assuré par un établissement commercial, la créance est garantie par le nantissement du fond de commerce aux frais de l'exploitant concerné (**amendement n° 324**).

La commission a *adopté* l'article 77 *ainsi modifié*.

Article 78

(article L. 32 du code de la santé publique)

Obligation d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants

L'article L. 32 du code de la santé publique prévoit aujourd'hui que lorsque les baux sont résiliés par suite de l'application des articles L. 26 et suivants, cette résiliation n'emporte aucun droit à dommages-intérêts au bénéfice des locataires.

La nouvelle rédaction supprime les dispositions anciennes et poursuit la présentation des conséquences qu'emporte une interdiction d'habiter.

Il est ainsi proposé que lorsque les locaux sont frappés d'une interdiction définitive ou temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux ou lorsque l'insalubrité est remédiable mais que les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité rendent temporairement inhabitable un logement, le propriétaire soit tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement de leurs occupants.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 79

**Information sur la présence d'amiante
en cas de cession d'immeuble**

Cet article crée une section III, au chapitre IV du livre I^{er} du code de la santé publique, relative à l'information de l'acquéreur de biens immobiliers sur la présence d'amiante.

D'ores et déjà, les articles 1^{er} et 2 du décret n° 9697 du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante, font obligation aux propriétaires des immeubles bâtis (hors immeubles à usage d'habitation comportant un seul logement) de rechercher la présence de calorifugeages et de flocages contenant de l'amiante. Cette recherche est effectuée par un contrôleur technique agréé – au sens du décret n° 781146 du 7 décembre 1978 – ou par un technicien de la construction ayant contracté une assurance professionnelle pour ce type de mission.

L'article L. 32-6 nouveau du code de la santé publique impose qu'un état mentionnant la présence ou, le cas échéant, l'absence de

matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante, soit annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat et à tout contrat réalisant ou constatant la vente d'un immeuble.

Le texte renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'établissement de l'état ainsi que les immeubles bâtis et les produits et matériaux de construction concernés. Le Gouvernement estime en effet que les maisons individuelles, assujetties à des normes de sécurité incendie sensiblement moins rigoureuses que celles afférentes aux immeubles collectifs, présentent par voie de conséquence une exposition moindre à un risque de cette nature.

En l'absence de cet état annexé, aucune clause d'exonération de la garantie des vices cachés ne pourrait être stipulée à raison des vices constitués par la présence d'amiante dans ces éléments de construction.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 325**).

Un amendement de Mme Janine Jambu imposant la mention du diagnostic sur la présence de plomb à l'occasion des promesses et contrats de vente a été retiré, le rapporteur ayant fait observer que les dispositifs de prévention prévus par les lois et règlements actuels lui paraissaient suffisants.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur (**amendement n° 326**), la commission a *adopté* l'article 79 *ainsi modifié*.

Article 80

Dispositions diverses

Le **paragraphe I** de cet article modifie l'intitulé de la section II du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la santé publique.

Section 2

Locaux et installations impropres à l'habitation et à l'occupation par leur nature et leur usage

Le **paragraphe II** de cet article abroge les articles L. 36 à L. 41 et L. 51 du code de la santé publique.

Le **paragraphe III** de cet article remplace la dernière phrase du second alinéa de l'article L. 42 par l'indication selon laquelle l'arrêté visé vaut interdiction d'habiter et d'utiliser au sens de l'article L. 28 pour les immeubles qu'il désigne.

Le **paragraphe IV** tire les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article L. 45 du code de la santé publique, en corrigeant le renvoi effectué par l'article L. 43.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch précisant la notion de locaux inhabitables et renforçant ainsi le concept de logement décent auquel s'est associée Mme Janine Jambu qui a, en conséquence, retiré un amendement ayant le même objet (**amendement n° 327**).

Le **paragraphe V** modifie la rédaction de l'article L. 45 du code de la santé publique.

Désormais, les infractions aux articles L. 28-2, L. 42, L. 43 et L. 43-1 seront punies d'un emprisonnement de deux ans et de 500 000 francs d'amende.

Par ailleurs, les personnes morales seront susceptibles d'être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, de ces infractions.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu relatif à la déclaration de l'insalubrité des locaux et installations à caractère commercial, artisanal et industriel, le rapporteur ayant observé que cette préoccupation se trouvait d'ores et déjà satisfaites par les termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 26 du code de la santé publique.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch punissant d'un emprisonnement de deux ans et de 500 000F. d'amende la destruction, la dégradation ou la détérioration des locaux visés à l'article L. 27 du code de la santé publique aux fins de les faire abandonner par leurs occupants (**amendement n° 328**).

La commission a ensuite *adopté* l'article 80 *ainsi modifié*.

Après l'article 80

La commission a *rejeté* un amendement n° 53 de M. Léonce Deprez, le rapporteur ayant fait observer que l'essentiel des préoccupations exprimées avaient été prises en compte par plusieurs amendements précédemment adoptés.

Sous-section 2

Les immeubles menaçant ruine

Article 81

(article L. 123-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation)

Exécution d'office des travaux dans un immeuble menaçant ruine

Cet article insère un article L. 123-3 (nouveau) au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation, relatif à l'exécution d'office de travaux rendus nécessaires par une situation d'insécurité manifeste.

