

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

---

Annexe au procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance du 8 décembre 1961.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission spéciale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au droit de préemption  
dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'amé-  
nagement différé,*

Par M. Jean-Eric BOUSCH,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Abel-Durand, président ; Paul Mistral, vice-président ; Joseph Voyant, secrétaire ; Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean-Eric Bousch, Raymond Brun, Adolphe Chauvin, Bernard Chochoy, Henri Cornat, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Pierre Garet, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Michel Kistler, Waldeck L'Huillier, Jacques Marette, André Méric, Gilbert Paulian, Marc Puzet, Auguste Pinton, Charles Suran.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 1224, 1352 et in-8° 291.

Sénat : 333 (1960-1961).

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Introduction</b> .....	5
<b>I. — La spéculation foncière</b> .....	5
<b>II. — Mesures prises dans les pays étrangers pour limiter les hausses excessives du prix des terrains à bâtir</b> .....	8
A. — Système des réserves foncières .....	9
B. — Le blocage autoritaire des prix .....	9
C. — La récupération des plus-values foncières par l'impôt .....	10
<b>III. — Les solutions françaises</b> .....	12
<b>IV. — Le statut des zones à urbaniser en priorité dans la législation actuelle</b> .....	13
1° La Z. U. P. définie par les conditions de sa création .....	14
2° La Z. U. P. définie par son régime juridique .....	15
<b>V. — Analyse du projet de loi</b> .....	19
1° Le statut des Z. U. P. .....	19
2° La création des zones d'aménagement différé .....	24
<b>VI. — Observations de votre Commission</b> .....	26
A. — La lutte contre la spéculation et la protection des légitimes intérêts des propriétaires .....	27
B. — Les incidences financières du projet de loi .....	30
C. — La réforme de la juridiction de l'expropriation .....	32
<b>VII. — Examen des articles</b> .....	36
<b>Amendements proposés par la Commission</b> .....	54
<b>Texte du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale</b> .....	59

---

Mesdames, Messieurs,

La Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé a achevé ses travaux, après douze séances de travail, le mercredi 6 décembre 1961. Les conclusions qui sont présentées au Sénat débordent très largement du cadre des dispositions qui ont été votées par l'Assemblée Nationale le 19 juillet 1961.

Le texte qui nous est soumis, faisant suite à un ensemble de mesures qui, depuis quelques années, assurent la promotion d'un urbanisme rationnel, a pour objet de mettre au service des pouvoirs publics — notamment des collectivités locales — les moyens les plus aptes à limiter la spéculation foncière.

A cette fin, les dispositions qui nous sont présentées renforcent le droit de préemption de l'administration dans les **zones à urbaniser en priorité**, dont le statut juridique est modifié. Elles confèrent également à l'administration l'usage de ce droit dans le cadre de **zones d'aménagement différé**, dont la création nous est proposée.

## I. — LA SPECULATION FONCIERE

La hausse croissante du prix des terrains à bâtir a constitué, jusqu'à ce jour, un obstacle permanent au développement de la politique de construction et d'aménagement du territoire. Qu'il s'agisse de l'extension d'une ville, du développement d'une zone industrielle, de l'implantation d'une école ou d'un hôpital, les prix excessifs des terrains limitent l'adaptation rationnelle de la construction à une saine conception de l'aménagement du territoire.

Si ce problème, dont tous les membres du Parlement mesurent la gravité, n'est pas résolu rapidement, nous mettons en cause, par avance, la réalisation des objectifs du IV<sup>e</sup> plan et de ceux qui suivront.

Comment concevoir, en effet, la construction de 1.400.000 logements, l'urbanisation de plus de 70.000 hectares si nous ne mettons pas un frein aux hausses exorbitantes des prix des terrains ?

Comme le souligne l'exposé des motifs d'une proposition de loi (n° 220, session 1960-1961), déposée par notre collègue M. Bernard Chochoy, ancien Ministre de la Construction, « si le prix des terrains continue à augmenter, il ne saurait plus être question de construction sociale. Prise entre le prix du sol et les plafonds des loyers, celle-ci devient de plus en plus difficile. Il faut donc prendre les mesures nécessaires pour que le sol ne soit pas payé plus cher que son prix normal ».

\*  
\* \*

Parmi les facteurs qui assurent son développement, la hausse du prix des terrains tient, avant tout, au déséquilibre permanent qui s'est instauré sur le marché immobilier : une demande croissante face à une offre réticente, sinon en régression, entraîne inévitablement une augmentation du prix de la marchandise recherchée. Or, nous constatons que l'ampleur des programmes de construction nécessités par l'expansion démographique, par l'effort de réfection de notre patrimoine immobilier et, plus généralement, par les progrès économiques enregistrés depuis quinze ans ne peut qu'accroître dans les années à venir la demande de terrain.

En outre, le problème déjà ardu de la construction de logements se trouve encore aggravé si nous considérons que la véritable révolution démographique qui s'accomplit en France depuis 1945 est accompagnée d'un vaste mouvement de concentration urbaine. La demande de logements se porte précisément sur les points de notre territoire où les terrains libres sont les moins nombreux et les plus chers.

Face à une demande croissante et localisée, l'offre de terrains reste rigide.

Dans un remarquable rapport présenté au Conseil économique et social, M. Houist souligne que « la mise en portefeuille de terrains à bâtir est aisée et pour ainsi dire gratuite ». C'est là l'aspect le plus préoccupant du problème foncier contemporain.

Le développement de l'urbanisation est accompagné dans bien des cas d'un refus de vente de la part des propriétaires, qui escomptent une hausse continue des prix et un profit ultérieur plus substantiel que celui qu'ils réaliseraient dans l'immédiat. Refus de vente ou placement réalisé par tous ceux qui sont attirés par les perspectives

d'urbanisation, le sol est ainsi promu au rang des « valeurs-refuges » et fait l'objet d'une véritable thésaurisation.

On doit noter également que, dans certains cas, le processus de hausse des prix du terrain s'évade des mécanismes de la loi de l'offre et de la demande.

Dans un article récent (*Annales de Géographie*, 1960) consacré au « Capital immobilier et marché immobilier parisien », M. Bastié constate que, « dans le cas le plus fréquent, le mètre carré de terre de culture valait 0,50 franc avant 1914 ; devenu sol urbain, il vaut en moyenne 3.000 francs aujourd'hui, parfois 5.000 ; sa valeur réelle a donc été multipliée par 30, au minimum par 10, mais dans certains cas par 50. Or, en un siècle, la superficie de l'agglomération a été multipliée par 15 ».

Trop souvent, la hausse de prix des terrains précède le mouvement de construction : la seule perspective d'une urbanisation prochaine suffit à faire monter les cours. Même limitées initialement à une zone restreinte, les hausses provoquées par quelques spéculateurs professionnels contaminent rapidement l'ensemble d'une région. La plus-value ainsi amorcée, et souvent volontairement par des professionnels, déclenche un mécanisme de rente au profit de tous les propriétaires de terrains, dont le patrimoine foncier se trouve valorisé par le seul jeu de circonstances qui leur sont totalement étrangères.

La rente ainsi créée bénéficie non seulement à quelques « affairistes » professionnels mais aussi souvent à des propriétaires de terrains alors même qu'ils ne cherchent pas à spéculer.

Mais quelle que soit la nature des intentions qui président à sa formation, cette rente peut apparaître choquante lorsqu'on songe à la multitude de ceux que des revenus souvent trop modestes empêchent d'être logés ou d'acquérir le foyer de leur rêve.

De plus, elle est dépourvue de justification :

— justification économique, puisque telle que nous la définissons elle ne repose sur aucun travail d'amélioration du sol apportée par le propriétaire ;

— justification sociale, puisque les circonstances qui président à sa formation échappent à la volonté de ceux qui en profitent et proviennent des dépenses faites, le plus souvent, par les collectivités publiques pour occuper les terrains.

Ceci ne signifie pas que les terrains, comme d'autres biens, ne doivent pas être payés au juste prix ; cela, d'autant plus, qu'il s'agit de biens qu'il est impossible de dissimuler.

\*  
\* \*

Envisagée dans ses conséquences, la spéculation foncière voue à la stérilité l'effort considérable de construction consenti par la Nation.

Les mécanismes d'aide financière patiemment élaborés en fonction des expériences antérieures, les progrès techniques et les efforts de productivité accomplis dans le domaine de l'habitat sont inéluctablement neutralisés par la hausse des prix du sol. Chaque jour, une part importante de l'épargne française est affectée à des achats de terrains au lieu de s'investir dans des activités créatrices.

**Obligés de réduire au strict minimum leurs achats de terrain à bâtir, les constructeurs de locaux d'habitation sont tenus d'augmenter par tous les moyens le nombre de logements construits sur une même parcelle, ou de localiser les nouvelles constructions dans des terrains éloignés de l'agglomération, et donc moins chers à l'achat.**

**Ces deux solutions, imposées par les circonstances, se révèlent particulièrement néfastes : dans un cas, on aboutit à entasser des constructions — à bourrer l'îlot — aux dépens des espaces libres ; dans l'autre cas, on impose aux occupants, surtout en l'état actuel de l'aménagement de la journée de travail, la fatigue et la dépense de longs trajets journaliers pour se rendre à leurs occupations.**

## II. — MESURES PRISES DANS LES PAYS ETRANGERS

La France n'est pas le seul pays du monde à se heurter au problème des spéculations foncières : le développement de l'urbanisation a conduit la plupart des Etats étrangers à tenter de freiner les hausses spéculatives et à mettre à la disposition des constructeurs des terrains à des prix abordables.

Les expériences étrangères, en ce domaine, sont nombreuses et variées. Il ne nous est pas possible, dans le cadre limité de ce rapport, d'en faire une étude détaillée. D'ailleurs, un tel recensement se révélerait inutile.

**A quelques variantes près, les systèmes de lutte contre la spéculation foncière se rattachent à trois principes essentiels : tantôt, les pouvoirs publics s'efforcent de limiter la hausse des prix des terrains en constituant des réserves foncières, tantôt, ils atténuent**

la portée des hausses en prélevant, par l'impôt, le montant des plus-values. Parfois — mais il ne s'agit que de cas très isolés — ils procèdent au blocage autoritaire des prix.

#### A. — Le système des réserves foncières.

Par cette méthode, les collectivités publiques procèdent, en temps opportun, à des achats permettant, le moment venu, la revente ou la location des terrains ainsi mis en réserves.

La plupart des Etats nordiques, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Turquie, ont pratiqué cette politique. En Suède, les municipalités ont acquis, sur le marché libre, en dehors de toute procédure d'expropriation, les sols sur lesquels une urbanisation était envisagée à plus ou moins brève échéance : ainsi la ville de Stockholm détient un patrimoine foncier évalué à 19.000 hectares. En attendant le moment où l'aménagement urbain s'imposera, les terrains sont utilisés à des fins agricoles.

Aux Pays-Bas, toutes les villes ayant une population d'au moins 20.000 habitants ont constitué des réserves de terrains importantes ; Amsterdam, par exemple, possède 3.400 hectares, dont 600 ont été loués. Au Danemark, on cite le cas de Copenhague où la spéculation foncière a été freinée par les mises en vente de terrains préalablement acquis par les municipalités ; **ainsi, les collectivités publiques jouent un rôle stabilisateur dans la formation des cours.**

C'est en Allemagne que la politique de mise en réserve des terrains a connu le champ d'expansion le plus notable. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les villes allemandes ont pratiqué une politique de « municipalisation des terrains ». Si, actuellement, les difficultés financières empêchent la poursuite de la politique de mise en réserve des terrains, les résultats obtenus jusqu'à ce jour n'en sont pas moins remarquables. Entre 1919 et 1926, près de la moitié des terrains exigés pour la construction de logements provenaient des réserves foncières.

#### B. — Le blocage autoritaire des prix.

Cette méthode se situe à l'opposé de la politique de réserves foncières : elle consiste à fixer autoritairement le prix des terrains, par exemple au niveau du prix, constaté par acte notarié, à une date de référence. Ce prix est évidemment affecté d'un coefficient tenant compte de l'évolution générale des prix ou des améliorations apportées au terrain par le propriétaire. Les exemples de blocage autoritaire des prix sont relativement rares ; il semble qu'aux Pays-Bas

et en Norvège ventes et expropriations en vue de la construction ne peuvent se faire à une valeur excédant celle pratiquée à une date de référence. Certains pays — le Danemark par exemple — s'inspirent de cette méthode autoritaire, sans toutefois la mettre intégralement en œuvre : **l'aide de l'Etat en matière de construction est subordonnée à son agrément quant aux prix. Sans fixer arbitrairement les cours de ventes des terrains, l'Etat exerce ainsi une influence notable sur leurs conditions de formation.**

### C. — La récupération par l'impôt des plus-values foncières excessives.

Dans ce système, les pouvoirs publics s'efforcent de récupérer, par un prélèvement fiscal, les plus-values provenant soit de l'équipement des terrains par les collectivités publiques, soit de la simple hausse foncière.

Parmi les divers systèmes fiscaux de récupération des plus-values foncières excessives, nous nous limiterons à citer deux exemples : l'exemple danois et l'exemple allemand.

