

N° 56

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1984.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Jacques Larché, président; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécani, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Genevieve Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2096, 2207 et in-8° 615.

Sénat : 435 (1983-1984) et 51 (1984-1985).

Urbanisme.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. – Un texte dont l'objet réel n'est pas la décentralisation</b> .....	<b>4</b>
<b>A. – L'urbanisme : une décentralisation retenue</b> .....	<b>4</b>
1. Le lien entre transfert de compétence et planification des sols .....	5
2. La hiérarchie des normes .....	5
3. Les pouvoirs de contrôle et de substitution du représentant de l'Etat .....	6
4. Le coût financier de la décentralisation de l'urbanisme .....	7
<b>B. – L'aménagement : une décentralisation illusoire</b> .....	<b>8</b>
1. Un contrôle de l'Etat renforcé .....	8
2. L'absence de décentralisation des procédures les plus importantes .....	10
3. L'insuffisance du volet financier .....	12
<b>II. – La logique du projet de loi : une nouvelle extension du droit de préemption</b> .....	<b>13</b>
<b>A. – La généralisation du droit de préemption</b> .....	<b>13</b>
1. La finalité du droit de préemption .....	13
2. L'étendue géographique du droit de préemption .....	17
3. L'extension des biens préemptibles .....	20
<b>B. – La qualification de terrains à bâtir</b> .....	<b>24</b>
1. L'évolution de la notion de terrains à bâtir obéit à une logique de plus en plus contraignante .....	24
2. Une réforme aux implications dangereuses .....	25
<b>C. – Les rigidités du marché foncier</b> .....	<b>27</b>
1. L'alignement du droit de préemption sur le droit d'expropriation .....	28
2. La disparition du foncier en tant que garantie financière .....	29
3. Les communes, agents fonciers ? .....	30
<b>D. – Observations ponctuelles</b> .....	<b>30</b>
1. Le sursis à statuer .....	30
2. Le délaissement .....	31
3. L'article 11 du projet de loi .....	32

## MESDAMES, MESSIEURS.

Rarement l'écart entre les intentions et les actes sera apparu de façon aussi évidente que dans ce projet de loi sur l'urbanisme. Il faut rappeler quelles étaient les très hautes ambitions de ce texte lorsque a commencé sa lente gestation : « Restituer une civilisation à la ville, qui a été bâtie pendant ces deux siècles avec la naissance de l'âge industriel en oubliant l'essentiel », proposait le Président de la République (1).

Il semble bien qu'une fois de plus, au fil des arbitrages interministériels, l'essentiel ait été oublié. Il est d'ailleurs étonnant qu'une concertation aussi large que celle qui a été menée ne débouche apparemment que sur une mise à jour de dispositions techniques.

En particulier, l'idée de « projet de quartier » qui constituait la philosophie de ce projet a totalement disparu du texte qui nous est présenté. Le mot « quartier » n'apparaît plus qu'à l'article premier dans un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

Si nous n'avons pas là la « réforme d'une ampleur sans précédent depuis la loi d'orientation de 1967 » qu'annonçaient certains (2), ce texte n'est pas pour autant anodin. Il semble même d'autant plus dangereux qu'il ne révèle pas de prime abord ses vraies implications.

Le ministre de l'Urbanisme et du Logement (2) disait encore : « Poursuivre la décentralisation est le premier objectif de ce texte », en donnant aux communes la responsabilité pleine et entière de leur aménagement. Moins de procédures lourdes et bureaucratiques censées protéger l'intérêt général, mais en contrepartie plus de transparence et de démocratie. » Or, nous découvrons un texte dont l'aspect décentralisateur est fortement réduit et où l'administration de l'Etat s'est réservé la possibilité de tout contrôler, voire, lorsqu'elle le souhaite, de tout faire elle-même en lieu et place des collectivités. En revanche, la simplification des « procédures bureaucratiques » renforce de façon extrêmement dangereuse la mainmise de la puissance publique sur l'ensemble du foncier, entraînant des implications potentielles sur l'évolution du marché foncier.

(1) Allocution à l'hôtel de ville de Toulouse, le 28 septembre 1982.

(2) Déclaration devant la Fédération des sociétés d'économie mixte, le 2 juin 1983.

## **I. - UN TEXTE DONT L'OBJET RÉEL N'EST PAS LA DÉCENTRALISATION**

Ce projet de loi nous est présenté comme le prolongement et le complément des dispositions adoptées par la loi du 7 janvier 1983 en matière d'urbanisme. Si, indiscutablement, ces deux textes se situent dans la même perspective et sont fondés sur les mêmes principes, le projet actuel resserre et durcit les dispositions déjà très restrictives de la loi du 7 janvier. La décentralisation du droit des sols, engagée il y a un an et demi était très prudente et finalement limitée dans ses effets. La décentralisation des procédures d'aménagement, qui nous est proposée aujourd'hui, n'est plus que de pure forme. On mesure, à voir l'écart entre les deux textes, l'essoufflement de la volonté décentralisatrice, d'autant plus manifeste que les avant-projets avaient eu, à l'origine, des ambitions plus élevées qui ont été progressivement rognées pour ne laisser subsister qu'un toilettage des Codes de l'urbanisme et de l'expropriation, sans imagination mais non sans danger.

Il n'a pas paru inutile à votre Rapporteur de rappeler brièvement les principes et les limites des dispositions urbanistiques de la loi du 7 janvier 1983, avant de voir comment le projet actuel en découle dans la mesure où il en reprend les orientations les plus restrictives.

### **A. - L'URBANISME : UNE DÉCENTRALISATION RETENUE**

Le transfert aux communes des compétences en matière de droit des sols est loin d'avoir concrètement l'ampleur qu'il paraît revêtir au niveau des principes. En effet, la loi du 7 janvier 1983 a encadré la décentralisation des procédures dans un dispositif contraignant, dont l'effet est, paradoxalement dans de nombreux cas, de restreindre la liberté d'action de la commune en matière d'urbanisme.

### **1° Le lien entre transfert de compétence et planification des sols.**

Le fait de subordonner la décentralisation des autorisations d'occuper le sol à la définition préalable, par la commune, d'une planification des sols, ne paraît pas déraisonnable en soi. Concrètement, toutefois, en raison des délais d'élaboration des plans d'occupation des sols (cinq ans en moyenne), il signifie que la grande majorité des communes est laissée loin du champ de ce transfert de compétence. En effet, seulement 6.600 communes disposaient d'un P.O.S. approuvé à la fin de 1983 (1). Même en supposant que leur rythme de mise en oeuvre s'accélère, il faudra de quinze à trente ans pour que l'ensemble du territoire national soit couvert.

Pour les quelque 24.000 communes qui ne disposent ni d'un P.O.S. prescrit (répit temporaire), ni d'un P.O.S. approuvé, la loi du 7 janvier peut difficilement être considérée comme une avancée de la décentralisation. Encore l'intervention du Sénat a-t-elle permis d'estomper la rigidité de la règle de constructibilité limitée qui, dans sa forme originale, constituait un retour en arrière inacceptable et impraticable. Il n'en demeure pas moins que ce sont les communes rurales pour lesquelles l'élaboration d'un P.O.S. est un luxe peu accessible, qui sont pénalisées, au moment où enfin s'inversait le mouvement de la dépopulation des zones rurales et où la construction de logements y était en plein développement.

Il faut rappeler que le Sénat avait envisagé un régime beaucoup plus souple, en proposant de donner une base légale aux cartes communales, disposition qui n'a pas été reprise dans le texte définitif.

