

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Mardi 28 janvier - Rôle des HLM

### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite, dans le cadre de la discussion générale, évoquer un aspect particulier de la mise en oeuvre de la politique de l'urbanisme et du logement social : l'implication des bailleurs sociaux.

A plusieurs occasions, monsieur le ministre, vous avez affiché, avec M. le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, d'ambitieux objectifs en matière de logement social et de rénovation urbaine. Nous avons chaque fois rappelé que ces objectifs resteraient vains si vous n'obteniez pas du Premier ministre des arbitrages budgétaires plus favorables.

A côté de cette problématique, qui nous semble plus que jamais d'actualité, je souhaite attirer votre attention sur une seconde exigence, à laquelle sera également lié, me semble-t-il, le succès ou l'échec de votre politique : je veux parler de la qualité du dialogue que vous nouerez avec les acteurs opérationnels ou gestionnaires et notamment avec les organismes HLM.

Les organismes HLM sont en effet les premiers partenaires des collectivités locales et territoriales, sur lesquels la puissance publique peut s'appuyer pour mettre en oeuvre ses projets de recomposition urbaine. Sans une parfaite collaboration entre ces partenaires engagés sur le terrain et les pouvoirs publics, toute politique de l'habitat est condamnée à l'échec.

Pour garantir la réussite de cette collaboration, le président de l'Union sociale pour l'habitat vous a récemment saisi de certaines revendications des organismes HLM que l'Union fédère.

De ces revendications ressort en premier lieu l'exigence d'associer davantage ces organismes aux processus de décision. Il s'agirait notamment d'impliquer les HLM dans l'élaboration des documents d'urbanisme, les SCOT et les PLU, réalisés par les collectivités locales.

Pour lors, seules " les associations locales d'usagers et certaines associations agréées " sont consultées, à leur demande, par les collec-

tivités locales. Dans les faits, la liste de ces associations peut être longue, notamment par le biais des chambres de commerce et d'industrie ou des chambres des métiers, et un grand nombre d'acteurs sont effectivement associés. Pourtant, les bailleurs sociaux, pour leur part, en restent exclus.

Or, s'il convient d'éviter la multiplication des consultations pour limiter les risques de vices de forme, il est insatisfaisant que les bailleurs sociaux soient absents d'un processus de décision ayant des implications importantes sur la mixité sociale et la construction de logements sociaux, auxquelles nous sommes tous attachés. Monsieur le ministre, acceptez-vous, si vous en reconnaissez la pertinence, de prendre l'engagement de recommander par circulaire que les organismes HLM soient associés à l'élaboration des documents d'urbanisme ?

Il ressort, en second lieu, la nécessité de simplifier l'action menée sur le terrain par les organismes HLM. A ce titre, il faut se réjouir de la suppression des plans d'aménagement de zones - les PAZ -, qui ouvraient le champ à nombre d'imperfections et d'injustices, notamment en matière de vocations foncières.

La mise en oeuvre de ces nouvelles dispositions est difficile, car elle n'est pas encore assurée dans des conditions satisfaisantes. L'allongement de la période transitoire, l'absence de documents d'explication, la diversité des pratiques des DDE et, il faut également reconnaître, la diversité des contrôles de légalité exercés par les préfets, créent une confusion là où nous pouvions espérer que la loi SRU apporterait une simplification. Celle-ci, cependant reste accessible.

Il faut expliciter ces règles - il ne s'agit pas de les contester -, car elles ouvrent la voie à des interprétations contradictoires. Ce travail de clarification, monsieur le ministre, incombe à votre administration.

Pour terminer, je voudrais vous interroger sur deux autres points.

D'une part, acceptez-vous de livrer par circu-

D  
D  
D  
U  
C  
H

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Mardi 28 janvier - Rôle des HLM

laire vos interprétations des dispositions légales - ce qu'il fallait et ce qu'il faut faire ?

D'autre part, acceptez-vous d'associer l'Etat, les associations d'élus et les bailleurs sociaux dans la rédaction d'un guide pratique à l'usage des acteurs engagés sur le terrain dans la mise en oeuvre de ces politiques ?