Il est ainsi prévu que lorsqu'il a été prescrit à l'exploitant d'un immeuble recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement de faire cesser la situation d'insécurité constatée par la commission de sécurité et, le cas échéant, de réaliser des aménagements et travaux dans un délai fixé, le maire peut procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité manifeste et demander la condamnation de l'exploitant à verser une provision à valoir sur le coût des travaux.

En cas de difficultés pour pénétrer dans les lieux, le maire pourra saisir le juge des référés du lieu de situation de l'immeuble aux fins d'être autorisé à le faire.

Le relogement éventuel des occupants doit être réalisé dans les conditions fixées aux articles L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu visant à garantir la créance communale dans le cas où les titulaires de baux commerciaux ne seraient pas également propriétaires des murs (**amendement n° 329**).

Elle a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Jean-Marc Nudant et Philippe Decaudin.

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Après l'article 81

La commission a rejeté un amendement de M. Daniel Marcovitch prévoyant que les arrêtés d'insalubrité non appliqués dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi sont caducs, le rapporteur ayant fait observer le caractère paradoxal d'une proposition qui suggère ainsi aux autorités de ne pas faire preuve de toute la diligence requise.

Article 82

Procédure relative aux immeubles menaçant ruine

Le livre V du code de la construction et de l'habitation, intitulé « Bâtiments menaçant ruine ou insalubres », se divise en trois titres respectivement consacrés aux immeubles menaçant ruine, aux immeubles insalubres et aux dispositions propres aux départements d'outre-mer.

Les dispositions applicables aux immeubles menaçant ruine figurent donc au chapitre unique du titre I^{er} du livre V, aux articles L. 511-1 et suivants.

Article L. 511-1-1 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Notification de l'arrêté de réparation ou démolition du bâtiment

Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police, le maire peut aujourd'hui prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité. De manière plus générale, ce droit trouve à s'exercer lorsque les immeubles n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique (art. L. 511-1, al. 1^{er} du code de la construction et de l'habitation).

L'article L. 511-1-1 (nouveau) dresse la liste des destinataires et précise les modalités de notification de l'arrêté du maire. Celui-ci doit être porté à la connaissance des propriétaires, tels qu'ils figurent au fichier

immobilier et, pour autant qu'ils sont connus, aux autres parties intéressées – titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, titulaires de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, occupants et, le cas échéant, l'exploitant de l'immeuble d'hébergement.

Lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification aux copropriétaires est valablement faite au seul syndicat de la copropriété.

A défaut de connaître l'adresse actuelle des personnes visées ou de pouvoir les identifier, la notification les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune – ou à la mairie de l'arrondissement où est situé l'immeuble à Paris, Lyon et Marseille – ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble.

Après avoir *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu relatif à la communication des informations dont dispose le syndic, la commission a *adopté* un amendement du même auteur portant sur la publication par le conservateur des hypothèques de l'arrêté de péril et, le cas échéant, l'arrêté portant interdiction d'habiter (**amendement n° 330**).

Article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation

Expertise – Interdiction d'habiter – Exécution des travaux

Dans les cas prévus par l'article L. 511-1, l'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine est notifié au propriétaire, avec sommation d'avoir à effectuer les travaux dans un délai déterminé (art. L. 511-2, al. 1^{er}).

Si ce dernier conteste le péril, une procédure d'expertise s'engage. Il appartient alors au propriétaire de commettre un expert chargé de procéder, contradictoirement et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser rapport. Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a pas fait cesser le péril et qu'il n'a pas cru devoir désigner un expert, il sera passé outre et procédé à la visite par l'expert seul nommé par l'administration.

En cas de litige, il revient au tribunal administratif de statuer sur le litige de l'expertise et de fixer le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition. Il peut autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais du propriétaire si cette exécution n'a pas eu lieu à l'époque prescrite. En outre, lorsque le juge a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction d'habiter.

La nouvelle rédaction de l'article L. 511-2 apporte plusieurs modifications au dispositif ci-dessus rappelé.

Le texte de son premier alinéa est dûment adapté afin de tenir compte de l'insertion de l'article L. 511-1-1 nouveau.

Le quatrième alinéa est remplacé par une série de dispositions nouvelles :

– lorsque le tribunal administratif a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant non seulement interdiction d'habiter, mais également d'utiliser les lieux. Cet arrêté, qui comporte le texte reproduit des articles L. 521-1 à L. 521-3, est notifié aux personnes visées au premier alinéa de l'article L. 511-1-1 selon les modalités fixées par cet article ;

– l'arrêté de péril et l'arrêté portant interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux sont transmis au procureur de la République, aux organismes payeurs des allocations de logement et de l'aide personnalisée au logement du lieu de situation de l'immeuble ainsi qu'au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement du département ;

– à l'achèvement des travaux constaté par un homme de l'art, le maire constate par arrêté la réalisation des travaux prescrits et leur date d'achèvement, prononce la cessation du péril et la mainlevée de l'interdiction d'habiter et d'utiliser les locaux ;

– la personne tenue d'exécuter les travaux prescrits peut se libérer de cette obligation en les réalisant dans le cadre d'un bail à réhabilitation prévu aux articles L. 252-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation.

