

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1975.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière,*

Par M. Paul PILLET,  
Sénateur.

---

TOME I

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1538, 1828 et in-8° 358.

Sénat : 27 (1975-1976).

---

**Urbanisme.** — Construction d'habitation - Permis de construire - Expropriation - Logement social - Communes - Zone d'intervention foncière - Zone d'aménagement différé - Plan d'occupation des sols - Etablissements publics - Code général des impôts - Code de l'urbanisme et de l'habitation.

## TABLE DES MATIERES

	Pages.
<b>Introduction. — LE PHÉNOMÈNE URBAIN ET LE PROBLÈME FONCIER.....</b>	<b>5</b>
<b>Première partie. — LA LÉGISLATION EN VIGUEUR.....</b>	<b>11</b>
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup>. — <i>La planification du développement urbain</i>.....</b>	<b>11</b>
A. — Les plans d'urbanisme.....	11
I. — Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme .....	12
II. — Les plans d'occupation des sols.....	13
B. — Les opérations d'aménagement concerté.....	16
I. — Les zones à urbaniser en priorité.....	16
II. — Les zones d'aménagement concerté.....	17
<b>CHAPITRE II. — <i>L'appropriation publique des sols</i>.....</b>	<b>21</b>
A. — L'expropriation .....	21
B. — La préemption.....	22
I. — Les modalités de l'exercice du droit de pré- emption .....	22
II. — Les zones d'aménagement différé.....	24
C. — La concession des sols.....	25
<b>CHAPITRE III. — <i>L'institution d'une fiscalité correctrice</i>.....</b>	<b>26</b>
A. — La fiscalité de participation.....	27
I. — La taxe locale d'équipement.....	27
II. — La redevance de surdensité.....	29
B. — La fiscalité de récupération.....	29
I. — La taxation des plus-values.....	29
II. — Les limites du système.....	31
C. — La fiscalité de rendement et d'incitation.....	33
I. — La contribution foncière des propriétés bâties et non bâties.....	33
II. — La taxe d'urbanisation.....	33

	Pages.
<b>Deuxième partie. — LA RECHERCHE DE SOLUTIONS NOUVELLES.....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup>. — <i>Les grands types d'action</i>.....</b>	<b>35</b>
A. — L'action sur l'offre et la demande du terrain.....	35
B. — L'impôt foncier.....	36
C. — La constitution de réserves foncières.....	39
<b>CHAPITRE II. — <i>Les solutions proposées</i>.....</b>	<b>42</b>
A. — Les propositions parlementaires.....	42
B. — Le projet Guichard.....	46
<b>Troisième partie. — LE PROJET DE LOI PORTANT RÉFORME DE L'URBANISME ET DE LA POLITIQUE FONCIÈRE.....</b>	<b>49</b>
<b>CHAPITRE I<sup>er</sup>. — <i>Les principales dispositions du texte présenté par le Gouvernement</i> .....</b>	<b>51</b>
A. — L'institution du plafond légal de densité.....	51
B. — L'institution d'un droit de préemption dans les zones urbaines .....	60
C. — Dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'uti- lité publique.....	62
D. — Dispositions diverses.....	65
<b>CHAPITRE II. — <i>Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale</i>.</b>	<b>66</b>
<b>CHAPITRE III. — <i>Les propositions de la Commission des Lois</i>.....</b>	<b>68</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Maîtriser le développement urbain pour adapter la ville à l'homme est une ambition de notre société. Le but de cette ambition — nul ne le conteste — est loin d'être aujourd'hui atteint. Les obstacles sont nombreux, et à la dimension du problème. Depuis de longues années, le législateur a tenté de le résoudre par des formules différentes, plus ou moins efficaces, mais dont l'incidence n'a pas été suffisante pour empêcher l'aggravation de la situation foncière devant laquelle se trouvent actuellement toutes les collectivités locales affrontant le problème de l'urbanisation.

### LE PHÉNOMÈNE URBAIN

Deux Français sur trois vivent dans les villes et l'on estime qu'en 1985 la population urbaine de notre pays sera de l'ordre de 45 millions.

C'est dire l'importance que revêt le phénomène d'urbanisation à la fois dans le développement économique de la France et dans la vie quotidienne de ses habitants.

Alors qu'en un siècle, de 1846 à 1946, la population urbaine était passée de 8,5 millions à 21 millions, soit de 24 % à 53 % de la population totale, elle est passée de 1954 à 1968, soit en quatorze ans, de 24 millions à près de 35 millions, c'est-à-dire de 57 % à 70 % de la population totale.

On estime que, même avec un taux de croissance ralenti, la population urbaine représentera en 1985 près de 80 % de la population totale.

Il faudrait, dans ces conditions, d'ici la fin du siècle, quelques 10 millions de logements nouveaux.

En outre, cette croissance urbaine s'opère essentiellement par l'extension des agglomérations existantes et notamment des plus importantes d'entre elles, ce qui concentre encore davantage sur quelques points du territoire national cette énorme demande de terrains à bâtir.

#### LA DEMANDE DES TERRAINS A BATIR

On considère généralement que pour construire annuellement les 500 000 à 550 000 logements et les équipements publics et privés nécessaires, les besoins en terrains nouveaux se situent entre 20 000 et 30 000 hectares, ce qui, pour les dix ans à venir, implique de trouver environ 250 000 hectares de terrains à construire.

#### L'OFFRE DES TERRAINS A CONSTRUIRE

Face à cette demande croissante, l'offre est restreinte. Les terrains à bâtir peuvent être créés à partir des sols agricoles en les viabilisant et en les équipant, mais cette création est limitée par la rareté d'emplacements convenables, par les difficultés et la lenteur de mise en place de leurs équipements et aussi par la hausse de leurs prix.

On constate alors que l'essentiel des terrains à bâtir est encore procuré par l'utilisation des sols déjà urbanisés, non bâtis, insuffisamment ou mal bâtis, et cela après démolition des constructions anciennes.

Or, on estime à 5 000 hectares seulement, sur les 200 000 actuellement nécessaires, les terrains qui pourront être trouvés dans les périmètres urbains déjà occupés.

#### LES FACTEURS DE LA HAUSSE DU COÛT DES SOLS

Ce grave déséquilibre entre l'offre et la demande des terrains est l'une des causes fondamentales de la hausse des valeurs foncières. D'autres facteurs cependant contribuent à l'amplifier.

La hausse du coût des terrains est souvent provoquée, ou du moins déclenchée, par la collectivité publique elle-même. C'est elle en effet qui crée la valeur foncière d'un terrain en l'équipant,

en l'incluant dans un document d'urbanisme et en fixant la densité de construction. La hausse du coût du sol est enfin aggravée par la rétention des terrains et les transactions spéculatives. En période d'inflation, le terrain apparaît comme une valeur refuge, ce qui incite les propriétaires soit à en différer la vente, ce qui réduit encore l'offre, soit à ne s'en dessaisir qu'en contrepartie d'une forte plus-value, ce qui amplifie encore le processus de hausse. Dans une telle situation, les promoteurs, assurés de pouvoir répercuter sur l'acheteur le coût des terrains, n'exercent aucune action compensatrice à ces tendances à la hausse des coûts.

Ainsi s'explique la hausse vertigineuse des valeurs foncières, ce qu'il est convenu d'appeler la spéculation foncière, expression qui ne rend qu'imparfaitement compte de la complexité d'un phénomène que la « spéculation », cause autant qu'effet, ne suffit pas à expliquer.

#### L'AMPLEUR DE LA HAUSSE DU COÛT DES SOLS

La hausse du prix des terrains à bâtir est considérable. De 1956 à 1964, leur valeur a été multipliée par 5,3 dans la région parisienne et par 4 en province. Si, dès 1964, cette progression s'est quelque peu ralentie, elle a tout de même été de 10 % en moyenne par an et s'accélère à nouveau actuellement.

Cette hausse atteint des proportions exceptionnelles dans les grandes agglomérations et notamment dans la région parisienne où l'on estime qu'en francs constants, le prix des terrains a été multiplié par 18 de 1952 à 1962.

Tandis que les centres des villes, privilégiés par leur emplacement et leurs équipements subissent des hausses de prix sans limite, la périphérie des grandes agglomérations connaît un phénomène de promotion des terrains agricoles en terrains à bâtir, alors même que les équipements d'infrastructure nécessaires à l'urbanisation ne sont pas encore réalisés.

La hausse du coût des sols n'affecte pas seulement les terrains à bâtir ou les terrains contigus aux périmètres d'urbanisation. Elle se répercute sur l'ensemble des terrains agricoles dont les prix ont crû, entre 1962 et 1972, trois fois plus vite que l'indice général des prix.

## LES CONSÉQUENCES DE LA HAUSSE DES PRIX FONCIERS

La hausse du coût des sols a une incidence directe sur l'accroissement du coût du logement.

La charge foncière, c'est-à-dire la part du prix d'un logement correspondant au coût du sol, est d'ailleurs de plus en plus lourde. Elle atteint actuellement 12 à 20 % en province et 40 % dans la région parisienne. Au rythme actuel de hausse de 5 % par an, elle atteindrait en 1990 70 % du prix du logement !

La hausse du coût du sol est un facteur prépondérant de la ségrégation sociale dans la mesure où les terrains chers des centres villes font l'objet de constructions de logements destinés aux titulaires de revenus élevés, les populations aux ressources modestes étant rejetées vers la périphérie des villes et vers les lointaines banlieues où le coût du sol permet encore la construction de logements dont le prix leur soit accessible.

Le poids de la charge foncière grève lourdement la réalisation des équipements collectifs par les collectivités locales, qu'il s'agisse des équipements des centres des villes rendus nécessaires par la densification de ces centres ou des équipements permettant l'urbanisation des terrains nouveaux.

Enfin, la hausse du coût des sols joue un rôle non négligeable dans le processus inflationniste que connaît notre société et, du fait des importantes plus-values qu'elle occasionne au profit de certains propriétaires, elle entraîne un sentiment d'injustice.

## L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

En matière d'urbanisme, le rôle de la puissance publique s'est longtemps limité à faire respecter la réglementation de la construction et, notamment, les règles de sécurité et de salubrité. Mais, face à l'explosion du phénomène urbain, elle a dû, en dépit de l'obstacle que constitue en France l'attachement traditionnel au droit de propriété, promouvoir une politique de plus en plus interventionniste.

Cette tendance, particulièrement sensible depuis la seconde guerre mondiale, s'est traduite principalement par *la planification du développement urbain, la généralisation des moyens d'acquisition des sols* par la puissance publique et *l'institution d'une fiscalité correctrice*.

L'insuffisance des moyens mis en place explique le nombre et la diversité des *solutions envisagées* et justifie *le projet de réforme* aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat.

## PREMIERE PARTIE

### LA LEGISLATION EN VIGUEUR

#### CHAPITRE PREMIER

##### La planification du développement urbain.

Planifier le développement urbain, pour le maîtriser et l'orienter, afin d'éviter notamment l'extension en « tache d'huile » des agglomérations, est aujourd'hui une préoccupation essentielle des pouvoirs publics.

Les moyens mis en place pour permettre un tel urbanisme volontaire sont principalement les plans d'urbanisme et les opérations d'aménagements concertés.

#### A. — LES PLANS D'URBANISME

Les plans d'urbanisme visent à réglementer les initiatives des constructeurs, notamment à l'occasion de l'attribution des autorisations de construire et à les insérer dans un plan d'ensemble de l'évolution souhaitée de l'agglomération.

Cette préoccupation est ancienne. Elle est apparue avec les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 relatives aux « projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ».

Elle fut confirmée par le décret du 25 juillet 1935 instituant les « projets régionaux », par la législation spéciale relative à la région parisienne — loi du 14 mai 1932 et décret-loi du 25 juillet 1935 — qui prévoyait l'établissement d'un projet d'aménagement régional.

La loi d'urbanisme du 15 juin 1943 constitue une étape importante en précisant la portée des plans d'urbanisme, désormais

dénommés « projets d'aménagements » et en prévoyant la possibilité de « groupements d'urbanisme » dotés de « projets intercommunaux ».

Codifié dans le cadre du code de l'urbanisme de 1954, le régime de la loi de 1943 est resté en vigueur jusqu'aux réformes de 1958-1959 à l'occasion desquelles ont été distingués les « plans d'urbanisme directeurs » et les « plans d'urbanisme de détail ».

En dépit de ces réformes successives le régime de la planification urbaine faisait encore une place insuffisante à l'orientation du développement urbain, donnait lieu à des procédures trop lentes, négligeait le problème capital de la capacité d'occupation des sols et ne définissait pas suffisamment clairement les règles d'utilisation des parcelles.

C'est pour combler ces lacunes qu'est intervenue, à l'occasion de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, l'importante réforme des documents d'urbanisme qui, afin de distinguer plus rigoureusement l'étude des grandes orientations du développement de la ville et la définition juridique et précise des règles d'utilisation des sols institue *les schémas directeurs* et les *plans d'occupations des sols*.

## I. — Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

Orientés vers l'avenir, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S. D. A. U.) définissent, à partir du développement démographique et économique du territoire considéré et conformément aux directives nationales d'aménagement du territoire, les principales orientations du développement urbain, indiquent les principales zones d'extension des agglomérations et localisent les grandes activités et les principaux équipements.

Elaborés conjointement par les collectivités locales et les services de l'Etat, les S. D. A. U. s'imposent à l'administration mais n'ont aucun effet juridique à l'égard des tiers auxquels ils sont inopposables.

L'intérêt de ces documents de prévision à moyen et à long terme n'est pas mis en cause et le projet de loi n'en modifie pas le régime.

## II. — Les plans d'occupation des sols.

Elaborés eux aussi conjointement par les collectivités locales et les services de l'Etat, les plans d'occupation des sols (P. O. S.) ont, dès leur publication, une force juridique considérable.

En vertu de l'article L. 123-5, alinéa 3, du code de l'urbanisme, « le plan rendu public est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des établissements classés ».

C'est dire l'importance des plans d'occupation des sols qui, en restreignant, voire en supprimant la possibilité de construire, apportent de graves limitations à l'exercice du droit de propriété.

### 1. Champ d'application.

Sont tenues d'avoir un plan d'occupation des sols *les communes ou parties de communes comprises dans une agglomération de plus de 10 000 habitants*, les communes soumises au régime des stations classées, celles enfin qui ont subi des destructions importantes du fait de cataclysme ou d'événements graves.

Dans les autres communes, un plan d'occupation des sols peut être établi, à la demande ou après l'avis du conseil municipal ou des conseils municipaux intéressés.

Les plans d'occupation des sols devaient remplacer les anciens plans d'urbanisme avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975, date qui a dû être reportée au 1<sup>er</sup> janvier 1976. Si ce délai est respecté, 6 000 plans d'occupation des sols couvrant plus de 7 000 communes et concernant les deux tiers de la population seront alors en vigueur.

### 2. Contenu des plans d'occupation des sols.

Le contenu des plans est précisé par l'article 123-1 du Code de l'urbanisme. Ils délimitent les zones d'urbanisation, déterminent l'affectation des sols, précisent le tracé et les caractéristiques des voies de circulation.