Monsieur le ministre, la réponse que la collectivité nationale doit apporter à la demande de logement social est par elle-même expressive de l'attention portée aux plus défavorisés, mais aussi, particulièrement dans les zones urbaines, à une grande partie de la population, qui cherche simplement à se loger dans des conditions financières acceptables. En nous faisant l'écho des revendications du monde HLM, nous pensons sincèrement, et loin de la polémique inutile, permettre que soient apportées des réponses concrètes aux attentes ainsi exprimées et à la mise en oeuvre de dispositions légales qui apporteront dans l'avenir, à l'évidence, la preuve de leurs qualités.

*(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Mercredi 29 janvier 2003 - Rôle des HLM

### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Hier, dans le cadre de la discussion générale, j'ai évoqué les interrogations et les sollicitations du mouvement HLM concernant sa place dans le débat sur les PAZ. Il a exprimé en particulier la nécessité d'avancer dans des processus non pas de simplification, mais de clarification. A cet égard, je prends acte de l'amendement qui nous est proposé.

Par contre, monsieur le ministre, je réitère ma question sur une éventuelle circulaire d'interprétation des dispositions légales qui permettrait d'améliorer l'utilisation de l'ensemble des dispositifs législatifs, mais, sur ce point, il semble qu'une réponse vienne d'être apportée.

En second lieu, il me paraît extrêmement important de permettre d'associer l'Etat, les associations d'élus et les bailleurs sociaux à la rédaction d'un guide pratique à l'usage de ceux qui, sur le terrain, commencent à appliquer ces dispositifs, notamment en ZAC.

### Mme la présidente.

La parole est à M. le ministre.

### M. le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Je veux répondre à cette interrogation sur la place des HLM lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Sans en faire une obligation, il me semble très souhaitable que les principaux bailleurs concernés soient associés à l'élaboration de ces documents.

Pour ce qui concerne les plans d'aménagement de zone, l'évolution des POS vers les PLU, dont j'ai parlé il y a un instant, avait un objectif : inciter les élus à fonder leur droit du sol sur un vrai projet de développement. Je crois qu'on ne peut qu'approuver cet objectif. De ce point de vue, le maintien d'un document autonome pour les ZAC où se situent les grands projets de la commune aurait créé une situation paradoxale : elles n'auraient figuré dans le PLU que sous forme d'espace vide.

En revanche, et j'en suis bien conscient, ce nouveau dispositif a été mal expliqué. C'est pourquoi le Gouvernement a déposé l'amendement n° 106 pour préciser les dispositions transitoires concernant les PAZ. C'est pourquoi, aussi, j'ai voulu, dans la lettre circulaire que je viens d'adresser aux préfets, clarifier les situations qui existent.

C'est pourquoi, enfin, j'ai l'intention de saisir l'occasion de ce projet de loi pour mener, auprès des communes et des professionnels, une vraie campagne d'explication, ce qui n'a pas été fait lors de l'examen de la loi SRU. Je suis évidemment prêt à examiner ces questions de plus près avec les organismes HLM.

### Mme la présidente.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Les explications de M. le ministre étant claires, je vous informe que l'amendement n° 65 de M. Michel Delebarre sera retiré.

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril 2003 - Pays et Communauté d'agglomérations

### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, parmi les dispositions que contient le texte adopté par le Sénat, certaines nous offrent de réels motifs de satisfaction, même si nous voulons proposer de les améliorer encore. Par contre, il en est une qui constitue tout particulièrement un grave sujet d'inquiétude.

### M. le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Ah !

### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Les motifs de satisfaction tiennent aux dispositions relatives aux pays, structures instituées par la loi de 1995 mais réellement mises en oeuvre par la loi Voynet de 1999.

En première lecture, malgré la vive et très argumentée opposition de notre collègue Pierre Cohen, notre assemblée a adopté ce qu'on peut appeler un cavalier législatif qui taillait, sabre au clair, de sérieuses croupières à ces structures de coopération intercommunale.

Reconnaissons au moins cette sagesse aux sénateurs : ils ont su restaurer en grande partie l'esprit de la loi Voynet.

Ils ont d'abord rétabli dans le corps du texte la notion de charte de développement du pays. Celle-ci marque solennellement la volonté politique de construire un projet cohérent et durable sur un territoire. Ne plus faire référence à cette charte, c'était réduire le pays à un simple guichet que l'on sollicite occasionnellement pour financer des actions ponctuelles et dispersées. Considérant que le pays est bien plus qu'un espace de répartition des subventions, et qu'il doit faire naître une vision prospective et réfléchie du développement local, nous nous réjouissons de la décision du Sénat.

De même, nous saluons sa volonté de pérenniser les conseils de développement.