La commission a *adopté* un amendement de MM. Alain Cacheux et Yves Dauge précisant que la personne tenue d'exécuter des travaux prescrits peut s'en libérer dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un viager sans préjudice pour cette personne de devenir locataire du preneur et prévoyant que la nature et les caractéristiques techniques des travaux doivent être indiquées dans le bail à réhabilitation (**amendement n° 331**).

Un amendement de Mme Janine Jambu soumettant la publication des arrêtés à la diligence du propriétaire a été retiré par son auteur, le rapporteur ayant fait observer qu'une telle diligence ne peut être valablement considérée comme suffisante.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que la nature et les caractéristiques techniques des travaux doivent être indiquées dans le bail à réhabilitation (**amendement n° 332**).

Article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation

Réalisation des travaux dans le cadre d'un bail à réhabilitation

La situation de péril imminent fait l'objet de dispositions spécifiques, énoncées à l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation.

Dans cette hypothèse, le maire – après avertissement adressé au propriétaire – provoque la nomination par le juge du tribunal d'instance d'un homme de l'art, chargé d'examiner l'état des bâtiments dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination. Si le rapport de cet expert constate l'urgence ou le péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité – et notamment l'évacuation de l'immeuble.

Dans le cas où ces mesures n'auraient pas été exécutées dans le délai imparti par la sommation, le maire peut faire exécuter d'office et aux frais du propriétaire les mesures indispensables.

Le projet de loi ajoute un alinéa à cet article. Cette insertion n'en change pas la cohérence d'ensemble, puisqu'il prévoit simplement que la personne tenue d'exécuter les travaux prescrits peut se libérer de cette obligation en les réalisant dans le cadre d'un bail à réhabilitation prévu aux articles L. 252-1 et suivants.

Un amendement de M. Daniel Marcovitch ayant un objet similaire à celui adopté à l'article L. 511-2 est devenu sans objet.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu relatif à la possibilité de faire réaliser les travaux dans le cadre d'un bail à réhabilitation ou d'un viager (**amendement n° 334**).

Article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation

**Inscription d'une hypothèque
gageant les dépenses engagées au titre de l'exécution d'office**

Lorsque le maire a dû prescrire l'exécution d'office des travaux dans le cadre des articles L. 511-2 et L. 511-3, le montant des frais est avancé par la commune. Ceux-ci sont ensuite recouvrés comme en matière d'impôts directs (art. L. 511-4).

Le projet de loi complète l'article L. 511-4 en prévoyant que le paiement des travaux exécutés d'office ainsi que les frais d'inscription hypothécaire et de relogement –ou d'hébergement, s'il y a lieu – sont garantis par l'inscription, à la diligence du maire et aux frais des

propriétaires concernés, d'une hypothèque légale sur l'immeuble ou, s'il s'agit d'un immeuble relevant des dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, sur chaque lot concerné.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu prévoyant le nantissement du fonds de commerce au frais de l'exploitant, dans le cas où l'hébergement est assuré par un établissement commercial (**amendement n° 335**).

Article L. 511-5 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Prohibition de la location ou de la mise à disposition des locaux frappés d'une interdiction d'habiter

L'article L. 511-5 nouveau introduit deux éléments principaux.

Le premier est que les contrats à usage d'habitation en cours à la date de l'arrêté portant interdiction d'habiter sont soumis aux règles définies à l'article L. 521-2, créé *infra* par le § II de l'article 83 du projet de loi. En d'autres termes, le loyer cesse d'être dû et le bail est prorogé à due concurrence de la durée d'indisponibilité des lieux.

Le second est qu'à compter de la notification de l'arrêté portant interdiction d'habiter et d'utiliser les locaux mentionné à l'article L. 511-2, les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition pour quelque usage que ce soit.

Article L. 511-6 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Sanction pénale

L'article L. 511-6 définit le régime de sanction applicable au fait de louer ou mettre à disposition pour quelque usage que ce soit, des locaux vacants frappés d'une interdiction d'habiter et d'utiliser (art. L. 511-5 nouveau, al. 2).

Le contrevenant s'expose à un emprisonnement de deux ans et à une amende de 500 000 francs. Par ailleurs, les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement d'une telle infraction dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch punissant d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 500 000 F. le fait de détruire, dégrader ou détériorer des locaux ayant fait l'objet de l'arrêté prévu aux articles L. 111-1-1 et L. 111-3 du code de la construction

et de l'habitation, un amendement du rapporteur est en conséquence devenu sans objet (**amendement n° 336**).

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Janine Jambu introduisant la possibilité d'exproprier les immeubles destinés principalement à l'habitation ou à l'hébergement et faisant l'objet d'un arrêté de péril, lorsque les travaux prescrits n'ont pas été exécutés dans le délai et les conditions prévus. Le rapporteur a fait observer qu'une telle expropriation s'éloignait des principes posés par le code de l'expropriation et la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Alain Cacheux tendant à faciliter l'expropriation des immeubles menaçant ruine, laissés à l'abandon et insusceptibles d'identification ou de localisation de leur propriétaire.