### **2° La hiérarchie des normes.**

Les pouvoirs de la commune en matière d'urbanisme sont également limités par la superposition des normes. Les autorités communales sont en effet tenues de prendre en compte :

- les intérêts communaux, tels qu'ils sont définis en particulier par les chartes intercommunales ;

(1) Au 31 décembre 1983, une procédure de P.O.S. était engagée dans 12 600 communes. Sur ce total, 6.615 communes avaient approuvé les documents.

- les prescriptions particulières fixées par la région ou l'Etat ;
- les prescriptions nationales ;
- les projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants.

C'est dire que la compétence de la commune en matière d'urbanisme est en fait résiduelle et ne s'exerce que dans la mesure où aucune norme supérieure ne s'impose à elle. Ce n'est pas là une contrainte sans objet lorsque se multiplient des servitudes de tous ordres. C'est, de plus, un domaine où départements et régions peuvent avoir de plus en plus le désir d'intervenir sur le cadre physique de leur territoire. Plusieurs tendances convergentes vont ainsi dans le sens d'une réduction et d'un encadrement du pouvoir accordé nominale-ment à la commune de déterminer ses choix en matière d'occupation des sols.

### **3° Les pouvoirs de contrôle et de substitution du représentant de l'Etat.**

S'il est compréhensible et souhaitable que toute décentralisation de compétence s'accompagne d'un contrôle vigilant, celui-ci est particulièrement strict, en matière d'urbanisme, puisque c'est le seul domaine où un contrôle *a priori* a été maintenu, justifié soit par le caractère irrémédiable des décisions (permis de démolir, abattage d'arbres), soit par le souci des intérêts supracommunaux (approbation des schémas directeurs et des P.O.S.).

C'est également un domaine où l'on a jugé nécessaire de maintenir, en faveur du Commissaire de la République, un pouvoir de substitution qui peut s'exercer pour la protection des intérêts supracommunaux. En effet, celui-ci peut modifier et rendre exécutoire un schéma directeur ou réviser d'autorité un plan d'occupation des sols.

Au total, le représentant de l'Etat peut intervenir à tous les stades de la réalisation des documents de planification des sols, que ce soit à l'origine (fixation des périmètres des schémas directeurs), en cours d'élaboration (par le « porter à la connaissance »), ou lors de leur adoption. Si l'on y ajoute la non-décentralisation de tout ce qui touche à la protection du patrimoine et des schémas de mise en valeur de la mer, il apparaît clairement que l'administration de l'Etat a gardé, en matière d'urbanisme, un pouvoir qui va nettement au-delà du contrôle de légalité.

#### 4° Le coût financier de la décentralisation de l'urbanisme.

L'article 40 de la loi du 7 janvier 1983 précise que « les dépenses entraînées par les études et par l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de commune compétents ». Ces dépenses sont toutefois l'objet d'une compensation par l'Etat à travers la Dotation globale de décentralisation. Or la D.G.D. sera, comme la D.G.F., indexée sur les recettes nettes de la T.V.A., d'où un risque d'évolution divergente des dépenses d'urbanisme et des compensations de l'Etat.

D'autre part, le concours particulier « urbanisme » de la D.G.D. ne représente que la contrepartie des sommes antérieurement versées par l'Etat pour l'exercice direct de ses compétences en la matière, et non pas une prise en compte des dépenses réellement assurées par les communes.

La mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat n'est pas non plus une panacée : elle entraîne la non-attribution du concours particulier, alors que les dépenses ne sont pas nulles pour la commune, dans ce cas (frais de suivi administratif des dossiers, de contrôle de l'action des services extérieurs).

Enfin, l'action du Sénat a permis de faire prendre conscience au Gouvernement du problème du risque contentieux. Ainsi les communes sont-elles désormais invitées à souscrire une assurance complémentaire, compensée, en partie, par une dotation nouvelle inscrite dans la D.G.D. Les compétences transférées peuvent donc se révéler un facteur non négligeable de l'alourdissement des finances communales pour l'exercice d'un pouvoir étroitement limité.

\*  
\* \*

Le caractère très restrictif de la décentralisation de l'urbanisme devait être rappelé, dans la mesure où c'est sur ces bases déjà étroites que l'on a entendu décentraliser les procédures d'aménagement. Or, pour ce dernier, on a introduit de nouveaux garde-fous qui sont autant de dispositifs recentralisateurs. C'est dire qu'en fin de compte l'intention décentralisatrice apparaît fortement gommée.

## **B. - L'AMÉNAGEMENT : UNE DÉCENTRALISATION ILLUSOIRE**

Le projet de loi qui vous est soumis apparaît d'évidence partagé entre deux exigences contradictoires :

- d'une part, transférer aux communes la responsabilité d'un certain nombre de procédures d'aménagement ;
- d'autre part, éviter qu'elles ne disposent de pouvoirs trop importants.

Il est clair qu'au fur et à mesure de la longue élaboration du texte la première exigence a progressivement cédé le pas devant la seconde. Ainsi, les pouvoirs de l'administration d'Etat ne sont-ils guère battus en brèche par les dispositions de ce projet de loi.

En effet :

- les procédures les plus importantes ne sont pas décentralisées :
- pour les procédures décentralisées, l'Etat garde un pouvoir de contrôle et même de substitution ;
- et surtout aucun moyen financier nouveau pour exercer ces compétences n'est transféré aux collectivités locales, ce qui vide le transfert d'une grande partie de sa substance.

### **1° Un contrôle de l'Etat renforcé.**

La décentralisation en matière d'aménagement porte essentiellement sur trois procédures :

- le droit de préemption urbain ;
- les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), y compris les plans d'aménagement de zone (P.A.Z.) ;
- les espaces naturels sensibles.

Pour les deux premières procédures, le transfert de compétence en faveur de la commune, conformément au principe général posé par la loi du 7 janvier 1983, est subordonné à la définition préalable d'une planification des sols :

- pour le droit de préemption : existence d'un P.O.S. rendu public ou approuvé ;
- pour les Z.A.C. : existence d'un P.O.S. approuvé.

Nous avons déjà signalé précédemment combien cette condition préliminaire réduit le champ des compétences décentralisées. Néanmoins, le souci de préserver pour l'Etat la possibilité de « faire prévaloir, en cas de nécessité, les intérêts dont il a la charge » (nous reprenons ici les termes du ministre de l'Urbanisme et du Logement) conduit à l'institution d'un dispositif bien plus inquisiteur que le contrôle de légalité auquel la loi du 2 mars 1982 devait limiter l'intervention de l'Etat.

#### • Droit de substitution de l'Etat.

Dans les communes bénéficiant du transfert des compétences en matière d'urbanisme, l'Etat garde un droit de substitution dans deux cas :

- *Droit de préemption* : ouvert « de plein droit » à la commune, il peut être supprimé ou rétabli par le conseil municipal (L. 211-1). Or, l'autorité administrative peut demander à la commune de rétablir et de déléguer ce droit de préemption et peut, en cas de refus, ou de silence de la commune, se substituer à la commune et rétablir le droit de préemption d'autorité. Un décret en Conseil d'Etat est alors nécessaire. De plus, la condition mise à l'intervention du représentant de l'Etat est extrêmement souple puisqu'il lui suffit d'avoir « pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics » (L. 211-3) ;

- *Plan d'aménagement de zone* : une disposition parallèle à celle adoptée pour les P.O.S. dans la loi du 7 janvier 1983 (art. 53) permet au représentant de modifier éventuellement autoritairement le P.A.Z. d'une zone d'aménagement concerté, lorsque celui-ci s'oppose à des intérêts supracommunaux définis postérieurement à l'approbation du P.A.Z.