Notre assemblée avait fait disparaître l'intervention de ces conseils après la formulation de leur avis sur l'élaboration du projet de pays. Or il est déterminant de maintenir leur intervention pour les associer également au suivi de ce projet.

Les conseils de développement regroupent en effet " des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ", c'est-à-dire des forces vives du territoire, celles qui, par essence, sont les premiers acteurs de son développement.

Ils sont en outre un précieux outil au service de la démocratie participative. A l'heure où chacun s'alarme du désintérêt pour la politique, ils permettent de raffermir les liens entre les citoyens et les élus.

Nous comprenons mal, en conséquence, pourquoi les sénateurs se sont arrêtés au milieu du gué et ont refusé aux conseils de développement le droit d'être associés à la mise en oeuvre et à l'évaluation de la réalisation de la charte de développement. Nous proposerons donc des amendements tendant à combler cette lacune.

Mais notre principal motif de regret est ailleurs, et il est bien plus grave. Il concerne les communautés d'agglomération.

Dans des conditions qui ne sont pas dignes d'un débat éclairé, un sénateur de la majorité a obtenu de ses collègues le vote de ce que l'on doit bien appeler un cavalier législatif, qui porte réellement atteinte à cet échelon de coopération intercommunale, renforcé et développé par la loi Chevènement de 1999. L'amendement adopté par le Sénat autorise en effet une commune à quitter la communauté d'agglomération dont elle est membre.

A l'occasion de règlements de comptes locaux, certains parlementaires ont donc eu la coupable insouciance de placer, au coeur du dispositif des communautés d'agglomération, une disposition qui l'altérera et qui l'entamera nécessairement, alors que les EPCI sont aujourd'hui très unanimement considérés - y

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril 2003 - Pays et Communauté d'agglomérations

compris - par vous-même, monsieur le ministre comme l'un des instruments les plus performants de la coopération intercommunale. On évoque même le rôle qu'ils pourraient jouer dans les processus de décentralisation.

Cette attitude est donc doublement blâmable.

D'une part, parce qu'une loi, expression de la volonté générale, ne peut être instrumentalisée au service d'intérêts particuliers alors qu'elle se donne pour finalité l'organisation territoriale et la coopération intercommunale au service d'une volonté, partagée, par les élus de solidarité et de mise en commun des moyens de développement.

D'autre part, parce que cet amendement ouvre une véritable boîte de Pandore. Comment, en effet, pourra-t-on, demain, refuser à certaines communes qui invoqueront d'autres motifs, tout aussi particuliers, le droit que cet amendement accorde aujourd'hui à d'autres ?

Dès lors, c'est bien toutes les communautés d'agglomération qui seront menacées dans leur existence.

On imagine - et le projet initial l'avait déjà laissé apparaître - le tumulte des difficultés qui suivraient de telles décisions de retrait : la complexité des règlements financiers à opérer, avec leurs incidences sur la fiscalité ; la mise en cause de la gestion des personnels transférés ; le sort des équipements réalisés par l'EPCI.

Sous couvert du principe de libre administration des collectivités locales, qui, en l'occurrence, n'est qu'un prétexte, certains acceptent ainsi d'aggraver encore les risques d'inégalités économiques entre les territoires.

Construites à l'origine sur les principes de cohérence et de solidarité territoriales, les communautés d'agglomération encourent donc, par cet amendement, le risque de se disloquer pour donner naissance à de nouveaux regroupements constitués uniquement sur le fondement d'égoïsmes, d'intérêts particuliers et, comment ne pas le craindre, purement électoraux.

Nous ne pouvons pas cautionner cela et c'est

pourquoi nous proposerons un amendement tendant à la suppression de cette disposition.

*(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril - Modification et Révision du PLU

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.**

Là encore, nous souhaitons revenir à la rédaction du texte de l'Assemblée nationale. Il s'agit de la révision du plan local d'urbanisme après délibération du conseil municipal. Le Sénat avait préféré considérer que le plan " peut être révisé ", alors que nous étions tous d'accord, ici, pour privilégier la procédure de modification, la révision n'étant ouverte que dans des conditions particulières. Ce " peut être " introduit une dimension aléatoire dans les débats juridiques ou dans ceux que peut avoir l'opinion publique lorsque nos concitoyens discutent de ces problèmes.

**M. le président.**

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Proriol, rapporteur.**

M. Le Bouillonnet le sait, la commission a accepté son amendement.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.**

C'est le premier, monsieur le président !  
(Rires.)