La commission a ensuite *adopté* l'article 82 ainsi modifié .

Après l'article 82

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Marcovitch prévoyant que les arrêtés d'insalubrité non appliqués dans le délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, seront de ce fait caducs.

Article 83

Sanction de la déclaration d'insalubrité ou de péril

Article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation

Hébergement et relogement Suspension des obligations contractuelles

Les propriétaires d'immeubles déclarés insalubres ou en état de péril dont un ou plusieurs occupants de bonne foi sont relogés par un organisme d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte ou une collectivité publique, sont aujourd'hui astreints à verser une contribution à l'organisme, société ou collectivité qui a assuré ce relogement (art. L. 521-1, al. 1^{er} du code de la construction et de l'habitation).

Cette contribution due en cas d'aliénation volontaire, totale ou partielle, desdits immeubles ou de reconstruction, est au plus égale à 15 % du prix de revient, toutes dépenses confondues, du logement auquel chacun des anciens occupants de bonne foi relogés dans les conditions ci-dessus peut prétendre en application de la législation sur les habitations à loyer modéré.

La nouvelle rédaction de cet article proposée par le projet de loi, renvoie la question du coût du relogement (ou de l'hébergement) à l'article L. 521-3.

Il met au contraire en exergue l'obligation juridique pesant sur le propriétaire : lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité assorti d'une interdiction d'habiter temporaire ou définitive (art. L. 28, L. 42 et L. 43 du code de la santé publique) ou d'un arrêté de péril portant interdiction d'habiter (art. L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation), le propriétaire est *tenu*, sans préjudice des actions dont il dispose à l'encontre des personnes auxquelles l'état d'insalubrité ou de péril serait en tout ou partie imputable, d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants et de contribuer au coût correspondant.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 337**)

Article L. 521-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

L'article L. 521-2 pose le principe de la suspension des obligations contractuelles pendant la période d'indisponibilité de l'immeuble ou des locaux.

S'agissant, en premier lieu, du versement du loyer, le premier alinéa de l'article L. 521-2 prévoit que son principal (ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation du logement) cesse d'être dû à compter du premier jour du mois qui suit la notification de l'arrêté d'insalubrité ou de péril. Le versement reprend à la date d'achèvement des travaux constatée par l'arrêté prévu à L. 28-3 (al. 1^{er}) du code de la santé publique ou à l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation – ou, en cas d'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux, jusqu'à la date de notification de l'arrêté portant mainlevée de l'interdiction.

S'agissant, en second lieu, du devenir du bail locatif, il est prévu que sa durée résiduelle à la date de la levée de l'insalubrité ou du péril est celle qui restait à courir au premier jour du mois suivant la notification de l'arrêté d'insalubrité ou de péril. Dans les locaux frappés d'une interdiction

définitive d'habiter et d'utiliser, les baux et contrats d'occupation ou d'hébergement poursuivent de plein droit leurs effets jusqu'au départ des occupants ou jusqu'à leur terme et au plus tard jusqu'à la date limite fixée dans l'arrêté d'insalubrité ou de péril visé à l'article L. 521-1.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant les dates de prise d'effet de la suspension et de la reprise du paiement des allocations de logement, rendant ainsi sans objet un amendement similaire de M. Alain Cacheux (**amendement n° 338**).

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur indiquant que la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité ne peut donner lieu à congé de l'occupant en cours de bail que si, à peine de nullité, ce congé est assorti d'une proposition satisfaisante de relogement, rendant ainsi sans objet deux amendements similaires de Mme Janine Jambu et de M. Alain Cacheux (**amendement n° 339**).

Article L. 521-3 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation

Modalités d'exécution de l'obligation de relogement ou d'hébergement

Les modalités financières d'exécution de l'obligation de relogement ou d'hébergement font l'objet de l'article L. 521-3 nouveau du code de la construction et de l'habitation. Le texte selon que l'interdiction d'habiter et d'utiliser est temporaire ou définitive.

Si l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux revêt un caractère temporaire, le **paragraphe I** prévoit que le propriétaire – ou l'exploitant, dans l'hypothèse d'un hôtel meublé – est tenu d'assurer l'hébergement des occupants. A défaut, le représentant de l'Etat dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire.

Le coût de cet hébergement est mis à la charge du propriétaire ou de l'exploitant. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble – ou chaque lot de copropriété concerné, s'il s'agit d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965.

Le **paragraphe II** envisage la situation d'une interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux. Dans ce cas, le propriétaire ou l'exploitant doit assurer le relogement des occupants. Cette obligation est satisfaite par la présentation à l'occupant de l'offre d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. En cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, la collectivité publique à l'initiative de

laquelle la procédure d'insalubrité ou de péril a été engagée prend les dispositions nécessaires pour les reloger.

