

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1978-1979

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 janvier 1979.
Enregistrée à la Présidence du Sénat le 8 mars 1979.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à faciliter la revitalisation des villages
par la création de zones d'intervention en agglomération rurale,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel MIROUDOT et Pierre LOUVOT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'exode rural constaté au cours des dernières décennies a eu pour conséquence l'abandon d'un grand nombre de maisons anciennes situées dans des villages dont la population actuelle n'est que le tiers ou le quart de ce qu'elle était voici un siècle. Certains de ces immeubles sont réparables et pourraient être restaurés, mais le plus grand nombre présente un état de vétusté tel que toute

possibilité de réparation est exclue. Dans certains cas, les constructions ont été totalement rasées. D'autres sont utilisées comme bâtiments d'élevage ou de stockage par un exploitant voisin.

Ce processus de désertification a pour effet de priver le centre du village de l'animation que lui donnait jadis une population plus dense et cela d'autant plus que, parmi les immeubles abandonnés, figurent en bonne place les locaux des commerçants et des artisans. L'aspect des maisons abandonnées, souvent en ruines, accroît encore l'impression de vide, d'abandon, la sensation que le village est en train de mourir.

Depuis quelques années cependant on assiste à un renversement de l'évolution en faveur d'un habitat à la campagne. En effet, lassés des conditions de vie urbaine, de nombreux citadins viennent résider à la campagne, tout en gardant leur emploi en ville.

Ce mouvement de retour au village, qui affecte toutes les catégories sociales est par ailleurs amplifié par l'industrialisation du milieu rural, de sorte que les villages situés à faible distance des villes ne sont pas les seuls concernés par cette tendance déjà perceptible lors du recensement de 1975.

En outre, on assiste dans les secteurs pittoresques au développement des résidences secondaires.

Les maires ruraux sont en général favorables à l'arrivée des nouveaux venus, qui contribuent à l'animation de la vie rurale, en permettant le maintien sur place de certains services menacés, notamment dans le domaine scolaire, ainsi que la permanence d'activités commerciales et artisanales.

Le développement récent de l'habitat rural s'effectue généralement sous l'une des trois formes suivantes :

A. — Construction le long des routes qui desservent le village, mais à l'extérieur de celui-ci. On utilise d'abord les réseaux : eau, égouts, électricité existant le long du chemin, puis on les prolonge aux frais de la commune avec parfois une participation du constructeur.

B. — Construction dans un lotissement situé à l'extérieur du village. Il s'agit quelquefois de terrains communaux regroupés à l'issue du remembrement pour cet usage, mais sans qu'une étude précise ait permis de définir le meilleur emplacement. Mais le plus souvent c'est une initiative du propriétaire du terrain (exploitant ou non) qui, avec l'appui du maire, vend son terrain pour lotir.

C. — Constructions diffuses. Certains citadins recherchent délibérément l'isolement et préfèrent acquérir en pleine campagne des terrains assez vastes pour qu'il soit possible d'assurer l'épandage des eaux usées et de tirer du sol l'eau potable nécessaire à la

consommation familiale lorsque la propriété n'est pas desservie par les réseaux publics. L'application de la loi du 16 juillet 1971, abrogée depuis le 31 décembre 1976, a favorisé cette formule contre laquelle on a maintenant la possibilité d'appliquer les dispositions dites anti-mitige (circulaire du 16 mars 1976 et décret du 7 juillet 1977).

Ces trois types de développement présentent les mêmes graves inconvénients.

D'abord, ils provoquent la mort des villages traditionnels. Si les maisons sont dispersées, il n'y a plus de véritable centre, où se trouvent tous les commerces et où l'on peut se rencontrer ; les habitants ne se connaissent plus, chacun vit retiré sur lui-même et ne participe plus à la vie du village.

Ensuite, l'éloignement entraîne des trajets plus importants, par exemple pour rejoindre les bâtiments publics (mairie, école, poste). Et cela nuit considérablement à la sécurité, accroissant les risques d'accidents, en particulier pour les personnes âgées et les enfants. L'insécurité est encore accrue lorsque l'urbanisation se développe le long des axes importants, puisqu'elle aboutit à transformer les routes en rues.

De plus, de telles constructions coûtent très cher à la commune. En effet, pour assurer certains services publics (alimentation en eau, en électricité, entretien de la voirie, ramassage des ordures, ramassage scolaire, réseau d'égouts), les investissements et les dépenses de fonctionnement sont très importants.

Enfin, ce type de développement est une atteinte grave à l'économie agricole :

- il crée une occupation inutile de surfaces cultivables ;
- il provoque une augmentation importante du prix de la terre : les exploitations ont ensuite du mal à s'étendre, et le remembrement est plus difficile à faire ;
- il enlaidit la campagne et risque de créer des problèmes de voisinage entre les cultivateurs et les habitants des maisons implantées dans le milieu rural.