Les « servitudes d'utilisation des sols » et le « coefficient d'occupation des sols » qu'ils instituent, sont particulièrement révélateurs de leur incidence sur le droit de propriété et sur le prix des sols.

a) *Les servitudes d'urbanisme :*

Certaines sont créées en vue de l'extension du domaine public.

— *Les emplacements réservés* par le plan pour les voies publiques, les espaces verts ou les ouvrages publics, pourront être acquis par la collectivité ou l'établissement public par voie d'expropriation.

Dans ce cas le propriétaire peut demander à la collectivité ou à l'établissement public bénéficiant de la réserve, d'acquérir le terrain dans un délai maximum de trois ans. Ce délai peut être prolongé d'un an, sauf s'il y a eu auparavant sursis à statuer sur une autorisation de construire, lequel sursis ne pouvant excéder deux ans.

L'institution d'une telle réserve est donc très contraignante pour les propriétaires puisqu'elle peut conduire à bloquer toute transaction sur un terrain pendant cinq ans (deux ans de sursis à statuer plus trois ans de délai pour l'acquisition par la collectivité).

— *La servitude d'alignement* est, elle aussi, très contraignante, puisque, permanente dans ses effets, elle vaut emprise immédiate pour les propriétés non bâties, tandis que pour les propriétés bâties, l'emprise est différée jusqu'à la démolition de l'immeuble ou le redressement de la voie publique. Dans ce cas les propriétaires ne peuvent effectuer que des travaux confortatifs.

D'autres servitudes sont prises dans l'intérêt général. Citons par exemple :

— la servitude *non ædificandi* ou interdiction de construire expressément prévue par l'article L. 123-1 du code ;

— la servitude *non altius tollendi* ou obligation de construire en dessous d'une certaine hauteur.

Les plans d'occupation des sols, en instituant de telles servitudes, limitent considérablement l'exercice du droit de propriété et notamment le droit de construire. Ils ont de ce fait une lourde incidence sur le prix et sur la négociabilité des terrains.

Or, en vertu de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme, et d'un principe traditionnel de droit public, les servitudes d'urba-

nisme « n'ouvrent droit à aucune indemnité » sauf lorsqu'il en résulte « une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ». Si certains pays, comme l'Allemagne fédérale, ont choisi d'indemniser les propriétaires frappés de certaines servitudes, le projet de loi renforce au contraire les conséquences de ce principe en remettant en cause certains assouplissements qu'y a apportés la jurisprudence.

b) *Le coefficient d'occupation du sol :*

^ Pièce maîtresse des plans d'occupation des sols, le coefficient d'occupation du sol (C. O. S.) détermine, pour chaque zone du plan, la densité de construction admise.

Le C. O. S. a donc un effet direct sur le prix des terrains et les propriétaires estiment arbitraire et éminemment inégalitaire cette prescription du plan qui fait que tel terrain non constructible ou faiblement constructible perd toute valeur et devient invendable alors que tel autre, parfois contigu, est affecté d'un coefficient d'occupation élevé et voit de ce fait son prix augmenter dans de fortes proportions.

Le projet de loi s'efforce de remédier en partie à ces inégalités en instituant, dans certains cas, une sorte de péréquation des valeurs foncières inspirées de l'actuel article 332-1 du code qui ouvre, d'une manière très limitée, la possibilité des transferts du C. O. S.

c) *La portée des documents d'urbanisme :*

Les documents d'urbanisme ont effectivement permis d'orienter et de contrôler le développement urbain mais n'ont pas eu pour objet de maîtriser le problème foncier. Ils ne sont cependant pas sans incidence sur ce problème :

— l'élaboration des documents d'urbanisme a en général contribué à accélérer la hausse des terrains en annonçant à l'avance leur urbanisation ;

— la fixation d'un C. O. S. bas a parfois été utilisé comme une arme anti-spéculative mais cette pratique a renforcé le sentiment d'inégalité et d'arbitraire ressenti par les propriétaires du fait de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme.

## B. — LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

Les opérations d'urbanisme sont des opérations complexes faisant intervenir, pour la réalisation d'un projet d'aménagement, une ou plusieurs collectivités publiques ainsi qu'un organisme d'aménagement, lui-même public ou privé, et faisant appel à des techniques juridiques variées (expropriation, préemption, concession, etc.) afin d'acquérir, d'équiper et de rétrocéder des terrains.

Il est apparu nécessaire de donner un cadre juridique à ces interventions de la puissance publique.

Les zones à urbaniser en priorité (Z. U. P.) et les zones d'aménagement concerté (Z. A. C.) sont les régimes privilégiés de cet « urbanisme opérationnel ».

### I. — Les zones à urbaniser en priorité.

Les Z. U. P. font actuellement partie des zones d'aménagement concerté (Z. A. C.) mais elles leur sont antérieures et ont des caractéristiques particulières.

La procédure de la Z. U. P. a été instituée par l'ordonnance du 31 décembre 1958 et complétée par la loi du 26 juillet 1962.

Les Z. U. P. sont des zones délimitées par décision administrative et soumises à un régime juridique particulier d'urbanisme destiné à canaliser vers elles la construction des logements afin que ceux-ci ne s'implantent pas d'une manière dispersée dans des zones insuffisamment équipées. Ainsi le régime des Z. U. P. comporte-t-il des règles destinées à attirer la construction vers la zone, à permettre l'équipement et l'urbanisation effective de celle-ci et à prévenir la spéculation susceptible d'être provoquée par l'opération.

Créées par arrêté ministériel, les Z. U. P. doivent pouvoir accueillir au moins 500 logements afin qu'il soit tiré le meilleur parti de l'effort d'équipement consenti par la collectivité. Celle-ci a d'ailleurs eu, jusqu'en 1969, la faculté de refuser les permis de construire pour des programmes de plus de 100 logements dans un secteur insuffisamment équipé alors qu'existait à proximité une Z. U. P. capable de les accueillir.

L'aménagement peut être concédé à une société d'économie mixte ou à un établissement public.

La particularité de la Z. U. P. par rapport à la Z. A. C. est l'existence d'un droit de préemption qui peut être exercé par les collectivités publiques ou l'organisme d'aménagement pendant un délai de quatre ans, prorogeable deux ans à compter de la décision de création de la zone.

Le bilan des Z. U. P. n'est pas négatif. Elles ont notamment permis la construction d'un grand nombre de logements sur des terrains nouvellement équipés. Cependant, elles ont contribué à une spécialisation excessive de l'espace et à la création de grands ensembles « cités dortoirs », éloignés des lieux de travail et parfois insuffisamment pourvus d'équipements collectifs.

Les Z. U. P. ont d'ailleurs perdu, dans la pratique, une grande partie de leur intérêt depuis la création des Z. A. C. dont elles constituent désormais un cas particulier.

Le droit de préemption, qui est l'un des éléments les plus importants de la législation sur les Z. U. P., est étendu de plein droit par le projet de loi à l'ensemble du périmètre urbain. Le régime particulier des Z. U. P. ne se justifie donc plus et le projet de loi supprime les dispositions du Code de l'urbanisme qui les concernent.

## II. — Les zones d'aménagement concerté.

Créées par la loi foncière de 1967 les zones d'aménagement concerté font aujourd'hui l'objet des articles L. 311-1 et L. 311-2 du Code de l'urbanisme.

L'article L. 311-1 les définit comme des « 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 ».

La procédure de la Z. A. C. est donc applicable à toutes sortes d'opérations d'aménagement, sans préjudice de la réglementation

particulière de chacune de ces opérations : Z. U. P., opération de rénovation urbaine régie par le décret du 31 décembre 1958, zone industrielle, etc.

La Z. A. C. est devenue le procédé habituel d'intervention de la puissance publique en matière d'urbanisme. Au 1<sup>er</sup> janvier 1975, il avait été créé 1 190 Z. A. C. couvrant 66 097 hectares.

### 1. La création.

L'initiative appartient concurremment à l'Etat, aux départements, aux communes, aux communautés urbaines et aux établissements publics y ayant vocation.

La décision est prise, en principe, par arrêté du Ministre de l'Equipement, mais celui-ci a consenti de très larges délégations de pouvoirs aux préfets.

### 2. Les effets.

La création d'une Z. A. C. a pour conséquence :

— la non applicabilité des dispositions du P. O. S. et, notamment, du coefficient d'occupation des sols. C'est le plan d'aménagement de la zone (P.A.Z.) qui définit les règles d'utilisation des sols ;

— la possibilité de supprimer la taxe locale d'équipement à condition que soit mis à la charge des constructeurs le coût d'un certain nombre d'équipements ;

— la possibilité pour l'administration d'opposer le sursis à statuer à toute autorisation de construire pour une durée maximum de deux ans. Si au terme de ce délai l'autorisation est toujours refusée, le terrain est considéré comme réservé et le propriétaire peut exiger que la collectivité publique procède à son acquisition dans un délai de trois ans.

### 3. Les modes de réalisation des opérations.

Le dossier d'exécution de la Z. A. C. comprend, outre le plan d'aménagement de la zone (P. A. Z.), qui se substitue aux dispositions du P. O. S., un bilan financier prévisionnel et un programme des équipements publics à réaliser.

L'aménagement de la zone peut être effectivement assuré :

— soit directement par la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative. C'est la formule de la régie directe ;

— soit par un autre établissement public ou par une société d'économie mixte d'équipement, auquel ou à laquelle l'aménagement est concédé, la collectivité publique conservant la conduite et le contrôle des opérations. Elle est notamment majoritaire dans l'organisme d'aménagement ;

— soit par un organisme public ou privé, auquel est confié, par une convention, l'ensemble des opérations.

#### 4. Les conséquences des Z. A. C. sur l'urbanisme et le problème foncier.

D'une remarquable souplesse, les Z. A. C. ont permis des opérations d'urbanisme d'une grande ampleur faisant intervenir d'une manière coordonnée plusieurs collectivités publiques et les organismes aménageurs.

Cependant, certains inconvénients leur ont été reprochés.

##### a) *Les risques d'un urbanisme dérogatoire :*

Du fait de ses effets, précédemment analysés, et notamment de l'effacement des règles du P. O. S. qu'elles provoquent, et des difficiles négociations avec les promoteurs privés qu'elles suscitent, les Z. A. C. se sont parfois vu reprocher de légaliser « l'urbanisme de dérogation ».

Aussi, une circulaire du 6 février 1974 s'est-elle efforcée de préciser les conditions de leur création et de leur réalisation, notamment en interdisant la création de Z. A. C. dans des communes non couvertes par un S. D. A. U. et par un P. O. S.

Le projet de loi n° 1881 s'emploie, à son tour, à mieux intégrer les plans d'aménagement de zones dans les autres documents d'urbanisme.

##### b) *Le gel des transactions foncières :*

Contrairement à la création d'une Z. U. P., la création d'une Z. A. C. n'emporte pas déclaration d'utilité publique et les terrains

ne sont pas *ipso facto* susceptibles d'expropriation. Ces terrains peuvent donc théoriquement être cédés librement sans aucune autorisation administrative puisque, là encore, contrairement à la Z. U. P., la Z. A. C. ne confère aucun droit de préemption. Mais du fait, aussi bien des incertitudes sur les possibilités de construire que des risques d'une éventuelle expropriation, les cessions sont pratiquement impossibles.

Or, l'inexistence même du droit de préemption prive les propriétaires du droit de délaissement qui leur permettrait de mettre l'administration en demeure d'acquérir leur terrain.

Ce n'est que s'ils se sont vu opposer un sursis à statuer qu'au bout d'un délai de deux ans, si l'autorisation de construire ne leur est toujours pas accordée, que les propriétaires peuvent demander à l'administration d'acquérir leur terrain dans le délai de trois ans.

Le régime de la Z. A. C. aboutit ainsi à empêcher des transactions foncières du fait de la situation d'attente dans laquelle se trouvent placés les terrains, sans aucune contrepartie pour les propriétaires, et notamment sans qu'ils puissent bénéficier du droit de délaissement.

*c) Les conséquences incertaines sur le coût des sols :*

Le régime de la Z. A. C. n'a pas pour objet de lutter contre la hausse du coût des sols.

Il a cependant une incidence, d'ailleurs variable, sur les valeurs foncières. Tantôt, en effet, il contribue à leur hausse du fait des possibilités de densification qu'il ouvre, tantôt, au contraire, il contribue à leur stabilisation ou à leur baisse du fait de l'incertitude qu'il engendre quant à l'utilisation des terrains.

Le projet de loi n° 1881, sans procéder à une réforme d'ensemble du régime de la Z. A. C., qui a fait la preuve de son efficacité, s'efforce cependant d'en atténuer les inconvénients précités, notamment en clarifiant les droits et obligations des propriétaires.

## CHAPITRE II

### L'appropriation publique des sols.

L'un des moyens d'action dont dispose la puissance publique pour maîtriser le problème foncier consiste à opérer à son profit le transfert de propriété, au moins à titre provisoire. Pour ce faire, il existe une voie libérale : l'acquisition amiable, utilisée dans 80 % des cas, et deux voies plus autoritaires : l'*expropriation* et la *préemption*, une acquisition amiable pouvant d'ailleurs intervenir au cours de ces procédures. En outre, la *concession des sols* permet à la collectivité publique de les utiliser sans les revendre.

#### A. — L'EXPROPRIATION

Conditionnée par la notion d'utilité publique, l'expropriation permet à la collectivité d'obliger un propriétaire à lui céder son terrain moyennant une juste et préalable indemnité. La procédure en a été réglementée par l'ordonnance du 23 octobre 1958.

A l'égard du problème foncier, le système actuel de l'expropriation soulève deux ordres de difficultés :

- d'une part, l'incertitude quant aux délais d'aboutissement ;
- d'autre part, le montant des indemnités que les expropriants estiment souvent trop favorable aux propriétaires.

a) *L'incertitude quant aux délais d'aboutissement*, et cela aussi bien pour la collectivité expropriante (dont les projets peuvent être, sinon compromis, du moins sérieusement retardés) que pour le propriétaire exproprié.

Pour celui-ci, en effet, le sursis à statuer peut, dès l'ouverture de l'enquête préalable d'utilité publique, être opposé à toute autorisation de construire. Cette situation peut durer jusqu'à la publication de la déclaration d'utilité publique, pour laquelle aucun délai n'est prévu. Lorsque la déclaration d'utilité publique est publiée, l'expropriation doit être réalisée dans un délai de cinq ans, celui-ci pouvant être porté à dix ans. Il paraît souhaitable de réduire ces délais.

b) *Le montant trop élevé des indemnités.* En cas de désaccord sur la valeur du bien, le montant de l'indemnité est fixé par le juge de l'expropriation qui a toute liberté pour évaluer le préjudice subi, sauf à motiver soigneusement sa décision. La valeur des biens expropriés est estimée par référence aux valeurs vénales déclarées à l'occasion de mutations du même ordre intervenues dans le même secteur, ce qui paraît d'ailleurs équitable. Pour éviter les spéculations, le législateur a posé un certain nombre de conditions :

— les biens sont estimés à la date de la décision de première instance, l'usage effectif des immeubles et droits immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête étant seuls pris en considération. Cette disposition a pour objet d'empêcher que soient prises en compte les améliorations apportées au bien en vue d'obtenir une plus forte indemnité ;

— la juridiction doit prendre en compte les accords amiables réalisés par l'expropriant dans le périmètre faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique.