Le propriétaire ou l'exploitant est tenu de verser à l'occupant évincé une indemnité d'un montant égal à trois mois de son nouveau loyer et destinée à couvrir ses frais de réinstallation. Lorsque c'est la collectivité publique qui a procédé au relogement, le propriétaire ou l'exploitant lui verse, à titre d'indemnité, une somme comprise entre 2 000 francs et 4 000 francs par personne relogée. La créance résultant du non-respect de cette obligation est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble – ou chaque lot de copropriété concerné d'un immeuble soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965.

Le propriétaire reste tenu au respect de ces obligations si le bail est résilié par le locataire en application des dispositions de l'article 1724 du code civil ou s'il expire entre la date de la notification des arrêtés portant interdiction définitive d'habiter mentionnés à l'article L. 521-1 et la date d'effet de cette interdiction.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu imposant que le relogement corresponde aux besoins et possibilités des intéressés (**amendement n° 340**).

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu disposant qu'en cas d'hébergement assuré par une exploitation commerciale, la créance est garantie par le nantissement du fond de commerce aux frais de l'exploitant concerné (**amendement n° 341**).

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur imposant que le relogement s'effectue dans la même commune ou celles qui sont limitrophes ou dans le même arrondissement ou ceux qui sont limitrophes à Paris, Lyon et Marseille (**amendement n° 342**) rendant sans objet un amendement de Mme Janine Jambu. Elle a en revanche *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu portant à deux ans le montant de l'indemnité due au locataire en cas de relogement définitif par une collectivité publique.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu prévoyant qu'aucune indemnisation à titre principal ou accessoire ne peut être accordée en dédommagement de la suppression d'un commerce liée à une interdiction d'habiter prononcée par un arrêté préfectoral en application de l'article L. 28 du code de la santé publique (**amendement n° 343**).

La commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur relatif aux indemnités commerciales ainsi qu'un amendement de M. Jean-Michel Marchand relatif aux conditions d'hébergement temporaires décentes.

Puis elle a *rejeté* deux amendements identiques n° 52 de M. Léonce Deprez et de Mme Janine Jambu sanctionnant les actes d'intimidation.

La commission a ensuite *adopté* l'article 83 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 83

Modification de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme

La commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Marcovitch modifiant la rédaction de l'article L. 314-1 du code de l'urbanisme (**amendement n° 345**).

Après l'article 83

La commission a *rejeté* l'amendement n° 46 de M. Léonce Deprez modifiant la procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon prévue aux articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales afin de permettre son expropriation sans qu'il soit au préalable procédé à une enquête publique.

Section 4

Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé

Article 84

Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé

Cet article ouvre la voie à une réforme et à une simplification des mécanismes financiers de soutien à la réhabilitation dans le parc d'habitation privé.

Créée en 1970 sous forme d'un établissement public administratif géré par le Crédit foncier de France, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est actuellement régie par le livre III du code de la construction et de l'habitation, aux termes de l'article L. 321-1 duquel elle a pour objet de « faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement et d'amélioration des immeubles à usage principal d'habitation. »

Depuis la budgétisation de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) par l'article 42 de la loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 portant loi de finances pour 1988, l'ANAH est financée par des subventions de l'État inscrites aux titres III et VI des crédits du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Les interventions de l'ANAH ne concernent en principe que les locaux assujettis à la contribution additionnelle à la contribution annuelle représentative du droit de bail (locaux privés situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans) et loués à usage principal d'habitation. Destinées à aider financièrement leur propriétaire, elles ne peuvent bénéficier qu'aux catégories de travaux limitativement énumérées par l'annexe 1 modifiée de l'instruction n° 94-03 du 17 mars 1994 (sécurité, salubrité, isolation acoustique ou énergétique, accessibilité ou adaptation aux personnes handicapées physiques etc.) : leur montant est obtenu par application directe d'un taux de subventionnement (25 % en secteur diffus) au montant de la dépense subventionnable plafonnée.

Les **paragraphes I et II** de cet article débaptisent l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et lui substituent l'appellation d'Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé (AFAHP, ci-après dénommée l'Agence pour l'amélioration de l'habitat) au chapitre I^{er} du titre II du livre III et aux articles L. 303-1, L. 321-1, L. 321-2, L. 631-5 et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement de suppression des paragraphes I et II de cet article présenté par M. Daniel Marcovitch, qui rebaptisent l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat en Agence française pour l'amélioration de l'habitat privé (**amendement n° 346**).

Le **paragraphe III** de cet article complète l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation afin de préciser que le champ de compétence de l'Agence s'étend aux immeubles à usage principal d'habitation donnés à bail ou occupés par le propriétaire ou l'usufruitier.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch précisant que seuls les travaux ne portant pas une atteinte substantielle au gros œuvre sont susceptibles de bénéficier d'une aide de l'ANAH (**amendement n° 347**).

Elle a en revanche *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Morisset imposant que les crédits de l'ANAH demeurent attribués à hauteur de 74 % aux propriétaires bailleurs. De même, elle a *rejeté* deux amendements de M. Daniel Marcovitch élargissant le domaine d'action de l'ANAH à l'ensemble de la politique de la ville, à l'exercice du droit au logement et au développement de la mixité sociale.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat aide financièrement les associations de locataires représentatives siégeant à la commission nationale de concertation (**amendement n° 348**).