#### • Pouvoir d'arbitrage.

L'interdiction de toute tutelle entre collectivités locales, posée par la loi du 7 janvier 1983, constitue le biais qui permet à l'Etat de se réintroduire dans toutes les procédures décentralisées, dans la mesure où il est institué en arbitre dès que plusieurs collectivités sont concernées.

Cette intervention est parfois difficilement évitable :

- Création d'une Z.A.C. implantée sur le territoire de plusieurs communes lorsque la compétence ne peut pas être

déléguée à un E.P.C.I. C'est alors le représentant de l'Etat dans le département qui prend l'arrêté de création : les communes sont consultées mais leur accord n'est, semble-t-il, pas nécessaire :

- Espaces naturels sensibles : pour la délimitation des zones de préemption, le département doit obtenir l'accord préalable des communes dotées d'un P.O.S. rendu public ou approuvé. Dans les autres communes, l'absence d'accord entraîne l'arbitrage du représentant de l'Etat dans le département.

## **2° L'absence de décentralisation des procédures les plus importantes.**

### **• La déclaration d'utilité publique.**

Contrairement à ce qu'avaient envisagé les premières moutures de ce texte, le Gouvernement a finalement décidé de ne pas décentraliser la déclaration d'utilité publique et les actes connexes (enquêtes parcellaires, arrêtés de cessibilité), en estimant que ces dispositions avaient le caractère de prérogatives de l'Etat, du fait de leurs conséquences sur le droit de propriété. Les conséquences pour les collectivités locales qui entreprennent une opération d'aménagement, Z.A.C. en particulier, sont évidentes. En effet, concrètement, déclaration d'utilité publique et réalisation de la Z.A.C. sont étroitement imbriquées, la déclaration d'utilité publique étant prononcée simultanément à l'approbation du plan d'aménagement de zone, à la suite d'une enquête publique commune.

Le choix qui a été fait d'une semi-décentralisation donne au représentant de l'Etat un pouvoir de blocage absolu sur la réalisation de toute Z.A.C. Seules pourront, dans ces conditions, se réaliser les Z.A.C. que le représentant de l'Etat aura « prises en considération ».

Si la non-décentralisation de la D.U.P. est « l'atout maître » entre les mains du commissaire de la République, ce n'est pas l'unique procédure d'aménagement laissée à la décision de l'administration. L'Etat reste également souverain dans les domaines suivants :

### **• Préservation du patrimoine.**

S'il est concevable qu'une telle compétence reste du domaine de l'Etat, l'importance du patrimoine classé de notre pays et la « dictature » que pouvaient exercer dans ces périmètres les Architectes des Bâtiments de France constituaient une négation de l'esprit de décentralisation. La création, par la loi du 7 janvier 1983, des zones de protection du patrimoine architectural et

urbain (Z.P.P.A.U.) a introduit une relative souplesse dans ce régime, puisque les communes sont désormais consultées et qu'en cas de désaccord avec l'A.B.F., une procédure d'arbitrage est mise en branle (avis du conseil régional du patrimoine et des sites et décision du représentant de l'Etat).

Il en va de même en matière de secteurs sauvegardés (art. 15 du présent projet de loi) : la modification des dispositions existantes n'introduit aucun élément de décentralisation, mais n'est qu'une rectification rédactionnelle de l'article L. 313-3 du Code de l'urbanisme.

• **Remembrement urbain.**

L'autorité administrative garde la responsabilité de la création des associations foncières urbaines de remembrement constituées par les propriétaires. Le seul élément de progrès est que l'accord de la commune sur l'opération et sur le plan de remembrement est désormais nécessaire lorsque celle-ci a compétence en matière d'urbanisme (existence d'un P.O.S. approuvé). Dans les autres cas, et dans quatre priorités d'intérêt national, la commune est seulement consultée. (art. 19 du projet de loi).

• **Attribution des logements H.L.M.**

A la fin du projet de loi ont été insérées des dispositions sur l'attribution des logements H.L.M. dont il est difficile de voir le rapport avec le reste du texte. L'objet de l'article 27 est par ailleurs en contradiction absolue avec les intentions décentralisatrices mises en avant, puisqu'il vise à renforcer le contrôle de l'Etat sur les conditions d'attribution des H.L.M.

En effet, c'est désormais le représentant de l'Etat dans le département qui établit lui-même le règlement après consultation du conseil départemental de l'habitat. D'autre part, en cas d'inobservance de ces règles par un organisme, un délégué spécial du représentant de l'Etat peut se substituer à l'organisme pour une durée maximale d'un an afin de prononcer les attributions de logements.

Votre Rapporteur vous propose d'amender cette disposition au contenu fortement recentralisateur et de remplacer le délégué spécial par une commission de contrôle des attributions de logement similaire à celle qui est actuellement prévue par les textes réglementaires (art. R. 441-46 à R. 441-54 du Code de la construction et de l'habitation).

### 3° L'insuffisance du volet financier.

La portée des quelques prudentes dispositions décentralisatrices est encore limitée par le fait que les collectivités locales ne reçoivent pas les moyens d'assurer leurs nouvelles compétences. Là aussi, il y a recul sensible puisqu'il n'est désormais plus question de la « dotation urbanisme » qui devait être intégrée dans la D.G.E. et permettre de compenser en partie l'émiettement engendré par la globalisation des concours de l'Etat.

Dans le titre IV du projet intitulé « Financement de l'aménagement » ne figure plus qu'une réforme des participations des constructeurs dont on ne peut, pour des raisons économiques et psychologiques, attendre un rendement supérieur à ce qu'il est actuellement. Ce n'est d'ailleurs pas l'objectif de ce texte, qui vise, selon les explications du ministre de l'Urbanisme et du Logement, à clarifier le régime des différentes participations exigibles des constructeurs. Il est donc ouvertement reconnu qu'il s'agit-là, non d'une réforme du financement de l'aménagement mais du toilettage de dispositifs actuellement embrouillés.

Les principales dispositions proposées sont les suivantes :

- Aménagement des taux de l'assiette et du mode de financement de la taxe locale d'équipement dont :
  - le taux peut être porté à 5 % par le conseil municipal (un arrêté préfectoral est actuellement exigé pour ce faire) ;
  - la valeur forfaitaire au mètre carré sur laquelle est assise la taxe est réévaluée annuellement en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction.
- Enumération limitative des autres participations exigibles des constructeurs.

L'objectif explicite est de rendre la T.L.E. plus attractive par les communes et d'éviter ainsi qu'elles ne sollicitent des constructeurs des participations supplémentaires illicites. Selon les estimations du ministre de l'Urbanisme, les participations versées par les constructeurs aux communes s'élèvent actuellement à 4 milliards de francs, dont un milliard pour la T.L.E.

Si la part relative de la T.L.E. est susceptible de croître, il serait vain, dans la conjoncture économique actuelle et vu la stagnation de la construction, d'espérer une augmentation de l'ensemble des versements des constructeurs.

Cette absence d'un volet financier digne de ce nom enlève toute substance à cette semi-décentralisation de l'aménagement.

## **II. - LA LOGIQUE DU PROJET DE LOI : UNE NOUVELLE EXTENSION DU DROIT DE PRÉEMPTION**

Au-delà du voile que constituent les mesures de décentralisation retenue ou subordonnée, la cohérence du projet de loi qui vous est soumis se révèle à l'examen des dispositions concernant l'étendue et l'exercice du droit de préemption comme du droit d'expropriation. Elles constituent de façon indiscutable un élargissement de ces droits et soulèvent des problèmes aussi divers et complexes que leur finalité, la réelle existence d'un contrôle juridictionnel efficace sur leur emploi, les inéluctables atteintes au respect de la propriété qu'elles entraînent, l'apparition d'une nouvelle procédure intermédiaire entre la préemption et l'expropriation et, en définitive, le rôle de la valeur foncière.