**M. le président.**

J'espère que vous allez être d'accord, monsieur le ministre ! (Sourires.) Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.**

Le Gouvernement estime que les deux rédactions sont équivalentes, mais que celle de M. Le Bouillonnet est plus claire. Avis favorable.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.**

C'est la première fois !

**M. le président.**

Je mets aux voix l'amendement n° 42.  
(L'amendement est adopté.)

**M. le président.**

Je constate que le vote a été acquis à l'unanimité. Cela ne se produira pas souvent, monsieur Le Bouillonnet !

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.**

Je le sais !

**M. le président.**

Je mets aux voix l'article 4, modifié par l'amendement n° 42.  
(L'article 4, ainsi modifié, est adopté.)

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril 2003 - Communautés d'agglomérations

### I. Intervention sur l'article 6 sexies

#### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 27 février dernier, juste avant la levée de la séance, un sénateur de la majorité a fait voter un cavalier législatif à la hussarde. Sans avoir eu l'occasion d'en discuter en commission, sans même avoir pu, en séance, avoir en leur possession le texte de l'amendement rectifié, les sénateurs ont adopté un article additionnel intégrant, après l'article L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales, un dispositif permettant à une commune de se retirer d'une communauté d'agglomération.

L'article 6 sexies dispose en effet qu'une commune ayant été intégrée dans le périmètre d'un EPCI par arrêté préfectoral pourra, avec l'autorisation du préfet, se retirer de cet EPCI à condition soit de rejoindre un EPCI à fiscalité propre qui aura préalablement délibéré pour l'accepter, soit de participer à la création d'un nouvel EPCI. Ce retrait, est-il précisé, ne sera possible que s'il ne provoque pas d'enclave dans l'EPCI quitté et s'il est autorisé avant le 31 décembre 2004.

On sait qu'une commune n'ayant pas spontanément accepté d'entrer dans une démarche d'EPCI pouvait, lors de la création, y être contrainte par l'arrêté préfectoral qui en définissait le périmètre.

On sait, par ailleurs, que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, l'extension du périmètre de l'EPCI pouvait intervenir dans les mêmes formes d'arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale en ce qui concerne le projet de périmètre, et après accord du conseil de la communauté d'agglomération et d'une majorité qualifiée de communes.

Nous constatons, d'abord, que le premier vice du dispositif adopté par le Sénat est de violer le principe du parallélisme des formes. En

effet, pour permettre le retrait d'une commune, il ne prévoit ni l'avis de la CDCI, ni l'accord du conseil de la communauté d'agglomération et d'une majorité qualifiée de communes. Seule demeure l'autorisation préfectorale.

#### M. François Brottes.

C'est scandaleux !

#### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Cette asymétrie de la procédure est d'autant plus grave qu'elle se double d'un détournement. Au mépris du principe de la portée générale des lois, l'amendement voté par les sénateurs est motivé à l'origine par la résolution d'un conflit purement local.

L'article 6 sexies est en effet et avant tout dirigé contre une seule des 143 communautés d'agglomération.

En témoigne, d'abord, le fait que ne sont pas concernées par l'amendement les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération créées ex nihilo, c'est-à-dire hors du champ d'application de l'article L. 5216-10.

En témoigne également le fait que l'extension d'une communauté d'agglomération n'est pas seulement prévue par l'article L. 5216-10, dont l'application se trouve limitée à une période de trois ans à compter de la publication de la loi du 12 juillet 1999 qui, à mes yeux, est aujourd'hui expirée, mais, surtout et principalement, par l'article L. 5211-18, qui précise dans quelle circonstance peut intervenir l'extension ultérieure du périmètre d'un EPCI.

Or, vous amendez le dispositif qui n'est plus applicable, mais pas celui qui l'est toujours et qui donne au préfet la compétence pour déterminer le périmètre. Il s'agit donc bien de lessive locale et non pas de la défense des grands principes d'autonomie des collectivités par rapport aux prérogatives de l'Etat.

Dans la procédure de droit commun - celle de l'article L. 5211-18 - le préfet arrête le périmètre et détient même, je le rappelle, l'initiative

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril 2003 - Communautés d'agglomérations

de pouvoir en provoquer l'extension.