Le **paragraphe IV** de cet article introduit à l'article L. 3242 un dispositif de sanctions administratives à l'encontre des bénéficiaires des aides et de leurs mandataires qui auraient enfreint les règles et conventions relatives aux aides de l'Agence.

Il est ainsi prévu que l'Agence pour l'amélioration de l'habitat peut prononcer des sanctions à l'encontre des bénéficiaires des aides ou de leurs mandataires, ayant contrevenu aux règles ou aux conventions conclues. Elle peut également, pour une durée maximale de cinq ans, refuser une nouvelle demande d'aide émanant du même bénéficiaire – voire prononcer des

sanctions pécuniaires dont le montant, fixé compte tenu de la gravité des faits reprochés et de la situation financière de la personne ou de l'organisme intéressés, ne peut excéder la moitié du montant de l'aide accordée.

La commission a *adopté* l'article 84*ainsi modifié* .

Après l'article 84

La commission a *rejeté* trois amendements identiques de M. François Vannson (n° 33), de M. François Brottes et de M. Patrick Ollier et deux amendements de M. Patrick Ollier relatifs à la promotion de l'immobilier de loisir.

Section 5

Les droits des locataires

Sous-section 1

Le règlement amiable des conflits locatifs

Article 85

Règlement amiable des conflits locatifs

Cet article modifie plusieurs dispositions de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (ci-après dénommée, loi du 6 juillet 1989).

Le **paragraphe I** modifie la rédaction du chapitre III du titre I^{er} et l'intitule « Du loyer, des charges et du règlement des litiges ».

Le **paragraphe II** modifie l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989. Celui-ci crée dans chaque département, auprès du représentant de l'État « une commission départementale de conciliation composée de représentants d'organisations de bailleurs et d'organisations de locataires en nombre égal » dont la compétence porte sur les litiges résultant de l'application de l'article 17 de la loi et des articles 30 et 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Le deuxième alinéa de l'article 20 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la composition, le mode de désignation et les règles de fonctionnement de la commission départementale de conciliation (ci-après dénommée, la commission départementale).

Le projet de loi propose d'étendre la compétence de la commission départementale à l'examen :

- des litiges relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;
- des difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux prévus aux articles 41 *ter* et 42 de la loi du 23 décembre 1986 précitée, de l'application du plan de concertation locative

prévu à l'article 44 *bis* de la même loi et des modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeubles lorsqu'elles sont soulevées par plusieurs locataires. Pour le règlement de ces litiges, la commission départementale peut être saisie par le bailleur ou le locataire. A défaut de conciliation, elle rend un avis qui peut, le cas échéant, être transmis au juge saisi par l'une ou l'autre des parties.

Les **paragraphes III et IV** de cet article tirent les conséquences de la modification rédactionnelle affectant l'article 20 de la loi du 6 juillet 1989.

La commission a tout d'abord *adopté* un amendement de Mme Janine Jambu attribuant la faculté de saisine de la commission départementale de conciliation aux associations représentatives des locataires (**amendement n° 349**). Elle a *rejeté* un amendement du même auteur visant à ce que le locataire puisse à tout moment exiger la conformité de son logement aux normes d'habitabilité et de confort, le rapporteur ayant remarqué qu'une telle obligation serait source de multiples difficultés contentieuses. Un amendement de M. Jean-Michel Marchand a ensuite été retiré.

La commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Sous-section 2

La concertation dans le parc social

Article 86

Concertation au sein du parc social

Cet article modifie plusieurs dispositions de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (ci-après dénommée, loi du 23 décembre 1986).

Article 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Publication du procès-verbal des réunions de copropriété

Le **paragraphe I** modifie l'article 44 de la loi du 23 décembre 1986.

Outre une correction de référence, la nouvelle rédaction proposée insère un nouvel alinéa disposant que les décisions prises en assemblée des copropriétaires et relatives à l'entretien de l'immeuble et aux travaux doivent faire l'objet d'un procès verbal abrégé affiché dans les parties communes de l'immeuble.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur (**amendement n° 350**), la commission a *adopté* un amendement de M. Alain Cacheux visant à améliorer la concertation en associant plus étroitement les associations locales de locataires (**amendement n° 351**).

Article 44 *bis* (nouveau) de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Élaboration d'un plan de concertation locative

Cet article nouveau prévoit que les bailleurs des secteurs locatifs mentionnés au deuxième alinéa, premier et deuxième tirets de l'article 41 *ter* de la loi du 23 décembre 1986 sont tenus d'élaborer avec les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation, un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine (ci-après dénommé, plan de concertation).

Le plan de concertation définit les modalités pratiques de la concertation applicables aux immeubles ou aux ensembles immobiliers de leur patrimoine. Il précise notamment les règles destinées à formaliser les relations locatives locales, instaure un ou plusieurs conseils de concertation locative et prévoit les moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre.

Il doit être élaboré dans le délai d'un an après publication de la loi.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur permettant d'élargir le nombre des catégories de bailleurs soumis à l'obligation de mettre en place un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine, rendant sans objet un amendement de M. Alain Cacheux et un amendement de Mme Janine Jambu (**amendement n° 352**).