### **A. - LA GÉNÉRALISATION DU DROIT DE PRÉEMPTION**

La généralisation du droit de préemption doit être appréciée au regard des dispositions du projet de loi relatives à la finalité du droit de préemption, à l'étendue géographique des zones permettant la préemption, ainsi qu'à la liste des biens qui en sont passibles.

#### **1° La finalité du droit de préemption (article premier).**

1.1. L'idée fondamentale du projet de loi est de définir l'aménagement par ses objectifs et non plus par les procédures le mettant en œuvre et qui, chacune en ce qui la concerne, ouvrent des droits spécifiques. Ainsi doit être assurée l'unité - ou l'unification - de l'aménagement opérationnel. L'article premier du projet de loi insère donc en tête du Livre III du Code de l'urbanisme, intitulé « Aménagement foncier », un nouvel article L. 300-1 donnant une définition syncrétique de l'aménagement : « L'aménagement, au sens du présent code, a pour objet d'harmoniser, dans l'intérêt général, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, le maintien et l'accueil des activités économiques, industrielles et commerciales, le développement des

loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, la valorisation du patrimoine bâti ainsi que la sauvegarde des espaces naturels. »

a) Malgré un évident souci d'exhaustivité, il est clair que cette définition est incomplète puisqu'elle omet de mentionner l'aménagement rural de même qu'elle autorise à conclure que l'accueil des activités artisanales – non explicitement mentionnées et par conséquent exclues – ne peut donner lieu à une opération d'aménagement.

b) La difficulté est en fait d'ordre méthodologique : dès lors que le choix est fait de définir l'aménagement par ses objectifs, l'énumération doit être suffisamment complète pour garantir l'efficacité du système : ce n'est en effet que lorsqu'elle est conforme aux objectifs définis à l'article L. 300-1 qu'une opération d'aménagement permettra de mettre en œuvre le droit de préemption (art. L. 210-1 Code de l'urbanisme *in art. 5*), le droit d'expropriation (art. L. 221-1 Code de l'urbanisme *in art. 10*), qu'elle donnera lieu à la concertation préalable prévue à l'article L. 300-2. C'est par rapport à ces mêmes objectifs que devra être appréciée l'utilisation, ou l'aliénation, des biens acquis par exercice du droit de préemption (art. L. 213-11 *in art. 8*).

c) Le paradoxe est donc le suivant : l'efficacité du mécanisme proposé postule une énumération exhaustive ainsi, à titre de garantie, qu'une rédaction suffisamment floue pour englober l'ensemble des opérations concrètes d'aménagement. La généralité de la définition retenue offre par conséquent de vastes champs d'exercice aux droits de préemption et d'expropriation. Mais elle pose également le problème de la survivance et de l'exercice d'un contrôle juridictionnel efficace puisque le caractère flou de la définition retenue soit démunie le juge de tout critère opératoire, soit lui confère au contraire un pouvoir quasi discrétionnaire de qualification. La question est d'autant plus importante que la disparition d'un contrôle juridictionnel réel coexiste avec l'extension des facultés de préemption et d'expropriation.

d) La commission des Lois vous propose donc un amendement acceptant la logique du mécanisme proposé par le projet de loi, comblant les lacunes rédactionnelles de l'actuel premier alinéa de l'article premier du texte, et distinguant aménagement et opérations d'aménagement. Cet amendement est ainsi conçu :

« Art L. 300-1. – L'aménagement au sens du présent code a pour objet d'harmoniser dans l'intérêt général les politiques locales d'adaptation du tissu urbain et rural avec les nécessités du développement économique et social.

« Les opérations d'aménagement mettent en œuvre une politique d'investissement et de gestion relative à l'habitat, au maintien, à l'accueil et au développement des activités économiques, au développement des loisirs et du tourisme, à la réalisation d'équipements collectifs, à la lutte contre l'insalubrité, à la valorisation du patrimoine bâti ainsi qu'à la sauvegarde des espaces naturels. »

e) La Commission vous propose de supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, disposant que « la ville et le quartier doivent être organisés pour l'utilité commune de leurs habitants et de leurs activités ».

Cette disposition, dont le seul mérite est probablement d'être une concession idéologique aux tenants des « projets de quartier », lui paraît en effet totalement inutile si elle n'est qu'un vœu pieux, extrêmement dangereuse si elle revêt un caractère normatif : ne permettrait-elle pas de contester la légalité de toute opération d'aménagement dépassant la seule utilité du quartier ? Cumulant les inconvénients d'une vision restrictive de l'utilité d'une opération d'aménagement et d'une rédaction permettant les actions contentieuses les plus vagues, cette disposition ne peut figurer dans un texte de loi.

1.2. La rédaction du texte proposé pour l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme appelle des commentaires analogues. Cet article impose la réalisation d'une concertation préalable à toute opération d'aménagement, souci d'autant plus pertinent que les responsables de l'aménagement local sont parfaitement conscients que, dans la pratique, le succès d'une opération d'aménagement est étroitement dépendant de l'adhésion des populations concernées à ce projet, donc à son élaboration. La loi consacre ainsi ce que la pratique impose.

Deux observations doivent toutefois être formulées sur cet article :

a) Afin d'éviter que les opérations d'aménagement mineures – une crèche par exemple – imposent une concertation préalable, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, avec les habitants et les autres personnes concernées, l'Assemblée nationale a précisé que les opérations soumises à l'opération de concertation devraient correspondre à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat. Il est clair que le souci de l'Assemblée nationale est de permettre la définition non pas des opérations soumises à concertation – puisque tel est le principe – mais de celles qui y sont soustraites. Un amendement rédactionnel doit donc être proposé en ce sens.

b) Autrement redoutable, se trouve le problème posé par le caractère impératif de la concertation : l'article L. 300-2 dispose en effet que « le conseil municipal délibère sur les objectifs d'aménagement poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant... les habitants et les autres personnes concernées ». L'obligation est donc double : le conseil municipal doit délibérer ; les habitants et les « autres personnes concernées » doivent être associés. Mais quelle est la définition des « autres personnes concernées » ? S'agit-il du co-indivisaire d'un héritage non réglé depuis trois générations ? S'agit-il de l'habitant d'une commune autre que celle sur le territoire de laquelle l'opération est projetée, mais néanmoins concernée par celle-ci, dont l'attraction dépasse le cadre communal : piscine, stade... ? La question est essentielle puisque le caractère impératif de la concertation permet à toute personne concernée, mais non associée à cette concertation, d'intenter une action en nullité à l'encontre de l'opération d'aménagement, peut-être déjà réalisée. Frapper ainsi de précarité toute opération d'aménagement – et engager éventuellement les finances communales dans une opération de dédommagement – n'est pas acceptable : la commission des Lois vous propose donc de réintroduire dans le texte de l'article L. 300-2 une disposition voisine de celle sagement prévue par le texte initial du Gouvernement, mais supprimée par l'Assemblée nationale, précisant que « les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution ». Le devoir de concertation demeure ; ses dangers contentieux disparaissent.