— le montant de l'indemnité principale ne peut excéder l'estimation administrative si une mutation datant de moins de cinq ans a été réalisée à un niveau inférieur à cette estimation.

Malgré ces précautions, les indemnités allouées par le juge de l'expropriation restent élevées, notamment, si, pour évaluer le préjudice subi, il prend en compte l'imposition due au titre de la plus-value. Dans cette hypothèse, le montant de l'indemnité peut être supérieur à la valeur vénale de l'immeuble. C'est là une situation qui, s'étendant de proche en proche, contribue parfois largement à la hausse du prix des terrains.

Pour toutes ces raisons, le projet de loi modifie le régime actuel de la fixation des indemnités d'expropriation.

## B. — LA PRÉEMPTION

### I. — Les modalités d'exercice du droit de préemption.

Moyen plus souple que l'expropriation, le droit de préemption a été institué par l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 ; il est actuellement codifié aux articles 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Prévu à l'origine pour les zones à urbaniser en

priorité, il a été étendu, par la loi du 26 juillet 1962, aux zones d'aménagement différé. Selon la définition qu'en a donnée le professeur Gilli, le droit de préemption « donne à tout organisme chargé d'une opération d'urbanisation le droit de se substituer à l'acquéreur, à l'occasion de toute aliénation volontaire à titre onéreux, d'un immeuble situé dans le périmètre considéré ».

Dans ces conditions, tout projet de vente doit faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner adressée au Préfet. Le bénéficiaire du droit de préemption, s'il décide d'en user, peut alors se substituer à l'acquéreur et proposer son prix. En ce cas, le propriétaire peut soit :

- retirer son offre ;
- accepter de vendre au prix proposé par le bénéficiaire du droit de préemption ;
- demander l'arbitrage du juge de l'expropriation pour obtenir un prix plus élevé. Il convient de noter qu'en ce cas aucune indemnité n'est due au titre du remploi puisque le propriétaire a manifesté son intention d'aliéner.

*Bénéficiaire de ce droit de préemption :*

- l'Etat dans les pré-Z. A. D. pendant trois ans ;
- les collectivités publiques, certains établissements publics ou sociétés d'économie mixte concessionnaires dans les Z. A. D. (pendant quatorze ans) ;
- les départements dans les zones de périmètres sensibles, essentiellement sur le littoral (sans limitation de délai) ;
- les collectivités publiques ou les organismes d'aménagement dans les Z. U. P. (pendant quatre ans avec prolongation possible de deux ans).

La procédure instituée pour l'exercice du droit de préemption accorde *deux garanties* aux propriétaires :

— *le droit de délaissement* : un an après la création de la Z. A. D., tout propriétaire peut demander au bénéficiaire du droit de préemption d'acquiescer son bien à un prix fixé, à défaut d'accord amiable, comme en matière d'expropriation,

— *le droit à la rétrocession* : si le bien préempté n'a pas reçu d'affectation à l'expiration des délais (trois ans dans les pré-Z. A. D., quatorze ans dans les Z. A. D.), le propriétaire ou ses ayants droit

peuvent demander la rétrocession de leur bien ; le prix de rétrocession ne peut excéder le montant du prix de préemption révisé en fonction des variations de l'indice I. N. S. E. E. du coût de la construction.

## II. — Les zones d'aménagement différé, cadre privilégié du droit de préemption.

Les zones d'aménagement différé (Z. A. D.) instituées en 1962 permettent la réalisation de deux objectifs :

- agir sur le prix des terrains en intervenant dans les transactions et en exerçant le droit de préemption ;
- constituer des réserves foncières en achetant les terrains.

Différents types de Z. A. D. peuvent ainsi être réalisés :

— les Z. A. D. *pré-opérationnelles*, destinées à éviter les hausses anormales du prix des terrains lorsqu'est prévu un aménagement à court ou moyen terme ;

— les Z. A. D. *dites structurantes* qui permettent, dans le cadre des documents d'urbanisme, de protéger les futurs équipements envisagés ;

— les Z. A. D. *de réserves foncières* où les collectivités publiques procèdent à l'acquisition des terrains nécessaires aux opérations d'urbanisme projetées.

Au total, au 1<sup>er</sup> septembre 1975, 462 000 hectares étaient sous le régime de la Z. A. D.

Un certain nombre de critiques ont été formulées à l'égard du droit de préemption exercé à l'intérieur des Z. A. D. :

— la crainte du droit de préemption a pour effet de « geler » les transactions ;

— à l'inverse, à la périphérie des Z. A. D. où les mutations sont libres, les prix des terrains connaissent des hausses considérables ;

— les propriétaires possédant des terrains à l'intérieur du périmètre des Z. A. D. sont pénalisés par rapport aux autres ; et même parmi eux, des distorsions peuvent se produire selon que leurs biens sont ou non préemptés.

\*

\* \*

Le système mis en place n'est pas, il convient de le reconnaître, parfaitement équitable. Mais il a le mérite de l'efficacité car il évite la spéculation en faisant baisser les prix ; par ailleurs, il donne aux collectivités locales les moyens juridiques d'acquérir des terrains à des conditions relativement favorables.

C'est sans doute en raison de ces résultats positifs que le projet de loi qui nous est présenté institue des *zones d'intervention foncière* où pourra s'exercer un droit de préemption. Le champ d'application offert aux collectivités par ce système sera considérablement étendu puisqu'il pourra être utilisé sur toutes les zones urbaines délimitées par les plans d'occupation des sols, c'est-à-dire aussi bien dans le centre des villes qu'à leur périphérie.

#### C. — LE MAINTIEN DES SOLS DANS LE PATRIMOINE DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE : LA CONCESSION DES SOLS

Le groupe de travail interministériel, présidé par M. Barton, Conseiller d'Etat, a étudié, dans son rapport sur la concession des sols, les solutions juridiques qui permettent à la collectivité publique d'utiliser les sols acquis sans pour autant les revendre.

Il n'est pas inutile de reproduire une partie des développements de ce rapport :

« Actuellement, le choix peut être fait entre quatre formules : le bail de droit commun à long terme (Code civil : articles 1713 et suivants), le bail emphytéotique (loi du 25 juin 1902), le bail à construction (loi du 16 décembre 1964) et la concession immobilière (loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 : articles 48 à 60).

« ... (le) Bail de droit commun à long terme et... la concession immobilière... semblent devoir être écartés. En effet, *le premier* n'évite pas le *maintien dans les lieux en fin de bail*. En outre, sauf convention contraire des parties, les constructions deviennent immédiatement la propriété du propriétaire du terrain par voie d'accession. Enfin, le titulaire du bail ne bénéficie pas d'un droit réel. *Le second*, qui ne crée pas davantage de droit réel, ne peut également donner lieu à aucune autre rémunération que la « redevance » annuelle ; les collectivités-supports ne peuvent donc pas l'utiliser si elles demandent une « participation » pour les aider à couvrir une part de la charge foncière.

« Restent le *bail emphytéotique* et le *bail à construction* dont les caractéristiques semblent le mieux correspondre aux besoins de la concession des sols urbains.

« Toutefois, la modicité de la redevance, qui est considérée comme un des éléments constitutifs de l'emphytéose, interdit l'emploi de cette formule lorsque le montant du loyer peut être considéré comme élevé. Par ailleurs, les éventuels créanciers des utilisateurs du terrain ne trouveront pas toujours l'entière sécurité juridique qu'ils recherchent, puisque la résiliation — judiciaire ou amiable — du bail emphytéotique entraîne la caducité de l'hypothèque portant sur le bail et les constructions.

« Les dispositions adoptées dans le titre I<sup>er</sup> de la loi du 16 décembre 1964 pour instituer et régir le bail à construction éliminent précisément ces difficultés.

« Le loyer du terrain peut n'être pas modique et progresser avec le temps. Le bail confère à son titulaire un droit réel immobilier qui peut être hypothéqué. Dans le cas où le bail prend fin par résiliation judiciaire ou amiable, les privilèges et hypothèques portant sur les constructions ne s'éteignent qu'à la date primitivement convenue pour l'expiration du bail.

« L'expérience des premières applications du bail à construction montre toutefois que son cadre juridique gagnerait à être ultérieurement amélioré par diverses modifications... »

### CHAPITRE III

#### **L'institution d'une fiscalité correctrice.**

La fiscalité foncière actuellement en vigueur est diverse. Comme d'ailleurs les autres formes de fiscalité, elle peut, selon les cas, poursuivre un ou plusieurs objectifs :

— tout d'abord, et c'est la règle générale, procurer des ressources à l'Etat et aux collectivités locales ;

— faire participer les constructeurs aux dépenses d'équipement : c'est la taxe locale d'équipement ;

— rechercher l'équité en récupérant les plus-values résultant de la hausse du prix des terrains consécutive aux opérations d'urbanisme et lutter ainsi contre la speculation : c'est la taxation des plus-values dégagées par la cession des terrains.

De manière indirecte, la fiscalité foncière peut également avoir une incidence sur le prix des terrains et leur mise sur le marché.

## A. — LA FISCALITÉ DE PARTICIPATION

### I. — La taxe locale d'équipement.

Instituée par la loi du 30 décembre 1967 (art. 62 à 78), cette taxe a remplacé la taxe de régularisation des valeurs foncières de l'article 8 de la loi de finances pour 1964, elle-même substituée à la redevance d'équipement de la loi du 3 juillet 1961.

Codifiée aux articles 1585 A à 1585 H du Code général des impôts, la taxe locale d'équipement est établie *sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature.*

Elle est instituée de *plein droit* dans les communes de 10 000 habitants et plus et dans celles de la région parisienne figurant à l'article premier du décret n° 72-988 du 5 octobre 1972 ; elle peut être perçue dans toutes les autres communes sur décision du Conseil municipal.

L'*assiette* de la taxe est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier (1) comprenant les *terrains nécessaires* à la *construction et les bâtiments* dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Le taux applicable à cette valeur est en principe de 1 %. Il peut être porté par délibération du Conseil municipal à 3 % sans approbation et à 5 % maximum par arrêté préfectoral.

Sont exonérées de droit :

— les constructions destinées à être affectées à un service public ;

— les constructions édifiées dans les zones d'aménagement concerté lorsque le coût des équipements a été mis à la charge des constructeurs ;

---

(1) Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface développée hors-œuvre une valeur au mètre carré variable selon la catégorie des immeubles, ladite valeur étant précisée aux articles 317 *sexies* et 317 *septies* du Code général des impôts.

— les constructions réalisées dans un lotissement lorsque le lotisseur supporte la charge d'une participation représentative de la taxe locale d'équipement.

Le Conseil municipal peut également exonérer :

— les offices publics et les sociétés d'habitation à loyer modéré ;

— les constructions édifiées par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés ;

— les constructions édifiées dans les zones dont l'urbanisation n'est pas prévue ;

— les bâtiments à usage agricole ;

— les constructions à usage industriel ou commercial qui, par leur situation ou leur importance, nécessitent la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

En 1973, le produit de la taxe s'est élevé à 608 millions de francs, soit 4 % des investissements municipaux.

\*

\* \*

Bien entendu, il est possible de formuler quelques *réerves* à propos de cette taxe d'équipement :

— elle frappe seulement les constructions neuves, ce qui, d'une part, est injuste, et, d'autre part, entraîne une hausse du coût de ces constructions ;

— elle risque de bloquer les opérations de rénovation urbaine puisqu'elle est supportée par les occupants des locaux rénovés ;

— enfin, elle n'est perçue qu'une fois alors que les communes doivent rembourser leurs annuités d'emprunts sur plusieurs années.

En dépit de ces observations, il semble que la taxe locale d'équipement soit assez bien acceptée et qu'elle constitue un moyen relativement juste et efficace de faire participer les constructeurs à un effort d'équipement que leur action entraîne ou dont, peu ou prou, ils bénéficient.

## II. — La redevance de surdensité.

Les articles L. 332-1 à L. 332-5 du Code de l'urbanisme instituent une participation des constructeurs en cas de dépassement du coefficient d'occupation des sols (lorsque le plan d'occupation des sols le permet). Cette participation est égale à 90 % de la valeur de la surface supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction si le coefficient des sols avait été respecté. Cette valeur est déclarée par le propriétaire ou, à défaut, estimée par l'autorité administrative ; en cas de désaccord, elle est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Selon l'article L. 332-3, la participation a le caractère d'une recette extraordinaire affectée aux acquisitions foncières et aux dépenses d'équipement. Son utilisation doit être approuvée par l'autorité de tutelle.

D'une certaine façon, en instituant un plafond légal de densité, le projet de loi généralise la redevance de surdensité.

## B. — LA FISCALITÉ DE RÉCUPÉRATION

Cette fiscalité poursuit un objectif d'équité : il s'agit par ce moyen de reprendre, sinon la totalité, au moins une partie, de l'enrichissement résultant de l'effort d'équipement de la collectivité. Elle a également pour but de lutter contre la spéculation.

### I. — La taxation sur les plus-values dégagées par la cession de terrains à bâtir.

Après une première tentative (art. 4 de la loi de finances pour 1962 instituant un prélèvement de 25 % sur ces plus-values), c'est l'article 3 de la loi de finances pour 1964, codifié aux articles 150 *ter* et suivants du Code général des impôts, qui a institué la taxation sur les plus-values réalisées à l'occasion de la cession à titre onéreux de terrains à bâtir ou insuffisamment bâtis.

Compte tenu des modifications intervenues en 1967 (loi d'orientation foncière, art. 79 à 84) et en 1974 (art. 5 de la première loi de finances rectificative pour 1974) le système actuel est le suivant :

a) Opérations imposables.

La taxation s'applique aux plus-values réalisées par les personnes physiques à l'occasion de la cession à titre onéreux ou de l'expropriation :

- de terrains non bâtis ;
- de terrains insuffisamment bâtis (lorsque la superficie développée des bâtiments est inférieure à 15 % de la contenance cadastrale du terrain) ;
- de terrains recouverts de bâtiments réputés destinés à être démolis.

En sont exonérés :

- les terrains supportant une construction lorsque les redevables apportent la preuve qu'il ne s'agit pas de terrains à bâtir.

b) Détermination de la plus-value.

La plus-value est égale à la différence entre le prix de cession du bien ou l'indemnité d'expropriation et le prix d'acquisition affecté d'un certain nombre de correctifs :

- majoration forfaitaire de 25 % pour tenir compte des frais d'acquisition et des impenses, à moins que le redevable ne préfère justifier des frais réellement engagés ;
- majoration de 3 p. 100 pour chaque année écoulée depuis l'entrée du bien dans le patrimoine du contribuable.

Lorsque les biens ont été acquis à titre onéreux ou à titre gratuit par le contribuable avant le 1<sup>er</sup> janvier 1950, celui-ci peut substituer au prix réel d'acquisition une somme forfaitaire égale à 30 p. 100 du prix de cession ou de l'indemnité d'expropriation.

c) Modalités de l'imposition.