La commission a *adopté* un amendement de précision de Mme Janine Jambu (**amendement n° 353**) puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur réduisant à neuf mois le délai dans lequel un tel plan de concertation locative doit être élaboré (**amendement n° 354**).

Elle a *rejeté* deux amendements identiques de MM. Jean-Marc Nudant et Philippe Decaudin relatifs aux plans de concertation locative au sein d'immeubles gérés par des sociétés coopératives d'HLM.

Article 44 ter (nouveau) de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Consultation du conseil de concertation locative

Cet article prévoit que le conseil de concertation locative prévu à l'article 44 *bis* est consulté sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou des ensembles immobiliers concernés, sur les projets d'amélioration ou de construction-démolition et plus généralement sur toutes les mesures présentant un intérêt collectif.

Il est composé de représentants du bailleur et de représentants des locataires désignés dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 44.

Les membres du conseil de concertation locative peuvent être assistés, dans les conditions fixées par le plan de concertation locative, de toute personne dont la compétence est jugée utile.

Il doit être mis en place au plus tard dans les six mois qui suivent l'élaboration du plan de concertation locative et se réunit au moins une fois par an.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Janine Jambu proposant la création d'un fonds d'aide au développement des associations nationales de locataires ainsi qu'un amendement de M. Daniel Marcovitch ayant le même objet.

Article 44 *quater* (nouveau) de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Concertation avec le conseil de concertation locative

Cet article prévoit que, préalablement à toute décision d'engager certaines opérations – opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives ou opération de construction-démolition – le bailleur est tenu de mener une concertation avec les représentants des locataires désignés dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 44. Lorsque le conseil de concertation locative prévu à l'article 44 *ter* existe, cette concertation est réalisée dans son cadre.

Cette concertation porte sur la consistance et le coût des travaux, leur répercussion prévisible sur les loyers ou les charges locatives, les modalités de leur réalisation, sur l'opportunité de créer un local collectif

résidentiel ainsi que, le cas échéant, sur les conditions de relogement des locataires notamment pour les opérations de construction-démolition.

Parallèlement, le bailleur informe la commune de ses projets et de l'engagement de la concertation.

Dans le cas d'une opération d'amélioration, à l'issue de la concertation, le bailleur en dresse un bilan dont il informe les locataires.

La commission a examiné deux amendements similaires du rapporteur et de M. Pierre Cohen disposant que le bilan de la concertation dressé à l'occasion d'une opération d'amélioration doit inclure l'avis motivé des représentants des locataires. Elle a *adopté* la rédaction proposée par le rapporteur à laquelle s'est rallié M. Pierre Cohen (**amendement n° 355**).

M. Jean-Michel Marchand a retiré un amendement relatif aux foyers de travailleurs migrants afin de réétudier son dispositif.

La commission a ensuite *adopté* l'article 86 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 86

Procédure de congé-vente par lots

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch insérant un article nouveau après l'article 11 dans la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Cet amendement vise à éviter le détournement de l'accord conclu le 9 juin 1998 au sein de la commission nationale de concertation et propose, en cas de prorogation de la durée du bail, de clarifier les relations entre le locataire et le bailleur pendant cette période en permettant aux bailleurs de conclure un bail d'une durée inférieure à celle prévue par le régime général (**amendement n° 356**).

Article additionnel après l'article 86

Seuil de déclenchement de la procédure de congé-vente pour les bailleurs professionnels.

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch insérant un *article additionnel* visant à rendre obligatoire la procédure pour les bailleurs professionnels au delà d'un seuil minimal et modifiant

l'article 41 ter de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

Article additionnel après l'article 86

Statut de la notification dans le cadre d'une procédure de congé-vente

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch insérant un *article additionnel* modifiant l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation et précisant que la notification vaut offre de vente au profit de son destinataire (**amendement n° 358**).

Article additionnel après l'article 86

Dissociation du congé et de l'offre de vente

La commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Marcovitch insérant un *article additionnel* modifiant les conditions de forme et de délai prévus à l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 précitée afin de permettre la dissociation du congé et de l'offre de vente (**amendement n° 359**).

Après l'article 86

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Marcovitch tendant à créer un observatoire national de la demande de logements.

Article 87

Coordination et abrogations

Les **paragraphes I à XXXI** du présent article introduisent les notions de schéma de cohérence territoriale et de plan local d'urbanisme dans les différents articles du code de l'urbanisme faisant référence aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols.

Le **paragraphe XXXII** énumère diverses abrogations portant, soit sur des dispositions obsolètes, soit sur des dispositions incompatibles avec celles du présent projet de loi. Le tableau ci-après récapitule l'ensemble de ces abrogations.