\*  
\* \*

La commission des Lois a donc adopté deux amendements tendant :

– pour le premier, à remplacer les deux premiers alinéas du texte proposé pour l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme par les alinéas suivants :

« Art. L. 300-2. – Préalablement à toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future, à toute création d'une zone d'aménagement concerté, à toute opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 non située dans un secteur ayant fait l'objet de la concertation prévue ci-dessus, réalisée par la commune ou pour son compte, le conseil municipal délibère sur les objectifs d'aménagement poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'éla-

boration du projet, les habitants et les autres personnes concernées. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal.

« Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

« Le dossier définitif du projet est tenu à la disposition du public. »

- pour le second, à compléter l'article L 300-2 par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement non soumises aux obligations du présent article. »

## **2° L'étendue géographique du droit de préemption (art. 6).**

a) L'article 6 du projet de loi institue un droit de préemption urbain (D.P.U.), ouvert de plein droit à la commune qui pourra l'exercer sur « l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés ». Par rapport au droit existant, l'élargissement du droit de préemption est donc considérable, puisque l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme, relatif aux zones d'intervention foncière (Z.I.F.), en limitait l'institution de plein droit d'une part aux zones urbaines - donc à l'exclusion des zones d'urbanisation future -, d'autre part aux communes ou groupements de communes de plus de 10.000 habitants.

Il faut d'ailleurs noter que le texte initial du Gouvernement était moins ambitieux que celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture puisqu'il limitait l'exercice du droit de préemption dans les zones d'urbanisation future aux communes de plus de 10.000 habitants, les communes dotées d'une moindre population pouvant toutefois, sur simple décision du conseil municipal, l'étendre à ces zones.

b) Le conseil municipal pourra cependant, sur tout ou partie des zones considérées, décider, sans que la décision ait à être motivée, de supprimer ou de rétablir ce droit. La plus grande liberté d'action lui est ainsi reconnue pour faire varier l'exercice du droit de préemption. Cette disposition est destinée à permettre l'adaptation aux conditions locales d'un droit de préemption urbain que le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme institue de façon uniforme.

c) La commission des Lois a estimé que cette uniformité, même affectée d'un correctif, était irréaliste et qu'il était inopportun de frapper de préemption l'intégralité des territoires soumis aux zones tant urbaines que d'urbanisation future délimitées par les P.O.S. rendus publics ou approuvés. Il lui est apparu qu'un système adapté tant aux nécessités locales qu'à celles de l'urbanisme, et cependant soucieux d'éviter toute généralisation abusive du droit de préemption, pouvait être dégagé des règles actuellement en vigueur comme de celles proposées par le projet de loi dans sa rédaction actuelle. Les principes du mécanisme proposé reposent essentiellement sur la distinction entre les communes ou groupements de communes comprenant plus ou moins de 10.000 habitants - seuil retenu par la législation actuelle - et sur la distinction entre les zones urbaines et les zones d'urbanisation future, donc éventuelle. Les communes de plus de 10.000 habitants bénéficieront de plein droit d'un droit de préemption sur l'étendue des zones urbaines, ce bénéfice ne s'étendant aux zones d'urbanisation future que si une opération d'aménagement a été prise en considération par le conseil municipal et pour la partie de la zone N.A. concernée par cette opération d'aménagement : ainsi la finalité du droit de préemption est-elle garantie de façon satisfaisante. Une simple délibération du conseil municipal permettra d'ailleurs à la commune de supprimer ou rétablir ce droit dès lors que les conditions légales de son institution seront bien entendu réunies.'

Les communes de moins de 10.000 habitants ne disposeront en revanche, si elles le désirent, d'un droit de préemption ne s'exerçant que sur la seule étendue des zones urbaines : l'innovation, réelle par rapport à l'état de droit existant, est donc d'une portée moindre que celle réalisée par le projet de loi, mais conforme aux propositions initiales du Gouvernement. Elle dissipe le caractère inutilement contraignant et excessivement incitatif du dispositif retenu par l'Assemblée nationale.

La Commission a donc adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme, ainsi conçu :

« Art. L. 211-1. - Un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'étendue des zones urbaines délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés des communes de plus de 10.000 habitants ou des groupements de communes ayant compétence en matière d'urbanisme dont la population globale excède ce chiffre. Ce droit est également institué sur la partie des zones d'urbanisation future délimitées dans les mêmes conditions des communes ou groupements de communes répondant aux mêmes critères de population concernée par une opération d'aména-

gement définie à l'article L. 300-1 et prise en considération par le conseil municipal ou l'établissement public groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

« Ce droit de préemption est ouvert de plein droit à la commune. Le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées. Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions.

« Dans les communes ou groupements de communes autres que ceux visés au premier alinéa du présent article, l'institution du droit de préemption urbain à l'intérieur de tout ou partie d'une zone urbaine délimitée par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé peut être décidée par délibération du conseil municipal. »

d) Dans deux hypothèses enfin, selon la rédaction proposée pour l'article L. 211-3 du Code de l'urbanisme par l'article 6 du projet de loi, le droit de préemption peut être rétabli de façon autoritaire par l'autorité administrative : à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national ou lorsque l'autorité administrative « a pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics ». Or les deux hypothèses sont profondément dissemblables : les P.O.I.N., mentionnés à l'article L. 421-2-1 c) du Code de l'urbanisme, sont, conformément à l'article R. 490-5 du même code, les opérations relatives aux agglomérations nouvelles ; à la Z.A.D. délimitée par le périmètre de l'établissement public pour l'aménagement de la Défense ; aux domaines portuaires d'Antifer, du Verdon, de Dunkerque ; à la zone d'aménagement de Fos. Il s'agit incontestablement d'opérations « lourdes » et leur détermination par décret en Conseil d'Etat offre les garanties suffisantes. En revanche, il est inacceptable qu'une commune, qui aurait renoncé au droit de préemption, voit celui-ci rétabli de façon autoritaire par l'autorité administrative dès lors que celle-ci aura « pris en considération » un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics. Ni la notion d'aménagement telle qu'elle résulte de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ni la procédure imprécise de « prise en considération » - dont les conséquences font l'objet d'observations ci-après page 39 - ne justifient en effet l'autoritarisme de la mesure proposée, dont la portée doit être au surplus appréciée en fonction des trois considérations suivantes :

- le droit rétabli de préemption pourrait être transféré de la commune à l'Etat, ou une collectivité locale, un établissement public y ayant vocation ou une société d'économie mixte ;

- le droit rétabli de préemption pourrait s'appliquer non seulement aux biens soumis à préemption selon le droit commun mais également à ceux théoriquement non soumis et auxquels la

commune, par délibération motivée, peut cependant décider d'étendre la procédure de préemption en application du dernier alinéa du texte proposé par l'article 6 du projet de loi pour l'article L. 211-4 (nouveau) du Code de l'urbanisme ;

- la rédaction actuellement retenue permet de ne recourir à un décret en Conseil d'Etat que pour le seul changement de titulaire du droit de préemption, garantie au demeurant réelle puisque le rétablissement du droit de préemption n'a d'intérêt pour l'autorité administrative que s'il est suivi d'applications concrètes.