Témoignent, enfin, du détournement de la procédure législative, les propos d'un député de la majorité lorsqu'il a déclaré au mois de février dernier, dans le secteur concerné et sur les ondes confidentielles d'une radio locale : " Nous essayons de limiter au maximum la proposition de loi et de faire qu'elle ne soit pas ouverte pratiquement aux communautés d'agglomération autres que celles concernées. "

Chacun, dans nos rangs, notamment Kléber Mesquida, maire de Saint-Pons-de-Thomières et député de l'Hérault, rejette avec force ce " bidouillage local ".

J'ajoute que dans le cas particulier que nous connaissons, la cohérence du périmètre de la communauté d'agglomération a été confirmée par la plus haute instance de la juridiction administrative : le Conseil d'Etat.

En définitive, ce " bidouillage local " met en péril les grands principes d'une loi garante de la cohésion et de la solidarité territoriales.

Depuis la promulgation de la loi Chevènement en juillet 1999, les communes se sont efforcées, sur le terrain et dans la concertation, de définir les périmètres les plus pertinents de leurs communautés d'agglomération.

Aux intérêts légitimes de ces communes, les préfets ont parfois dû opposer l'intérêt général de l'ensemble du territoire. Ainsi, ils ont pu décider d'intégrer certaines communes dans des EPCI, lorsque cette " inclusion dans le périmètre communautaire (était) de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale ". Cette procédure dérogatoire était donc motivée par le seul souci de ne pas aggraver les fractures entre les plus riches et les plus pauvres, et de partager les richesses du développement local. En outre, la possibilité de contester l'arrêté préfectoral devant les juridictions administratives offrait la garantie de décisions justes et impartiales.

C'est ce fragile et précieux équilibre que l'article 6 sexies va bouleverser. Malgré les mesu-

res prises pour en limiter la portée à une seule communauté d'agglomération, il ouvre en effet la boîte de Pandore. Déjà, les auteurs du dispositif reconnaissent qu'une dizaine de communautés d'agglomération sont concernées et pourraient se disloquer.

Mais demain, que répondront-ils à ceux qui présenteront d'autres critères et réclameront pourtant, eux aussi, le droit de quitter leurs communautés d'agglomération, au nom du principe de la libre administration des collectivités locales ?

Monsieur le ministre, le bureau de l'association des maires de grandes villes vous a exprimé sa désapprobation des risques qu'un tel dispositif fait courir. La loi Chevènement avait pour objectif de mettre à la disposition des collectivités locales les outils d'un développement harmonieux et partagé. Le risque est grand que cette nouvelle loi détruise cet édifice et fasse naître de nouveaux regroupements constitués uniquement sur la base des égoïsmes.

### II. Intervention sur l'amendement de suppression de l'article 6 sexies

#### M. le président.

La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

#### M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

Je vais vous lire une déclaration qui a été faite en novembre 2001 par une personnalité éminente : " La loi Chevènement précise clairement que le préfet peut s'opposer à des périmètres absurdes et peut inclure un certain nombre de communes. Il faut que les préfets jouent leur rôle. " Cette déclaration est de M. Perben.

En réalité, l'article 6 sexies recèle une contradiction. En effet, on a compris qu'il était reproché à la loi Chevènement de donner au préfet la possibilité d'imposer un périmètre aux collectivités locales. Or je précise que personne n'a touché à cette disposition, puisque, aux termes de l'article 6 sexies, c'est toujours le préfet qui

DDUUCH

## LOI SUR L'URBANISME, L'HABITAT ET LA CONSTRUCTION

Jeudi 3 avril 2003 - Communautés d'agglomérations

décide si la commune peut ou non quitter la communauté d'agglomération. Et c'est une bonne chose, car dans l'esprit de la loi Chevènement, la liberté et la dynamique des collectivités locales doivent s'accompagner d'une exigence de cohérence territoriale. Allez-vous demander à un préfet de défaire ce qu'un autre préfet a fait ? Voilà le problème de fond, monsieur le ministre !

J'ai bien compris ce que vous avez dit, mon cher collègue, mais je vous répète que l'autorisation de quitter l'intercommunalité dépend toujours du préfet. Dites-moi en quoi l'on a modifié le principe fondamental !

Aussi, nous considérons que le Sénat a adopté un amendement de circonstance lié à une situation locale et que cette disposition va remettre en cause des pans entiers de la loi sur les communautés d'agglomération. Nous allons, du reste, pouvoir le constater dans quelques instants, puisque plusieurs amendements ont été déposés dans le but d'exploiter cette brèche.

DDUUCH