Abrogations prévues à l'article 87

Dispositions abrogées	Portée de l'abrogation
- Article L. 111-1-3.	- Suppression des anciennes MARNU remplacées par les cartes communales.
- Articles L. 111-3 et L. 111-4.	- Suppression de deux articles rappelant l'existence de règles générales de construction non opposables aux permis de construire et aux autres autorisations d'urbanisme.
- Art. L. 121-7-1, art L. 121-8-1, art L.121-9, art L. 121-10 et art L. 121-12	- Conséquence de la modification du chapitre premier du titre premier du livre premier du code par l'article premier du projet de loi.
- Article L. 141-3.	- Suppression d'une disposition transitoire relative au plan d'aménagement de la région parisienne, obsolète depuis le 1 ^{er} janvier 1976.
- Chapitre III du titre I du livre I : « dispositions transitoires » (articles L. 113-1 et L. 113-2).	- Suppression de dispositions transitoires liées à l'institution du plafond légal de densité par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 portant réforme de la politique foncière.
- Chapitre V du titre II du livre I : « dispositions diverses » (art. L. 125-1 à L. 125-5).	- Suppression de dispositions validant des actes liés à des procédures d'élaboration de documents d'urbanisme engagées avant l'application de plusieurs textes législatifs (articles L. 125-1 à L. 125-4), le seul article encore utile du chapitre, l'article L. 121-8, a été repris à l'article L. 125-5 dans sa nouvelle rédaction.
- Chapitre III du titre IV du livre I : « protection de certaines communes » (articles L. 143-1 et L. 143-2).	- Suppression d'une disposition transitoire relative aux zones d'environnement protégées, obsolète depuis octobre 1986 (article L. 143-1), et d'un article dont les dispositions ont été abrogées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (article L. 143-2).

Dispositions abrogées	Portée de l'abrogation
- Chapitre VII du titre I du livre III : « amélioration de certains lotissements » (articles L. 317-1 à L. 317-15).	- Suppression des dispositions relatives à l'amélioration des lotissements défectueux engagés avant le 11 août 1946. Une enquête a été effectuée auprès de tous les préfets pour vérifier qu'il n'existe plus d'associations syndicales créées en application de ces articles.
- Section IV du chapitre VIII du titre I du livre III : « dispositions particulières » (article L. 318-9).	- Suppression d'un article codifié faisant référence à des dispositions abrogées par la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.
- Chapitre III du titre II du livre III : « chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers » (article L. 323-1).	- Suppression d'un article codifié faisant référence à un texte qui n'a plus d'intérêt pratique, dans la mesure où le droit commun accorde aux chambres de commerce et d'industrie les droits prévus par ce texte.
- Chapitre I du titre III du livre III : « fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme » (articles L. 331-1 à L. 331-7).	- Le Fond national d'aménagement foncier et d'urbanisme a été supprimé par l'article 78 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.
- Section I du chapitre II du titre III du livre III : « participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation des sols » (articles L. 332-1 à L. 332-5).	- Complément de l'article 21 du projet de loi qui supprime la participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation des sols.
- Chapitre III du titre III du livre III : « versement résultant du dépassement du plafond légal de densité » (articles L. 333-1 à L. 333-16).	- Complément des articles 21 et 22 du projet de loi qui supprime le plafond légal de densité.
- Chapitre IV du titre III du livre III : « dispositions diverses » (articles L. 334-1 à L. 334-3).	- Dispositions obsolètes.
- Chapitre II du titre II du livre IV : « exceptions au régime général » (articles L. 422-1 à L. 422-5).	- Suppression des exemptions du régime du permis de construire et notamment du régime de la déclaration de travaux. Les exemptions relatives aux travaux couverts par la défense nationale et intéressant les immeubles classés ont été insérées parmi les exceptions figurant à l'article L. 421-1.

Sur cet article, la commission après avoir *adopté* dix amendements du rapporteur corrigeant des erreurs de référence (**amendements n^{os} 360 à 369**), a *rejeté* un amendement de M. André Santini. Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant le chapitre VII du titre I^{er} du livre III du code de l'urbanisme intempestivement abrogé par le projet de loi (**amendement n^o 370**).

Puis la commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 87

Abrogation de l'article L. 111-3 du code rural

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant un *article additionnel* abrogeant l'article L. 111-3 du code rural, introduit par la loi d'orientation agricole (**amendement n^o 383**). Cet article stipule que « lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire ». Son application a généré de très nombreux différends.

Article additionnel après l'article 87

**Abrogation d'un article de la loi n^o 91-662 du 13 juillet 1991
d'orientation pour la ville**

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant *article additionnel* abrogeant l'article 4 de la loi n^o 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (**amendement n^o 371**). Cet article avait mis en place une procédure particulière de concertation avec la population qui n'a jamais été appliquée, les décrets n'ayant jamais été pris et la procédure de droit commun définie à l'article L. 302 du code de l'urbanisme s'étant révélée suffisante.

Après l'article 87

La commission a *rejeté* deux amendements :

– l'amendement n° 51 de M. Léonce Deprez portant sur les pouvoirs du maire en matière de lutte contre l'insalubrité des immeubles d'habitation, celui-ci étant satisfait par divers amendements précédemment adoptés ;

– un amendement de M. Patrick Ollier portant sur les cessions de droits sociaux des sociétés de forme non commerciale.

* *
*

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

En conséquence, la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains (n° 2131), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif présenté au tome II du présent rapport.

N° 2229.- Rapport de M. Patrick Rimbart, *au nom de la commission de la production* , sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.