En conséquence de ces observations, la Commission a adopté un amendement limitant le rétablissement autoritaire du droit de préemption aux seuls périmètres d'opération d'intérêt national et imposant le recours à un décret en Conseil d'Etat tant pour le rétablissement lui-même en cas de refus ou de silence de la commune pendant deux mois que pour le changement de titulaire de ce droit. L'amendement propose donc de rédiger le texte proposé pour l'article L. 211-3 du Code de l'urbanisme de la façon suivante :

« Art. L. 211-3. - A l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national, l'autorité administrative peut demander au conseil municipal de rétablir son droit de préemption et de déléguer à l'une des personnes mentionnées à l'article L. 213-3. En cas de refus ou de silence de la commune pendant deux mois, le droit de préemption peut, par décret en Conseil d'Etat, être rétabli et le titulaire de ce droit changé. »

### 3° L'extension des biens préemptibles.

a) Le Code de l'urbanisme, dans sa rédaction actuelle, comporte deux articles soustrayant, de façon absolue ou relative, certaines catégories de biens à l'exercice du droit de préemption à l'intérieur des zones d'intervention foncière :

• l'article L. 211-4 dispose que ne peuvent être préemptés :

- les immeubles bâtis, pendant une période de dix ans à compter de leur achèvement ;

- les immeubles construits par les organismes visés à l'article 159 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et qui sont leur propriété ainsi que ceux construits par les sociétés coopératives H.L.M. de location-attribution ;

- les immeubles inclus dans une zone d'aménagement différé ou dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé créés antérieurement à l'institution de la zone d'intervention foncière ;

- les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire dans les conditions prévues par les articles 1601-1 et suivants du Code civil ;

- les parts ou actions de sociétés d'attribution visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971, qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ;

- les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier conclu en application de l'article premier (2°) de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 modifiée par l'ordonnance n° 67-837 du 28 septembre 1967, avec l'une des entreprises visées à l'article 2 de la même loi.

• l'article L. 211-5 est moins absolu puisque les biens qu'il énumère, en principe non passibles de préemption, le deviennent cependant lorsqu'ils sont situés à l'intérieur d'un secteur sauvegardé ou d'un périmètre de rénovation urbaine, de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre. Les transactions concernées sont :

« - l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au bureau des hypothèques constituant le point de départ de ce délai ;

« - la cession de parts ou d'actions de sociétés visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires. »

b) Le projet de loi modifie ces dispositions de la façon suivante :

- il supprime l'article L. 211-4 dont les dispositions - à l'exception toutefois de celle relative aux immeubles bâtis pendant

une période de dix ans à compter de leur achèvement transférée à l'article L. 211-5 dans sa nouvelle rédaction – sont reprises dans l'article L. 213-1 du Code de l'urbanisme, au sein du nouveau chapitre intitulé « Dispositions communes au droit de préemption urbain et aux zones d'aménagement différé » (art. 8 du projet de loi) ;

– il conserve en revanche l'article L. 211-5, mais le modifie sur les deux points suivants : la liste des biens non soumis en principe à préemption comprend désormais la référence aux immeubles bâtis, pendant une période de dix ans à compter de leur achèvement ; la commune pourra désormais, par délibération motivée, rendre passibles de préemption les biens qui y sont théoriquement soustraits. En clair, les immeubles bâtis deviennent donc passibles de préemption, dès leur achèvement, par délibération motivée de la commune.

c) Quatre observations sont nécessaires pour apprécier la portée du dispositif retenu dans le projet de loi ainsi que celle des propositions formulées par la commission des Lois :

1. La possibilité de rendre passible de préemption un immeuble bâti dès son achèvement est une mauvaise idée au regard des deux constatations suivantes :

– le secteur du bâtiment est dans une telle situation de détresse économique qu'aucune mesure susceptible d'aggraver cet état ne doit être tolérée. Or la portée psychologique de l'extension du droit de préemption à cette catégorie de biens ne doit pas être sous-estimée ; le Gouvernement doit être conscient de l'incohérence consistant tout à la fois à tenter de mener une politique de relance de la construction et à altérer la confiance – d'ailleurs fondée ou non – en « la pierre ».

– s'il est des cas où l'utilité publique commande néanmoins d'acquérir un immeuble, mieux vaut recourir à la procédure d'expropriation dont c'est – chacun en conviendra – la finalité.

2. Pour des raisons identiques, un bien faisant l'objet d'un contrat de location-accession, tel que défini par la loi du 12 juillet 1984, doit également être soustrait au droit de préemption.

3. La finalité de l'aliénation consentie par le propriétaire ne doit pas davantage être tenue pour négligeable. La nécessité pour un propriétaire de constituer à son profit une rente viagère n'est pas satisfaite par l'exercice du droit de préemption : la préemption constitue en l'occurrence une véritable substitution autoritaire de contreprestation et répond si peu à la volonté du contractant que la cause même de la mutation en vient en réalité à faire défaut. Alors que la logique du droit de préemption devrait

être épuisée par la simple substitution du cocontractant, sans autre altération du contrat, accepter une substitution de contre-prestation aboutit à faire du droit de préemption une véritable procédure de contrainte, plus proche en réalité d'une expropriation que d'une véritable préemption. C'est pourquoi il est proposé de rendre insusceptible de préemption toute aliénation immobilière dont le prix n'est pas stipulé payable comptant en argent mais converti en une modalité de paiement spécifique telle que la constitution d'une rente viagère, la dation de biens ou droits immobiliers ou l'échange. Afin toutefois d'éviter une utilisation « volontariste » de ces dispositions, il est précisé que le bien remis en paiement doit appartenir au propriétaire depuis cinq ans.

4. La loi soustrayant à la préemption les biens énumérés à l'article L. 211-5, la commune ne doit pouvoir effacer cette soustraction légale que dans des conditions particulières ; or le projet de loi lui permet, par délibération motivée, d'étendre le droit de préemption à la totalité de ces biens. Votre Commission a estimé nécessaire de restreindre cette extension de façon à la fois matérielle et géographique : d'une part, les immeubles achevés depuis moins de dix ans ainsi que ceux, objet d'un contrat de location-accession, ne peuvent en toute hypothèse être soumis à préemption ; d'autre part, le droit de préemption étendu ne pourra être exercé que lorsque les immeubles sont situés à l'intérieur d'un secteur sauvegardé, d'un périmètre de restauration immobilière ou d'un périmètre de résorption de l'habitat insalubre.

La Commission vous propose donc de rédiger comme suit l'article L. 211-4 du Code de l'urbanisme :

« *Art. L. 211-4.* - Ce droit de préemption n'est pas applicable :

a) A l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au bureau des hypothèques constituant le point de départ de ce délai.

b) A la cession de parts ou d'actions de sociétés visées aux titres II et III et la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 et donnant

vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires.

*c)* A l'aliénation d'un immeuble bâti pendant une période de dix ans à compter de son achèvement.

*d)* Aux cessions d'immeubles faites au locataire en exécution d'un contrat de location-accession conclu en application de la loi du 12 juillet 1984.

*e)* A toute aliénation immobilière dont le prix n'est pas stipulé payable comptant en argent mais converti en une modalité de paiement spécifique. Sont réputés tels la constitution d'une rente viagère, la dation de biens ou droits immobiliers, ou l'échange. Dans ces deux derniers cas, les dispositions du présent alinéa ne sont applicables que si l'acquéreur justifie avoir la propriété des biens remis en paiement depuis plus de cinq ans.

Toutefois, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer ce droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées au présent article, à l'exception de celles mentionnées aux *c)* et *d)* lorsque les immeubles sont situés à l'intérieur d'un secteur sauvegardé, d'un périmètre de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre. »

## B. - LA QUALIFICATION DE TERRAINS A BÂTIR (Art. 3)

L'article 3 du projet de loi constitue certainement l'une des dispositions les plus innovatrices du texte soumis à votre examen et l'une des plus lourdes de conséquences sur la fluidité ou la rigidité du marché foncier.

1° L'évolution de la notion de terrain à bâtir obéit à une logique de plus en plus contraignante.

*a)* La loi du 10 juillet 1965 qualifiait de terrain à bâtir, de façon optative, un terrain soit inclus dans un périmètre d'agglomération défini par un plan d'urbanisme, soit effectivement desservi par des voies et réseaux divers.

