

SEANCE DU MERCREDI 17 JUILLET 1985

La séance est ouverte à 10 h 10, tous les membres étant présents.

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur MARCILHACY pour rapporter sur la loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.

Monsieur MARCILHACY indique que c'est un texte long et épais mais, en réalité, plus simple, moins novateur et moins révolutionnaire qu'il a été dit et qu'il fera son rapport dans une forme peu courante.

Ayant lu le texte, il a buté sur les deux points soulevés dans la saisine et trouvé un point qui ne figurait pas dans celle-ci et qu'il soumettra au Conseil bien qu'il l'ait écarté.

Le droit de propriété a subi, depuis deux siècles, des adaptations considérables. Ces adaptations se sont faites au nom de l'intérêt général. Dans le domaine qui nous occupe, les Z.A.D. ont été le premier moment de cette évolution. Je suis personnellement "Zadé" pour un terrain hérité de mes parents. Parlant des Z.A.D., j'évoquerai avec Monsieur JOZEAU-MARIGNE la grande ombre de Monsieur Abel DURAND, lequel n'était pas un anarcho-syndicaliste et estimait que l'intérêt général commandait ce genre de limitations du droit de propriété.

Au cours des travaux parlementaires, l'évidence de cet intérêt général a permis une discussion intelligente, par moment vive, dépassant les clivages politiques.

Le Sénat, composé d'administrateurs locaux, est sensible aux méfaits sur le terrain des inconvénients du laisser-faire. Ceux-ci sont, dans certains cas, catastrophiques, notamment dans les zones non urbaines. Si la spéculation foncière a été, au XIXème Siècle, le moyen de réalisation des grosses fortunes, il y a cependant des limites à ne pas dépasser. Les limitations sont fort anciennes. La première législation à étendre le droit de propriété pur et dur a été celle du lotissement. Elle a permis d'éviter un certain nombre de catastrophes.

Les problèmes de constitutionnalité sont posés par l'article 3 de la loi et l'article 11 bis du projet devenu l'article 13 de la loi.

.../...

Nous sommes, pour la plupart, propriétaires d'un petit quelque chose. Il est toujours difficile de se dire qu'on est très tenu par ses voisins et qu'on a des devoirs envers l'avenir.

Le code civil étend le droit de propriété au sol, au sous-sol et à l'espace, mais la législation napoléonienne régleme l'usage du sous-sol et je ne parlerai pas du ridicule qu'il y aurait à vouloir empêcher un boeing de passer au-dessus de sa propriété. Le problème est celui de l'épaisseur de la croûte dont nous sommes propriétaires. Depuis un siècle et demi, le droit de propriété est une relative illusion.

La loi a été précédée par une longue consultation de l'ensemble des intéressés. Au cours de cette consultation, le Gouvernement a renoncé à pas mal de choses : la décentralisation de la déclaration d'utilité publique notamment. Le texte était destiné à harmoniser le droit avec la décentralisation. Cette loi a été adoptée après un an de débats parlementaires dont une maturation très poussée.

Sur la première question posée, la définition des "terrains à bâtir", il y a d'abord le problème des réseaux et des dessertes, problème auquel les administrateurs locaux sont des plus sensibles. Il s'agit d'assurer un service égal en eau et électricité aux différents propriétaires mais cela peut coûter extrêmement cher. Aussi, les collectivités locales ont-elles le souci de ne pas laisser bâtir n'importe où. Pour qu'il y ait planification et organisation, il faut définir des projets puis exécuter ; la définition de ce qu'il faut faire relève du législateur ; l'exécution appartient à l'autorité administrative.

La définition du "terrain à bâtir" ne peut pas résulter de l'application directe de la loi mais c'est sur le terrain que cela doit passer. Lorsque nous avons vu la législation sur les Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.), nous avons pensé à ceux qui sont placés en zones non constructibles et qui se sentent lésés. Dans la réalité des choses, ce n'est pas le cas : un terrain devient "terrain à bâtir" et il y a plus-value, ou bien il n'est pas "terrain à bâtir" et les choses restent en l'état. Il faut organiser, c'est certain ; cela conduit à des adaptations du droit de propriété. Il est certain que la qualification de "terrain à bâtir" n'est pas le fait des seules autorités locales. Il y a place pour la loi du marché et la critique par la saisine des organismes chargés de la qualification des terrains ne me paraît pas justifiée.

Je pense qu'il est préférable de s'attarder, comme le fait la saisine, sur l'article 13 de la loi, les critiques faites de l'article 3 pouvant être évoquées à n'importe quel propos.

.../...

L'article 13 de la loi impose au propriétaire qui veut diviser son bien à titre onéreux de procéder à une déclaration préalable.