Les plus-values ainsi réalisées sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Toutefois :

— les plus-values ne sont pas imposables si leur montant total pour l'année n'excède pas 50 000 F ;

— lorsque ce montant est compris entre 50 000 F et 100 000 F, il est diminué d'une somme égale à la différence entre 100 000 F et ledit montant ;

— lorsque le bien a été acquis par voie de succession ou de donation-partage, le montant de la plus-value n'est retenu qu'à concurrence de 50 %. Ce pourcentage, ainsi que celui de 100 % applicable dans les cas autres que ceux énumérés ci-dessus est diminué de dix points en cas de cession à l'Etat, aux collectivités publiques ou aux collectivités locales.

\*  
\* \*

Du fait que la taxation des plus-values est comprise dans l'I. R. R. P., il n'est pas possible d'en connaître le produit. Cependant, il est possible d'appréhender le montant, après redressements, des plus-values imposables réalisées au cours des cinq dernières années. Ainsi que le montrent les chiffres ci-dessous, ce montant est en nette augmentation :

1970 .....	311 147 000 F ;
1971 .....	419 852 000 F ;
1972 .....	458 984 000 F ;
1973 .....	555 242 000 F ;
1974 .....	846 961 000 F.

## II. — Les limites du système.

Un certain nombre de critiques ont été adressées au système institué par la loi du 19 décembre 1963.

— Tout d'abord, son *rattachement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques*. D'une part, sur le plan des principes, il paraît curieux qu'un impôt assis, sinon sur le capital, du moins sur son augmentation, soit ainsi soumis aux règles de l'impôt sur le revenu. D'autre part, au niveau des faits, la même base de taxa-

tion peut, selon le niveau des revenus du contribuable, donner lieu à la perception d'un impôt plus ou moins élevé. Ainsi, malgré la progressivité résultant du rattachement à l'I. R. P. P., l'équité recherchée n'est pas parfaitement réalisée.

— En ce qui concerne son *incidence sur le problème foncier*, la taxation des plus-values ne combat pas la rétention des terrains, puisque le fait générateur est précisément la mise sur le marché. Elle peut même l'encourager si le propriétaire attend un changement de la législation ou s'il préfère que la cession soit réalisée par son héritier, ce dernier bénéficiant alors du taux de 50 %.

Par ailleurs, cette taxation peut provoquer la hausse du prix des terrains. En cas de tension sur le marché foncier, le vendeur aura naturellement tendance à intégrer dans le prix de vente le montant de l'impôt à payer. Il en est de même en cas d'expropriation si, en application du principe selon lequel « les indemnités doivent couvrir le préjudice direct, matériel et certain », le juge intègre dans le calcul de l'indemnité le montant des sommes à verser au titre de la taxation des plus-values. Le rapport fait par M. O. Lefèvre-d'Ormesson sur l'activité de l'Agence foncière et technique de la région parisienne confirme cette observation puisque la taxation des plus-values aurait entraîné dans ce secteur une hausse de 40 % du prix des sols.

Devant ces insuffisances, il a été envisagé d'instituer une taxation des plus-values latentes, laquelle a déjà été mise en œuvre en Grande-Bretagne, en Italie, en Espagne et au Danemark (où elle a été abandonnée en 1964). Mais ces expériences ne sont pas entièrement concluantes. Car, ainsi que le souligne la note sur la fiscalité foncière, établie par MM. Bilger et Lewawdonski, les difficultés d'application sont considérables en ce qui concerne :

- l'étendue du champ d'application : quels terrains imposer ?
- la périodicité du prélèvement : tous les dix ans comme en Espagne et en Italie, ou tous les quatre ans comme c'était le cas au Danemark ?
- le système d'évaluation : comment déterminer la valeur vénale des terrains ?

## C. — LA FISCALITÉ DE RENDEMENT ET D'INCITATION

Cette appellation recouvre les différentes impositions qui ont principalement pour objet de procurer des ressources à l'Etat ou aux collectivités locales. Elles peuvent aussi, sans que ce soit leur objectif principal, avoir une incidence indirecte sur le marché foncier, par exemple lutte contre la rétention ou la spéculation.

### I. — Les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

Ces deux taxes, dont, sans entrer dans le détail, il suffit ici de mentionner l'existence, sont perçues au profit des collectivités locales. Elles sont assises sur les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et non bâties. Elles constituent environ 25 % des ressources des collectivités locales et leur importance par rapport à l'ensemble de ces ressources tend à décroître. C'est ce qui ressort des chiffres, déjà un peu anciens mais significatifs, publiés par la commission d'étude de la patente :

IMPOSITIONS	EN POURCENTAGE	
	1959	1969
Foncier bâti .....	20,5	18,3
Foncier non bâti.....	12,1	8,8
Mobilière .....	21	24,5
Patente .....	46,4	48,4

### II. — La taxe d'urbanisation.

Bien qu'elle n'ait jamais été appliquée, il convient d'évoquer ici cette taxe instituée par l'article 61 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

Cette taxe d'urbanisation constituait une forme d'impôt foncier puisqu'elle était assise sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis, situés à l'intérieur des zones urbaines. Fort importante par le principe posé, elle devait remplacer la taxe locale d'équipement et son montant aurait pu s'imputer sur l'imposition des plus-values. La loi de finances pour 1970 devait en déterminer les modalités d'application.

En fait, les textes d'application n'ont jamais été présentés au Parlement, pour deux raisons essentielles, semble-t-il :

— ce sont surtout les terrains périphériques qui auraient fait l'objet de la taxe, alors que la puissance publique, au moyen des Z. A. D., contrôle assez bien l'évolution de leurs prix ;

— il était très difficile de déterminer un taux susceptible de combattre la rétention sans pour autant être prohibitif à l'égard des petits propriétaires.

Les difficultés de mise en œuvre n'ayant pu être surmontées, le projet de loi qui nous est présenté tirait, dans son texte initial, la leçon de l'expérience et proposait de supprimer la taxe d'urbanisation (art. 95).

\*

\* \*

Ainsi, les dispositions fiscales actuellement en vigueur paraissent, soit insuffisantes (notamment en ce qui concerne leur produit) soit même négatives par l'incidence qu'elles peuvent avoir sur le marché foncier. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'opportunité de la création d'un impôt foncier, assis sur la valeur vénale déclarée des terrains. Comme les fiscalités liées à l'utilisation ou à la cession des terrains, la fiscalité liée à la possession serait alors assise sur une valeur réelle et non plus fictive, ce qui est le cas de l'actuelle taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans le cadre du développement sur les solutions nouvelles.

Mais, à la vérité, aussi parfaite soit-elle, la fiscalité ne saurait à elle seule résoudre le problème foncier.

## DEUXIEME PARTIE

### LA RECHERCHE DE SOLUTIONS NOUVELLES

#### CHAPITRE PREMIER

##### Les grands types d'action.

###### A. — L'ACTION SUR L'OFFRE ET LA DEMANDE DE TERRAINS

Dans un marché caractérisé par une demande nettement supérieure à l'offre, la solution la plus simple serait d'accroître cette dernière. Pour ce faire, il suffirait de rendre constructibles un beaucoup plus grand nombre de terrains. Mais ce serait méconnaître les contraintes qui pèsent sur l'urbanisation, à savoir l'attrait des centres et la concentration des activités. Pour qu'elle ait quelque chance de succès, une telle politique devrait être accompagnée d'une redistribution des activités sur l'ensemble du territoire.

Une autre solution, plus autoritaire, consisterait à « geler » le prix des terrains à bâtir. Cette proposition figurait d'ailleurs dans le projet réformateur de 1975, le prix des terrains situés dans les périmètres d'urbanisation devant résulter d'une estimation contradictoire entre le propriétaire et la puissance publique, sous le contrôle des tribunaux. La valeur de ces terrains aurait ensuite évolué en fonction de l'évolution générale des prix.

Une troisième solution, beaucoup plus contraignante, serait d'instituer le monopole de la demande. A cette fin, seraient créés, à l'échelon communal, départemental, ou régional, des offices fonciers qui, seuls, seraient habilités à intervenir sur le marché foncier. Après M. Sauvy en 1961, au Conseil économique et social, M. Paul Granet dans son livre « *Changer la ville* » s'est montré partisan de cette formule. Dans son esprit, les offices fonciers achèteraient les terrains mais ne vendraient que des droits de

construire, de telle sorte que la transaction porterait, non plus sur des mètres carrés de terrain, mais sur des mètres carrés de logements ou de bureaux. Ainsi, la spéculation foncière pourrait être définitivement enrayée.

\*

\* \*

Toutes ces formules sont difficiles à mettre en œuvre soit qu'elles présentent un caractère dirigiste très accentué, peu accepté dans un pays d'économie libérale, soit que les conditions financières de leur réalisation ne soient pas réunies. C'est pourquoi des solutions plus souples ont été envisagées.

## B. — L'IMPÔT FONCIER

Il convient dès l'abord de noter qu'il ne s'agit pas là d'une idée neuve ; en effet, depuis 1937 et en vertu des articles 1554 à 1557 du Code général des impôts, une taxe annuelle sur la valeur vénale des propriétés non bâties pouvait être instituée dans les communes ayant dressé un plan d'urbanisme ou d'aménagement. Ces dispositions, très peu appliquées, furent théoriquement abrogées par l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959, mais ne l'ont été réellement que par la loi n° 73-1229 modernisant les bases de la fiscalité locale.

Les possibilités offertes par le décret de 1937 ayant été quelque peu oubliées, de nombreuses initiatives tendant à la création d'un impôt foncier ont été prises, notamment à l'occasion des divers débats parlementaires sur l'urbanisme ou les problèmes fonciers. C'est ainsi que, dès 1963, M. André Fanton proposait la création de cet impôt, comme contre-projet à la loi sur la taxation des plus-values ; puis, lors de l'examen de la loi d'orientation foncière en 1967, à la suite de diverses interventions, la taxe d'urbanisation, forme limitée d'impôt foncier, avait été adoptée.

Par ailleurs, la commission d'orientation et de financement de la politique foncière du V<sup>e</sup> Plan (rapport Bordier) et la commission de l'habitation du VI<sup>e</sup> Plan (rapport Guillard) s'y étaient montrés favorables.

## I. — L'intérêt de l'impôt foncier.

Selon ses défenseurs, l'impôt foncier présente deux avantages essentiels :

- *procurer des ressources aux collectivités locales ;*
- *inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché.*

1. Nul ne peut évaluer avec exactitude les ressources nouvelles qu'un impôt foncier pourrait procurer aux collectivités locales. En 1964, la S.E.D.E.S. à Lyon, la S.E.M.A. à Nantes et Nancy avaient, à la demande du groupe « Orientation et financement de la politique foncière du V<sup>e</sup> Plan », étudié le rapport entre les contributions foncières payées dans ces villes et la valeur en capital des biens assujettis. C'est ainsi qu'à Lyon, pour une valeur en capital de l'ordre de 4,5 milliards, le produit de la contribution foncière sur les propriétés non bâties n'atteignait pas 1/40 000 de la valeur réelle des parcelles et il était de 1/250 environ sur les parcelles bâties. A Nantes, le taux de l'imposition s'échelonnait de 1/36 000 à 1/14 000 de la valeur vénale des terrains non bâtis.

C'est pourquoi, selon la S.E.M.A., « un nouvel impôt foncier assis sur les valeurs vénales pourrait permettre facilement un doublement ou un triplement des recettes des communes, sans que la charge fiscale moyenne dépasse un millième de la valeur vénale réelle des propriétés ». *Il convient toutefois de noter que cette remarque vaut plus pour les communes urbaines que pour les communes rurales où le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, constituant l'essentiel des ressources, est assez élevé.*

2. L'institution d'un tel impôt devrait inciter les propriétaires à vendre leurs terrains, ce qui entraînerait un accroissement de l'offre sur le marché, et par voie de conséquence une baisse des prix. Ce serait là un résultat très positif, à condition toutefois que le taux soit suffisamment élevé pour être dissuasif à l'égard de ceux qui n'utilisent pas — ou utilisent mal — leurs terrains, en se contentant d'attendre que leur capital augmente, du fait bien souvent des travaux entrepris par la collectivité.

## II. — Ses limites.

Aussi séduisant que soit cet impôt, son institution suppose réalisés un certain nombre de préalables d'une part, et d'autre part il peut avoir des conséquences différentes de celles mises en avant par ses défenseurs.

1° En ce qui concerne les préalables, la difficulté essentielle réside dans la détermination de l'assiette. La plupart des projets proposent que la valeur vénale des terrains soit déclarée par le contribuable lui-même. On peut s'interroger sur la sincérité des déclarations. Afin de l'obtenir, il a été envisagé de lier le montant de l'indemnité versée en cas d'expropriation à la valeur déclarée du terrain.

Cette parade n'est d'ailleurs pas parfaite. Les propriétaires qui ne risquent pas l'expropriation auront tendance à minorer la valeur de leur bien alors que les autres seront tentés d'adopter une attitude inverse.

Dans tous les cas, un contrôle strict de l'administration sera nécessaire avec comme conséquence d'importants délais de mise en place.

Il pourrait être également décidé que c'est l'administration elle-même qui fixe la valeur servant de base à l'impôt, ce qui obligerait à un long et très important travail de préparation.

2° Quant aux conséquences néfastes que pourrait avoir l'instauration d'un tel impôt, ses détracteurs ont souvent mis l'accent sur son aspect antisocial. Si le taux retenu est élevé, les petits propriétaires seront amenés à vendre leurs terrains (la bataille contre la rétention paraîtra gagnée), mais le risque est grand alors de voir des sociétés ou des groupes financiers puissants, ayant les moyens de payer et de répercuter le montant de l'imposition, acquérir les terrains ainsi vendus. Ce serait là le résultat inverse de celui recherché.

Enfin, les expériences étrangères sont loin d'être concluantes.

Certes la *Property Tax* assure, aux Etats-Unis, 87 % des ressources des gouvernements locaux, mais elle est assise sur l'ensemble des biens réels immobiliers et non pas seulement sur les terrains, qui ne constituent que 11,7 % de l'assiette.

En *Allemagne*, le *Baulandsteuer*, impôt foncier institué en 1960 a été abandonné dès 1963 car il pénalisait les petits propriétaires obligés de vendre leurs terrains, sans pour autant freiner les spéculateurs immobiliers.

Au *Danemark*, un système très élaboré de taxation des plus-values latentes avait été mis en place. La plus-value, réévaluée tous les quatre ans, n'était pas récupérée par l'État, mais donnait lieu au paiement d'un intérêt annuel de 4 %. Après une mutation, cette somme continuait d'être payée par le nouveau propriétaire, qui aurait dû, ainsi, être incité à faire pression sur le prix. Mais du fait d'exonérations et déductibilités diverses, le système n'a pas produit les résultats escomptés, et il a été abandonné en 1964.

\*

\* \*

L'impôt foncier constitue, à n'en pas douter, un moyen d'action qui pourrait être utilisé pour régler le problème foncier, mais il ne saurait être considéré comme un remède miracle. De plus, sa mise en œuvre pose en France des difficultés techniques importantes et provoque des réactions psychologiques non négligeables.

