

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à certains **déclassements, classements et transferts de propriété de dépendances domaniales et de voies privées,**

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'article 78-1 du Code de l'urbanisme prévoit que : « ... l'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitation ou de zones industrielles peut être réalisé par des établissements publics ou concédé à des sociétés d'économie mixte dont plus de

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1385, 1443, et in-8° 364.
Sénat : 245 (1964-1965).

50 % du capital est détenu par des personnes morales de droit public et dont les statuts comportent des clauses types fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Conformément aux dispositions du second alinéa de cet article (1), un décret du 19 mai 1959 a fixé les modalités de constitution et de fonctionnement de ces organismes : établissements publics ou sociétés d'économie mixte. Il a précisé, en ce qui concerne ces dernières, que les opérations visées à l'article 78-1 pouvaient leur être concédées par les communes, par les syndicats de communes, par les districts urbains, par les syndicats mixtes, par les départements et par l'Etat et rappelé que la participation des collectivités territoriales et des groupements de ces collectivités au capital social devait être supérieure à 50 % sans pouvoir excéder 65 % de ce capital.

Il en résulte que la collectivité sur le territoire de laquelle sont effectuées les opérations ou l'établissement public intéressé par celles-ci peut n'y pas être directement mêlé.

Or les opérations d'aménagement urbain, telles que la création de zones d'habitation et de zones industrielles entraînent souvent des modifications dans la consistance du domaine public compris dans la zone territoriale faisant l'objet de l'opération, ce qui nécessite la disposition, par l'organisme chargé des opérations, des parcelles domaniales dont le plan d'aménagement prévoit le remodelage.

Se présentent alors deux hypothèses :

— ou bien la collectivité ou l'établissement propriétaire collabore aux travaux : pas de difficulté particulière ; l'accord s'établit ;

(1) ART. 78-1 (Ajouté, D. n° 56-620, 23 juin 1956). — Lorsque l'aménagement de zones d'habitation ou de zones industrielles nécessite des opérations foncières et des travaux d'équipement ou de construction intéressant plusieurs collectivités, établissements ou services publics et mettant en œuvre diverses sources de financement, un décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du Ministre de la Reconstruction et du Logement, du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Intérieur, après avis du Comité national d'urbanisme, peut confier à un établissement public ou à une société d'économie mixte le soin d'assurer l'étude et la coordination des opérations, de procéder en accord avec les divers intéressés à leur exécution totale ou partielle et éventuellement d'assurer l'exploitation et l'entretien de certains ouvrages.

Un règlement d'administration publique, pris sur le rapport du Ministre de la Reconstruction et du Logement, du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Intérieur détermine les modalités de constitution et les règles de fonctionnement des divers organismes créés en application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles ils pourront contracter des emprunts. Il fixe les conditions dans lesquelles lesdits organismes pourront recevoir délégation des ministres, des collectivités territoriales et des établissements publics intéressés pour exécuter les opérations et travaux relevant de leurs compétences respectives. Il précise les conditions dans lesquelles, même s'il n'apporte pas sa participation en capital, l'Etat sera représenté au sein des sociétés d'économie mixte.

— ou bien la collectivité ou l'établissement propriétaire ne collabore pas et, dans l'état actuel de la législation qui prévoit que les transferts domaniaux ne peuvent être réalisés qu'après délibération de l'assemblée intéressée (conseil municipal, conseil général ou conseil d'administration), celle-ci, sur laquelle ne peut s'exercer aucune contrainte, détient la possibilité d'entraver une opération dont l'intérêt public se situe à un niveau qui dépasse sa propre compétence.

Dans les faits une telle hypothèse n'est pas susceptible de se réaliser fréquemment.

Mais il a semblé utile, pour le cas où elle se produirait, de prendre les dispositions juridiques nécessaires pour permettre à l'autorité responsable de l'appréciation de l'intérêt général de surmonter la difficulté.

Une difficulté de même nature mais dans le sens inverse peut se produire en ce qui concerne les réalisations affectées à l'usage public lorsque, les travaux achevés et l'organisme chargé de les effectuer parvenant au terme de son existence juridique, il s'agira de prononcer la dévolution des biens.

La collectivité locale ou l'établissement intéressé doit être amené à en recevoir la propriété, ce qui, semble-t-il, doit, en principe, être conforme à son intérêt bien compris.

Le problème s'était d'ailleurs posé à nous au moment de l'examen du projet de loi sur le bail-construction et il vous souvient sans doute que le Sénat avait précisé à l'article 22 que la cession à une collectivité publique par la société civile chargée de l'aménagement d'un périmètre de rénovation devait s'opérer sans qu'il soit dérogé aux dispositions de l'article 5 du décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958.