Au Danemark, l'impôt foncier repose sur la valeur en capital des biens dont l'évaluation est faite tous les cinq ans. Des commissions locales, présidées par une personnalité désignée par le Ministre des Finances, déterminent la valeur de chaque parcelle en se fondant sur la valeur des ventes intervenues depuis la dernière évaluation. Sur ces bases, sont assis quatre impôts différents : l'impôt foncier national, l'impôt foncier de comté, l'impôt foncier municipal et un impôt national sur la plus-value foncière. Ce dernier frappe d'une taxe de 4 % la moitié de la plus-value résultant de la comparaison des deux évaluations successives.

En Allemagne, depuis la fin du second conflit mondial, la construction de logements s'est développée à une cadence particulièrement élevée. On conçoit donc que le problème de la spéculation foncière ne pouvait pas ne pas se poser.

Dans une loi de 1960, le législateur s'est donc soucié de décourager les tentatives de spéculation de la part des propriétaires de terrains disponibles dans les zones d'urbanisation.

Trois séries de dispositions sont contenues dans la loi de 1960 : les premières prévoient un impôt foncier progressif à la charge des terrains non bâtis situés dans les zones qui vont ou doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement.

Les secondes prévoient que les redevances de raccordement au réseau de voirie et d'assainissement qui, jusqu'à ce jour, n'étaient

exigibles qu'à compter de la réalisation des constructions seront désormais perçues pour tous les terrains susceptibles d'être desservis par le réseau, que ces terrains soient bâtis ou non bâtis ; ainsi, les terrains simplement « constructibles » se trouveront frappés d'une redevance dont le taux sera fixé à 6 % en moyenne du prix de la construction des bâtiments qu'il serait possible, en fonction des règlements d'urbanisme, d'édifier sur les terrains en question.

Enfin, une troisième série de dispositions prévoient, dans les zones visées par les plans d'aménagement, un droit de préemption dont bénéficieront les communes.

\*  
\* \*

Dans la lutte contre la spéculation foncière, la Grande-Bretagne a pratiqué une politique particulièrement originale qu'il est difficile d'assimiler aux divers systèmes dont nous venons d'exposer les grandes lignes.

En effet, de 1934 à 1939, la construction de logements a connu, dans le Royaume-Uni, un essor considérable (328.000 logements par an en moyenne). Corrélativement, cette expansion de la construction a entraîné des hausses spéculatives considérables dans les prix de vente des terrains : non seulement les municipalités ne parvenaient pas à récupérer le montant des plus-values dues aux travaux d'équipement, mais encore elles devaient subir les méfaits des hausses spéculatives dans les achats de terrains nécessaires à leurs propres travaux de construction.

C'est ainsi que lord Reith, Ministre des Travaux publics, confia à un comité présidé par le juge Uthwatt la mission d'étudier le problème foncier en Grande-Bretagne et de mettre sur pied les moyens de juguler la spéculation. Dans les conclusions du rapport qu'il remit au Gouvernement, le comité Uthwatt considérait que seule la nationalisation du sol permettrait de résoudre le problème foncier : mais pour des raisons d'opportunité — politique, administrative et financière — le comité ne proposa pas cette nationalisation.

Toutefois, les recommandations qu'il faisait furent reprises dans « the town and country planning act » de 1947. La disposition fondamentale de ce texte de loi prévoyait que le droit d'aménagement futur des terrains était acquis pour les Pouvoirs publics. Les propriétaires conservaient leur droit de propriété lorsque l'uti-

lisation des terrains ne subissait pas de changement. Par contre, en cas de nouvel aménagement, les propriétaires étaient tenus de verser au Gouvernement une somme représentant le montant de la plus-value réalisée.

Cette politique s'est soldée par un échec, dû notamment à la difficulté de fixer la valeur potentielle des terrains. La loi de 1947 fut abrogée par la « Town and country planning act » de 1953.

### III. — LES SOLUTIONS FRANÇAISES

Jusqu'à une date récente, seul le souci de récupérer les plus-values résultant de l'exécution de travaux publics a prévalu dans notre pays. Théoriquement, cette récupération se présentait comme la contrepartie des réparations dues par la puissance publique pour les dommages causés par les travaux publics.

Le souci de récupération des plus-values foncières s'est manifesté tout d'abord dans les dispositions de la loi du 16 décembre 1807 : dans ce texte, le législateur posait le principe que les propriétaires et collectivités devaient contribuer aux dépenses de travaux publics lorsque ceux-ci provoquaient une augmentation de la valeur des terrains. Cette loi se révéla inapplicable, notamment en raison des nombreuses difficultés soulevées par sa mise en œuvre. Le décret du 30 octobre modifiant les dispositions de la loi de 1807 tenta de porter remède aux défauts du texte du Premier Empire. Une fois encore, la tentative de récupération des plus-values résultant de l'exécution de travaux publics se solda par un échec. Un même constat d'échec doit être enregistré dans l'application de la loi du 16 octobre 1919 (art. 20), qui prévoyait la récupération des plus-values réalisées par les propriétaires d'usines et les riverains ayant profité de l'amélioration du régime des eaux.

A diverses reprises, le législateur et l'administration ont été également préoccupés par la récupération anticipée des plus-values susceptibles d'être apportées par les constructions prévues d'ouvrages publics. Ainsi, la loi du 6 novembre 1918, codifiée par les articles 68 et suivants du décret du 8 août 1935, prévoyait une procédure d'expropriation conditionnelle à l'égard des immeubles voisins des ouvrages publics dont la construction était envisagée. Toutefois, les propriétaires pouvaient se soustraire à cette procédure en acceptant de payer le montant de la plus-value future susceptible d'être créée par les travaux. Les dispositions de cette loi n'ont pas été appliquées, l'administration n'ayant jamais réussi à dégager les crédits nécessaires à la poursuite des expropriations.

Le manque de disponibilités financières a également empêché la mise en œuvre de la loi du 6 novembre 1918 qui avait autorisé, dans un but de lutte contre la spéculation foncière, un élargissement des expropriations au-delà de l'emprise même de l'ouvrage public et la revente ultérieure des terrains après incorporation aux prix des plus-values résultant des travaux.

Plus récemment, le problème de la récupération des plus-values a été posé en termes nouveaux. C'est ainsi que les articles 73 et suivants du Code de l'urbanisme prévoient le groupement en association des propriétaires directement intéressés à la réalisation d'un ouvrage. L'un des objets de ces associations syndicales est précisément « la participation financière de l'ensemble des propriétaires intéressés à des travaux d'aménagement ou d'équipement poursuivis par les collectivités publiques ».

Enfin, le même souci de récupération des plus-values nées de l'exécution des travaux publics a donné naissance à une « redevance d'équipement », véritable fonds de concours obligatoire au profit des collectivités locales. Il est encore trop tôt pour apprécier la valeur et l'efficacité de ces dispositions nouvelles.

De cette succincte analyse, il résulte que la législation française relative à la récupération des plus-values foncières — déjà inapplicable à l'époque où elle a été conçue — se révèle sans utilité pour régler les problèmes actuels. C'est donc à l'élaboration de textes nouveaux adaptés à la gravité de la situation que le Parlement est appelé à apporter son concours, notamment en modifiant les dispositions relatives à la création des zones à urbaniser en priorité et en créant les zones d'aménagement différé.

#### **IV. — LE STATUT DES ZONES A URBANISER EN PRIORITE DANS LA LEGISLATION ACTUELLE**

Le statut actuel des Z. U. P. — c'est-à-dire l'ensemble des conditions qui président à leur création, à leur fonctionnement et à leur financement — est réglementé par trois textes :

- l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 relative à diverses opérations d'urbanisme ;
- le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser en priorité ;
- le décret n° 59-693 du 3 juin 1959 réglementant l'exercice du droit de préemption.

A côté de ces trois textes fondamentaux, il convient de signaler également les dispositions législatives et réglementaires récentes

relatives à la protection des périmètres sensibles. Il s'agit de l'article 65 de la loi de finances pour 1961 et du décret n° 61-910 du 5 août 1961.

**1° La Z. U. P. définie par les conditions de sa création.**

La création d'une zone à urbaniser exige trois séries de conditions :

- conditions de fond ;
- conditions de forme ;
- conditions de publicité.

a) *Conditions de fond.* — Une zone à urbaniser en priorité peut être instituée dans toute commune ou toute agglomération où l'importance des programmes de construction de logements rend nécessaire la création, le renforcement ou l'extension d'équipements collectifs. La superficie de la zone doit être suffisamment étendue pour contenir au moins 500 logements avec leurs installations et équipements annexes.

b) *Conditions de forme.* — L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 prévoit que la création d'une Z. U. P. est opérée par un arrêté du Ministre de la Construction.

c) *Conditions de publicité.* — L'arrêté de désignation d'une zone à urbaniser en priorité fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*, et une copie de l'arrêté, accompagnée d'un plan précisant le périmètre de la zone, est déposée à la mairie de la ou des communes intéressées. En outre, avis de ce dépôt est donné :

- par affichage à la mairie de la ou des communes intéressées ;
- par insertion en caractères apparents dans un des journaux publiés dans le département.

Une copie de l'arrêté est adressée également au Conseil supérieur du notariat, ainsi qu'à la Chambre nationale des avoués près des cours d'appel et à la Chambre nationale des avoués près des tribunaux de grande instance.

Enfin, le directeur départemental de la construction est tenu de délivrer sans frais, à tout propriétaire de terrain qui en a fait la demande, un certificat établissant si le terrain est ou non compris à l'intérieur du périmètre de la Z. U. P.

## 2° La Z. U. P. définie par son régime juridique.

L'institution d'une Z. U. P. met à la disposition de l'administration un certain nombre de prérogatives destinées à favoriser la localisation des constructions de locaux d'habitation dans le périmètre de la zone définie par arrêté ministériel.

Le régime juridique de la Z. U. P. est donc caractérisé par l'existence d'un certain nombre de prérogatives exorbitantes de celles qui sont habituellement réservées à l'administration en matière de construction et par un certain nombre d'obligations à la charge des propriétaires ou des constructeurs de locaux d'habitation.

### a) DROITS DE L'ADMINISTRATION APRÈS CRÉATION D'UNE Z. U. P.

L'ensemble des moyens juridiques mis au service de l'administration ont tous pour objet de faciliter le développement des constructions dans le périmètre des Z. U. P.

#### *Localisation des constructions dans le cadre des Z. U. P.*

Il est évident, tout d'abord, que l'édification d'immeubles collectifs ou individuels soit en groupes, soit isolément, ne peut être autorisée, à l'intérieur de la zone délimitée par arrêté, que dans le cadre du projet d'aménagement de celle-ci et de la législation sur le permis de construire.

En second lieu, les dispositions relatives aux Z. U. P. imposent à tout groupe de constructions de plus de 500 logements de s'implanter à l'intérieur de ladite zone si les travaux de construction doivent entraîner de nouveaux équipements d'infrastructure à la charge de la collectivité considérée.

Enfin, en dehors de la zone à urbaniser et dans la commune ou l'agglomération visée par l'arrêté, l'autorisation de construire peut être refusée, si le terrain ne bénéficie pas d'équipement suffisant, lorsqu'il est offert au constructeur des facilités pour acquérir un terrain situé dans la zone et permettant l'édification de constructions équivalentes.

*Autorité ayant charge d'aménager la zone.*

L'article 2 du décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958 dispose que « l'aménagement de la zone à urbaniser en priorité peut être concédé à un organisme créé dans les conditions fixées à l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation ». Il est évident que la commune sur le territoire de laquelle a été créée la Z. U. P. a vocation pour mener les opérations d'aménagement, Cependant, la ou les communes intéressées conservent la possibilité de confier les travaux d'aménagement à un organisme concessionnaire spécialement créé à cet effet : société d'économie mixte, établissement public, office d'H. L. M. à compétences étendues.

*Moyens d'action mis au service de l'administration pour faciliter l'aménagement de la zone.*

L'expropriation des terrains nus ou bâtis compris dans la zone à urbaniser constitue le premier moyen mis au service de l'administration pour mener à bien l'aménagement de la zone. Ces expropriations sont réalisées au profit de la collectivité publique intéressée ; il peut toutefois être prévu par l'acte déclarant l'utilité publique que l'expropriation sera opérée par un organisme concessionnaire.

Dans le cas où l'expropriation est réalisée par la collectivité publique, celle-ci a la possibilité de céder les immeubles expropriés à un établissement public ou à un organisme concessionnaire chargé de l'aménagement de la zone. Cette cession se fait de gré à gré, sans aucune formalité, à condition que le prix de la cession soit au moins égal au prix d'achat majoré des frais.

**b) OBLIGATION DE DÉCLARATION DU PROPRIÉTAIRE ET DROITS DE PRÉEMPTION DE L'ADMINISTRATION**

L'article 3 du décret n° 59-693 du 3 juin 1959 prévoit que, pendant un délai de deux ans à compter de la publication au *Journal officiel* de l'arrêté désignant une zone à urbaniser en priorité, toute aliénation d'un terrain bâti ou non, situé à l'intérieur d'une Z. U. P., doit être déclarée à l'administration. Ayant ainsi connaissance des projets de vente réalisés dans la Z. U. P., l'administration pourra

mettre en œuvre son droit de préemption et acquérir, par préférence à tout autre acheteur, un bien mis en vente dans le périmètre d'une Z. U. P.

L'existence d'une telle prérogative justifie — ne serait-ce que parce qu'elle constitue un élément essentiel du projet de loi qui nous est soumis — une étude détaillée de la mise en œuvre du droit de préemption.