### C. — LA CONSTITUTION DE RÉSERVES FONCIÈRES

Assez souvent mis en œuvre à l'étranger, ce moyen d'action semble présenter une certaine efficacité. Certes, si le système est étendu à l'excès, le marché foncier perd toute signification et il devient impossible d'apprécier la valeur économique des terrains. Par ailleurs, la généralisation d'une telle mesure serait extrêmement coûteuse et l'on ne voit pas bien comment la collectivité pourrait la financer. Mais le maintien dans le patrimoine public de sols acquis selon les procédures légales ne saurait être considéré comme une spoliation. Il paraît au contraire assez justifié et, présentant bien des avantages, est largement utilisé à l'étranger.

## I. — Les avantages.

Tout d'abord, il semble assez légitime qu'un bien acquis en vertu de prérogatives de puissance publique (expropriation ou préemption) reste la propriété de la collectivité ; s'il en est autrement, c'est le propriétaire évincé qui peut éprouver un sentiment d'injustice.

Tout en faisant état de l'intérêt du système sur ce point particulier, *le rapport sur la concession des sols, dit rapport Barton*, publié en mai 1972, met l'accent sur les divers autres avantages que l'on peut en attendre ; l'institution de la concession des sols permettrait en particulier :

— de *mieux maîtriser le marché foncier*, notamment à long terme, puisque la collectivité ne serait pas obligée de racheter des terrains qu'elle aurait cédés à des particuliers plusieurs dizaines d'années auparavant ;

— de *lutter contre la spéculation foncière* en instituant une concurrence entre loyers des sols concédés et prix de vente des terrains encore constructibles ;

— à long terme, une fois remboursées les sommes consacrées à l'achat des terrains, de *procurer par le produit des loyers* des ressources importantes aux collectivités locales ;

— enfin, *d'implanter en centre-ville des logements sociaux* à l'égard desquels le coût des sols ne constituerait plus un obstacle dirimant.

L'institution d'un tel système ne manquerait pas de poser en France des problèmes psychologiques et surtout financiers très importants. En l'état actuel des finances locales, il est bien certain qu'une telle politique ne peut être appliquée que de façon très limitée. C'est pourquoi le rapport Barton proposait, dans un premier temps, de limiter la concession des terrains aux logements locatifs et « de n'en prévoir l'extension aux logements collectifs en copropriété qu'en cas de contingences locales favorables ». Le système juridique à employer devrait être, de préférence, celui du bail à construction.

Pour en terminer avec le cas de la France, il convient de noter que la concession des terrains a été expressément prévue par l'article 14 de la loi d'orientation foncière et qu'elle est pratiquée

dans certaines villes, notamment à Lyon, où les hospices civils possèdent plus de 200 hectares loués aux constructeurs par des baux à très long terme, et à Paris où la Société d'aménagement du 15<sup>e</sup> arrondissement a, dans certains cas, accordé des baux à construction sur l'emprise de certaines des dalles qu'elle a édifiées en bord de Seine.

## II. — Les exemples étrangers.

Depuis longtemps déjà, les pays étrangers ont mené une politique d'acquisitions et de réserves foncières très active :

— *aux Pays-Bas*, la ville d'Amsterdam possède 3 400 hectares ;

— *en Grande-Bretagne*, la municipalité de Liverpool possède 60 % du centre-ville et 40 % du bourg-comté. Par ailleurs, les villes nouvelles anglaises, après avoir pratiqué une politique de cessions, cherchent maintenant de plus en plus à conserver la propriété des terrains ;

— *en Allemagne fédérale*, les municipalités de Coblençe et Fribourg ont possédé jusqu'à 50 % du territoire urbain ;

— enfin, *la Suède* pratique, depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, une politique d'acquisition et de location à bail des sols.

L'exemple de Stockholm est particulièrement frappant. De 1904 à 1905 le conseil municipal a acheté près de 2 000 hectares de terrains alors que la superficie bâtie de la ville n'atteignait que 1 700 hectares. Entre 1930 et 1940, elle a fini par posséder 10 000 hectares sur les 15 000 que représentaient les quartiers extra-muros ; de telle sorte qu'à l'heure actuelle, sur 166 000 logements de banlieue, 117 000 se trouvent sur des terrains loués à bail. Mais pour des raisons financières, seules les grandes villes ont pu pratiquer cette politique sur une grande échelle.

A l'heure actuelle, le Gouvernement suédois continue d'encourager l'intervention des collectivités sur le marché foncier. Ainsi, depuis 1972, un terrain peut être exproprié s'il apparaît simplement utile à l'aménagement urbain ; par ailleurs, pour encourager la location à bail, un fonds gouvernemental spécial de prêts pour investissements municipaux sur les terrains ayant cette destination a été institué.

\*

\* \*

Des moyens très différents peuvent être employés par la puissance publique pour maîtriser le problème foncier. Il semble que le maintien des terrains dans le patrimoine public soit, à terme, la meilleure solution. Mais, pour y parvenir, les moyens financiers à mobiliser sont considérables. Au vu des résultats obtenus, l'on peut d'ailleurs se demander si les armes de la lutte anti-spéculative ne sont pas complémentaires et ne doivent pas, à des degrés divers, être toutes, simultanément ou tour à tour, employées.

## CHAPITRE II

### Les solutions proposées en France.

Dans le cadre des grandes lignes d'action dégagées au chapitre précédent, des solutions plus ou moins radicales ont été proposées par les universitaires (1), les professionnels et les responsables politiques français. L'on se bornera ici à indiquer les propositions ou projets de loi qui ont fait l'objet d'une publication officielle depuis l'adoption de la loi d'orientation foncière de 1967.

#### A. — LES PROPOSITIONS DE LOI

1. **La proposition de loi Chauty** (annexée au procès-verbal de la séance du 12 avril 1973 et publiée au Sénat sous le numéro 254).

Les différents volets de cette proposition, qui vise surtout à donner aux collectivités les moyens financiers de leur politique urbaine, sont les suivants :

— institution d'une *taxe d'urbanisation*, à laquelle le conseil municipal peut renoncer, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols ; la taxe est assise sur la valeur déclarée tous les deux ans par leurs propriétaires, des terrains non bâtis et susceptibles de l'être ; son taux est dégressif (de 3 % pour un C. O. S. dépassant 0,35 à 0,10 % dans les zones réservées à l'exploitation agricole) ;

---

(1) Par exemple J.-P. Gilli : *Redéfinir le droit de propriété*. — Centre de recherche de l'urbanisme.

— création d'une *caisse centrale de prêts* pour la réservation foncière, alimentée par la taxe d'urbanisation et le mouvement financier des prêts, exclusivement réservés aux opérations d'acquisitions foncières ;

— *concession temporaire* des terrains ainsi acquis par les collectivités ;

— *fixation du prix des sols par référence aux déclarations* servant à l'assiette de la taxe, en cas d'acquisition par la collectivité et notamment d'expropriation ; en cas de transaction amiable entre particuliers, toute vente dont le prix est supérieur au prix déclaré fait l'objet d'une imposition au titre des plus-values pour terrains à bâtir, pour la fraction du prix excédant le montant déclaré.

**2. La proposition de loi du groupe des députés socialistes et radicaux de gauche** (annexée au procès-verbal de la séance du 10 mai 1973 et publiée à l'Assemblée Nationale sous le numéro 298).

Cette proposition tend à faire sortir les biens fonciers de l'économie de marché ; à cet effet, les collectivités disposent des moyens juridiques et financiers nécessaires. Les principales dispositions envisagées sont les suivantes :

— institution de *périmètres d'urbanisation*, à l'intérieur desquels :

— *le droit de préemption est généralisé*, avec mise en œuvre automatique lorsque le prix figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner est supérieur à la valeur correspondant à l'usage du terrain, avant la création du périmètre d'urbanisation ;

— *la procédure d'expropriation revêt un caractère exclusivement administratif*, l'arrêté de cessibilité valant transfert de propriété et les indemnités étant fixées par l'administration des Domaines ;

— une *taxe foncière*, assise sur la valeur vénale (estimée par l'administration des Domaines) des propriétés bâties et non bâties est instituée. Son taux ne pourrait être supérieur à 2 % ni inférieur à 0,5 %. Les propriétaires d'espaces verts protégés qui s'engageraient à en préserver le caractère pendant trente ans pourraient demander à en être exonérés ;

— constitution de *réserves foncières* et création d'*offices fonciers*.

3. **La proposition de loi Fanton** (annexée au procès-verbal de la séance du 10 mai 1973 et publiée à l'Assemblée Nationale sous le numéro 341).

Pour M. Fanton, l'objectif assigné à la taxation des plus-values sur les terrains à bâtir n'a pas été atteint ; en effet, selon lui, la création de cette taxe n'a pas incité les possesseurs de terrains à s'en défaire et n'a amené ni la baisse, ni même la stabilisation du prix des terrains. C'est pourquoi il propose :

— l'institution d'une *taxe annuelle de régularisation des valeurs foncières* assise sur les terrains non bâtis situés sur le territoire des communes soumises à l'obligation d'avoir un plan d'urbanisme ;

— la fixation du taux de cette taxe à 1 % de la valeur des terrains, *déclarée annuellement par le propriétaire*, ce taux pouvant être porté progressivement à 10 % lorsque le propriétaire, mis en demeure par le préfet, refuse de construire ;

— la répartition du produit de la taxe, par moitié égale, entre l'Etat et la collectivité locale sur laquelle se trouve le terrain ;

— la prise en compte, *pour la fixation des indemnités d'expropriation et le calcul de l'imposition des plus-values*, des valeurs déclarées par les propriétaires.

Ainsi, les détenteurs de terrains à bâtir seraient incités à les mettre sur le marché, cependant que les collectivités bénéficieraient de moyens financiers accrus.

4. **La proposition de loi Mesmin** (annexée au procès-verbal de la séance du 20 mai 1975 et publiée à l'Assemblée Nationale sous le numéro 1662).

Par cette proposition, M. Mesmin entend mettre un terme à la surdensification et éviter les inégalités entre les propriétaires, diversement avantagés ou lésés par les règles d'urbanisme.

Le principe retenu est celui du *transfert des droits* de construire. De ce principe découlent les solutions proposées :

— institution d'un *coefficient municipal de référence* dans les agglomérations de 30 000 habitants et plus, fixé par les conseils municipaux en tenant compte des densités de construction existantes, des données physiques, écologiques, etc.

— calcul d'une *densité légale*, déterminée en multipliant la surface de la parcelle sur laquelle la construction doit être édifiée par le coefficient municipal de référence ;

— *achat de droits à construire* à d'autres personnes privées ou publiques, lorsque la densité de la construction envisagée est supérieure à la densité légale. Selon son auteur, cette formule devrait assurer « la maîtrise de la densité moyenne de la ville puisque toute surdensification devra être gagée par une sousdensification équivalente sur une autre parcelle ».

**5. La proposition de loi Claudius-Petit** (annexée au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1975 et enregistrée à l'Assemblée Nationale sous le numéro 1909).

Afin de mieux faire apparaître la cohérence des amendements qu'il a proposés lors de la discussion des articles du projet de loi n° 1588, M. Claudius-Petit les a rassemblés sous la forme d'une proposition de loi. La plupart des idées défendues, en matière d'urbanisme, par M. Claudius-Petit, se retrouvent dans ce texte. Les principales réformes proposées sont les suivantes :

— mise en place d'un Livre foncier recensant la valeur vénale des parcelles cadastrales ;

— institution d'un *impôt foncier* assis sur la valeur vénale des terrains bâtis et non bâtis, avec, pour corollaire, la suppression des actuelles taxes foncières et de la taxe locale d'équipement ;

— institution de plein droit d'un *droit de préemption* dans les communes de plus de 30 000 habitants ;

— création de *zones de réserves foncières* dans lesquelles est instituée une procédure d'acquisition à terme visant notamment, si les propriétaires le souhaitent, les terrains grevés d'une servitude d'interdiction de construire ;

— création d'*établissements publics fonciers* ayant pour mission d'acquérir les terrains nécessaires à la politique foncière des collectivités locales ;

— *interdiction de la cession* par les collectivités publiques des terrains leur appartenant, sauf si les emprunts ayant servi à leur acquisition ne sont pas complètement remboursés ;

— suppression des zones d'aménagement concerté.

## B. — LE PROJET GUICHARD

Déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale à la fin de l'année 1973 le projet de M. Olivier Guichard (n° 864), qui avait notamment pour objet d'instituer une *taxe locale d'urbanisation* n'a pu, pour les raisons que l'on sait, être discuté par le Parlement. Ce projet prévoyait trois séries de dispositions :

- l'institution d'une taxe locale d'urbanisation ;
- l'extension des transferts de coefficient d'occupation des sols ;
- des modifications à la procédure d'expropriation.

### a) *L'institution de la taxe locale d'urbanisation.*

C'était là le point le plus important du projet. Renonçant à mettre en œuvre la taxe d'urbanisation prévue à l'article 61 de la loi d'orientation foncière, le projet instituait une nouvelle taxe liée, non pas à la possession, mais à l'utilisation du terrain.

La taxe locale d'urbanisation présentait les caractéristiques suivantes :

- institution, soit de plein droit dans les communautés urbaines et communes de plus de 30 000 habitants, soit en vertu d'une délibération des conseils municipaux dans les autres communes ;
- assiette de la taxe égale au *produit de la surface développée de planchers par la valeur, déclarée par le propriétaire, du mètre carré de terrain sur lequel sera édifiée la construction* ;
- taux légal fixé à 10 % de l'assiette, pouvant être porté à 20 % par décision de la collectivité bénéficiaire ;
- pour l'essentiel, affectation du produit de la taxe à la collectivité ou au groupement de collectivités sur le territoire duquel elle est perçue ; cette recette extraordinaire devait être destinée à *favoriser la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat.*

En frappant plus lourdement les terrains à prix élevé (sur lesquels sont généralement édifiées les constructions les plus

importantes) et en affectant les ressources ainsi obtenues à la construction de logements sociaux, le projet avait pour ambition de lutter contre la ségrégation sociale à l'intérieur des villes. Il se proposait également de faire pression sur la valeur des terrains, les constructeurs devant répercuter sur les propriétaires une partie au moins des sommes versées au titre de la taxe locale d'urbanisation. Enfin, les collectivités locales auraient bénéficié de ressources accrues puisque le produit escompté de la taxe était évalué à 1 milliard de francs.

b) *L'extension des transferts de C.O.S.*

Cette mesure avait pour but, dans les zones protégées en raison de la qualité de leurs paysages, de permettre le transfert des droits de construire d'un secteur à un autre ; ainsi les inégalités entre propriétaires auraient été atténuées. Le projet de loi qui nous est présenté reprend cette idée dont, par ailleurs, une application plus large a été proposée, ainsi qu'il a été exposé plus haut, par M. Mesmin.

c) *Les modifications à la procédure d'expropriation.*

Il s'agissait d'aménagements qui, sans mettre en cause la législation en vigueur, devaient faciliter les opérations en réduisant les oppositions et réactions que peut susciter l'expropriation. En particulier :

— les exploitants non propriétaires pouvaient demander l'éviction totale en cas de déséquilibre grave de l'exploitation ;

— le sursis à statuer sur les demandes d'ouverture de travaux, dans le cadre de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, était limité à deux ans ;

— les propriétaires possédant des terrains à acquérir compris dans une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, pouvaient en demander l'acquisition dans un délai maximum de trois ans à compter de la publication de ladite déclaration.