Le projet de loi qui nous est soumis prévoit en son article premier d'inclure deux articles supplémentaires au Code de l'urbanisme :

— un article 78-2 aux termes duquel un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la personne morale de droit public intéressée, peut décider le déclassement et le transfert de propriété de toute dépendance du domaine public afin de faciliter l'exécution des opérations et travaux prévus à l'article 78-1 et relevant de la compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public ;

— un article 78-3 aux termes duquel un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre de la Construction, du Ministre de l'Intérieur et, le cas échéant, du Ministre chargé de la tutelle de l'établissement public après enquête publique et consultation des assemblées délibérantes intéressées, peut décider le transfert et, s'il y a lieu, le classement dans leur domaine public, *aux collectivités locales et aux établissements publics* dans la circonscription desquels ils se trouvent classés, des équipements mobiliers ou immobiliers destinés à un service public ou à l'usage public réalisés à l'issue des opérations et travaux prévus à l'article 78-1 mais aussi à l'issue des opérations de rénovation urbaine et de lotissement.

Il est précisé que ces transferts ne peuvent concerner que des équipements appartenant à des personnes morales de droit public, ce qui exclut toute dépossession d'un particulier ou d'un organisme privé et qu'ils ont toujours lieu à titre gratuit, ce qui exonère l'attributaire de toute charge financière pouvant résulter de la mutation.

Il est évident cependant que lorsqu'une collectivité aura reçu la propriété d'un bien destiné à l'usage collectif elle devra assumer la charge de son entretien. Or il est possible qu'il s'agisse d'un bien dont les dispositions législatives actuelles ne prévoient pas que l'entretien constitue une dépense obligatoire.

C'est pour pallier cette lacune éventuelle que les articles 2 et 3 du projet prévoient d'ajouter aux dépenses obligatoires des communes (art. 2), des départements (art. 3), celles qui résultent de l'entretien des biens transférés en vertu du nouvel article 78-3 du Code de l'urbanisme.

Enfin un article 4, qui dépasse un peu le cadre des autres dispositions du projet mais découle du même esprit, prévoit la possibilité de transfert et de classement dans le domaine public des communes, des voies privées ouvertes à la circulation publique tracées et aménagées par des particuliers ou des sociétés privées lors de l'édification de grands ensembles.

Il y est précisé que le transfert d'office a lieu après enquête publique, qu'il est effectué sans indemnité et que l'acte portant transfert et qui vaut classement dans le domaine public éteint par lui-même et à sa date tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés.

Cet acte est soit un arrêté préfectoral s'il intervient à la demande de la commune et si aucun des propriétaires intéressés ne s'y est opposé, soit un décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

Il comporte approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises effectivement livrées à la circulation publique.

Examen en commission.

Votre Commission a dû, en raison de son ordre du jour surchargé et des débats en séance publique auxquels elle est intéressée, examiner ce texte avant même son vote par l'Assemblée Nationale et avec une hâte peu compatible avec un travail sérieux.

Elle a essayé cependant d'évaluer de son mieux les conséquences de ce projet dont elle a approuvé le principe.

Les articles 1, 2 et 3 concernant les transferts de personne publique à personne publique n'ont pas appelé d'observations de sa part.

Bien qu'ils représentent une nouvelle atteinte à l'autonomie des collectivités locales, celle-ci lui paraît justifiée par l'intérêt général.

En ce qui concerne l'article 4 votre Commission se montre plus réservée.

En effet, l'on conçoit bien que des voies privées ouvertes à la circulation de tous les habitants de la commune soient transférées dans le domaine public de celle-ci.

La commune doit entretenir ces voies et le maire doit pouvoir y exercer ses pouvoirs de police.

Un problème risqué de se poser cependant : celui de l'état des voies ainsi affectées au domaine public communal.

Dés exemples montrent que si, comme cela est souvent le cas, ces voies ont été insuffisamment étudiées et mal revêtues, elles représentent, car leur longueur est parfois considérable, une charge communale hors de proportions avec les services rendus.

Dans le cas où la commune prend l'initiative de demander l'affectation à son domaine de ces voies, avec l'accord des propriétaires, on peut penser qu'elle le fera en connaissance de cause

soit que les voies soient en bon état, soit, dans le cas contraire, que les frais de leur remise en état soient justifiés par un besoin d'intérêt général.

Dans le cas où la commune refuse en raison du mauvais état des voies d'assumer une charge qui aurait dû être normalement supportée par des personnes privées, il semble qu'on ne puisse pas, en toute équité, l'obliger à réparer les négligences d'autrui.