**A. — Exercice du droit de préemption dans le cadre des Z. U. P.**

1. — Le droit de préemption peut être invoqué à l'égard de tout terrain, bâti ou non bâti, situé à l'intérieur du périmètre de la zone désignée par l'arrêté du Ministre de la Construction. Il est important de rappeler à cet égard que le directeur départemental de la construction est tenu de délivrer, à tous ceux qui le demandent, un certificat précisant la situation du terrain à l'égard de la Z. U. P.

2. — Le droit de préemption frappe en principe toutes les aliénations à titre onéreux, qu'elles aient lieu de gré à gré ou par adjudication, sous réserve, en ce qui concerne les adjudications rendues obligatoires par la loi ou ordonnées par décision de justice, des prescriptions spéciales contenues dans l'article 9 du décret du 3 juin 1959.

En outre, l'article 3 de ce même décret prévoit certaines dérogations, en excluant du champ d'application du droit de préemption les échanges, les ventes avec constitution de rentes viagères, et les apports en société.

**B. — La mise en œuvre du droit de préemption.**

Le mécanisme du droit de préemption varie selon que l'aliénation envisagée doit avoir lieu de gré à gré, par adjudication volontaire ou par adjudication forcée.

*1. — Le droit de préemption  
dans l'hypothèse d'une vente de gré à gré.*

Le propriétaire doit faire une déclaration au préfet, l'informant de son intention d'aliéner son bien, ainsi que du prix et des conditions demandés. Le préfet en délivre récépissé, au plus tard dans les cinq jours, et en transmet copie dans les mêmes délais au maire de la commune intéressée, et éventuellement à l'organisme concessionnaire chargé de l'aménagement de la zone.

Cette déclaration au préfet vaut offre de vente au bénéficiaire du droit de préemption pendant un délai de deux mois à compter de la date figurant sur le récépissé délivré par le préfet.

Dans le délai de deux mois ainsi fixé, le bénéficiaire du droit de préemption se trouve placé en face d'une triple option.

Il peut, tout d'abord, notifier au propriétaire, par acte extrajudiciaire, sa décision d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés. Dans ce cas, l'acceptation rend la vente parfaite et la décision d'acquérir est alors publiée au bureau des hypothèques (1).

Le bénéficiaire du droit de préemption peut, en second lieu, décider d'acquérir le bien à un prix fixé comme en matière d'expropriation et doit, en conséquence, avertir le propriétaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

En cas de désaccord du propriétaire, celui-ci doit en aviser dans les dix jours le bénéficiaire du droit de préemption. A défaut, son silence équivaut à une renonciation de vendre.

Le bénéficiaire du droit de préemption peut, enfin, renoncer à l'exercice de son droit : cette renonciation est, soit expresse si le bénéficiaire du droit notifie régulièrement sa décision de renoncer dans le délai de deux mois, soit tacite à défaut de réponse dans ce délai.

## 2. — *Le droit de préemption*

*dans l'hypothèse d'une vente par adjudication volontaire.*

Lorsque le propriétaire désire vendre son bien par voie d'adjudication volontaire, il doit au préalable en aviser le préfet du département, comme dans l'hypothèse de la vente de gré à gré. Dans un délai de deux mois à compter de la date mentionnée sur le récépissé délivré par le préfet, le bénéficiaire du droit de préemption doit faire connaître au propriétaire son intention de renoncer à l'exercice de son droit de préemption ou lui notifier son offre d'acquérir à un prix fixé comme en matière d'expropriation.

## 3. — *Le droit de préemption*

*dans l'hypothèse d'une vente par adjudication forcée.*

En cas de vente par voie d'adjudication rendue obligatoire par la loi ou ordonnée par décision de justice, les dispositions du décret du 3 juin 1959 ne sont pas applicables, mais l'article 9 de ce texte prévoit, en faveur du bénéficiaire du droit de préemption, une procédure spéciale de retrait lui permettant de se substituer à l'acquéreur.

(1) Pour l'Alsace-Lorraine, l'inscription se fait au livre foncier.

## V. — ANALYSE DU PROJET DE LOI

A côté des zones à aménagement différé dont nous examinerons ultérieurement le statut juridique, les zones à urbaniser en priorité sont destinées à servir de cadre à la politique de lutte contre la spéculation foncière. Dans ce but, le statut juridique de ces zones défini dans l'ordonnance doit être modifié. La réforme projetée est contenue dans l'article 1<sup>er</sup> du projet gouvernemental, auquel il convient d'ajouter les articles nouveaux 3, 4, 5, 6, votés par l'Assemblée Nationale.

### 1° Le statut des Z. U. P.

Dans le projet de loi qui nous est transmis, les réformes envisagées de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 concernent :

- les conditions de création des zones à urbaniser en priorité ;
- le délai pendant lequel peut être exercé le droit de préemption ;
- les conditions d'exercice du droit de préemption.

#### A. — LES CONDITIONS DE CRÉATION DES ZONES A URBANISER EN PRIORITÉ DANS LE PROJET DE LOI QUI NOUS EST TRANSMIS

Certaines dispositions relatives aux conditions de création des zones à urbaniser en priorité ne figuraient pas dans le texte initialement présenté par le Gouvernement : elles y ont été introduites par l'Assemblée Nationale, à la demande du Rapporteur de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi.

Ces dispositions visent à associer plus étroitement que par le passé les communes à la création d'une zone à urbaniser en priorité. Désormais, l'institution d'une Z. U. P. est subordonnée à la consultation de la ou des collectivités locales intéressées. Si leur avis est favorable, la procédure de création se limite à un arrêté du Ministre de la Construction. Si l'une des communes intéressées émet un avis défavorable, la création de la zone à urbaniser en priorité est réalisée par un décret en Conseil d'Etat. En outre, les communes auront la possibilité de demander l'urbanisation en priorité d'une zone.

## B. — EXTENSION DU DÉLAI PENDANT LEQUEL PEUT ÊTRE EXERCÉ LE DROIT DE PRÉEMPTION

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 prévoit que les collectivités publiques disposent d'un droit de préemption pendant une période de deux ans à compter de la publication de l'arrêté désignant une zone à urbaniser en priorité.

Le projet de loi initialement présenté par le Gouvernement prévoyait une extension du délai d'exercice du droit de préemption de deux à quatre ans. Cette modification des dispositions de l'ordonnance du 31 décembre 1958 était dictée par l'expérience : un délai de deux ans se révèle trop court pour mener à bien l'ensemble des opérations que nécessite l'aménagement d'une zone à urbaniser en priorité.

L'Assemblée Nationale s'est, non seulement ralliée aux propositions gouvernementales, mais encore, à la demande de M. Denvers, elle a assorti le délai fixe de quatre ans d'un prolongement facultatif de deux années, décidé par le Ministre de la Construction. Ces nouvelles dispositions ont pour objet de faire face à des retards éventuels survenant dans le déroulement des opérations nécessitées par la création d'une zone à urbaniser en priorité, sans toutefois encourager les lenteurs administratives.

## C. — LES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE PRÉEMPTION

Les dispositions du projet de loi qui nous est soumis élargissent le champ d'action du droit de préemption et modifient les règles relatives à l'évaluation des biens expropriés ou préemptés.

### a) *Extension du champ d'action du droit de préemption.*

Cette extension concerne tout d'abord les biens sur lesquels peut s'exercer le droit et les transactions à l'occasion desquelles il peut être utilisé.

#### 1. — Biens sur lesquels peut s'exercer le droit de préemption.

Alors que le décret n° 59-696 du 3 juin 1959 prévoit, dans son article 3, que le droit de préemption peut porter sur « les terrains bâtis ou non », les dispositions soumises à notre examen utilisent le terme « biens immobiliers ». Cette expression, dont la signification est plus large que celle employée par le décret du 3 juin 1959, a le mérite de lever toute équivoque.

## 2. — Transactions sur lesquelles porte le droit de préemption.

Le décret du 3 juin 1959 dispose que le droit de préemption porte sur « toute aliénation à titre onéreux, à l'exclusion des échanges, des ventes avec constitution de rentes viagères et des apports en société ».

Revenant sur ces exceptions, le projet de loi n° 333 prévoit que le droit de préemption peut être exercé à l'égard des aliénations volontaires, à titre onéreux, notamment sous forme de ventes de gré à gré, d'adjudications volontaires, d'échanges ou d'apports en société.

### b) *Dispositions relatives à l'évaluation des biens expropriés ou préemptés.*

A défaut d'accord amiable entre le vendeur et le bénéficiaire du droit de préemption ainsi que dans les cas où il y a expropriation, le prix d'acquisition est déterminé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Quels vont être les critères sur lesquels le juge fixera sa décision ?

Le texte initialement proposé par le Gouvernement prévoyait que le prix d'acquisition ou le montant de l'indemnité d'expropriation serait fixé conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958.

Toutefois, la référence à l'article 21 était assortie des dispositions suivantes : « L'utilisation des sols à prendre en considération pour la fixation du prix est l'utilisation effective du sol antérieure à l'arrêté délimitant la zone. »

L'Assemblée Nationale a modifié les dispositions initiales présentées par le Gouvernement. Dans le texte qui nous est transmis, le problème de la fixation du prix d'acquisition est lié aux réponses qui seront données à deux questions essentielles :

*Première question.* — A quel moment le juge doit-il se placer pour évaluer les biens ?

On conçoit qu'en période de hausse des prix, le choix de la date de fixation du prix présente une grande importance. Si le prix de préemption devait être fixé comme en matière d'expropriation — c'est-à-dire d'après la valeur des biens au jour de la

décision judiciaire — les prix auxquels les collectivités locales préempteraient se borneraient à traduire les hausses au fur et à mesure qu'elles se produiraient. Pour éviter cet écueil, l'Assemblée Nationale a décidé, sur proposition du Rapporteur de la Commission spéciale, de fixer le prix d'acquisition, non d'après la valeur des biens à la date de l'accord amiable ou de la décision de la juridiction compétente, mais d'après la valeur de ces biens à la date de création de la zone à urbaniser en priorité. La valeur des biens peut être révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut de la statistique. Ainsi seront évités les dangers de spéculation pouvant survenir entre le moment où la zone à urbaniser en priorité est créée et le moment où le prix du terrain est fixé.

*Deuxième question.* — Sur quel critère le juge va-t-il se fonder pour déterminer la valeur des biens ?

Une fois encore les dispositions de l'ordonnance du 23 octobre 1958 se révèlent insuffisantes pour répondre à cette question. Le projet qui nous est transmis se réfère, en matière d'évaluation, à la notion de *destination des terrains* : le juge considérera l'utilisation effective des sols une année avant la création de la Z. U. P.

Ainsi, si nous prenons un exemple concret, l'usage du droit de préemption à l'encontre d'un champ situé dans une Z. U. P. amènera le juge à répondre à deux questions :

— Quelle était l'utilisation du champ une année avant la création de la Z. U. P. ?

Un champ de blé.

— Quelle était la valeur d'un champ de blé à la date de création de la Z. U. P. ?

Ce décalage d'un an permet ainsi de faire bénéficier le propriétaire des hausses qui auraient pu intervenir sur le marché entre ces deux dates, **sans pour autant intégrer dans le prix d'acquisition les hausses spéculatives qui ne manqueraient pas de produire après la création d'une Z. U. P.** En d'autres termes, le mécanisme qui procède à l'évaluation des biens préemptés ou expropriés repose sur la distinction entre la hausse d'un bien résultant de l'évolution économique normale et la hausse spéculative née des perspectives d'aménagement du terrain et entraînant un enrichissement sans cause pour le spéculateur.

Lors de l'examen du texte qui nous est soumis, l'Assemblée Nationale n'a pas seulement réformé le projet gouvernemental ; elle a également introduit des dispositions nouvelles qui, dans leur ensemble, ont pour objet d'étendre le champ d'application du présent projet.

1. Aux termes de l'article 3 nouveau, tout bien immobilier situé hors des périmètres des Z. U. P. et des Z. A. D. pourra être soumis à l'exercice du droit de préemption, à condition toutefois que son acquisition ait fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Le droit de préemption pourra être exercé pendant la durée de la validité de la déclaration d'utilité publique.

Ces dispositions nouvelles ont été adoptées à la demande de M. Denvers.

2. L'article 4 nouveau prévoit que le droit de préemption pourra être exercé dans les zones réservées à l'intérieur du périmètre d'un plan d'urbanisme directeur approuvé.

Ces nouvelles dispositions, présentées par M. Pillet, dont l'objet est d'élargir le cadre dans lequel le droit de préemption pourra être exercé, ont fait l'objet d'une longue discussion devant l'Assemblée Nationale.

Le Ministre de la Construction a fait valoir deux objections à l'encontre de l'amendement de M. Pillet :

— en premier lieu, tout en reconnaissant implicitement que les maires ne sont pas toujours armés pour mener à bien les opérations inscrites dans un plan d'urbanisme, le Ministre de la Construction a renouvelé, devant l'Assemblée Nationale, son engagement de créer des Z. A. D. « chaque fois que les communes le demanderaient ». Le recours à cette institution nouvelle, adapté à la politique d'urbanisme et de lutte contre la spéculation, lui paraît préférable à l'extension du droit de préemption à l'intérieur d'un plan d'urbanisme.

— en second lieu, le Ministre de la Construction a fait remarquer que l'exercice pratique du droit de préemption à l'intérieur des zones affectées d'un plan d'urbanisme se heurterait forcément, en l'état actuel de notre législation, à des difficultés financières.