La plupart de ces dispositions sont reprises dans le titre IV du projet de loi qui nous est soumis. Mais il est, pour l'essentiel, ainsi que nous allons le voir maintenant, fondé sur de tout autres bases.

## TROISIEME PARTIE

### LE PROJET DE LOI PORTANT REFORME DE L'URBANISME ET DE LA POLITIQUE FONCIERE

Le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière a été déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 25 avril 1975. Il a été examiné en séance publique du 7 au 16 octobre dernier.

C'est donc, une nouvelle fois, dans un délai extrêmement court — quatre semaines — que le Sénat doit examiner un texte important et complexe, qui a pu être étudié pendant six mois par l'Assemblée Nationale.

La procédure d'examen de ce texte a d'ailleurs connu quelques vicissitudes. Le projet n° 1588 déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale comportait en effet quatre titres : un *titre premier* réglementant le *droit de construire* et instituant le *plafond légal de densité*, un *titre II* créant les *zones d'intervention foncière* assorties d'un *droit de préemption* au profit des communes, un *titre III* regroupant, en soixante articles, des *modifications diverses*, tantôt secondaires, tantôt importantes, apportées au code de l'urbanisme, un *titre IV* réformant le *régime de l'expropriation* et enfin un *titre V* comprenant des dispositions diverses tendant principalement à abroger des textes devenus inutiles et à *donner valeur législative* à la première partie du *Code de l'urbanisme*.

Du fait de l'importance du travail d'étude ainsi nécessaire et afin de respecter les compétences des commissions de l'Assemblée Nationale, les titres I<sup>er</sup>, II, IV et V avaient été renvoyés pour examen au fond à la Commission des Lois et le titre III à la Commission de la Production et des Echanges, chacune de ces deux commissions étant respectivement saisie pour avis des autres titres.

Cette procédure a cependant paru critiquable au regard de l'article 43 de la Constitution, selon lequel, à défaut de création d'une commission spéciale, « les projets et propositions... sont

envoyés à *l'une des commissions permanentes*, dont le nombre est limité à six dans chaque Assemblée », et le Gouvernement a jugé opportun de disjoindre le titre III pour en faire un projet de loi distinct enregistré à l'Assemblée sous le numéro 1881.

Ces deux textes n'en restaient pas moins complémentaires et ont fait l'objet, à l'Assemblée Nationale, d'une discussion générale commune. Mais, faute de temps, cette Assemblée n'a pu examiner les dispositions du projet n° 1881 dont la discussion des soixante articles a dû être reportée à une date ultérieure.

C'est donc seulement le projet n° 1588, titres I<sup>er</sup>, II, IV et V qui est aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat et dont il convient de considérer les dispositions.

## CHAPITRE PREMIER

### Les principales dispositions du texte présenté par le Gouvernement.

#### A. — L'INSTITUTION DU PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ (titre premier du projet de loi).

##### 1. La justification.

Si le droit de construire est effectivement attaché à la propriété, chaque terrain ne confère pas nécessairement à son propriétaire un droit illimité.

La constructibilité des terrains dépend très largement des investissements faits par la collectivité pour mettre en place des équipements généraux. Les plus-values ainsi conférées aux terrains les mieux situés ne doivent pas profiter uniquement à un petit nombre de privilégiés mais revenir largement à la collectivité qui a réalisé les équipements générateurs de ces plus-values.

C'est sur cette idée et sur cette réflexion que repose l'institution d'un plafond légal de densité.

##### 2. Le mécanisme mis en place.

###### a) Le plafond légal de densité.

Le texte du projet de loi institue un plafond légal de densité (P. L. D.) égal à 1, sauf pour Paris où ce coefficient est de 1,5.

Pour toute construction d'une densité inférieure au plafond légal, le constructeur se bornera, comme par le passé, à acquérir le terrain nécessaire. « Le droit de construire est attaché à la propriété du sol » confirme en effet l'article premier du projet de loi.

Mais pour toute construction d'une densité supérieure au P. L. D., le constructeur devra verser à la commune une somme correspondant au prix de la surface du terrain supplémen-

taire qui aurait été nécessaire pour respecter le plafond légal. « Au-delà de cette limite, appelée plafond légal de densité, le droit de construire relève de la collectivité » ajoute en effet l'article premier précité du projet de loi.

Ainsi est opérée, au-dessus du plafond légal de densité, une dissociation entre droit de propriété et droit de construire.

b) La détermination et les modalités du versement.

Le versement est dû par le bénéficiaire de l'autorisation de construire, auquel il appartient, lors du dépôt de la demande de permis de construire, d'indiquer la valeur du terrain, laquelle servira d'assiette au versement.

L'Administration peut contester la valeur déclarée. Le risque est, en effet, que le constructeur, pour diminuer le montant du versement, dissimule une partie du prix. En cas de désaccord, la valeur du terrain est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Le paiement du versement est échelonné sur trois ans et effectué en trois parts égales.

Ce versement constitue, du point de vue fiscal, un élément du prix de revient du terrain sur lequel est effectuée la construction. Un certain nombre de dispositions garantissent le paiement effectif du versement et sanctionnent le dépassement non autorisé du plafond légal de densité.

c) Les bénéficiaires du produit du versement.

*Les trois quarts du produit du versement dû pour les constructions qui n'excèdent pas le double du plafond légal sont attribués à la commune ou au groupement de communes ayant compétence en matière d'urbanisme.*

*Le quart restant fait l'objet d'une péréquation entre l'ensemble des communes, selon des modalités que le texte présenté par le Gouvernement ne précisait pas.*

*Dans la région parisienne cependant, un tiers du produit normalement attribué aux communes est affecté au district de la région parisienne, lequel devait, dans la rédaction initiale du projet de loi, consacrer la moitié de ces ressources à la constitution d'espaces verts.*

d) L'affectation du produit du versement.

Le texte du projet de loi précise que les sommes ainsi versées aux communes ou au groupement de communes sont inscrites à leur budget d'investissement et affectées à des utilisations déterminées.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, les sommes allouées aux communes pouvaient être affectées au financement :

- de la constitution d'espaces verts publics ;
- d'acquisitions foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs à caractère social ;
- d'acquisitions dans les zones d'interventions foncières et dans les Z. A. D. ;
- de dépenses ou subventions pour la restauration d'édifices classés ou inscrits.

e) Le respect des droits acquis et les mesures transitoires.

Afin de préserver les droits acquis, une même densité que celle existant à la date de la publication de la présente loi pourra être reconstruite sans donner lieu au versement, lorsque la densité du bâtiment initial excédait le plafond légal de densité, à condition bien entendu que le coefficient d'occupation du sol en vigueur permette une telle construction. Cette règle, cependant, ne sera pas applicable aux bâtiments ayant fait l'objet d'un arrêté de péril du maire ou d'un arrêté du préfet ayant déclaré l'insalubrité.

De même, pour les constructions ayant donné lieu à versement, la construction ultérieure d'un autre bâtiment ne donnera lieu à un nouveau versement qu'à concurrence de la densité excédant celle du bâtiment construit.

### 3. L'effet attendu de l'institution du plafond légal de densité.

L'exposé des motifs du projet exprime avec clarté et concision les effets attendus par le Gouvernement du système mis en place.

« Un tel mécanisme devrait permettre de peser sur les valeurs foncières. L'institution du plafond légal conduira en effet les constructeurs à ne pas acheter les terrains s'ils sont trop chers

dans la mesure où le prix qu'ils paieront pourra leur être opposé lors du calcul du versement. En outre, la négociation du prix du terrain ne pourra plus, comme c'est le cas aujourd'hui, anticiper sur un accroissement des possibilités de construction provoqué par un changement de la règle d'urbanisme. En cela le plafond légal contribuera à moraliser le marché foncier.

L'existence d'un plafond légal de densité applicable sur l'ensemble du territoire aboutira, en second lieu, à réduire la part d'arbitraire qui résulte de la fixation des coefficients de densité par les plans d'occupation des sols et les inégalités qui en découlent entre propriétaires.

Le mécanisme du plafond légal doit aussi, même si ce n'est pas son but premier, offrir des ressources aux collectivités locales, ressources qui seront affectées de façon prioritaire à la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat. »

#### 4. La portée de l'institution du plafond légal de densité.

La portée de la réforme proposée doit être appréciée au regard du nombre de permis de construire concernés et des ressources créées au profit des communes. De ces deux points de vue, l'institution du P. L. D. semble être d'une portée relativement modeste.

##### a) Une mesure d'application limitée.

Le plafond légal de densité est une mesure d'application générale qui, dans le texte présenté par le Gouvernement, ne connaissait aucune exception.

— *Permis de construire et surfaces concernées par le plafond retenu :*

La densité retenue comme plafond légal est cependant relativement élevée et ce plafond ne sera dépassé et ne donnera lieu à versement qu'à l'occasion de la construction d'immeubles collectifs importants dans les zones de plus forte densité.

Ainsi, sur 500 000 permis délivrés en 1973 dont 270 000 ont donné lieu à la réalisation de surfaces de plancher nouvelles, 4 000 seulement auraient été concernées par le P. L. D., si toutefois on ne tient pas compte de l'effet attendu du projet de loi sur la densité des constructions réalisées.

Dans ces conditions, sur une surface de plancher construite estimée à 120 millions de mètres carrés, 9 millions seulement auraient donné lieu à versement.

Le plafond légal de densité ne concernerait donc que peu de permis de construire et peu de surfaces construites.

Mais, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le plafond légal de densité s'appliquera dans les zones les plus urbanisées, celles où « si on réalise le dixième seulement de la totalité des surfaces de plancher construites sur l'ensemble du territoire, la valeur des terrains utilisés pour construire ce dixième représente les deux tiers de la valeur totale des terrains utilisés pour l'ensemble de la construction ».

C'est ainsi que les permis relatifs à des constructions d'une densité supérieure à 1 ont représenté, en 1973, 1,5 % des permis et n'ont concerné que 0,8 % de la surface des terrains consommés mais ont correspondu à 45 % des valeurs foncières.

C'est donc seulement cette minorité de permis, situés dans les centres villes et jouant un rôle essentiel dans la hausse vertigineuse des valeurs foncières, qui sera atteinte par le plafond légal de densité.

— *Régions concernées par le plafond légal de densité retenu :*

Il n'est donc pas surprenant que seules certaines régions soient effectivement concernées par l'application du P. L. D. Il résulte des statistiques faites par le Ministère de l'Équipement et abondamment commentées dans l'excellent rapport de M. Fanton à l'Assemblée Nationale, qu'en 1973, la région parisienne a représenté 30 % des permis et 54 % des surfaces de plancher excédant le P. L. D. tel qu'il est fixé par le projet de loi. Trois régions sont vraiment concernées (Languedoc, Provence, Rhône-Alpes) et huit le sont un peu (Alsace, Champagne, Auvergne, Centre, Franche-Comté, Limousin, Picardie, Poitou).

Tels sont les effets attendus du P. L. D. défini par le projet de loi.

— *Étude des effets et autres hypothèses de plafond légal de densité :*

A partir des statistiques fournies par le Ministère de l'Équipement, le rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a, par ailleurs, étudié les conséquences d'autres hypothèses de plafond légal de densité : 0,5 ; 0,75 ; 1 ; 1,5.

Nous nous bornerons à reproduire les tableaux et les commentaires les concernant :

**1° STATISTIQUES GLOBALES CORRESPONDANT A DIFFERENTES HYPOTHESES DE PLAFOND LEGAL DE DENSITE (ANNEE 1973)**

**I A. — Constructions dont la densité excède le plafond de 0,5.**

DESIGNATION	NOMBRE de permis de construire d'une densité supérieure à 0,5.	SURFACE	SURFACE	SURFACE hors œuvre excédant le plafond légal de densité.
		hors œuvre.	de terrain.	
(En mètres carrés.)				
Province .....	10 893	21 054 000	22 949 000	9 577 000
Région parisienne (sans Paris).	2 374	11 591 000	10 714 000	6 234 000
Paris (1).....	737	4 493 000	1 807 000	3 590 000
Total .....	14 004	37 138 000	35 470 000	19 401 000
Paris (pondéré) (1)...	368	2 246 000	903 000	1 795 000
Total (pondéré) (1)...	13 636	34 891 000	34 566 000	17 606 000

(1) Le volume de constructions autorisées à Paris en 1973 est exceptionnel sous l'effet d'un certain nombre de raisons particulières. Si l'on considère la moyenne des années 1970-1971-1972, il apparaît que ce volume se trouve réduit de la moitié. C'est sur cette base que sont établis les résultats pondérés situés en fin de chaque tableau.

**I B. — Constructions dont la densité excède le plafond de 0,75.**

DESIGNATION	NOMBRE de permis de construire d'une densité supérieure à 0,75.	SURFACE	SURFACE	SURFACE hors œuvre excédant le plafond légal de densité.
		hors œuvre.	de terrain.	
(En mètres carrés.)				
Province .....	6 164	13 283 000	10 190 000	5 640 000
Région parisienne (sans Paris).	1 276	8 798 000	6 089 000	4 232 000
Paris (1).....	721	4 445 000	1 589 000	3 263 000
Total .....	8 161	26 536 000	17 868 000	13 135 000
Paris (pondéré) (1)...	360	2 227 000	794 000	1 631 000
Total (pondéré) (1)...	7 800	24 308 000	17 073 000	11 503 000

(1) Le volume de constructions autorisées à Paris en 1973 est exceptionnel sous l'effet d'un certain nombre de raisons particulières. Si l'on considère la moyenne des années 1970-1971-1972, il apparaît que ce volume se trouve réduit de la moitié. C'est sur cette base que sont établis les résultats pondérés situés en fin de chaque tableau.

1 C. — Constructions dont la densité excède le plafond de 1.

DESIGNATION	NOMBRE de permis de construire d'une densité supérieure à 1.	SURFACE	SURFACE	SURFACE hors œuvre excédant le plafond légal de densité.
		hors œuvre.	de terrain.	
(En mètres carrés.)				
Province .....	2 901	8 482 000	4 592 000	3 890 000
Région parisienne (sans Paris).	838	6 972 000	3 745 000	3 227 000
Paris (1).....	702	4 426 000	1 712 000	2 214 000
<b>Total .....</b>	<b>4 441</b>	<b>19 880 000</b>	<b>10 049 000</b>	<b>9 331 000</b>
Paris (pondéré) (1)...	351	2 213 000	856 000	1 357 000
<b>Total (pondéré) (1)...</b>	<b>4 090</b>	<b>17 667 000</b>	<b>9 193 000</b>	<b>8 474 000</b>

(1) Le volume de constructions autorisées à Paris en 1973 est exceptionnel sous l'effet d'un certain nombre de raisons particulières. Si l'on considère la moyenne des années 1970-1971-1972, il apparaît que ce volume se trouve réduit de la moitié. C'est sur cette base que sont établis les résultats pondérés situés en fin de chaque tableau.

