

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relative aux associations foncières urbaines,

Par M. Pierre de FELICE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1098, 1821 et in-8° 430.

Sénat : 311 (1970-1971).

Associations syndicales. — Remembrement urbain.

Mesdames, Messieurs,

Le droit rural a en ce domaine servi de précurseur à la législation urbaine tout en obligeant à une adaptation aux difficultés particulières de la vie citadine.

Depuis la loi du 21 juin 1865, il est possible pour les propriétaires ruraux de s'unir en *association syndicale* pour entreprendre des travaux d'irrigation ou de drainage dont les frais seront répartis ensuite entre les associés proportionnellement à l'étendue de leurs champs bénéficiaires de l'amélioration ainsi réalisée.

Depuis la loi du 9 mars 1941 sur le remembrement, le monde agricole connaît les *associations foncières* chargées de la mise à exécution de ce remembrement, notamment la création des chemins nouveaux nécessaires à la mise en valeur des parcelles nouvellement remembrées.

La transposition de cette législation rurale n'était cependant pas possible sans une transformation pour deux raisons très simples :

A la différence des champs bénéficiaires de l'irrigation et du drainage — propriétés homogènes et souvent d'un seul tenant — se substituait l'enchevêtrement de nombreuses propriétés souvent objet de droits détenus par des tiers soit en tant que créanciers, soit en tant que locataires des immeubles citadins groupés dans l'association syndicale constituée.

A la différence de la vie rurale, il ne pouvait y avoir, d'une part, association syndicale pour améliorer les propriétés en elles-mêmes inchangées et, d'autre part, une association foncière d'exécution entreprenant les travaux annexes du remembrement.

L'association foncière urbaine devait se saisir du tout pour le grouper, le transformer elle-même ou l'aménager pour la réalisation d'opérations d'urbanisme.

Des complications juridiques particulières et des nécessités d'exécution immédiate sur les immeubles groupés rendaient ainsi la tâche beaucoup plus délicate pour ces *associations foncières urbaines*.

Cela explique pourquoi le législateur a procédé par deux étapes :

En premier lieu, la *constitution d'office* d'associations foncières urbaines par le Préfet pour les opérations prévues à un plan d'urbanisme ou la réalisation de zones à urbaniser par priorité : c'est ce qu'ont décidé les articles 73 et suivants du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

En second lieu — et c'est seulement dans la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 — la création d'associations foncières urbaines *autorisées* ou tout à fait à titre exceptionnel imposées d'office par arrêté du préfet.

Cette double origine des associations foncières urbaines explique l'article 2 du texte qui nous est soumis : *il tend à maintenir les associations foncières urbaines* nées par application des règles posées par le Code de l'urbanisme sous cette législation antérieure jusqu'à l'achèvement des travaux entrepris, à moins qu'une majorité qualifiée de l'association n'use de la faculté de se placer sous l'emprise de la loi du 30 décembre 1967.

Cela explique aussi les solutions beaucoup plus complexes à trouver non seulement pour préserver les droits des propriétaires engagés dans une association foncière urbaine, mais pour *sauvegarder les intérêts des tiers* qui — créanciers ou locataires — avaient acquis des droits sur les immeubles groupés et appelés à être transformés par l'association foncière.

Pour se dégager de l'emprise de l'association foncière urbaine, les propriétaires compris dans le périmètre de cette emprise ont reçu de l'article 27 de la loi du 30 décembre 1967 une *faculté*

de *délaissement*, c'est-à-dire d'abandon de leurs immeubles moyennant indemnité et transformant par conséquent le gage immobilier des créanciers en une somme mobilière.

C'est pour la sauvegarde des droits des créanciers en pareille hypothèse que l'Assemblée Nationale, dans sa séance du 12 juin 1971, a complété l'article 27 de la loi d'orientation foncière.

Elle a décidé (*art. A nouveau*) que les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication au bureau des hypothèques de l'acte de *délaissement*, soit postérieurement à cette publication, et à plus forte raison que les créances privilégiées seraient reportées — avec leur rang de préférence pour ces derniers — sur l'indemnité de *délaissement* versée au propriétaire débiteur.