Le rapporteur de la commission spéciale a également fait valoir à l'auteur de l'amendement que l'article 3 nouveau, voté à la demande de M. Denvers, rend inutile le recours au droit de préemp-

tion dans les zones affectées d'un plan d'urbanisme approuvé puisque la collectivité intéressée pourra demander la déclaration d'utilité publique et exercer le droit de préemption.

L'Assemblée Nationale a, néanmoins, adopté l'amendement présenté par M. Pillet en y apportant, à la demande de M. Mignot, un correctif : le droit de préemption ne pourra porter que sur les zones réservées inscrites sur le plan.

L'Assemblée Nationale a également adopté des dispositions nouvelles incluses dans les articles 5, 6 et 7 nouveaux, et relatives au régime d'imposition des plus-values foncières, aux programmes des cessions des terrains envisagées pour les années à venir et à l'indemnité d'éviction prévue en faveur des exploitants agricoles. Nous étudierons plus en détail ces diverses dispositions dans le cadre de l'examen des articles.

## **2° La création des zones d'aménagement différé.**

Alors que les dispositions du projet de loi consacré aux Z. U. P. se bornent à modifier une législation déjà existante, celles concernant les Z. A. D. présentent un caractère novateur.

L'institution des Z. U. P. correspond à un souci d'urbanisation et d'aménagement immédiat, celle des Z. A. D. s'inscrit dans la poursuite d'objectifs à long terme, en permettant à l'administration de délimiter à l'avance les zones dans lesquelles l'urbanisation se produira à plus ou moins brève échéance. L'institution de la Z. A. D. se présente donc comme le prolongement normal de celle de la Z. U. P. Il est possible de dire qu'en face de la vague spéculative la Z. U. P. est un remède curatif, la Z. A. D. un remède préventif. La différence que nous relevons dans les buts assignés à chacune des deux institutions explique les oppositions que nous rencontrons dans leur régime juridique.

### *1. — Création des Z. A. D.*

Selon les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale, la création des Z. A. D. est subordonnée aux mêmes conditions que celles nécessaires à la création des Z. U. P. Le projet initial du Gouvernement se référait uniquement à la procédure du décret en Conseil d'Etat.

## 2. — *L'exercice du droit de préemption dans les Z. A. D.*

A l'intérieur d'une Z. A. D., les moyens d'action dont dispose l'administration se limitent à l'exercice du droit de préemption.

L'exercice du droit de préemption, à l'intérieur d'une Z. A. D., est assorti des mêmes règles que celles existant à l'intérieur d'une Z. U. P. en ce qui concerne les biens sur lesquels porte le droit de préemption et les bénéficiaires de ce droit. La différence porte essentiellement sur la longueur du délai pendant lequel le droit peut être exercé : compte tenu de la vocation des Z. A. D., le délai d'exercice du droit de préemption a été porté à 10 ans. Le projet initial du Gouvernement fixait à 15 années le temps pendant lequel le droit de préemption pourrait être exercé ; l'Assemblée Nationale a jugé plus sage de réduire la longueur de ce délai à 10 ans. Toutefois, l'Assemblée a admis que ce délai pouvait être prolongé de 10 ans, pour tout ou partie de la Z. A. D., par arrêté du Ministre de la Construction. La décision du Ministre devra obligatoirement intervenir au plus tôt 7 ans et au plus tard 8 ans après la création de la zone.

## 3. — *L'expiration du délai.*

L'Assemblée Nationale s'est préoccupée du sort des biens immobiliers préemptés mais non utilisés au terme de la période de 10 ans, éventuellement prolongée par arrêté ministériel.

Les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale prévoient la rétrocession des biens préemptés, non utilisés par l'administration, à leurs anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel, s'ils en font la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix de rétrocession, celui-ci est déterminé par la juridiction des expropriations. Le prix de rétrocession ne pourra excéder le prix de préemption, éventuellement révisé en fonction des variations du coût de la construction.

En outre, jusqu'à la signature du contrat, le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit.

## VI. — OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Les conclusions présentées par la Commission spéciale débordent très largement du cadre du texte qui nous a été transmis par l'Assemblée Nationale : c'est ainsi que la Commission a été amenée non seulement à introduire dans le projet de loi un nombre important de dispositions nouvelles relatives aux Z. U. P. et aux Z. A. D., mais encore à réformer la structure des juridictions foncières. Ce long et patient travail d'examen a nécessité près de trente heures de réunion. Sur les douze séances qu'elle a tenues, la Commission en a consacré quatre aux auditions du Ministre de la Justice, du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de la Construction, ce dernier ayant été entendu à deux reprises. Ces quelques renseignements témoignent de l'importance et de la complexité du problème qui nous est soumis.

Les difficultés croissantes soulevées par le développement de la spéculation foncière exigent la mise sur pied de solutions législatives rapides et pratiques : ces solutions doivent concilier le souci d'efficacité et la légitime protection du droit de propriété. On conçoit donc qu'en fonction de ces deux impératifs, certaines options soient d'emblée écartées.

Certains pourraient songer en effet à nationaliser le sol. Le remède se révélerait très rapidement plus désastreux que le mal qu'il prétend combattre : ou bien les pouvoirs publics seraient amenés à refuser toute indemnité aux propriétaires dépossédés et réaliseraient une véritable spoliation, ou bien l'indemnisation serait faite au moyen de titres qui se dévaloriseraient rapidement. A l'opposé, la méthode des réserves foncières, telle qu'elle a été pratiquée dans certains pays étrangers, se révèle tout aussi inapplicable, quoique plus conforme dans son esprit à notre système juridique et économique. C'est donc à l'élaboration de solutions nouvelles que s'est attachée votre Commission.

Avant de fournir au Sénat les explications détaillées sur les diverses modifications introduites dans le projet de loi, votre Rapporteur tient à présenter, en guise de préambule à l'examen des articles du projet, les quelques remarques générales relatives

à l'esprit dans lequel votre Commission a travaillé : les amendements qui vous seront présentés correspondent dans leur ensemble à la mise en œuvre de trois options fondamentales autour desquelles s'articule l'ensemble du projet de loi.

**A. — La lutte contre la spéculation foncière et la protection des légitimes intérêts des propriétaires.**

**S'il a paru essentiel à votre Commission de donner aux pouvoirs publics les moyens de lutter contre la spéculation foncière, il lui a paru non moins essentiel de ne pas négliger, dans l'élaboration de ses conclusions, la protection des légitimes intérêts des propriétaires.**

Lors de son audition devant la Commission, le 24 octobre 1961, M. Sudreau, Ministre de la Construction, a souligné que le problème foncier commande dans notre pays l'exécution du IV<sup>e</sup> plan et, par voie de conséquence, l'équipement et la modernisation du pays.

« Nous avons à construire, a dit le Ministre, dans le cadre du IV<sup>e</sup> plan, 350.000 logements par an en moyenne, qui nécessiteront environ 6.000 à 8.000 hectares de terrains chaque année. Nous avons surtout aussi la responsabilité de créer un million d'emplois pour les jeunes avant 1965 et 2 millions avant 1970. Quand il s'agit du million d'emplois à créer, cela veut dire aussi la création de zones industrielles pour équilibrer la répartition de l'emploi à travers le pays. Pour créer ces zones, nous devons disposer de terrains... »

Certains commissaires, en accord d'ailleurs avec les propos de M. le Ministre de la Construction, ont souligné toutefois que l'usage du droit de préemption (ou sa menace) — dans les Z. A. D. notamment — risquait de paralyser la totalité des transactions dans ces zones durant deux décennies et de faire supporter aux propriétaires de terrains inclus dans ces zones les économies réalisées par l'Etat. Il était donc nécessaire d'amender le projet de loi par des dispositions complémentaires qui, sans freiner la politique antispéculative, éviteraient aux terrains d'être « gelés » pendant vingt ans. **La Commission a donc été amenée à rechercher un juste équilibre entre deux nécessités, parfois difficiles à concilier : freiner la hausse exagérée des prix des terrains et éviter aux terrains d'être définitivement « neutralisés » par l'usage du droit de préemption.**

Dans la mise en œuvre du droit de préemption, deux problèmes essentiels ont retenu particulièrement l'attention de la Commission :

— le premier concerne la définition de la valeur prise en considération lorsque, à défaut d'accord amiable, la juridiction foncière est amenée à fixer le prix du terrain auquel s'applique le droit de préemption ;

— le second concerne la date à laquelle le juge se placera pour apprécier la valeur du terrain.

### 1° DÉTERMINATION DE LA VALEUR DU TERRAIN

Le problème de l'appréciation de la valeur des biens par la juridiction foncière a été longuement évoqué. La Commission se trouvait en présence de plusieurs conceptions :

Conformément aux dispositions initiales présentées par le Gouvernement, l'Assemblée Nationale avait retenu, comme critère d'évaluation des biens, *l'utilisation effective des sols*. A l'inverse, un certain nombre de commissaires ont opposé à cette formule celle de la valeur résultant des possibilités d'utilisation des sols. D'autres membres de la Commission ont estimé, au contraire, que la fixation du prix devait être fondée sur la valeur d'usage des biens, déterminée d'après le revenu procuré par ceux-ci.

Votre Commission a écarté successivement ces trois solutions pour les raisons suivantes :

En ce qui concerne *l'utilisation effective et la valeur d'usage*, elle a estimé que de telles références contribueraient à créer de graves injustices. Au voisinage immédiat des villes, la référence à *l'utilisation effective* des sols aboutirait à évaluer de manière très différente des parcelles voisines. D'autre part, elle a considéré que la valeur d'usage d'un bien est souvent sans commune mesure avec la capitalisation du revenu qu'il procure. Il serait contraire à toute équité de pénaliser ainsi un propriétaire qui n'aurait commis d'autre faute que de ne pas retirer de son bien un revenu maximum. Il en est ainsi, par exemple, des terrains maraîchers ou des immeubles anciens, ou même des terrains provisoirement inutilisés.

En ce qui concerne la *valeur potentielle*, la Commission a considéré que ce critère était trop imprécis et difficilement adaptable aux situations de fait.

Après avoir ainsi écarté ces différentes formules, la Commission a jugé préférable de se référer aux dispositions mêmes de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, en ajoutant tou-

tefois que la *valeur acquise* par le bien s'entendrait indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone. Votre Commission a tenu ainsi à dépouiller l'appréciation de la valeur de tout élément spéculatif lié à une plus-value due à des circonstances tenant à l'urbanisation d'une zone.

## 2° FIXATION DE LA DATE DE RÉFÉRENCE

La Commission s'est ralliée à la position de l'Assemblée Nationale tendant à prendre comme date de référence une année avant la création de la zone.

\*  
\* \*

**Tout en s'efforçant de renforcer les moyens mis à la disposition des Pouvoirs publics pour limiter les hausses excessives des prix des terrains, la Commission a eu le souci permanent de ne pas négliger la protection des légitimes intérêts des propriétaires.** Un usage inconditionné du droit de préemption dans les Z. U. P., et surtout dans les Z. A. D., eût abouti à pénaliser les propriétaires de terrains situés dans ces zones. Le champ d'application de la loi pouvant être très étendu, deux catégories de propriétés immobilières risquent d'apparaître désormais : les propriétés immobilières ayant vocation de terrains à bâtir et soumises à un régime spécial en ce qui concerne leur mutation, et les terrains non compris dans les Z. A. D. qui auraient continué à être soumis au régime normal des mutations immobilières.

Cette dualité de régime juridique n'a pas échappé aux observations de votre Commission : il eût été particulièrement injuste que la menace du droit de préemption paralysât les transactions dans les Z. U. P. et dans les Z. A. D. et que le « gel » des terrains ainsi réalisé s'accomplît au seul bénéfice de l'Etat.

Dans cet esprit, outre quelques modifications de détail que nous aurons l'occasion d'examiner lors du vote des articles, votre Commission vous propose :

**a) De réduire la durée d'existence des Z. A. D. à huit années (et non dix ans comme il était prévu dans le texte qui a été voté par l'Assemblée Nationale) et de supprimer la disposition laissant à**

l'Etat la possibilité de prolonger la Z. A. D. d'une durée égale à sa durée d'existence. Huit années ont paru un temps suffisamment long pour élaborer les travaux d'urbanisme et ne pas geler le terrain inutilement ;

b) D'introduire dans le texte une disposition nouvelle permettant au propriétaire d'un bien situé dans une Z. A. D. de demander, pendant toute la durée d'existence de la zone, aux titulaires du droit de préemption, d'acquérir le bien ;

c) De prévoir la libération du terrain qui cessera d'appartenir à la Z. A. D., si, dans un délai de six mois à compter de la demande introduite par le propriétaire, la collectivité ne répond pas à cette demande, présentée en vertu du droit de délaissement.

Nous aurons l'occasion, lors de l'examen des articles, d'envisager en détail le régime juridique du droit de délaissement ainsi accordé.

#### **B. — Les incidences financières du projet de loi.**

Les incidences financières du projet de loi soumis à notre examen ont tout spécialement retenu notre attention. Quelle que soit la valeur juridique des dispositions relatives au droit de préemption, les commissaires ont été unanimes à estimer que le texte que nous examinons ne prendra tout son sens que s'il est assorti de moyens financiers importants mis à la disposition des collectivités locales.

Lors de son audition devant la Commission, le 24 octobre 1961, M. Sudreau, Ministre de la Construction, a donné l'assurance que les fonds nécessaires à la mise en œuvre, par les collectivités locales, du droit de préemption, seraient fournies par le F. N. A. T., dont les crédits seraient ajustés en conséquence. Il a, en outre, ajouté que des prêts de consolidation seraient également accordés par le Trésor public.