1 D. — Constructions dont la densité excède le plafond de 1,5.

DESIGNATION	NOMBRE de permis de construire d'une densité supérieure à 1,5.	SURFACE	SURFACE	SURFACE hors œuvre excédant le plafond légal de densité.
		hors œuvre.	de terrain.	
(En mètres carrés.)				
Province .....	1 599	5 585 000	2 344 000	2 067 000
Région parisienne (sans Paris).	439	4 549 000	1 890 000	1 714 000
Paris (1).....	671	4 340 000	1 640 000	1 830 000
<b>Total .....</b>	<b>2 709</b>	<b>14 479 000</b>	<b>5 874 000</b>	<b>5 661 000</b>
Paris (pondéré) (1)...	335	2 170 000	820 000	940 000
<b>Total (pondéré) (1)...</b>	<b>2 373</b>	<b>12 304 000</b>	<b>5 054 000</b>	<b>4 721 000</b>

(1) Le volume de constructions autorisées à Paris en 1973 est exceptionnel sous l'effet d'un certain nombre de raisons particulières. Si l'on considère la moyenne des années 1970-1971-1972, il apparaît que ce volume se trouve réduit de la moitié. C'est sur cette base que sont établis les résultats pondérés situés en fin de chaque tableau.

*Commentaires :*

a) Nombre de permis :

Dans les quatre hypothèses le nombre de permis concernés reste faible :

Plafond de 0,5	13 636 permis.	} sur 272 500, soit :	} 5 %	
Plafond de 0,75	7 800 permis.			2,8 %
Plafond de 1	4 090 permis.			1,5 %
Plafond de 1,5	2 373 permis.			0,9 %

b) Superficie de plancher :

La part de la superficie de plancher dépassant le plafond, par rapport à la surface hors œuvre totale autorisée, n'est pas très considérable :

Plafond légal de densité :

De 0,5	17,6 millions de mètres carrés.....	} sur 123 millions de mètres carrés, soit :	} 14,3 %	
De 0,75	11,5 millions de mètres carrés.....			9,3 %
De 1	8,47 millions de mètres carrés.....			6,9 %
De 1,5	4,7 millions de mètres carrés.....			3,8 %

c) Superficies dépassant le plafond légal de densité :

Les superficies de terrain concernées par les permis de construire dépassant le plafond sont très faibles :

Plafond légal de densité :

De 0,5	3 450 hectares ..	} sur 123 000 hectares environ de terrain concernés par les constructions.
De 0,75	1 700 hectares ..	
De 1	920 hectares ..	
De 1,5	500 hectares ..	

Ces résultats d'ensemble sont certains à 10 p. 100 près. Ils sont pour 1973 calculés en éliminant les permis les plus incertains. Les ordres de grandeur et les proportions qui les relient restent vrais pour ce qu'on connaît de 1974.

b) Des ressources probablement non négligeables  
mais incertaines.

Il est extrêmement difficile d'apprécier l'importance des ressources que procurera aux communes l'institution du plafond légal de densité, essentiellement pour deux raisons.

En premier lieu, l'un des objectifs du projet de loi est de rendre plus onéreuse la construction au-delà d'une certaine densité afin d'inciter précisément à une « dédensification » des centres villes. De l'effet attendu sur la densité souhaitée par les constructeurs, effet qu'il est impossible d'apprécier, dépendra bien évidemment le montant des ressources procurées. Plus ces constructeurs limiteront, dans l'avenir, la densité demandée, moins les ressources procurées seront importantes.

En second lieu, le montant du produit du versement dépend de l'effet de la loi, lui aussi incertain, sur les valeurs foncières. La contrepartie de la valeur foncière sera-t-elle partagée entre le propriétaire et la collectivité en fonction du plafond légal de densité et sans augmentation globale, ou bien les propriétaires essaieront-ils de récupérer une partie de la somme dont ils sont privés par l'institution du plafond légal de densité, provoquant du même coup l'accroissement du versement à la collectivité mais aussi celui de la valeur foncière globale ?

Sous ces réserves, qui sont essentielles, le Ministère de l'Équipement estime qu'en 1973 l'application du plafond légal de densité retenu aurait procuré 2 200 millions de francs, soit :

- 725 millions directement pour les communes, dont 147 millions pour la seule ville de Paris ;
- 225 millions pour le district de la région parisienne ;
- 1 255 millions pour la partie faisant l'objet de la péréquation entre toutes les communes.

Ces sommes ne seraient pas négligeables : elles représentent en effet plus du dixième du produit actuel des seuls impôts directs locaux.

B. — L'INSTITUTION D'UN DROIT DE PRÉEMPTION  
DANS LES ZONES URBAINES

(titre II du projet de loi).

1. Le principe.

Les dispositions du titre II du projet de loi ont pour objet de donner aux communes un droit de préemption dans les zones dites « zones d'intervention foncière ».

2. Le champ d'application du droit de préemption  
des zones d'intervention foncière.

a) Une zone d'intervention foncière est instituée de plein droit par le projet de loi sur les *zones urbaines délimitées par un plan d'occupation des sols* dans les communes de *plus de 10 000 habitants*.

L'autorité municipale peut cependant *réduire* la superficie de la zone ou même *supprimer* celle-ci, c'est-à-dire renoncer au droit de préemption.

b) Dans les autres communes une zone d'intervention foncière peut être créée, dans tout ou partie d'une zone urbaine, par l'autorité administrative, sur proposition ou sur avis favorable de la commune.

L'existence d'une zone d'intervention foncière fait obstacle à la création d'une Z. A. D. sur le même territoire.

3. Les modalités d'exercice du droit de préemption.

a) Ce droit peut être exercé par la commune, le groupement de communes ayant compétence en matière d'urbanisme, ou l'organisme auquel il a été délégué, sur les *immeubles faisant l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux* ;

b) Le droit de préemption ne peut être utilisé que *pour les objets suivants* :

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

c) *Certains immeubles sont exclus* du droit de préemption.

Dans le texte du Gouvernement, il s'agissait :

- des immeubles construits depuis moins de dix ans ;
- des logements sociaux ;
- des immeubles appartenant à l'Etat ;
- des immeubles préalablement inclus dans une Z.A.D.

d) Si l'accord sur le *prix* ne peut se faire à l'amiable, celui-ci sera fixé comme en matière d'expropriation, le propriétaire et la commune restant libres à tout moment de renoncer à la transaction ;

e) Le propriétaire peut demander la *rétrocession* du bien préempté si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, il n'a pas été utilisé à l'un des objets pour lesquels le droit de préemption peut être exercé.

#### 4. *La portée de l'institution des zones d'intervention foncière et du droit de préemption.*

Le droit de préemption existe, à l'heure actuelle, dans quatre zones :

- *les périmètres sensibles* ;
- *les zones à urbaniser en priorité* ;
- *les zones réservées aux services publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces libres par un plan d'urbanisme publié* ;
- *les zones d'aménagement différé.*

Les dispositions relatives aux Z.U.P. ayant perdu depuis la création des Z.A.D. une grande partie de leur intérêt sont abrogées par le présent projet et remplacées par les dispositions relatives aux zones d'intervention foncière.

C'est au droit de préemption existant dans les Z.A.D., qui a connu une large application, qu'il convient de comparer le droit de préemption institué dans le cadre des Z.I.F.

— *Les zones d'intervention foncière* sont créées de plein droit dans les communes remplissant les conditions posées, l'autorité municipale pouvant seulement restreindre ou supprimer la zone.

— *Les Z.A.D.*, au contraire, sont créées à l'initiative de l'autorité administrative et doivent faire l'objet d'une délimitation précise.

— Dans les *zones d'intervention foncière* le droit de préemption est *permanent* alors que sa durée est limitée à *quatorze ans* dans les *Z.A.D.*

— Dans les *Z.A.D.*, *il existe un droit de délaissement* au profit du propriétaire. Rien de tel n'est prévu dans le cadre des *Z.I.F.*

— Enfin, *l'Etat peut, dans les Z.A.D., se substituer à la commune* dans l'exercice du droit de préemption, faculté qui *n'existe pas dans les Z.I.F.*

Ces remarques traduisent bien la profonde différence de nature entre les deux zones :

— les unes, les *Z.A.D.*, anticipent une opération d'aménagement qui affectera la plupart des terrains qu'elles comprennent. Elles doivent permettre l'acquisition de ces sols par la collectivité publique mais aussi contenir les prix fonciers ;

— les autres, les *Z.I.F.*, n'ont pas une telle finalité. Le droit de préemption ne doit s'y exercer que d'une manière plus exceptionnelle et au coup par coup. Les transactions entre particuliers ne doivent subir aucune entrave.

### C. — DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Le titre III du projet vise à modifier sur un certain nombre de points les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais sans remettre en cause les principes définis par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, qui reste le texte de base en la matière. Les dispositions proposées, dont

beaucoup figuraient dans le projet de loi n° 864 élaboré en 1973 par M. Olivier Guichard, poursuivent deux objectifs principaux qui sont, en quelque sorte, complémentaires :

- ouvrir de nouveaux droits aux expropriés ;
- préciser certaines règles concernant notamment la fixation des indemnités dues à l'exproprié.

### I. — *Les mesures en faveur des expropriés.*

Ces mesures concernent la réquisition d'emprise ou d'éviction totale et la réduction des délais accordés à la puissance publique pour acquérir les terrains qu'elle désire exproprier.

a) Jusqu'à présent, en vertu d'une disposition de la loi d'orientation foncière de 1967, complétant l'article 19 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, seuls les *propriétaires* dont l'exploitation se trouvait déséquilibrée par une expropriation partielle, pouvaient demander *l'emprise totale*.

La première partie de l'article 85 accorde *aux exploitants non propriétaires* un droit analogue, celui de demander une indemnité *d'éviction totale*.

Ces deux droits seront ouverts aux propriétaires et aux exploitants lorsqu'à la suite de plusieurs expropriations partielles portant sur leur exploitation dans un délai de 9 ans, celle-ci se trouve « gravement déséquilibrée » par rapport à ce qu'elle était avant la déclaration d'utilité publique de la première expropriation.

b) Un an après la déclaration d'utilité publique, les propriétaires pourront obliger la collectivité expropriante à acquérir leur terrain dans un *délai de deux ans*, par analogie avec la règle en vigueur pour les réserves foncières (sous réserve de l'adoption de l'article 36 du projet de loi n° 1881).

### II. — *L'adaptation de la législation actuelle.*

Il s'agit là de mesures fort diverses, qui visent notamment à :

- accélérer la procédure dans certains cas ;
- préciser certains principes relatifs à la fixation de l'indemnité ;
- étendre les possibilités de cession ou de concession temporaire des biens expropriés.

a) L'accélération des procédures.

Les juridictions de l'expropriation pourront fixer l'indemnité, même si le propriétaire n'a pu être identifié. Dans le même esprit, il est prévu que seule une *contestation sérieuse* sur le fond du droit ou la qualité du réclamant justifiera le renvoi devant le juge de droit commun ; s'il s'agit seulement d'un litige peu important, les juridictions de l'expropriation pourront fixer définitivement le montant de l'indemnité.

b) La détermination du montant de l'indemnité.

Le projet de loi précise également certains des éléments que le juge doit prendre en compte pour la fixation du montant de l'indemnité. C'est ainsi que, pour avoir la qualification de « terrain à bâtir », les terrains doivent être totalement desservis par des réseaux. Par ailleurs, afin de faire échec à une jurisprudence quelque peu audacieuse, il est prévu que toutes les servitudes, y compris donc les servitudes administratives, doivent être prises en compte pour l'évaluation du bien. Enfin, les accords amiables réalisés dans le périmètre de la D. U. P., lorsqu'ils concernent la moitié des propriétaires et la moitié de la superficie, doivent *servir de base* à l'estimation de la juridiction d'expropriation ; par contre, il peut n'être que *tenu compte* des mêmes accords, intervenus lors de l'exercice du droit de préemption dans les Z. A. D., les pré-Z. A. D. ou les Z. I. F.

c) L'extension des possibilités de cession ou de concession.

Des modifications apportées aux articles 41 et 43 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 introduisent l'idée de la *concession* des biens expropriés (et non seulement de la cession) en même temps qu'ils élargissent le champ d'action de ces procédures, notamment lorsqu'il est prévu de réaliser des zones d'activités, non seulement industrielles, comme c'est le cas actuellement, mais aussi artisanales, commerciales et touristiques.

Enfin, il est prévu de réintroduire une disposition antérieurement abrogée prévoyant, en cas de résolution d'une cession (ou d'une concession), le report automatique sur l'indemnité de résolution des hypothèques et privilèges grevant les biens du chef du cessionnaire (ou du concessionnaire), tandis qu'il est précisé que les règles applicables au paiement des indemnités et se référant au régime de l'expropriation sont assimilées, aussi bien pour leur fixation que pour leur paiement ou leur consigne, au régime de l'expropriation.

#### D. — DISPOSITIONS DIVERSES

Le Gouvernement propose d'abroger certaines dispositions qui lui paraissent caduques ou périmées. Il s'agit de certains textes anciens relatifs à la région parisienne, de textes faisant double emploi avec des textes postérieurs ou mettant en place des mesures transitoires. Il s'agit aussi de l'article 61 de la loi du 30 décembre 1967 qui avait institué la taxe d'urbanisation.

Il propose également de modifier le champ d'application de la taxe locale d'équipement. Tout d'abord, par l'abrogation de certaines dispositions restrictives, elle est étendue aux départements d'outre-mer ; ensuite, les conditions de son institution dans les zones d'agglomérations nouvelles sont précisées :

— l'établissement public chargé de l'aménagement d'une agglomération nouvelle peut instituer la taxe même si aucune commune n'est soumise à celle-ci ;

— les constructions édifiées à l'intérieur d'une zone d'agglomération sont soumises à un taux uniforme par catégorie de construction ;

— les communes qui ont une partie seulement de leur territoire comprise dans une zone d'agglomération nouvelle peuvent fixer le taux de la taxe à un niveau différent de celui qui a été choisi par l'établissement public d'aménagement.

Enfin, les constructions édifiées par les services publics ou d'utilité publique ainsi que celles édifiées dans les Z. A. C. sont exonérées de la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement perçue au profit du district de la région parisienne.

## CHAPITRE II

### **Les principales modifications apportées par l'Assemblée Nationale.**

Les amendements adoptés par l'Assemblée Nationale n'ont pas apporté de modifications importantes aux principales dispositions du texte proposé par le Gouvernement. Nombre des amendements, proposés notamment par la commission des lois, ont eu pour objet une meilleure rédaction du texte.

D'autres ont apporté des précisions ou des restrictions aux dispositions du projet de loi.

*Au titre premier*, l'Assemblée Nationale a notamment exempté du versement relatif au dépassement du plafond légal de densité les constructions d'établissements d'enseignement et d'édifices du culte.

Elle a précisé que lorsqu'une construction était réalisée sur un terrain détaché d'une parcelle, le calcul de la densité devait se faire sans tenir compte de la division.