Quels que soient les inconvénients des formes de développement précitées, on doit constater qu'il est extrêmement rare qu'une construction s'édifie au centre du bourg, à l'emplacement des maisons détruites ou en ruines. Lorsque cela se produit, c'est le plus souvent le fait d'un habitant du village qui reconstruit pour son propre usage, ou pour celui de ses enfants.

On observe en effet que les propriétaires fonciers, qui se séparent volontiers d'une parcelle de terrain agricole, ne vendent que très rarement et très exceptionnellement les propriétés aban-

données au sein de l'agglomération rurale. Cette attitude n'a jamais été expliquée clairement, mais elle est constante dans toutes les régions. Elle est très regrettable et très dommageable pour l'intérêt collectif.

En effet, la construction de maisons sur ces terrains inutilisés, ou la restauration de maisons abandonnées au centre des villages, permettrait d'éviter, s'il s'agit de résidences principales, les inconvénients relevés précédemment à propos de l'habitat diffus et des constructions en lotissement.

Il pourrait s'agir de maisons isolées, de petits bâtiments artisanaux, bien intégrés au centre du village, voire habitat continu rappelant les structures de l'habitat traditionnel : toujours l'intégration des nouveaux habitants se ferait bien avec le voisinage ; la commune n'aurait pas de réseaux à allonger, les enfants ne seraient pas obligés de cheminer sur une route de campagne pour aller à l'école. Enfin, le paysage ne serait plus perturbé et le patrimoine agricole resterait intact.

Devant l'insuffisance des initiatives privées, il convient de donner aux communes des moyens juridiques qui leur permettent d'acquérir les immeubles concernés, puis de confier aux organismes publics de construction ou aux sociétés à but non lucratif les opérations nécessaires à la revitalisation des centres des villages.

Or, les communes rurales qui ne disposent pas de plan d'occupation des sols n'ont pas ces moyens, puisque les dispositions applicables aux Zones d'Intervention Foncières ne les concernent pas.

Il a donc paru nécessaire de les doter de la possibilité juridique d'acquérir les propriétés bâties entretenues situées à l'intérieur de la zone bâtie de la commune, au besoin par voie d'expropriation si elles sont inoccupées, afin d'y aménager, par construction ou par restauration, des logements à vocation de résidence principale (ou des locaux commerciaux ou artisanaux) qui sans cela continueront à se développer à l'extérieur du bourg.

Tel est l'objet de la proposition de loi ci-après, que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, non comprises dans une agglomération urbaine, le Préfet pourra, sur proposition ou après avis favorable du conseil municipal, créer et délimiter une Zone d'Intervention en Agglomération Rurale.

S'il s'agit d'une commune de moins de 500 habitants, l'ensemble du village pourra être constitué en Zone d'Intervention en Agglomération Rurale.

Art. 2.

Dans les zones définies à l'article premier, s'exerce au profit de la commune un droit de préemption tel que celui défini par les articles L. 211-2, L. 211-4, L. 211-7, L. 211-8, L. 211-10 et L. 211-12, ainsi que par les deux premiers alinéas de l'article L. 211-9 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975.

Ce droit de préemption, destiné à faciliter la revitalisation des centres dans les agglomérations rurales, ne peut être exercé que dans le but de restaurer des bâtiments ou rénover des quartiers par la réalisation de logements à vocation d'habitation principale ou de locaux commerciaux ou artisanaux, ou de constructions destinées à accueillir des services publics.

Art. 3.

Si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, l'immeuble qui a fait l'objet de l'exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé à l'une des fins prévues à l'article 2, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause universels, ou à titre universel, peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé.

Pour être recevable, cette demande doit être présentée dans un délai de trois ans à compter de l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent.

A défaut d'accord amiable, le prix du bien rétrocédé sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption, révisé s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut National de la Statistique, entre les deux mutations. Le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit avant l'expiration d'un délai de deux mois courants, à compter de la notification de la décision juridictionnelle fixant définitivement le prix.

Art. 4.

Dans les zones définies à l'article premier, est créé en faveur de la commune un droit d'expropriation pour cause d'utilité publique sur les immeubles bâtis ou non bâtis, à l'état d'abandon depuis plus de cinq ans.

Ce droit s'exerce en vue de réaliser, par construction ou aménagement, des logements à vocation d'habitation principale, des locaux commerciaux ou artisanaux, ou des bâtiments destinés à accueillir des services publics.

Art. 5.

Dans le cas où elle aura acquis des immeubles bâtis ou non bâtis, selon l'un des procédés décrits aux articles 2 et 4, la commune devra, sur proposition du Maire, désigner un des organismes de construction ou d'aménagement prévus à l'article L. 211-7, 2^e alinéa, du Code de l'urbanisme, pour procéder aux opérations de construction ou d'aménagement prévues aux articles 2 et 4.

Une exception à cette obligation n'est possible que lorsqu'il s'agit de construire des bâtiments destinés à accueillir des services publics.

Art. 6.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.