L'importance que votre Commission attache à cet aspect du problème l'a conduite à entendre M. Baumgartner, Ministre des Finances et des Affaires économiques, le 7 novembre 1961. Après avoir rappelé que le financement des opérations réalisées dans le cadre des Z. U. P. est réglé, à l'heure actuelle, par des avances du F. N. A. T., le Ministre a abordé la question du financement des achats de terrains réalisés dans les Z. A. D. : à cet

égard, il a indiqué que parmi toutes les méthodes de financement qui ont été envisagées le mécanisme de financement retenu s'en tient à un système d'avances du F. N. A. T., au taux d'intérêt de 2,50 p. 100, pendant six ans, et qu'à l'expiration du délai de six ans les avances du F. N. A. T. pourront être consolidées par des prêts du Trésor. Mais en raison du caractère particulier des opérations réalisées dans les Z. A. D., les prêts de consolidation seront affectés d'un différé d'amortissement et le taux d'intérêt sera défini en fonction de l'utilisation des terrains.

Les explications fournies par MM. Baumgartner et Sudreau n'ont pas pleinement rassuré votre Commission. Alors que chacun reconnaît que les possibilités financières accordées aux collectivités locales conditionnent la réussite de toute politique foncière, on constate que nulle disposition financière ne figure dans le projet de loi et ne vient ainsi garantir les engagements du Gouvernement.

Lors de l'examen des problèmes financiers soulevés par l'application du projet de loi relatif au droit de préemption dans les Z. U. P. et dans les Z. A. D., trois questions ont été plus spécialement envisagées par votre Commission :

— a) les conditions mêmes du financement.

Le développement croissant de l'urbanisation et les objectifs assignés à la politique de construction au cours des dix prochaines années exigent, selon les renseignements qui nous ont été communiqués, l'acquisition de 60.000 à 90.000 hectares. Ces projets, qui justifient assurément l'adoption de mesures tendant à freiner la hausse excessive des prix des terrains, n'ont pas manqué de soulever quelque inquiétude au sein de votre Commission. Il serait souhaitable, à cet égard, que le Sénat fût clairement renseigné sur le montant approximatif des crédits qui pourront être engagés au cours des dix prochaines années dans de telles opérations.

Le Ministre de la Construction a estimé que le F. N. A. T. recevrait à cet effet une dotation annuelle de 10 milliards d'anciens francs. La Commission eût préféré que cela fût inscrit dans la loi. A défaut, elle souhaite que les déclarations du Ministre de la Construction soient confirmées devant le Sénat au cours du débat.

— b) le programme envisagé des opérations d'acquisition de terrains, de création de Z. U. P. et de Z. A. D.

— les conditions d'attribution des fonds nécessaires à la création des Z. U. P. et des Z. A. D.

Selon les renseignements qui nous ont été fournis par M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques, le F. N. A. T. va devenir le « pivot financier » de la politique foncière. Il va sans dire que le rôle nouveau ainsi conféré au F. N. A. T. ne doit, en aucun cas, se traduire par une diminution de ses activités actuelles, notamment en matière de décentralisation et de rénovation urbaine. L'élargissement des compétences du Fonds exige, au contraire, un accroissement des crédits mis à la disposition des collectivités locales. Ne serait-il pas possible, malgré les réticences manifestées par M. le Ministre des Finances, que les crédits affectés à la lutte contre la spéculation foncière soient définis aussi nettement que possible et qu'éventuellement une section spéciale soit créée à cet effet au sein du F. N. A. T.

En conclusion, votre Rapporteur veut souligner que l'insistance marquée par la Commission à l'égard des aspects financiers de la politique foncière tient à la volonté de connaître — avant de se prononcer — les moyens qui seront mis au service de cette politique. Deux dangers menacent, en effet, la réussite d'une telle politique :

— le risque d'inflation dans la mesure où le Gouvernement serait amené à faire face à des dépenses particulièrement importantes dans un délai relativement réduit ;

— l'injustice, qui consisterait à faire supporter par une catégorie de propriétaires les frais de cette politique, dans la mesure où les transactions seraient paralysées par le jeu des dispositions de la loi.

Il serait anormal, en effet, de faire supporter par la génération contemporaine l'imprévoyance des générations antérieures en matière de constitution de réserves foncières ?

### C. — La réforme de la juridiction d'expropriation.

La procédure d'expropriation est, sans aucun doute, complexe, sinon compliquée. Il peut difficilement en être autrement s'agissant d'une procédure qui doit concilier, dans une matière difficile, les exigences de l'intérêt général et le respect dû à la propriété privée. Ainsi s'explique, sans doute, le nombre de réformes intervenues et des projets de réforme déposés depuis une trentaine d'années.

La dernière refonte date de 1958 ; elle fait l'objet des dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958.

Cette ordonnance, dont le Parlement n'a pas eu à délibérer, a bouleversé les règles admises jusqu'alors en matière de procédure de fixation du montant des indemnités d'expropriation. Alors que, traditionnellement, le législateur avait confié à une juridiction collégiale le soin de fixer ce montant, c'est un magistrat de l'ordre judiciaire qui est désormais seul investi du pouvoir de décision en la matière.

C'est sans doute une marque de confiance des pouvoirs publics à l'égard de la magistrature, mais c'est également faire assumer au magistrat désigné de très lourdes responsabilités : l'attention des justiciables est fixée sur lui, il ne peut compter que sur lui-même.

Aussi, des critiques n'ont-elles pas manqué d'être rapidement formulées contre des juges fonciers auxquels on a imputé la responsabilité d'indemnités jugées excessives. Il a également été fait reproche aux magistrats de mal servir l'intérêt général par une mauvaise appréciation des réalités foncières.

**Bien qu'hostile au système du juge unique, votre Commission tient à mettre hors de cause la qualité des magistrats. Elle estime en effet que loin de faillir à leur mission, les magistrats de l'ordre judiciaire n'ont jamais été inspirés par d'autres motifs que ceux que leur dicte leur conscience ; qu'ils ont toujours agi avec le souci constant de ne pas trahir les principes traditionnels qui constituent le fondement même de nos libertés et de notre civilisation occidentale.**

Mais elle pense que le système est mauvais qui permet à de telles critiques de se développer ; sur le fond, elle estime, en outre, qu'il n'est pas de bonne méthode de laisser, sans nécessité, à un homme isolé, si compétent soit-il, le soin de se prononcer sur des questions complexes et délicates.

C'est pourquoi votre Commission vous propose de compléter le projet dont vous êtes saisi par un titre nouveau qui tend à réformer les juridictions de l'expropriation.

M. le Garde des Sceaux aurait souhaité qu'avant d'entreprendre cette réforme un certain délai de réflexion soit observé afin que des enseignements valables, tirés de l'application de l'ordonnance du 23 octobre 1958, puissent permettre d'apporter aux textes les améliorations que l'expérience aurait révélé souhaitables. Tel n'a pas été

l'avis de votre Commission qui a estimé que l'institution, en ce domaine, d'une juridiction à juge unique était condamnable dans son principe même.

Les dispositions qui vous sont proposées ont donc pour objet de modifier les règles posées par l'ordonnance de 1958, et de revenir à une forme collégiale de la juridiction de l'expropriation.

Certains commissaires auraient souhaité que l'on reprenne les dispositions applicables avant 1958, c'est-à-dire que l'on recrée les commissions arbitrales d'évaluation instituées par le décret du 8 août - 30 octobre 1935. Mais ces commissions arbitrales composées de cinq membres (un magistrat, un fonctionnaire, le directeur des domaines, un notaire et un contribuable) n'avaient, elles-mêmes, pas donné toutes les satisfactions attendues par le législateur d'alors. La lourdeur de leur fonctionnement à une époque où l'on constatait déjà, en raison du développement de l'activité économique, une multiplication du nombre des procédures d'acquisition par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, avait d'ailleurs conduit le Parlement à décider leur suppression par le vote de l'article 38 de la loi du 7 août 1957, tendant à favoriser la construction de logements.

**Votre Commission a pensé que le retour à la collégialité ne devait surtout pas avoir pour conséquence de ralentir le déroulement déjà laborieux des procédures d'expropriation ; aussi, vous propose-t-elle un système qui ne fait appel qu'à deux assesseurs, la présidence de la juridiction étant assurée par un magistrat de l'ordre judiciaire, qui sera le plus souvent l'actuel juge de l'expropriation.**

Le cadre départemental a été conservé ; il semble le plus logique en la matière.

Les deux assesseurs, dont la désignation est prévue pour deux ans, représenteront, l'un les collectivités publiques, l'autre la propriété privée. Ils apporteront tout naturellement à la juridiction l'équilibre nécessaire à son bon fonctionnement.

Quant au directeur des domaines, dont le rôle dans la procédure actuelle est assez mal déterminé, votre Commission a pensé, comme l'avait d'ailleurs prévu le législateur de 1957, que la qualité de commissaire du Gouvernement était celle qui convenait le mieux à l'accomplissement de la mission dont il est normalement investi.

La procédure suivie devant la nouvelle juridiction devra nécessairement être modifiée pour tenir compte de la nouvelle composition qui vous est proposée, et du rôle désormais imparti au directeur des domaines. Les dispositions à intervenir relèvent incontestablement du pouvoir réglementaire et votre Commission ne peut, sur ce point, que vous proposer d'abroger les articles de l'ordonnance dont le maintien serait incompatible avec les dispositions qu'elle vous propose. Elle croit cependant devoir insister vivement auprès du Gouvernement pour que les mesures d'application qui seront prises favorisent le déroulement normal des procédures et permettent aux collectivités expropriantes d'exécuter leurs programmes de travaux dans les meilleures conditions possibles.

Parmi les abrogations envisagées, il y a lieu de signaler plus particulièrement celle qui concerne l'article 34 de l'ordonnance du 23 octobre 1958. Cet article a institué, pour statuer en appel, une chambre spéciale auprès de la Cour d'Appel, composée notamment de juges de l'expropriation, c'est-à-dire de juges ayant également compétence pour statuer en première instance. Sans doute, a-t-il été prévu qu'en aucun cas le juge statuant en appel ne peut avoir connu de l'affaire en première instance, mais cette précision n'enlève que peu de chose au caractère insolite que revêt une juridiction d'appel composée partiellement avec des juges du premier degré.

En abrogeant l'article 34, votre Commission marque sa volonté de voir l'affaire portée en appel devant une chambre ordinaire de la Cour d'Appel.

**Votre Commission souhaite enfin que la réforme qu'elle vous propose entre rapidement en application.** Le Gouvernement devra, à cet effet, prendre le règlement d'administration nécessaire dans un délai de trois mois ; il disposera ensuite de deux mois pour installer les nouvelles juridictions, si bien que c'est à l'expiration d'un délai de cinq mois au maximum à compter de la publication de la loi que les chambres de l'expropriation verront leur compétence substituée à celle de l'actuel juge unique.

## VII. — EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

Titre I.

*Le droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé.*

#### Article premier.

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

I. — *A compter de la publication de la présente loi, une zone à urbaniser en priorité ne peut être instituée que par arrêté du Ministre de la Construction, sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées, ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable d'une des communes intéressées.*

II. — ... conforme.

Conforme.

Les deux premiers alinéas de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pendant une période de quatre ans à compter de la publication de l'arrêté instituant une zone à urbaniser en priorité, les collectivités publiques ou leurs concessionnaires habilités à cet effet ont un droit de préemption sur tout bien immobilier situé dans la zone et qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux, notamment sous forme de vente de gré à gré, d'adjudication volontaire, d'échange ou d'apport en société.

« Pendant une période de quatre ans qui peut être prolongée de deux ans, par arrêté du Ministre de la Construction, à compter de la publication de l'arrêté ou du décret instituant une zone à urbaniser.

Conforme.

Conforme.

« Pendant une période de quatre ans qui peut être prolongée de deux ans, par arrêté du Ministre de la Construction, à compter de la publication de l'arrêté ou du décret instituant une zone à urbaniser en priorité, les collectivités publiques, les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte, dont les statuts comportent des clauses typées fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 p. 100 du capital est détenu par des personnes morales de droit public, ont un droit de préemption sur tout bien immobilier situé dans la zone et qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux, notamment sous forme de vente de gré à gré, d'adjudication volontaire, d'échange ou d'apport en société.

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.**

« A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

« Dans ce cas, ainsi que dans celui où il est procédé à l'expropriation, le prix d'acquisition ou le montant de l'indemnité d'expropriation est fixé conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958. Toutefois, l'utilisation des sols à prendre en considération pour la fixation du prix ou de l'indemnité est l'utilisation effective de ces sols antérieure à l'arrêté délimitant la zone.

« En cas de déclaration d'utilité publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels. »

**Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.**

Conforme.

« Dans ce cas, ainsi que dans celui où il est procédé à l'expropriation, le prix d'acquisition est fixé conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. Toutefois :

« a) Le prix ou l'indemnité est fixé, non d'après la valeur des biens à la date de l'accord amiable ou de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais d'après la valeur de ces biens à la date de la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone, cette dernière valeur étant révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre les deux dates :

« b) L'utilisation des sols à prendre en considération est l'utilisation effective de ces sols un an avant la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone.

Conforme.