Cet article A (nouveau) a même poussé plus loin les précautions. Envisageant le cas où le propriétaire accepterait de ne recevoir à l'amiable qu'une indemnité de *délaissement* inférieure aux créances dont il était débiteur, il a permis aux créanciers inscrits par une action de *in rem verso* de venir discuter, en quelque sorte au nom de son débiteur, l'indemnité de *délaissement* accordée devant le juge de l'expropriation compétent, à défaut d'accord amiable sur la fixation de cette indemnité.

C'est la première hypothèse : celle du *délaissement*.

Une seconde hypothèse — et la plus courante — est celle où le propriétaire accepte d'être englobé dans l'opération décidée par l'association foncière urbaine, c'est-à-dire admet une affectation nouvelle — destruction peut-être, reconstruction différente sûrement — de l'immeuble servant de gage ou étant l'objet de droits personnels au bénéfice des tiers.

Dans le cas d'immeubles servant de gage — c'est-à-dire affectés à la garantie de droits réels — l'article 1^{er} assure le report de ces droits, des privilèges et hypothèques sur les immeubles nouveaux à condition que ces droits soient publiés dans des formes et délais qui seront fixés par décret. Cet article a tout naturellement admis que si le propriétaire ne retrouvait pas la valeur du bien engagé et touchait, par voie de compensation, une soulte, les droits de ses créanciers ne s'exerceraient pas éventuellement sur ladite soulte.

La situation est moins satisfaisante vis-à-vis des *droits personnels* — sous forme de locations essentiellement — que des tiers avaient sur l'immeuble en cause que l'arrêté du préfet autorisant l'opération de l'association foncière urbaine fait nécessairement disparaître pour permettre cette opération.

Le texte de l'article 1^{er} voté par l'Assemblée Nationale n'envisage que le cas des *Locataires commerciaux*. Il déclare que, si le bail est soumis au décret du 29 septembre 1953, l'association foncière urbaine devra l'indemnité d'éviction du locataire évincé, à moins qu'un nouveau local ne soit offert à celui-ci. On ne comprend pas très bien pourquoi le locataire ou l'occupant d'un local soumis aux dispositions de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ne bénéficierait pas lui aussi du droit au relogement prévu à l'article 13 de ladite loi, et un amendement en ce sens vous est proposé par votre commission.

Telles sont les dispositions du texte qui nous est soumis, assorti d'avantages fiscaux prévus dans un *article 3* afin de rendre plus faciles et moins onéreuses les opérations des associations foncières urbaines.

Le texte proposé mérite donc approbation, encore que ces retouches législatives demandées au Parlement appellent des réflexions nécessaires sur la procédure ainsi suivie.

Selon la loi du 30 décembre 1967, les difficultés actuelles devaient être résolues par un décret portant réglementation d'administration publique et c'est à l'absence desdits décrets, depuis plus de trois ans, que nous devons d'être appelés à légiférer à nouveau.

Votre rapporteur reconnaît que les difficultés juridiques à résoudre ont constitué une circonstance atténuante à la carence du pouvoir réglementaire, mais il souhaiterait, en terminant, faire deux remarques :

— la première vise le recours trop fréquent à ce moyen facile inscrit dans nos lois de se décharger des difficultés pratiques sur un décret en Conseil d'Etat. Cette ambition — comme dans le cas de l'espèce — se révèle présomptueuse. Elle aboutit à la remise en chantier d'un texte devant le Parlement. Mieux vaudrait saisir immédiatement le législateur pour éviter ces retards dans la mise en application de nos lois ;

— la seconde remarque débordera le texte en cause.

On fait voter au Parlement des lois qui sont subordonnées dans leur application à des décrets en Conseil d'Etat et ceux-ci ne paraissent qu'avec un retard considérable ou même aboutissent à rendre lettre morte ces textes que nous votons. J'ai cité récemment à la tribune du Sénat une loi du 19 décembre 1961 qui, après neuf ans depuis sa publication, est encore sans réalité faute du décret en Conseil d'Etat nécessaire à sa mise en œuvre.