On peut craindre en effet que, forts de la loi que nous allons voter, les promoteurs privés négligent à dessein de construire des voies convenables sachant d'avance que la commune, qu'elle le veuille ou non, sera contrainte de les accepter en l'état qui sera le leur au moment de la cession.

Pour ces raisons, votre Commission vous demande de modifier le troisième alinéa de l'article 4 en stipulant que le décret en Conseil d'Etat n'interviendra qu'en cas d'opposition des propriétaires mais non de la commune qu'on ne saurait forcer, si tel est le cas, à pallier la carence des constructeurs privés.

Votre Rapporteur a enregistré avec satisfaction que l'Assemblée Nationale avait, dans une certaine mesure, partagé nos appréhensions quant à l'étendue des charges supportées par les communes puisque l'article 4 a été, en définitive, complété par un alinéa prévoyant l'octroi de subventions lorsque ces charges seront démesurées.

Il ne s'agit cependant que d'une possibilité basée sur l'article 248 du Code de l'administration communale qui prévoit que « Dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget de l'Intérieur, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur à des communes où des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

On peut alors se demander comment il sera apprécié que la charge représentée par la remise en état de voies transférées à la commune en mauvais état excède les capacités financières de celle-ci ?

On peut également craindre que l'administration de tutelle, dispensatrice des subventions se contente de demander à la commune de voter tout simplement des centimes supplémentaires.

Votre Rapporteur tenu de faire publier son rapport ne peut prendre sur lui de modifier les conclusions de la Commission et,

éventuellement, de retirer l'amendement qui vous est proposé au cas où la Commission s'estimerait cependant rassurée par l'insertion du nouvel et dernier alinéa de l'article 4.

C'est seulement lors de la séance publique et après une nouvelle réunion de la Commission que j'aurai l'honneur de vous indiquer la position définitive de celle-ci.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'accepter le projet de loi dont la teneur suit, modifié par l'amendement ci-dessous.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 4.

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

Cet acte est :

- un arrêté du préfet si la commune a formulé une demande pour le transfert des voies privées dans son domaine public et si aucun des propriétaires intéressés ne s'y est opposé ;
- un décret en Conseil d'Etat dans le cas d'opposition des propriétaires.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est ajouté au Code de l'urbanisme et de l'habitation les deux articles suivants :

« Art. 78-2. — Pour faciliter l'exécution des opérations et travaux prévus à l'article 78-1 ci-dessus et relevant de la compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, des déclassements et transferts de propriété de toute dépendance du domaine public peuvent être décidés par décret en Conseil d'Etat, après avis de la personne morale de droit public intéressée.

« Art. 78-3. — A l'issue des opérations et travaux prévus à l'article 78-1 ci-dessus ou à l'issue des opérations de rénovation urbaine ou de lotissement, les équipements mobiliers ou immobiliers destinés à un service public ou à l'usage public appartenant à l'Etat, à des collectivités locales ou à des établissements publics peuvent être, à défaut d'accord, transférés à titre gratuit aux collectivités locales et aux établissements publics dans la circonscription desquels ils se trouvent et classés, s'il y a lieu, dans leur domaine public par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre de la Construction et du Ministre de l'Intérieur et le cas échéant du Ministre chargé de la tutelle de l'établissement public après enquête publique et consultation des assemblées délibérantes intéressées. »

Art. 2.

L'article 185 du Code de l'administration communale est modifié ainsi qu'il suit :

« 19° Les dépenses résultant de l'entretien des biens autres que ceux mentionnés ci-dessus, transférés à la commune par application de l'article 78-3 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et qui auront été déclarées obligatoires par décret en Conseil d'Etat. »

« 20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 67 et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi. »

Art. 3.

L'article 61 de la loi du 10 août 1871, est complété ainsi qu'il suit :

« 13° Les dépenses résultant de l'entretien des biens, autres que ceux mentionnés ci-dessus, transférés au département par application de l'article 78-3 du Code de l'urbanisme et de l'habitation et qui auront été déclarées obligatoires par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 4.

La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique, être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées.

L'acte portant transfert vaut classement dans le domaine public et éteint par lui-même et à sa date tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés.

Cet acte est :

— un arrêté du préfet si la commune a formulé une demande pour le transfert des voies privées dans son domaine public et si aucun des propriétaires intéressés ne s'y est opposé ;

— un décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

L'acte portant classement d'office comporte également approbation d'un plan d'alignement dans lequel l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises effectivement livrées à la circulation publique.

Lorsque l'entretien des voies ainsi transférées entraînera pour la commune une charge excédant ses capacités financières, une subvention pourra lui être allouée suivant les formes de la procédure prévue à l'article 248 du Code de l'administration communale.

Art. 5.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.