**Texte proposé  
par votre Commission.**

« Toute aliénation volontaire à titre onéreux d'un bien immobilier situé dans la zone est subordonnée à une déclaration du propriétaire au préfet faisant connaître son intention d'aliéner, ainsi que les prix et conditions demandés. Dans un délai de trois mois, les bénéficiaires du droit de préemption doivent, s'ils désirent l'exercer, notifier au propriétaire soit leur décision d'acquiescer aux prix et conditions proposés, soit leur offre d'acquiescer à un prix comme en matière d'expropriation, conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. Toutefois, le prix ou l'indemnité est fixé, non d'après la valeur des biens à la date de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais d'après la valeur acquise par ces biens, indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone à urbaniser en priorité, un an avant la date de la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone, cette dernière valeur étant révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre ces deux dates.

Conforme.

« L'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale qui n'exerce pas le droit de préemption dont elle a été investie en vertu du deuxième alinéa du paragraphe II du présent article. Tout bien immobilier ainsi acquis par l'Etat en vertu de son droit de substitution devra être rétrocédé à la collectivité locale, si celle-ci en fait la demande, à moins qu'il ne l'ait déjà affecté à des fins d'intérêt général. En cas de rétrocession, l'Etat devra accorder à la collectivité locale des délais de paie-

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

ment qui seront fixés par le Règlement d'Administration Publique, par référence à la durée des avances habituellement consenties aux collectivités locales pour cette catégorie d'opérations. Conformément aux dispositions de l'article 1373 quater du Code général des Impôts, ces opérations ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

« Dans le cas où une collectivité publique aura manifesté son intention d'acquérir un bien immobilier au prix fixé par elle ou, à défaut, de faire fixer la valeur dudit bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation, le propriétaire intéressé pourra, à tout moment de la procédure et au plus tard deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive, renoncer à l'aliénation de ce bien. La collectivité publique pourra, dans les mêmes conditions, renoncer à l'acquisition. »

*Observations de la Commission :*

Les amendements présentés par la Commission à l'article premier du projet de loi ont un triple objet :

- préciser certaines dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale ;
- modifier d'autres dispositions votées par l'Assemblée Nationale ;
- introduire des dispositions nouvelles.

\*

\* \*

Dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article, l'imprécision des dispositions concernant les bénéficiaires du droit de préemption, et notamment la formule « concessionnaires habilités », a conduit votre Commission à présenter au Sénat un amendement tendant à faire figurer expressément dans la loi les autorités bénéficiaires du droit de préemption : les dispositions nouvelles ainsi insérées dans le texte ne font que reprendre l'alinéa premier de l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

\*  
\* \*

La Commission vous propose, en second lieu, une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958. Les modifications ainsi présentées concernent les modalités d'exercice du droit de préemption dans les Z. U. P. et les règles d'évaluation du prix des terrains par la juridiction d'expropriation dans les cas où celle-ci sera appelée à intervenir.

En ce qui concerne la réglementation de l'exercice du droit de préemption, la Commission a jugé nécessaire, sur proposition de M. Chochoy, d'introduire dans le projet de loi des dispositions précises concernant les obligations des propriétaires et celles de l'administration.

Obligations des propriétaires : le propriétaire d'un bien immobilier situé dans une Z. U. P. est tenu de déclarer au préfet, à l'occasion d'une aliénation volontaire à titre onéreux, son intention de vendre, ainsi que les prix et conditions demandés pour cette vente.

Obligations de l'administration : les bénéficiaires du droit de préemption, s'ils désirent l'exercer, sont tenus de notifier au propriétaire soit leur décision d'acquérir aux prix et conditions proposés, soit leur *offre* d'acquérir à un prix fixé comme en matière d'expropriation.

**Cette dernière disposition a le mérite de souligner que le propriétaire conserve la possibilité de renoncer à la vente.**

**Enfin, la Commission vous propose de donner à l'administration un délai de trois mois pour mettre en œuvre son droit de préemption.**

La seconde partie de l'amendement qui vous est présenté est consacrée aux règles qui président à la détermination judiciaire du prix de préemption. A cet égard, sur proposition de M. Paulian, la Commission a considéré que la meilleure définition du prix de préemption serait celle résultant des dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. A condition d'être appliquée avec rigueur, la législation actuelle sur l'expropriation pour cause d'utilité publique exclut déjà de l'indemnité toute plus-

value due aux travaux ou à l'annonce des travaux, ainsi que toute augmentation en raison de modifications à l'état des lieux qui auraient pu être apportées en vue d'obtenir une indemnité plus élevée.

C'est donc dans l'esprit de l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 que la Commission a décidé que le prix ou l'indemnité serait fixé en fonction de la valeur acquise indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone.

Ainsi se trouve assuré le respect du principe de l'enrichissement sans cause, sans qu'il soit nécessaire de faire appel à l'utilisation — effective ou potentielle — des sols, qui aurait pour conséquence de substituer à la notion de préjudice subi celle de rentabilité actuelle du bien.

Toutefois, alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 précise que le juge fixe le montant des indemnités d'après la valeur des biens au jour de sa décision, la Commission vous propose que cette valeur soit appréciée une année avant la date de création de la zone à urbaniser en priorité.

La Commission a décidé également de compléter les dispositions relatives au droit de préemption par deux amendements respectivement consacrés au *droit de substitution de l'Etat et au droit de retrait*.

Afin de donner une plus grande souplesse à la mise en œuvre du droit de préemption dans une zone à urbaniser en priorité, la Commission a estimé qu'il était nécessaire d'autoriser l'Etat à se substituer à une collectivité locale qui n'exercerait pas le droit de préemption. Cependant, la collectivité locale peut demander ultérieurement à l'Etat de lui *rétrocéder* le bien ainsi acquis par voie de préemption et de lui accorder des délais de paiement, qui seront déterminés par référence aux délais habituellement accordés pour ce genre d'opérations.

Le dernier alinéa du texte de l'article premier qui vous est présenté par la Commission prévoit, dans l'intérêt des parties en présence, que le propriétaire dont le bien fait l'objet de la préemption ainsi que l'administration qui avait manifesté son intention d'acquérir le bien pourront renoncer à l'aliénation ou à l'acquisition du bien à tout moment de la procédure et au plus tard dans les deux mois à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive.

## Article 2.

### Texte proposé initialement par le Gouvernement.

Des décrets en Conseil d'Etat peuvent instituer des zones d'aménagement différé dans lesquelles un droit de préemption peut être exercé dans les conditions prévues à l'article premier modifié de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 pour les zones à urbaniser en priorité, pendant une période de quinze ans, par les collectivités publiques ou leurs concessionnaires habilités à cet effet.

### Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

*Peuvent être créées, dans les mêmes formes que les zones à urbaniser en priorité, des zones d'aménagement différé dans lesquelles les collectivités publiques ou leurs concessionnaires habilités à cet effet peuvent exercer un droit de préemption, dans les conditions prévues à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée, pendant une période de dix ans.*

*Cette période peut être, pour tout ou partie de la zone, prolongée de dix ans au maximum, par un arrêté du Ministre de la Construction qui devra être publié au plus tôt sept ans, au plus tard huit ans après la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone.*

### Texte proposé par votre Commission.

Peuvent être créées, dans les mêmes formes que les zones à urbaniser en priorité, des zones d'aménagement différé dans lesquelles les collectivités publiques, les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte dont les statuts comportent des clauses type fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public, peuvent exercer un droit de préemption, dans les conditions prévues à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée par la présente loi, pendant une période de huit ans.

*Supprimé.*

*L'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale qui n'exerce pas le droit de préemption dont elle a été investie en vertu du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article premier de la présente loi. Tout bien immobilier ainsi acquis par l'Etat en vertu de son droit de substitution devra être rétrocédé à la collectivité locale, si celle-ci en fait la demande à moins qu'il ne l'ait déjà affecté à des fins d'intérêt général. En cas de rétrocession, l'Etat devra accorder à la collectivité locale des délais de paiement qui seront fixés par le Règlement d'Administration Publique par référence à la durée des avances habituellement consenties aux collectivités locales pour cette catégorie d'opérations. Conformément aux dispositions de l'article 1373 quarter du Code général des Impôts, ces opérations ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.*

*Dans le cas où une collectivité publique aura manifesté son intention*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

*d'acquérir un bien immobilier au prix fixé par elle ou, à défaut, de faire fixer la valeur dudit bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation, le propriétaire intéressé pourra, à tout moment de la procédure et au plus tard deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive, renoncer à l'aliénation de ce bien. La collectivité publique pourra, dans les mêmes conditions, renoncer à l'acquisition.*

*Toute personne physique ou morale qui, à la date de publication de l'arrêté ou du décret délimitant une Z. A. D. était propriétaire d'un bien immobilier situé dans cette zone, ou tout ayant droit à titre gratuit d'une telle personne, peut, pendant toute la durée de la Z. A. D., demander à la collectivité publique investie du droit de préemption de procéder à l'acquisition de son bien à un prix fixé, à défaut d'accord amiable, par la juridiction compétente en matière d'expropriation.*

*Dans les six mois courant à compter de ladite demande, la collectivité publique doit, soit décider d'acquérir le bien au prix demandé ou à celui fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit faire connaître sa décision de ne pas donner suite à la demande dont elle a été saisie.*

*En cas d'acquisition, elle devra en régler le prix au plus tard trois ans après la présentation de la demande.*

*A défaut pour la collectivité de répondre dans ledit délai de six mois ou dans le cas où elle décide de ne pas acquérir le terrain dans ces conditions, la parcelle visée dans la demande cesse d'être soumise au droit de préemption prévu au présent article.*

*Lorsqu'un terrain compris dans une Z. A. D. est acquis par voie d'expropriation faisant suite à une déclaration d'utilité publique ou qu'il se trouve incorporé dans une Z.U.P. se substituant à tout ou partie de la Z. A. D., il est fait référence,*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

*non à la valeur des biens à la date de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais à la valeur acquise par ces biens, indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone d'aménagement différé, un an avant la date de la publication de l'arrêté ou du décret délimitant la Z. A. D., cette dernière valeur étant révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la Statistique entre ces deux dates.*

*Cette valeur sera augmentée d'un intérêt composé, calculé au taux d'escompte de la Banque de France pour le temps ayant couru entre la date de référence et la date de ladite décision.*

Conforme.

*... prévue au premier alinéa du présent article...*

*... s'il y a lieu, comme prévu à l'alinéa précédent.*

Jusqu'à la signature du contrat de rachat, le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit.

Conforme.

*Tout bien immobilier acquis par voie de préemption, qui, à l'expiration de la période prévue à l'alinéa précédent, n'a pas été utilisé à des fins d'intérêt général ou n'a pas été compris dans une zone à urbaniser en priorité ou dans un périmètre de rénovation urbaine, devra être rétrocédé, si la demande en est faite, à son ancien propriétaire ou aux ayants cause universels ou à titre universel de ce dernier. A défaut d'accord amiable, le prix sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption, révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut National de la Statistique entre les deux mutations. Jusqu'à la signature du contrat de rachat, le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit.*

Un règlement d'administration publique déterminera en tant que de besoin les conditions d'application du présent article.

*Observations de la Commission :*

La Commission a profondément modifié les dispositions de cet article en fonction de deux préoccupations qui ont animé ses travaux :

- renforcer les moyens d'action tendant à limiter les spéculations foncières,
- et ne pas porter atteinte aux droits légitimes des propriétaires de terrains situés dans les zones.

Dans le premier alinéa de cet article, la Commission vous propose deux amendements :

— le premier, reprenant les dispositions qui vous ont été présentées à l'article 1<sup>er</sup>, tend à énumérer expressément dans le texte de la loi les divers titulaires du droit de préemption ;

— le second est relatif à la durée d'existence des Z. A. D. : à cet égard, il est proposé au Sénat de réduire à huit années l'existence des Z. A. D. et de supprimer la dernière phrase du texte adopté par l'Assemblée Nationale tendant à autoriser le Ministre de la Construction à prolonger la durée d'existence des zones d'aménagement différé. Cette disposition a été adoptée par la Commission, sur proposition de M. Voyant.

**Le délai de huit ans ainsi imparti aux collectivités publiques a paru suffisant pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre éventuelle des travaux d'urbanisme, sans qu'il soit nécessaire de faire peser sur les propriétaires, durant vingt ans, la menace du droit de préemption qui risquait de « geler » toutes les transactions.**

\*  
\* \*

Les alinéas 2 et 3 qui vous sont proposés par la Commission reprennent les dispositions qui ont été présentées à l'article 1<sup>er</sup> : **l'alinéa 2 autorise l'Etat à se substituer à une collectivité locale qui n'exerce pas le droit de préemption**, l'alinéa 3 concerne le droit de retrait reconnu au propriétaire du bien faisant l'objet de la préemption et reconnu également à l'administration.

L'élaboration des dispositions figurant dans les 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> alinéas du texte qui vous est proposé a fait l'objet de longs échanges de vues au sein de la Commission. **L'utilisation du droit de préemption dans les Z. A. D. risquant de paralyser les transactions immobilières dans ces zones, la majorité de la Commission a estimé qu'il était nécessaire d'accorder à tout propriétaire d'un bien immobilier**

**situé dans une Z. A. D. ou à ses ayants droit à titre gratuit le droit de demander à la collectivité publique d'acquérir le bien situé dans la zone. A défaut pour les collectivités publiques d'acheter le bien dans les six mois qui suivent la demande du propriétaire, le bien cesse d'être soumis au droit de préemption.**

Tel est le principe du *droit de délaissement* ainsi inséré dans les dispositions du projet de loi soumis à notre examen.