*b)* La loi du 31 décembre 1975 - qui constitue le droit en vigueur - a modifié de façon importante le mécanisme en distinguant nettement la phase de qualification - pour laquelle seul le critère matériel de la desserte effective du terrain est utilisé - de la phase d'évaluation - durant laquelle le critère des possibilités légales et effectives de construction est retenu.

c) L'article 3 du projet de loi modifie à nouveau le système proposé pour l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation en disposant que ne peuvent désormais être qualifiés *terrains à bâtir* que les terrains réunissant à la fois, donc de façon cumulative, le critère matériel de la desserte effective et le critère juridique de la constructibilité légale. Cette modification ne concerne que la phase de qualification, le paragraphe 2 de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation, relatif aux règles d'évaluation, subsistant dans sa rédaction actuelle. La conséquence la plus immédiate de la réforme des critères de qualification ainsi opérée est cependant, par la restriction du pouvoir d'appréciation du juge de l'expropriation, de peser sur le coût des terrains acquis par voie d'expropriation ou selon une procédure se référant à celle de l'expropriation. Ainsi, les rédacteurs du projet de loi espèrent-ils probablement diminuer le coût d'acquisition, par les collectivités titulaires du droit d'expropriation ou de préemption, des terrains qu'elles estiment nécessaires à la réalisation de leurs opérations d'aménagement. Espérance probablement illusoire puisque la raréfaction des terrains à bâtir entraînée par le cumul des deux critères de qualification ne peut, à l'inverse, que favoriser la hausse de ces terrains, à moins bien entendu qu'une « modification adéquate » des documents d'urbanisme permette de rendre juridiquement constructibles des terrains auparavant frappés d'inconstructibilité et préemptés ou acquis comme tels.

Si la cohérence globale ainsi que l'efficacité à terme de la réforme proposée sont douteuses, une analyse détaillée de la rédaction proposée pour le 1° de l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation ne permet pas pour autant d'en conclure à une réforme somme toute acceptable.

## 2° Une réforme aux implications dangereuses.

a) Si l'énumératoin des éléments nécessaires à la réalisation du critère de la desserte effective est satisfaisante, la précision selon laquelle le réseau d'eau doit être désormais un réseau d'eau « potable » étant même la bienvenue, en revanche l'appréciation pour un terrain donné, des capacités de sa desserte « au regard de l'ensemble de la zone » ne peut être retenue : comment accepter en effet que la qualification de terrain à bâtir puisse être refusée à un terrain pourvu, en ce qui le concerne, d'une desserte effective et suffisante, mais néanmoins insuffisante au regard de l'ensemble d'une zone dans laquelle une opération d'aménagement est prévue ? Celle-ci peut fort bien concerner, par exemple, un programme au surplus futur et éventuel : la qualification **actuelle** d'un terrain dépendrait ainsi d'un **événement futur et incertain**, procédé surprenant et source, à coup sûr, de nombreuses insatisfactions.

b) Le second critère, nécessaire mais non suffisant, de la constructibilité juridique n'est pas davantage satisfaisant. Il distingue, selon le principe constant du droit de la décentralisation, entre les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu et les communes démunies d'un tel document.

Dans le premier cas, le critère est satisfait dès lors que le terrain est situé dans un secteur désigné comme constructible par le P.O.S. ou le document d'urbanisme en tenant lieu. Dans le second cas, la condition est remplie si le terrain est situé « dans une partie actuellement urbanisée d'une commune » - formule retenue par l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme qui définit la « constructibilité limitée » - ou bien « dans une partie de commune désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 111-1-3 du Code de l'urbanisme », article concernant les communes qui ont prescrit l'élaboration d'un P.O.S. mais n'en sont pas encore dotées.

Il faut donc conclure de cette énumération limitative que le dernier alinéa de l'article L. 111-1-2 perd, en ce qui concerne la qualification de terrain à bâtir, toute portée concrète. Cet alinéa corrige en effet le caractère rigoureux de la règle de la constructibilité limitée dans les communes non dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers, en disposant qu'une construction peut néanmoins être « autorisée, sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque le représentant de l'Etat estime que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L. 111-1-1 ».

Le caractère à son tour rigoureux du correctif ainsi apporté avait été lui-même atténué par l'interprétation explicite qui en avait été donnée lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983). Le rapport établi au nom de la commission mixte paritaire précise en effet (Sénat 1982-1983, n° 137, page 6) que la Commission a accepté la formule « demande motivée et justifiée par l'intérêt de la commune » sous réserve de l'interprétation suivante : « le représentant de l'Etat devra se borner à vérifier la compatibilité entre le projet de construction et les prescriptions nationales ».

Le mécanisme proposé à l'article 3 du projet de loi en discussion déroge à la logique ainsi acceptée puisqu'il s'analyse en un passage du principe de constructibilité, limitée certes au

principe d'inconstructibilité hors des zones urbanisées des communes non dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers. Il déroge également à la logique de la décentralisation puisqu'il interdit de reconnaître comme terrain à bâtir un terrain sur lequel le conseil municipal aurait pu autoriser une construction.

Il est difficilement compatible enfin avec l'autorisation de construction et d'installation de bâtiments « nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles », prévue à l'alinéa 2° de l'article L. 111-1-2 puisque ce droit de construire s'exercerait sur des terrains que la nouvelle rédaction de l'article L. 13-15 interdirait de qualifier *terrain à bâtir*, lors même qu'ils répondraient au critère de la desserte effective.

Pour cet ensemble de raisons, la commission des Lois vous propose donc de maintenir l'état de droit existant, tout en retenant les améliorations suggérées, sur ce seul point, par le projet de loi. Elle vous demande en conséquence de rédiger comme suit le paragraphe II de l'article 3 du projet de loi :

« 1° La qualification de terrain à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L. 11-1 ou, dans le cas visé à l'article L. 11-3, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont, quelle que soit leur utilisation, effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions ou de puissance adaptées à la capacité de construction de ces terrains.

### C. - LES RIGIDITÉS DU MARCHÉ FONCIER

La généralisation du droit de préemption et la raréfaction des terrains à bâtir proposées par le projet de loi auront pour conséquence probable d'accroître les rigidités d'un marché foncier déjà peu souple. Chacun sait qu'en France, l'un des obstacles à la mobilité professionnelle et géographique résulte de la complexité et de la longueur des procédures d'aliénation des biens immobiliers : la tendance à les accroître ne doit pas être encouragée, mais au contraire combattue. Sur trois points, le projet de loi examiné prend l'exact contrepied des mesures souhaitables.