C'est là une pratique abusive qui doit cesser.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'amendement ci-après, votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Loi n° 67-1253 d'orientation foncière
du 30 décembre 1967.

Art. 27.

Les propriétaires d'immeubles compris dans le périmètre d'une association foncière urbaine autorisée et n'ayant pas concouru à la présentation de la demande d'autorisation peuvent, dans le délai d'un mois à partir de la publication de l'arrêté préfectoral autorisant l'association, délaisser ces immeubles moyennant indemnité. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

Le délaissement des biens des absents est valablement opéré par les envoyés en possession provisoire, après autorisation du tribunal de grande instance donnée sur simple requête en la Chambre du Conseil, le ministère public entendu.

Art. 28.

Lorsque l'objet de l'association foncière urbaine porte sur des travaux spécifiés au 1° ou au 2° de l'article 24, l'association :

a) Détermine les bâtiments ou les ouvrages dont la destruction est

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article A (nouveau).

Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 27 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les deux nouveaux alinéas suivants :

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication au bureau des hypothèques de l'acte de délaissement, soit postérieurement à ladite publication en ce qui concerne les privilèges conservés suivant les prescriptions des articles 2108 et 2109 du Code civil, sont reportés sur l'indemnité de délaissement, compte tenu du rang de préférence qui leur est reconnu.

« Si l'indemnité fixée à l'amiable est inférieure au total des créances pour le recouvrement desquelles il a été pris inscription, les créanciers inscrits peuvent exiger que l'indemnité acceptée par leur débiteur soit soumise au juge. »

Propositions de la commission.

Article A.

Conforme.

Texte actuellement en vigueur.

indispensable au remembrement ou au regroupement des parcelles ; à défaut d'accord amiable des propriétaires sur leur cession, ces bâtiments ou ouvrages font l'objet d'une expropriation dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 ;

b) Etablit le projet de remembrement et en saisit le préfet qui, après avoir vérifié sa compatibilité avec la réglementation de l'urbanisme, le soumet à une enquête publique.

Après enquête publique et, en cas d'observations formulées au cours de celle-ci, avis d'une commission présidée par le juge de l'expropriation, et dont la composition est fixée par décret, le préfet prononce les transferts et attributions de propriété.

L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date les servitudes et droits personnels existant sur les immeubles qu'il concerne. Les droits des créanciers inscrits sont reportés dans le même ordre sur les parcelles ou droits indivis de propriété après remembrement et s'exercent éventuellement sur les soultes.

La juridiction instituée à l'article 12 de l'ordonnance susvisée du 23 octobre 1958 est compétente pour statuer sur les contestations relatives à l'évaluation des parcelles remembrées ou groupées. Elle statue aussi sur les contestations soulevées à l'occasion du remembrement ou du groupement et afférentes aux privilèges, hypothèques et autres droits réels.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

L'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date les droits réels existant sur les immeubles qu'il concerne. Les privilèges et hypothèques sont reportés sur les immeubles ou droits indivis de propriété après remembrement : ils conservent l'ordre qu'ils avaient sur les immeubles qu'ils grevaient antérieurement à condition d'être publiés dans les formes et les délais qui seront fixés par décret ; ils s'exercent éventuellement sur les soultes.

« L'arrêté du préfet met fin, dans les mêmes conditions, aux contrats de louage dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées à l'article 8 dudit décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. »

Propositions de la commission.

Article premier.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

L'arrêté du préfet met fin, dans les mêmes conditions, aux contrats de louage et aux droits au maintien dans les lieux dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 58-960 du 30 septembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées à l'article 8 dudit décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. Les garanties de relogement inscrites dans la loi n° 48-1360 du 12 septembre 1948 au profit des locataires et occupants de bonne foi demeurent acquises à ceux-ci.

Texte actuellement en vigueur.

Art. 33.

Les articles 73 à 76 du Code de l'urbanisme et de l'habitation sont abrogés. Les associations syndicales constituées en application des dispositions de ces articles sont régies par la présente loi, sous réserve d'adaptations fixées par le règlement d'administration publique.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 2.