Si nous envisageons les modalités d'exercice de ce droit, nous constatons :

1° Que le droit de délaissement peut être exercé pendant toute la durée d'existence de la Z. A. D. afin d'éviter toutes les difficultés — financières notamment — qui n'auraient pas manqué de se présenter si l'exercice de ce droit avait été limité aux deux premières années postérieures à la création de la Z. A. D. ;

2° Que dans l'hypothèse où la collectivité publique décide d'acquérir le bien et où le prix ne peut être déterminé par accord amiable, c'est la juridiction compétente en matière d'expropriation qui déterminera le prix de préemption, selon les critères que nous avons exposés à l'article 1<sup>er</sup> ;

3° Qu'en cas d'acquisition, la collectivité devra régler le prix du terrain au plus tard trois ans après la présentation de la demande.

Les huitième et neuvième alinéas de l'article 2 qui vous est proposé par votre Commission sont relatifs à l'exercice du droit de préemption dans les cas où un terrain compris dans une Z. A. D. fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou se trouve incorporé dans une Z. U. P.

**Afin d'éviter toute hausse spéculative, la Commission a décidé de maintenir comme date de référence pour la fixation du prix une année avant la création de la Z. A. D.**

Toutefois, compte tenu du délai particulièrement long entre le jour où le bien est acquis par l'administration et celui où est créée la Z. A. D., nous vous proposons :

— d'une part, de reviser cette valeur en fonction des variations du coût de la construction ;

— d'autre part, de lui faire porter intérêt, pour la période considérée, à un taux égal au taux d'escompte de la Banque de France.

Article 3 (nouveau).

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

*Le droit de préemption prévu par l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée pour les zones à urbaniser par priorité peut également être exercé sur tous les biens immobiliers dont l'acquisition a été déclarée d'utilité publique pendant toute la durée de la validité de ladite déclaration d'utilité publique.*

*Supprimé.*

*Observations de votre Commission :*

Ces dispositions nouvelles ont été insérées dans le projet de loi lors des débats devant l'Assemblée Nationale, à la demande de M. Denvers.

M. Denvers justifiait ainsi son amendement : entre la déclaration d'utilité publique et le moment de l'expropriation effective, un délai plus ou moins long s'écoule. Durant cette période, rien n'empêche le propriétaire de vendre ou de faire des apports en société et, malgré toutes les précautions prises, des manœuvres spéculatives diverses ont souvent lieu. A partir de la déclaration d'utilité publique, il paraît légitime que le bien, si le propriétaire veut mobiliser son capital rapidement sans attendre l'expropriation effective, puisse être offert à la collectivité expropriante : pour cela, elle doit disposer du droit de préemption.

Dans sa rédaction actuelle, cet article semble difficilement applicable. En effet, si dans la détermination de la valeur des biens, qu'il s'agisse d'expropriation ou de préemption, il y a toujours référence à l'article 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, dans la détermination du prix, le juge fixe en matière d'expropriation la valeur des biens à la date du jugement alors que, en matière de préemption, la valeur des biens est fixée une année avant la création de la Z. U. P.

En conséquence, votre Commission vous propose de supprimer cet article.

*Article 4 (nouveau).*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

*Le droit de préemption qui est prévu par l'article premier modifié de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 pour les zones à urbaniser en priorité peut, en outre, être exercé dans les zones réservées à l'intérieur du périmètre d'un plan d'urbanisme directeur approuvé.*

*Supprimé.*

*Observations de votre Commission :*

Votre Commission a reconnu que le cas des terrains inclus dans des périmètres urbains posait un problème. Cependant, pour les mêmes raisons que celles exposées pour l'article précédent, elle vous propose de rejeter cet article.

*Article 5 (nouveau).*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

*Le régime d'imposition ou de taxation et de l'utilisation des plus-values réalisées dans une zone d'urbanisation ou d'aménagement, à la faveur de mutations à titre onéreux, sera défini et fixé par une disposition de la loi de finances pour 1962.*

*Supprimé.*

*Observations de votre Commission :*

Votre Commission vous propose la suppression de cet article devenu sans objet, les dispositions qu'il contenait ayant été reprises dans l'article 5 de la loi de finances pour 1962.

Article 6 (nouveau).

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

Chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juillet, le Gouvernement déposera sur le Bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat un état des cessions de terrains consenties dans les zones à urbaniser en priorité au cours de l'année civile écoulée, par les collectivités publiques ou leurs concessionnaires. Cet état fera apparaître, outre la destination donnée à ces terrains, les superficies cédées à des organismes H. L. M., à des sociétés d'économie mixte ou à des constructeurs privés, étant entendu que le pourcentage global des superficies cédées au secteur public ne devra pas excéder le pourcentage des crédits H. L. M. tels qu'ils sont définis par la loi de finances, par rapport au montant total des crédits affectés, dans la même année, à la construction de logements.

Il fera également connaître les prévisions du Gouvernement pour l'année suivante, lesquelles auront été préalablement soumises à une commission d'orientation instituée à l'échelon national et où seront représentés le Parlement et les organismes publics ou professionnels intéressés.

Une commission consultative, dont la composition sera fixée par arrêté ministériel et qui devra notamment comprendre des représentants des collectivités locales, du comité départemental des H. L. M., des institutions sociales et des représentants de la construction privée, sera créée pour une ou plusieurs zones à urbaniser en priorité. Cette commission aura plus spécialement pour but de donner un avis sur le choix du ou des organismes concessionnaires appelés à réaliser l'équipement de la zone à urbaniser en priorité, de définir le programme

Chaque année...  
Conforme.

... par les collectivités publiques, les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte dont les statuts comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public.  
Le reste supprimé.

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

et d'en surveiller l'application et d'intervenir dans la répartition ultérieure et dans les prévisions de répartition des terrains aménagés, entre les différentes catégories de constructeurs.

*Observations de la Commission :*

Votre Commission a estimé qu'à l'exception de la première phrase les dispositions votées par l'Assemblée Nationale relevaient du domaine réglementaire et qu'elles étaient difficilement applicables.

En conséquence, elle vous propose de ne conserver que la première phrase de cet article, harmonisée avec les dispositions qui vous ont été déjà présentées aux articles premier et 2 du présent projet.

*Article 7 (nouveau).*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

L'article 844 du code rural est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas ci-dessus, une indemnité d'éviction est due au preneur sortant. En cas de désaccord entre les parties cette indemnité est fixée par le tribunal, dans la limite du préjudice réellement subi par l'exploitant du fait de l'éviction. »

Conforme.

*Observations de votre Commission :*

Dans sa rédaction actuelle, l'article 844 du Code rural autorise l'expulsion des preneurs en cours de bail dans le cas de reprise pour construction. Or, cette reprise des terres, réalisée dans des conditions de brusque rupture du contrat de bail, peut provoquer un profond déséquilibre dans l'exploitation des terres et causer, dans certains cas, un préjudice important, non compensé par les dispositions du texte actuellement appliqué.

C'est pour combler sur ce point une lacune du Code rural que MM. Lalle et Orvoen avaient présenté à l'Assemblée Nationale un amendement qui, adopté avec quelques modifications, est devenu l'article 7 (nouveau).

Pour les raisons exposées ci-dessus, votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

*Article 8 additionnel (nouveau).*

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.

Texte proposé  
par votre Commission.

« A peine de leur inopposabilité à l'égard des tiers, l'arrêté ou le décret créant une Z. U. P. ou une Z. A. D. est publié au fichier immobilier. Un décret fixera les conditions dans lesquelles la publication sera effectuée. »

*Observations de la Commission :*

Cet amendement, présenté à la Commission par M. Hugues, a pour objet de renforcer les conditions de publicité relative à la création des Z. U. P. et des Z. A. D.

## TITRE II

### DE LA JURIDICTION D'EXPROPRIATION

#### *Article 9 additionnel (nouveau).*

*A l'article 6 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, les mots « ... par ordonnance du juge dont la désignation est prévue à l'article 12 ci-après... » sont remplacés par les mots « ... par ordonnance du Président de la Chambre de l'expropriation instituée à l'article 12 ci-après... ».*

#### *Article 10 additionnel (nouveau).*

*L'article 12 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est remplacé par les dispositions suivantes :*

*« Art. 12. — A défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixées, même en cas d'urgence, par une Chambre de l'expropriation instituée, dans chaque département, au Tribunal de Grande Instance du chef-lieu du département ou au Tribunal de Grande Instance de l'arrondissement le plus important.*

*« La Chambre de l'expropriation est présidée par un magistrat de ce Tribunal. Elle comprend, en outre, un représentant des collectivités publiques et un représentant de la propriété privée désignés pour deux ans.*

*« Le Directeur départemental des domaines exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement.*

*« Le Président de la Chambre de l'expropriation est désignée par le Premier Président de la Cour d'appel. Le représentant des collectivités publiques est élu par le Conseil général ; celui de la propriété privée est désigné par les établissements, organisations ou groupements représentatifs de celle-ci. »*

*Article 11 additionnel (nouveau).*

*Les articles 13, 15, 16, 17 (alinéa 1), 27, 29 (alinéa 2), 33, 34, 35 et 36 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 sont abrogés à compter de la date d'entrée en vigueur des articles 9 (nouveau) et 10 (nouveau) ci-dessus.*

*Article 12 additionnel (nouveau).*

I. — *Au premier alinéa de l'article 62 de l'ordonnance susvisée du 23 octobre 1958, les mots « ... dans un délai de six mois... » sont supprimés.*

II. — *Le quatrième alinéa de cet article est ainsi modifié :*

*« Les conditions dans lesquelles les magistrats, les directeurs des domaines et les autres membres composant les Chambres visées à l'article 12 seront désignés et pourront être suppléés, les pouvoirs que le Président de la Chambre mentionnée à l'article 12 exercera seul, l'organisation du secrétariat de cette Chambre, les règles de procédure applicables devant elle, ainsi que les modalités particulières de fonctionnement de la juridiction d'appel et de la procédure d'urgence. »*

*Article 13 additionnel (nouveau).*

*Les dispositions des articles 9 (nouveau) et 10 (nouveau) entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la publication du règlement d'administration publique fixant les conditions de désignation des membres de la Chambre mentionnée à l'article 9 (nouveau) de la présente loi, l'organisation de son secrétariat, les règles de procédure applicables devant elle ainsi que les modalités de fonctionnement de la juridiction d'appel et de la procédure d'urgence.*

*Ce règlement devra intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi.*

*Observations de votre Commission :*

**Votre Rapporteur a exposé dans les observations générales de son rapport (p. 30) les raisons qui ont conduit votre Commission à vous présenter une réforme de la juridiction foncière.**

Il tient cependant à préciser que la Commission a tenu à ce que la procédure d'urgence, en matière d'expropriation, soit expressément prévue dans le texte qui vous est proposé. En outre la majorité de la Commission a décidé que le représentant des collectivités publiques siégeant à la Chambre d'expropriation serait élu par le Conseil général et que le représentant de la propriété privée serait désigné par les établissements, organisations ou groupements représentatifs de celle-ci.

\*  
\* \*

En conclusion, votre Commission vous propose d'adopter le texte du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, modifié par les amendements qu'elle soumet à votre approbation.

## AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement :** Avant l'article premier, insérer un titre I ainsi rédigé :

### TITRE I

**Le droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité  
et dans les zones d'aménagement différé.**

#### *Article premier.*

#### **Amendements :**

I. — Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Pendant une période de quatre ans qui peut être prolongée de deux ans, par arrêté du Ministre de la Construction, à compter de la publication de l'arrêté ou du décret instituant une zone à urbaniser en priorité, les collectivités publiques, *les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte, dont les statuts comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public*, ont un droit de préemption sur tout bien immobilier situé dans la zone et qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux, notamment sous forme de vente de gré à gré, d'adjudication volontaire, d'échange ou d'apport en société.

II. — Remplacer les 4°, 5°, 6° et 7° alinéas de cet article par les dispositions suivantes :

Toute aliénation volontaire à titre onéreux d'un bien immobilier situé dans la zone est subordonnée à une déclaration du propriétaire au préfet faisant connaître son intention d'aliéner, ainsi que les prix et conditions demandés. Dans un délai de trois mois, les bénéficiaires du droit de préemption doivent, s'ils désirent l'exercer, notifier au propriétaire soit leur décision d'acquérir aux prix et conditions proposées, soit leur offre d'acquérir à un prix fixé comme en matière d'expropriation, conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. Toutefois, le prix ou l'indemnité est fixé, non d'après la valeur des biens à la date de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais d'après la valeur acquise par ces biens, indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone à urbaniser en priorité, un an avant la date de la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone, cette dernière valeur étant révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'institut national de la statistique entre ces deux dates.

III. — Compléter *in fine* cet article par un alinéa ainsi rédigé :

L'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale qui n'exerce pas le droit de préemption dont elle a été investie en vertu du deuxième alinéa du paragraphe II du présent article. Tout bien immobilier ainsi acquis par l'Etat en vertu de son droit de substitution devra être rétrocédé à la collectivité locale, si celle-ci en fait la demande à moins qu'il ne l'ait déjà affecté à des fins d'intérêt général. En cas de rétrocession, l'Etat devra accorder à la collectivité locale des délais de paiement qui seront fixés par le règlement d'administration publique

par référence à la durée des avances habituellement consenties aux collectivités locales pour cette catégorie d'opérations. Conformément aux dispositions de l'article 1373 *quater* du Code général des impôts, ces opérations ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

#### IV. — Compléter *in fine* cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Dans le cas où une collectivité publique aura manifesté son intention d'acquérir un bien immobilier au prix fixé par elle ou, à défaut, de faire fixer la valeur dudit bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation, le propriétaire intéressé pourra, à tout moment de la procédure et au plus tard deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive, renoncer à l'aliénation de ce bien. La collectivité publique pourra, dans les mêmes conditions, renoncer à l'acquisition.