### **1° L'alignement du droit de préemption sur le droit d'expropriation.**

La tendance pernicieuse à l'alignement du droit de préemption sur le droit de l'expropriation a déjà été dénoncée. Le bon sens voudrait pourtant que l'on distingue de façon claire les deux procédures, la préemption s'analysant en une simple substitution d'acquéreur sans altération des autres conditions du contrat projeté, la contrainte étant réservée à l'expropriation avec la garantie préalable qu'elle s'exerce dans un but d'utilité publique. Or de façon sans cesse croissante, les choses se passent en matière de préemption « comme en matière d'expropriation », une procédure intermédiaire permettant d'imposer certaines modifications à l'aliénation projetée, tout en évitant la procédure de la déclaration d'utilité publique. Cette tendance est manifeste dans l'article L. 213-4 (art. 8 du projet de loi) qui déclare qu'à défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ». Ainsi la préemption autorise non seulement la substitution d'acquéreur mais également la modification du prix de vente. La Commission a estimé que si la détermination judiciaire du prix était justifiée dans le cadre des procédures de délaissement, en revanche le droit de préemption devait s'exercer au prix du marché, c'est-à-dire celui indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner pour autant – et afin d'éviter toute manœuvre – que le vendeur pouvait justifier du caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur d'acquiescer au prix mentionné : la preuve pourra en être très simplement rapportée par la fourniture de la promesse de vente. Elle a en conséquence adopté un amendement tendant à rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 213-4 du Code de l'urbanisme :

« *Art. L. 213-4.* – Le droit de préemption s'exerce au prix de marché tel qu'il résulte de la déclaration d'intention d'aliéner lorsque le propriétaire du bien passible de préemption justifie du caractère irrévocable de la décision de l'acquéreur. Dans le cas contraire, ainsi que dans les cas prévus aux deuxièmes alinéas de l'article L. 211-5 et de l'article L. 212-3, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ; ce prix est exclusif de toute indemnité accessoire et notamment de l'indemnité de remploi. »

Un amendement identique doit, par souci de cohérence, être présenté pour l'article L. 142-5 du Code de l'urbanisme (art. 11 du projet de loi – droit de préemption dans le cadre des espaces naturels sensibles des départements).

## 2° La disparition du foncier en tant que garantie financière.

L'article L. 213-7 du Code de d'urbanisme, dans la rédaction proposée par l'article 8 du projet de loi, dispose que « le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix ». La renonciation reste possible de sa part, même après la fixation judiciaire du prix. La modification proposée par la commission des Lois à l'article L. 213-4 rend partiellement inutile cette précision mais n'en supprime cependant pas toute possibilité d'application. Or la possibilité ainsi donnée au titulaire du droit de préemption a pour conséquence, par la multiplicité des délais qu'elle entraîne (deux mois à compter de la déclaration d'intention d'aliéner ; une année pour la fixation judiciaire du prix ; deux mois de réflexion ; six mois pour le règlement du prix) de repousser à environ deux ans le paiement du prix. Si le propriétaire aliène son bien dans un but précis (besoin de trésorerie ; achat d'un nouveau bien immobilier) – et c'est l'hypothèse la plus vraisemblable – l'exercice du droit de préemption peut le placer dans une situation fort délicate, sinon catastrophique. L'incertitude quant à la date de versement du prix, quant au montant de celui-ci, et même quant à la réalisation de la préemption, équivaut à supprimer la fonction de garantie que joue très naturellement la propriété immobilière. Elle est également de nature à faire baisser artificiellement la valeur des biens passibles de préemption. La Commission a donc estimé que le titulaire du droit de préemption ne devait pas pouvoir, dès lors qu'il avait manifesté son intention de préempter, renoncer à l'exercice de son droit. Par équilibre, et afin d'éviter toute intention purement malicieuse, il importe qu'en cas de renonciation de sa part, le propriétaire du bien ne puisse réaliser la vente de ce dernier avant un délai d'une année. La Commission a donc adopté un amendement tendant à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme :

« Art. L. 213-7. – Lorsque le titulaire du droit de préemption a manifesté son intention de préempter, il ne peut renoncer à l'exercice de son droit, que le prix résulte de la déclaration d'intention d'aliéner dans les cas visés à la première phrase de l'article L. 213-4 ou soit fixé judiciairement.

« Le propriétaire du bien soumis au droit de préemption peut, dans un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle fixant le prix est devenue définitive, renoncer à la mutation.

« Lorsqu'il a utilisé le droit de renonciation visé à l'alinéa précédent, le propriétaire ne peut réaliser la vente du même bien avant un délai d'une année. »

Par voie de coordination, elle a décidé de supprimer l'article L. 213-8 ainsi qu'au premier alinéa de l'article L. 213-14 les mots « ou accepté par celui-ci ».

### 3° Les communes, agents fonciers ?

Les modifications proposées par la commission des Lois, telles qu'elles viennent d'être exposées, garantissent que le droit de préemption sera utilisé avec tout le sérieux que requiert la procédure et sans altération injustifiée du libre droit de contracter. Il subsiste cependant une disposition qu'il importe de corriger : l'article L. 213-11 permet, dans la rédaction que lui donne le projet de loi, d'utiliser ou d'aliéner le bien préempté au profit d'une personne privée. Cette possibilité est grave car elle permet aux titulaires du droit de préemption d'intervenir en tant qu'agents fonciers, ce qui suscite deux risques : que le titulaire s'engage inconsidérément dans des procédures de préemption, avec l'idée de compenser certaines difficultés financières par la revente de biens préemptés ; qu'il soit tenté de faire évaluer les critères de constructibilité en fonction d'intérêts ponctuels. La Commission a donc supprimé la possibilité ainsi offerte par l'article L. 213-11 dont elle propose de rédiger le premier alinéa ainsi :

« Les biens acquis par exercice du droit de préemption ne peuvent être utilisés ou aliénés qu'aux fins définies à l'article L. 210-1 et au profit de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale, d'une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 ou d'une société d'habitation à loyer modéré. »

## D. - OBSERVATIONS PONCTUELLES

Sur trois points, la Commission a estimé nécessaire d'améliorer le texte du projet de loi :

1° **Le sursis à statuer** fait l'objet des dispositions de l'article 2 du projet de loi qui en étend l'application aux opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1. La Commission, tout en acceptant cet élargissement, a estimé nécessaire de limiter les effets dans le temps de la possibilité de surseoir à statuer afin de garantir le bien-fondé des décisions de sursis à statuer. Elle a donc adopté un amendement consistant, d'une part, à reprendre l'inté-

gralité de l'article L. 111-10 du Code de l'urbanisme afin d'en permettre une lecture exhaustive ; d'autre part, à préciser que la décision de prise en considération, qui ouvre le droit de surseoir à statuer, cesse de produire effet si dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée.

L'article L. 111-10 du Code de l'urbanisme serait donc ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-10.* – Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis à statuer peut être opposé, dans les conditions définies à l'article L. 111-8, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

« L'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal ou, dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'Etat dans le département. La délibération du conseil municipal ou l'arrêté de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés.

« Le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

« La décision de prise en considération cesse de produire effet si dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée.

« La prise en considération ne peut être renouvelée qu'une seule fois. »

2° **Le délaissement** de terrains réservés par un plan d'occupation des sols fait l'objet de l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme que l'article 4 du projet de loi modifie. Votre Commission a estimé qu'il était opportun de saisir cette occasion pour préciser que le propriétaire qui demande à bénéficier de la procédure de délaissement doit informer de sa décision les locataires, preneurs ou occupants de bonne foi du bien et doit également, à peine de nullité, les faire connaître à la collectivité

ou service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé. Ainsi est comblée une lacune juridique qui suscitait de nombreuses difficultés de procédure. Par conséquent, la Commission a décidé d'insérer après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme un amendement ainsi rédigé :

« Lorsqu'il a décidé d'exercer ce droit, le propriétaire est tenu d'informer les locataires, les preneurs ou occupants de bonne foi du bien et à peine de nullité de les faire connaître à la collectivité ou service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé. »

3° **L'article 11 du projet de loi** dispose qu'« à titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que ce terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. » (quatrième alinéa de l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme). Il s'agit d'une dérogation importante au principe de non-préemption en cas de construction, que la Commission a estimé nécessaire de garantir par l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat. Elle a donc adopté un amendement complétant le quatrième alinéa de l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme par la phrase suivante :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, pour l'application du présent alinéa, les caractéristiques des terrains et constructions passibles de préemption. »

\*  
\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements exposés, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi.**