Elle a élargi quelque peu les affectations auxquelles peut donner lieu le produit du versement et prévu que les sommes versées par les organismes d'H. L. M. à l'occasion de constructions d'une densité comprise entre le plafond légal et le double de ce plafond seraient attribuées en totalité à la commune.

L'Assemblée Nationale a enfin supprimé la période transitoire de trois ans prévue par le projet de loi et qui devait permettre l'application progressive des dispositions concernant le plafond légal

*Au titre II*, l'Assemblée Nationale a restreint la possibilité d'utiliser le droit de préemption institué, notamment en excluant la possibilité de préempter un seul appartement dans un immeuble en copropriété et non compris dans une zone de rénovation.

Elle a précisé les conditions de délégation du droit de préemption ; en outre, elle a renforcé les garanties offertes au

propriétaire, notamment en limitant à deux mois les délais dans lesquels la collectivité peut exercer le droit, en précisant que la préemption s'opérait normalement au prix du marché et en interdisant pendant un délai de dix ans à la commune qui, ayant déclaré vouloir préempter, aurait renoncé à exercer ce droit après que la juridiction de l'expropriation ait fixé le prix du bien, de pouvoir préempter à nouveau.

A la suite d'un long débat sur les avantages et inconvénients de l'impôt foncier et sur l'intérêt d'un éventuel livre foncier, l'Assemblée Nationale a décidé d'instituer un « Comité d'études chargé de proposer au Parlement les moyens d'améliorer les interventions foncières des collectivités locales ». Ce comité comprend vingt-quatre membres, dont :

- seize parlementaires (huit députés et huit sénateurs) ;
- un maire représentant l'Association des maires de France ;
- sept fonctionnaires représentant les différents départements ministériels concernés.

Ce comité est chargé d'examiner la politique foncière des collectivités locales et ses instruments, l'assiette de l'imposition des terrains bâtis et non bâtis et le fonctionnement de la documentation foncière.

*Au titre III*, qui modifie certaines dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, elle a adopté plusieurs amendements tendant notamment à préciser le délai maximum entre la clôture de l'enquête préalable et l'acte déclarant l'utilité publique et à permettre la communication du résultat des enquêtes aux personnes physiques ou morales intéressées. Elle a également adopté, pour éviter toute manœuvre dolosive, un amendement précisant la durée dans le temps des servitudes affectant l'utilisation du sol, à prendre en compte pour l'évaluation des terrains à bâtir expropriés.

*Au titre IV*, qui concerne les dispositions diverses, l'Assemblée Nationale a décidé de maintenir l'article 61 de la loi foncière relatif à la taxe d'urbanisation, que le Gouvernement proposait d'abroger.

## CHAPITRE III

### L'examen du texte par la commission.

A l'occasion de l'audition de M. Robert Galley, Ministre de l'Équipement, les 22 et 23 octobre 1975 et lors de l'examen du projet de loi, la commission des lois n'a pas estimé que le texte proposé suffirait à résoudre le difficile problème de la spéculation foncière.

Elle n'a pas non plus pensé que ce texte, dont ce n'est d'ailleurs pas l'objet, apporterait d'importantes ressources aux collectivités locales. Ce projet de loi ne saurait tenir lieu d'une réforme des finances locales qui reste toujours aussi nécessaire. Les moyens juridiques nouveaux donnés aux communes par le projet de loi, notamment l'extension du droit de préemption dans le cadre des zones d'intervention foncière, resteront sans effet tant qu'ils ne seront pas assortis de moyens financiers nouveaux.

La commission s'est en outre demandé si les propriétaires n'allaient pas essayer de récupérer une partie des sommes dont ils sont privés lors de la vente de leur terrain, du fait de l'application du plafond légal de densité, en majorant leur prix pour la part qui leur revient, ce qui augmenterait du même coup le versement attribué à la collectivité mais aussi l'ensemble de la valeur foncière ? Et, à défaut de pouvoir récupérer ainsi une partie du prix du terrain dont ils sont privés, les propriétaires ne vont-ils pas différer leurs ventes en espérant des jours meilleurs contribuant ainsi à la rétention des terrains et provoquant, par la rareté une hausse des valeurs foncières ?

Cependant, la commission a estimé que le projet de loi, s'il ne réglait pas l'ensemble du problème foncier, apportait cependant des éléments de solution, notamment en permettant de prélever, au profit de la collectivité, une partie de la valeur des terrains les plus densément construits et les plus chers et en généralisant le droit de préemption au profit des communes et de leurs groupements dans les zones urbaines.

Elle a, en outre, considéré que si l'institution du plafond légal de densité apportait une atteinte au droit de propriété, cette atteinte s'inscrivait dans la ligne de nombreux textes législatifs qui ont déjà limité l'exercice de ce droit. D'ailleurs la densité retenue comme plafond légal est relativement élevée et limite les effets de la loi qui ne seront fortement ressentis que sur les surfaces constructibles les plus onéreuses et notamment dans les centres villes.

Aussi les amendements adoptés par la commission ne modifient-ils pas l'économie du texte. Ils s'efforcent de l'améliorer aussi bien en renforçant encore, dans la mesure du possible, les garanties données aux propriétaires et aux constructeurs qu'en supprimant certaines restrictions à l'application des dispositions proposées.

Outre un certain nombre d'amendements rédactionnels, la commission a procédé à la codification des dispositions du titre premier du projet de loi et a apporté des modifications de fond aux articles des titres premier, II, III et IV du projet de loi.

#### A. — LA CODIFICATION DES DISPOSITIONS CONCERNANT LE PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ

Dans son rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative de ce code examiné lors de la dernière session, M. Thyraud faisait les observations suivantes :

« La codification de textes existants et relevant depuis 1958 de la compétence législative peut être réalisée selon différentes méthodes.

1° Le législateur peut habiliter le pouvoir réglementaire à procéder au travail de codification, sous réserve que ne soient apportées au texte codifié que des modifications de forme, à l'exclusion de toute modification de fond. Un tel code est donc publié par décret après avoir été examiné par « la commission supérieure chargée de la codification des textes législatifs » et par le Conseil d'Etat.

Cette méthode a l'inconvénient, dans la mesure où le législateur n'est pas intervenu, de laisser subsister les dispositions antérieures.

En outre, comme ce fut le cas récemment pour le *Code de l'urbanisme*, certains articles de la partie législative d'un code sont ensuite modifiés par le législateur et acquièrent, de ce fait, « force de loi », alors que les autres articles n'ont pas cette même valeur.

Il est regrettable que, dans la partie législative d'un même code, certains articles aient ainsi une valeur juridique différente.

2° Le législateur peut lui-même procéder soit à une construction juridique entièrement nouvelle, soit au regroupement ou à la mise en ordre des textes dispersés.

Il donne ainsi, *ipso facto*, force de loi aux nouvelles dispositions et rend caduques les anciennes.

Ce travail, cependant, est parfois extrêmement difficile et long.

3° Une troisième méthode intermédiaire entre les deux premières consiste, pour le législateur, à habiliter le pouvoir réglementaire à procéder au travail de codification et à distinguer les textes qui, du fait des articles 34 et 37 de la Constitution, sont du domaine législatif ou réglementaire.

Ensuite, le législateur intervient pour abroger les textes devenus inutiles et donner « force de loi » à la partie législative du code dont il examine les dispositions.

Telle est la méthode, semble-t-il la meilleure, qui a été retenue pour la codification des textes relatifs aux tribunaux administratifs, et dont on peut souhaiter qu'elle soit appliquée à d'autres codes, et par exemple au *Code de l'Urbanisme*. »

Ce vœu semble aujourd'hui exaucé puisque l'article 97 du projet initial, maintenant disjoint du projet qui vous est aujourd'hui soumis, donne force de loi à la partie législative du Code de l'urbanisme sanctionnant ainsi l'œuvre de codification réalisée conformément au décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973 pris en application de l'article 2 de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972.

Mais au moment même où elle est consacrée, cette œuvre de codification est remise en cause puisque les nouvelles dispositions concernant le plafond légal de densité et le versement représentatif du droit de construire au-delà de ce plafond légal ne sont pas insérées dans le Code de l'urbanisme alors qu'elles y trouvent

bien évidemment leur place. Ainsi une partie importante du droit de l'urbanisme resterait en dehors du Code de l'urbanisme et si en vertu du décret précité elles étaient ultérieurement codifiées, elles n'auraient pas, contrairement aux autres dispositions du code, force de loi.

C'est pour ces raisons, qui lui ont paru importantes, que votre commission a estimé nécessaire, malgré le peu de temps qui lui a été imparti pour l'examen du texte, de procéder à la codification des dispositions du titre premier du projet de loi. De nombreux amendements qui vous seront proposés sont la conséquence de cette décision.

#### B. — MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS DU TITRE PREMIER CONCERNANT LE PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ

La Commission des Lois a approuvé la densité retenue comme plafond légal : 1,5 pour Paris et 1 pour le reste du territoire.

Elle a supprimé la dérogation, introduite par l'Assemblée Nationale, à l'application du plafond légal de densité concernant les établissements d'enseignement et les édifices du culte. Aucune dérogation n'est, en effet, acceptable en ce qui concerne l'application du plafond légal de densité qui, en vertu de l'article premier, détermine la limite au-delà de laquelle le droit de construire cesse d'appartenir au propriétaire pour relever de la collectivité.

La commission a estimé nécessaire d'indexer sur le coût de la construction le montant de la restitution de la partie du versement trop perçue par la collectivité lorsque, par exemple, l'estimation administrative du terrain a été supérieure à la valeur finalement fixée par la juridiction de l'expropriation.

La commission a considéré qu'aucune des sommes péréquées ne devait être détournée du bénéfice des collectivités locales car ce sont elles qui, par leurs équipements, sont les facteurs générateurs de cette recette. Elle a donc supprimé la disposition insérée par l'Assemblée Nationale, qui visait à l'attribution, aux établissements publics régionaux, d'un pourcentage égal à 1,50 % affecté aux espaces boisés. Elle n'ignore pas l'importance du reboisement ou de la régénération des espaces boisés mais elle considère également qu'il ne convient pas d'affecter, d'une manière nécessairement arbitraire, les ressources péréquées à tel ou tel objet.

C. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS DU TITRE II  
CONCERNANT LES ZONES D'INTERVENTION FONCIÈRE

Les modifications apportées par la commission à ces dispositions visent à supprimer certaines restrictions à l'exercice du droit de préemption institué par le texte. En effet, compte tenu des amendements adoptés à l'Assemblée Nationale, l'exercice du droit de préemption dans le cadre des zones d'intervention foncière est soumis à des conditions beaucoup plus restrictives que dans les zones d'aménagement différé actuelles. En outre, du fait de la suppression des zones à urbaniser en priorité, l'article 23 du projet de loi renvoie, en ce qui concerne le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé, aux règles régissant le droit de préemption dans les zones d'intervention foncière. Il restreint par contrecoup l'exercice du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé.

Aussi, votre commission s'est-elle attachée à redonner toute sa portée au droit de préemption institué, tout en améliorant les garanties données aux propriétaires de terrains.

Elle a notamment réduit à dix ans, reprenant le texte du Gouvernement, la période pendant laquelle les immeubles bâtis ne pourront être préemptés.

Elle a supprimé l'interdiction introduite par l'Assemblée Nationale de préempter un seul appartement dans un immeuble en copropriété sauf s'il est compris dans une zone de rénovation.

En revanche, elle a exclu la possibilité d'exercer le droit de préemption sur les immeubles aliénés au profit d'un parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclus.

La commission a en outre considéré qu'un propriétaire désireux de vendre son immeuble un certain prix ne peut retirer son offre lorsque, la commune ayant déclaré vouloir préempter, la juridiction de l'expropriation a fixé un prix égal ou supérieur à celui qu'il avait lui-même proposé. Faute d'une telle précision, qui ne lèse en rien le propriétaire, le droit de préemption risque d'être trop souvent privé d'effet. Votre commission a cependant estimé que le propriétaire peut légitimement retirer son offre,

quel que soit le prix fixé, lorsque la contrepartie qu'il attendait de l'aliénation ne peut lui être assurée par le titulaire du droit de préemption, par exemple en cas de rente viagère servie en nature, ou d'apport en société.

La commission a de même précisé que le titulaire du droit de préemption ne peut renoncer à son offre lorsque le prix fixé par la juridiction est égal ou inférieur à celui qu'il avait proposé. Il convient en effet d'éviter que les communes interviennent d'une manière abusive en déclarant vouloir exercer le droit de préemption pour y renoncer après avoir fait échouer la vente.

La commission a ensuite limité à cinq ans au lieu de dix le délai pendant lequel le titulaire du droit de préemption qui aura renoncé pourra à nouveau l'exercer.

La commission a adopté une disposition importante qui, conformément aux conclusions du rapport de la commission Barton, prévoit que les terrains préemptés par les communes ne pourront faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété. Il apparaît, en effet, nécessaire de s'assurer que les terrains préemptés ne seront pas, à terme, détournés de l'affectation prévue et, notamment, ne feront pas à nouveau l'objet de transactions spéculatives. En outre, il est souhaitable que les collectivités puissent progressivement s'assurer de la maîtrise d'une partie des sols urbains, notamment dans le centre des villes. Cependant, votre commission, consciente des obstacles psychologiques et financiers qui s'opposent à la généralisation brutale d'une telle politique, a prévu une procédure souple permettant aux communes de revendre les terrains préemptés avec l'autorisation du préfet après avis de la commission des opérations immobilières, lorsque, du fait de l'évolution de l'opération d'urbanisme envisagée, le maintien de ces terrains dans le patrimoine de la collectivité n'apparaît plus nécessaire.

Enfin la commission a complété l'article 24 *bis* inséré dans le projet de loi par l'Assemblée Nationale afin, notamment, que participe au comité d'études institué par cet article un représentant de l'Association des présidents de conseils généraux.

D. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TITRE III  
CONCERNANT L'EXPROPRIATION ET AU TITRE IV  
CONCERNANT LES DISPOSITIONS DIVERSES

Au titre III, relatif à l'expropriation, la Commission des Lois a adopté un certain nombre d'amendements de forme. Elle a aussi tenu à préciser quelques points qu'elle estime importants :

Si l'introduction d'un délai entre la clôture de l'enquête et l'acte déclarant l'utilité publique est souhaitable, il convient d'en préciser les modalités (en particulier prévoir les dispositions transitoires pour les opérations en cours) et de sanctionner l'inobservation éventuelle des délais ;

Elle a décidé de viser expressément l'institution dolosive d'une collectivité instituant une servitude d'utilité publique destinée à faire baisser le prix du terrain ; en ce cas, la servitude ne serait pas prise en compte pour l'évaluation du terrain à bâtir ;

Elle a également décidé de sanctionner le non-respect du délai d'acquisition du terrain lorsque la collectivité expropriante a été mise en demeure de l'acheter. En ce cas, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire, pourra prononcer le transfert de propriété.

Au titre IV, elle a décidé de maintenir l'abrogation de la taxe d'urbanisation, instituée par l'article 61 de la loi d'orientation foncière.

\*

\* \*

Telles sont les principales modifications apportées par votre Commission au texte adopté par l'Assemblée Nationale et qui seront explicitées à l'occasion de l'examen des articles ci-après.