### Art. 2.

#### Amendements :

##### I. — Rédiger comme suit le 1<sup>er</sup> alinéa de cet article :

Peuvent être créées dans les mêmes formes que les zones à urbaniser en priorité, des zones d'aménagement différé dans lesquelles les collectivités publiques, *les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte dont les statuts comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public*, peuvent exercer un droit de préemption, dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée par la présente loi, pendant une période de huit ans.

##### II. — Insérer entre le premier et le deuxième alinéa de cet article un alinéa ainsi rédigé :

L'Etat peut toujours se substituer à une collectivité locale qui n'exerce pas le droit de préemption dont elle a été investie en vertu du 2<sup>e</sup> alinéa du paragraphe II de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi. Tout bien immobilier ainsi acquis par l'Etat en vertu de son droit de substitution devra être rétrocédé à la collectivité locale, si celle-ci en fait la demande, à moins qu'il ne l'ait déjà affecté à des fins d'intérêt général. En cas de rétrocession, l'Etat devra accorder à la collectivité locale des délais de paiement qui seront fixés par le Règlement d'administration publique par référence à la durée des avances habituellement consenties aux collectivités locales pour cette catégorie d'opérations. Conformément aux dispositions de l'article 1373 *quater* du Code général des impôts, ces opérations ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

##### III. — Insérer entre le premier et le deuxième alinéa de cet article un alinéa ainsi rédigé :

Dans le cas où une collectivité publique aura manifesté son intention d'acquérir un bien immobilier au prix fixé par elle ou, à défaut, de faire fixer la valeur dudit bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation, le propriétaire intéressé pourra, à tout moment de la procédure et au plus tard deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive, renoncer à l'aliénation de ce bien. La collectivité publique pourra, dans les mêmes conditions, renoncer à l'acquisition.

##### IV. — Insérer entre le premier et le deuxième alinéa de cet article les dispositions suivantes :

Toute personne physique ou morale qui, à la date de publication de l'arrêté ou du décret délimitant une Z. A. D., était propriétaire d'un bien immobilier situé dans cette zone, ou tout ayant droit à titre gratuit d'une telle personne, peut, pendant

toute la durée de la Z. A. D., demander à la collectivité publique investie du droit de préemption de procéder à l'acquisition de son bien à un prix fixé, à défaut d'accord amiable, par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Dans les six mois courant à compter de ladite demande, la collectivité publique doit, soit décider d'acquérir le bien au prix demandé ou à celui fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit faire connaître sa décision de ne pas donner suite à la demande dont elle a été saisie.

En cas d'acquisition, elle devra en régler le prix au plus tard trois ans après la présentation de la demande.

A défaut pour la collectivité de répondre dans ledit délai de six mois ou dans le cas où elle décide de ne pas acquérir le terrain dans ces conditions, la parcelle visée dans la demande cesse d'être soumise au droit de préemption prévu au présent article.

Lorsqu'un terrain compris dans une Z. A. D. est acquis par voie d'expropriation faisant suite à une déclaration d'utilité publique ou qu'il se trouve incorporé dans une Z. U. P. se substituant à tout ou partie de la Z. A. D., il est fait référence, non à la valeur des biens à la date de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais à la valeur acquise par ces biens, indépendamment de toute plus-value pouvant résulter de la perspective de la création de la zone d'aménagement différé, un an avant la date de la publication de l'arrêté ou du décret délimitant la Z. A. D., cette dernière valeur étant révisée, le cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre ces deux dates.

Cette valeur sera augmentée d'un intérêt composé, calculé au taux d'escompte de la Banque de France, pour le temps ayant couru entre la date de référence et la date de ladite décision.

V. — A la 2<sup>e</sup> ligne du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

*prévue à l'alinéa précédent*

par les mots :

*prévue au premier alinéa du présent article.*

VI. — Remplacer les quatre dernières lignes du deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

... s'il y a lieu, *comme prévu à l'alinéa précédent.* Jusqu'à la signature du contrat de rachat, le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit.

*Art. 3 (nouveau).*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Art. 4 (nouveau).*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Art. 5 (nouveau).*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Art. 6 (nouveau).*

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juillet, le Gouvernement déposera sur le Bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat un état des cessions de terrains consenties dans les zones à urbaniser en priorité au cours de l'année civile écoulée, par les collectivités publiques, *les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte dont les statuts comportent des clauses type fixées par décret en Conseil d'Etat et dont plus de 50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public.*

*Art. 8 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Ajouter un article 8 (nouveau) ainsi rédigé :

A peine de leur inopposabilité à l'égard des tiers, l'arrêté ou le décret créant une Z. U. P. ou une Z. A. D. est publié au fichier immobilier. Un décret fixera les conditions dans lesquelles la publication sera effectuée.

TITRE II

**Amendement :** Après l'article 8 (nouveau), insérer le titre suivant :

TITRE II

**De la juridiction d'expropriation.**

*Art. 9 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Insérer un article 9 (nouveau) ainsi rédigé :

A l'article 6 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, les mots « ..., par ordonnance du juge dont la désignation est prévue à l'article 12 ci-après,... » sont remplacés par les mots « ..., par ordonnance du Président de la Chambre de l'expropriation instituée à l'article 12 ci-après... ».

*Art. 10 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Insérer un article 10 (nouveau) ainsi rédigé :

L'article 12 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 12. — A défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixées, même en cas d'urgence, par une Chambre de l'expropriation instituée, dans chaque département, au Tribunal de Grande Instance du chef-lieu du département ou au Tribunal de Grande Instance de l'arrondissement le plus important.

« La Chambre de l'expropriation est présidée par un magistrat de ce Tribunal. Elle comprend, en outre, un représentant des collectivités publiques et un représentant de la propriété privée, désignés pour deux ans.

« Le Directeur départemental des domaines exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

« Le Président de la Chambre de l'expropriation est désigné par le Premier Président de la Cour d'appel. Le représentant des collectivités publiques est élu par le Conseil général ; celui de la propriété privée est désigné par les établissements, organisations ou groupements représentatifs de celle-ci. »

*Art. 11 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Insérer un article 11 (nouveau) ainsi rédigé :

Les articles 13, 15, 16, 17 (alinéa 1), 27, 29 (alinéa 2), 33, 34, 35 et 36 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 sont abrogés à compter de la date d'entrée en vigueur des articles 9 (nouveau) et 10 (nouveau) ci-dessus.

*Art. 12 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Insérer un article 12 (nouveau) ainsi rédigé :

I. — « Au premier alinéa de l'article 62 de l'ordonnance susvisée du 23 octobre 1958, les mots : « ... dans un délai de six mois... » sont supprimés. »

II. — Le quatrième alinéa de cet article est ainsi modifié :

« Les conditions dans lesquelles les magistrats, les directeurs des domaines et les autres membres composant les Chambres visées à l'article 12 seront désignés et pourront être suppléés, les pouvoirs que le Président de la Chambre mentionnée à l'article 12 exercera seul, l'organisation du secrétariat de cette Chambre, les règles de procédure applicables devant elle, ainsi que les modalités particulières de fonctionnement de la juridiction d'appel et de la procédure d'urgence ».

*Art. 13 additionnel (nouveau).*

**Amendement :** Insérer un article 13 (nouveau) ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles 9 (nouveau) et 10 (nouveau) entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la publication du règlement d'administration publique fixant les conditions de désignation des membres de la Chambre mentionnée à l'article 9 (nouveau) de la présente loi, l'organisation de son secrétariat, les règles de procédure applicables devant elle ainsi que les modalités de fonctionnement de la juridiction d'appel et de la procédure d'urgence.

« Ce règlement devra intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi. »

*Intitulé du projet de loi.*

**Amendement :** Compléter comme suit le titre du projet de loi :

« ... et à la juridiction d'expropriation. »

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

I. — A compter de la publication de la présente loi, une zone à urbaniser en priorité ne peut être instituée que par arrêté du Ministre de la Construction, sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées, ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable d'une des communes intéressées.

II. — Les deux premiers alinéas de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pendant une période de quatre ans qui peut être prolongée de deux ans, par arrêté du Ministre de la Construction, à compter de la publication de l'arrêté ou du décret instituant une zone à urbaniser en priorité, les collectivités publiques ou leurs concessionnaires habilités à cet effet ont un droit de préemption sur tout bien immobilier situé dans la zone et qui ferait l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux, notamment sous forme de vente de gré à gré, d'adjudication volontaire, d'échange ou d'apport en société.

« A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

« Dans ce cas, ainsi que dans celui où il est procédé à l'expropriation, le prix d'acquisition est fixé conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. Toutefois :

« a) Le prix ou l'indemnité est fixé, non d'après la valeur des biens à la date de l'accord amiable ou de la décision de la juridiction compétente en matière d'expropriation, mais d'après la valeur de ces biens à la date de la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone, cette dernière valeur étant révisée, le

cas échéant, compte tenu des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre les deux dates ;

« b) L'utilisation des sols à prendre en considération est l'utilisation effective de ces sols un an avant la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone.

« En cas de déclaration d'utilité publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels. »

## Art. 2.

Peuvent être créées, dans les mêmes formes que les zones à urbaniser en priorité, des zones d'aménagement différé dans lesquelles les collectivités publiques ou leurs concessionnaires habilités à cet effet peuvent exercer un droit de préemption, dans les conditions prévues à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée, pendant une période de dix ans. Cette période peut être, pour tout ou partie de la zone, prolongée de dix ans au maximum, par un arrêté du Ministre de la Construction qui devra être publié au plus tôt sept ans, au plus tard huit ans après la publication de l'arrêté ou du décret instituant la zone.

Tout bien immobilier acquis par voie de préemption, qui, à l'expiration de la période prévue à l'alinéa précédent, n'a pas été utilisé à des fins d'intérêt général ou n'a pas été compris dans une zone à urbaniser en priorité ou dans un périmètre de rénovation urbaine, devra être rétrocédé, si la demande en est faite, à son ancien propriétaire ou aux ayants cause universels ou à titre universel de ce dernier. A défaut d'accord amiable, le prix sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption, révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique entre les deux mutations. Jusqu'à la signature du contrat de rachat, le demandeur pourra renoncer à l'exercice de son droit.

Un règlement d'administration publique déterminera en tant que de besoin les conditions d'application du présent article.

Art. 3 (nouveau).

Le droit de préemption prévu par l'article premier de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 modifiée pour les zones à urbaniser par priorité peut également être exercé sur tous les biens immobiliers dont l'acquisition a été déclarée d'utilité publique pendant toute la durée de la validité de ladite déclaration d'utilité publique.

Art. 4 (nouveau).

Le droit de préemption qui est prévu par l'article premier modifié de l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958 pour les zones à urbaniser en priorité peut, en outre, être exercé dans les zones réservées à l'intérieur du périmètre d'un plan d'urbanisme directeur approuvé.

Art. 5 (nouveau).

Le régime d'imposition ou de taxation et de l'utilisation des plus-values réalisées dans une zone d'urbanisation ou d'aménagement, à la faveur de mutations à titre onéreux, sera défini et fixé par une disposition de la loi de finances pour 1962.

Art. 6 (nouveau).

Chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juillet, le Gouvernement déposera sur le Bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat un état des cessions de terrains consenties dans les zones à urbaniser en priorité au cours de l'année civile écoulée, par les collectivités publiques ou leurs concessionnaires. Cet état fera apparaître, outre la destination donnée à ces terrains, les superficies cédées à des organismes H. L. M., à des sociétés d'économie mixte ou à des constructeurs privés, étant entendu que le pourcentage global des superficies cédées au secteur public ne devra pas excéder le pourcentage des crédits H. L. M. tels qu'ils sont définis par la loi de finances, par rapport au montant total des crédits affectés, dans la même année, à la construction de logements.

Il fera également connaître les prévisions du Gouvernement pour l'année suivante, lesquelles auront été préalablement soumises à une commission d'orientation instituée à l'échelon national et où seront représentés le Parlement et les organismes publics ou professionnels intéressés.

Une commission consultative, dont la composition sera fixée par arrêté ministériel et qui devra notamment comprendre des représentants des collectivités locales, du comité départemental des H. L. M., des institutions sociales et des représentants de la construction privée, sera créée pour une ou plusieurs zones à urbaniser en priorité. Cette commission aura plus spécialement pour but de donner un avis sur le choix du ou des organismes concessionnaires appelés à réaliser l'équipement de la zone à urbaniser en priorité, de définir le programme et d'en surveiller l'application et d'intervenir dans la répartition ultérieure et dans les prévisions de répartition des terrains aménagés, entre les différentes catégories de constructeurs.

Art. 7 (nouveau).

L'article 844 du Code rural est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas ci-dessus, une indemnité d'éviction est due au preneur sortant. En cas de désaccord entre les parties, cette indemnité est fixée par le tribunal, dans la limite du préjudice réellement subi par l'exploitant du fait de l'éviction. »