La seconde phrase de l'article 33 de la loi précitée est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les associations syndicales constituées en application de ces articles continueront à être régies par leurs dispositions jusqu'à l'achèvement des travaux pour l'exécution desquels elles ont été constituées. Toutefois, elles peuvent décider de se placer sous l'empire des dispositions des articles 23 à 32 de la présente loi. La décision est prise dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 21 juin 1865 ; son entrée en vigueur est subordonnée à la modification des statuts. »

Art. 3 (nouveau).

I. — Les actes, pièces et écrits relatifs à la réalisation de remboursements opérés par les associations foncières urbaines en vertu de l'article 24-1° de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 ou par les associations syndicales constituées en application des articles 73 à 76 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, sont exonérés de droits de timbre et d'enregistrement à la condition de se référer expressément à ces textes.

Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de l'article 257-7° du Code général des impôts, les opérations de remboursement définies à l'alinéa précédent sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

II. — Les dispositions des articles 150 *ter* et 150 *quater* du Code général des impôts ne sont pas applicables aux opérations visées au I. En cas de cession à titre onéreux ou d'expropriation d'un terrain attribué à un propriétaire à l'issue du remboursement, la plus-value imposable est déterminée dans les conditions prévues à l'article 150 *ter* - II - 2 *bis* du Code général des impôts.

Propositions de la commission.

Art. 2.

Conforme.

Art. 3.

Conforme.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

L'arrêté du préfet met fin, dans les mêmes conditions, aux contrats de louage et aux droits au maintien dans les lieux dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées à l'article 8 dudit décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. Les garanties de relogement inscrites dans la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 au profit des locataires et occupants de bonne foi demeurent acquises à ceux-ci.

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article A (nouveau).

Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéas de l'article 27 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les deux nouveaux alinéas suivants :

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication au bureau des hypothèques de l'acte de délaissement, soit postérieurement à ladite publication en ce qui concerne les privilèges conservés suivant les prescriptions des articles 2108 et 2109 du Code civil, sont reportés sur l'indemnité de délaissement, compte tenu du rang de préférence qui leur est reconnu.

« Si l'indemnité fixée à l'amiable est inférieure au total des créances pour le recouvrement desquelles il a été pris inscription, les créanciers inscrits peuvent exiger que l'indemnité acceptée par leur débiteur soit soumise au juge. »

Article premier.

L'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date les droits réels existant sur les immeubles qu'il concerne. Les privilèges et hypothèques sont reportés sur les immeubles ou droits indivis de propriété après remembrement ; ils conservent l'ordre qu'ils avaient sur les immeubles qu'ils grevaient antérieurement à condition d'être publiés dans les formes et les délais qui seront fixés par décret ; ils s'exercent éventuellement sur les soultes.

« L'arrêté du préfet met fin, dans les mêmes conditions, aux contrats de louage dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du

30 décembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées à l'article 8 dudit décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. »

Art. 2.

La seconde phrase de l'article 33 de la loi précitée est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les associations syndicales constituées en application de ces articles continueront à être régies par leurs dispositions jusqu'à l'achèvement des travaux pour l'exécution desquels elles ont été constituées. Toutefois, elles peuvent décider de se placer sous l'empire des dispositions des articles 23 à 32 de la présente loi. La décision est prise dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 21 juin 1865 ; son entrée en vigueur est subordonnée à la modification des statuts. »

Art. 3 (nouveau).

I. — Les actes, pièces et écrits relatifs à la réalisation de remembrements opérés par les associations foncières urbaines en vertu de l'article 24-1° de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 ou par les associations syndicales constituées en application des articles 73 à 76 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, sont exonérés de droits de timbre et d'enregistrement à la condition de se référer expressément à ces textes.

Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de l'article 257-7° du Code général des impôts, les opérations de remembrement définies à l'alinéa précédent sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

II. — Les dispositions des articles 150 *ter* et 150 *quater* du Code général des impôts ne sont pas applicables aux opérations visées au I. En cas de cession à titre onéreux ou d'expropriation d'un terrain attribué à un propriétaire à l'issue du remembrement, la plus-value imposable est déterminée dans les conditions prévues à l'article 150 *ter* - II - 2 *bis* du Code général des impôts.