Monsieur MARCILHACY donne lecture de l'article. Il s'agit de préserver des espaces naturels qui sont le bien de tous. Or, dans la pratique, les morcellements successifs dans un but de spéculation se multiplient et les détruisent. Ces morcellements peuvent-ils être soumis à autorisation ? Après réflexion, ma réponse a été qu'on ne pouvait pas considérer cette disposition comme inconstitutionnelle. La propriété comporte des choses très précises. On vous empêche de casser votre bien en petits morceaux. Il va de soi que vous y perdez. Nous revenons alors à une limitation nécessaire dont nous avons traitée tout-à-l'heure en parlant du lotissement. Voilà pourquoi je suis persuadé que la déclaration préalable est constitutionnelle.

A ce stade de mon bavardage, je vous propose de passer à la lecture du projet.

Si mon argumentation sur l'article 13 n'est pas très convaincante, il n'en demeure pas moins que si l'on cherche bien on trouvera de nombreux autres exemples de limitation du droit de propriété en vue de l'intérêt général et il est constant que vous avez admis en 1984, avec la loi sur les structures agricoles, des contraintes beaucoup plus lourdes que celles imposées par l'article 13.

Je voudrais enfin vous parler de l'article XXX du texte de loi. Ce texte renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin d'adapter un certain nombre de dispositions d'aménagement à la situation des départements d'outre-mer. Il me semble que cela revient au législateur. Toutefois, s'agissant "d'une adaptation nécessaire à l'application" de la loi, j'ai renoncé à brandir mon sabre. Il y a sans doute une légère impropiété des termes mais cela ne vaut pas une annulation. Je termine donc mon rapport. Le texte qui nous est soumis n'est pas contraire à la Constitution. A titre personnel, je considère qu'il est un exemple des adaptations que subit aujourd'hui le droit de propriété.

Monsieur le Président propose, soit une discussion générale, soit la lecture du projet de décision.

Monsieur VEDEL indique que le projet de décision le gêne car un aspect de la question a échappé au Conseil dont la matière était donnée par l'article L. 165 du code de l'urbanisme qui indique que les servitudes d'urbanisme n'ouvrent pas droit à indemnisation. La question a été traitée sous l'angle de la limitation du droit de propriété par le rapporteur et il est vrai qu'il n'y a pas de problème sérieux mais il n'en va pas de même de la non indemnisation des servitudes d'aménagement.

.../...

L. 160 S

Avant qu'intervienne l'article L. 165, le Conseil d'Etat appliquait le principe de l'égalité devant les charges publiques aux servitudes d'urbanisme. Peut-on obliger un individu à supporter un dommage sans contrepartie ? Qui supporte ces sacrifices faits dans l'intérêt général ? Ce vice n'est pas apparent dans le texte que nous examinons. Il est dans le fait que des diminutions de valeur de patrimoines très importantes sont subies par des gens sans moyens. Il faudrait revenir à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ceci étant, je ne vois pas moyen d'éviter le projet présenté par Monsieur le rapporteur car nous ne sommes pas saisis de l'article L. 165 qui ne fait que jeter une ombre déplaisante sur l'ensemble de la question.

L. 160 S

Monsieur JOZEAU-MARIGNE indique qu'il a trouvé un grand intérêt au bavardage de Monsieur MARCILHACY ; qu'il vit pratiquement les problèmes qui sont traités et qu'il n'est pas pour censurer le texte de loi mais qu'il se demande si on ne pourrait pas être plus concis et rappeler deux principes. Il faut partir de la décision de 1984 sur les structures agricoles où le Conseil a constaté l'absence de dénaturation du sens et de la portée du droit de propriété. Quant aux principes qu'il aimerait rappeler aux membres du Conseil, il s'agit d'abord de la possible confusion entre l'acte de qualification du bien, qui est un acte du législateur, et les pouvoirs du juge qui restent entiers en ce qui concerne l'indemnisation. Le nouveau texte introduit par l'article 3 confirme la pratique actuelle. Actuellement, dans toutes nos communes, la notion de base est la suivante : les communes à P.O.S. adopté après accord de l'autorité préfectorale peuvent délivrer les certificats d'urbanisme de permis de construire. S'il n'y a pas de P.O.S., le maire suit les indications de l'administration.

Le zonage a bouleversé la notion de propriété privée. Dans la nouvelle loi, le juge n'a qu'un pouvoir d'évaluation. Il ne peut qualifier "terrain à bâtir" qu'un terrain rendu constructible par les documents d'urbanisme. S'il y a eu bouleversement de la propriété, il est vrai que la nouvelle loi ne change pas cette situation et je ne fais aucune proposition.

Monsieur LECOURT s'inquiète d'une possibilité d'arbitraire de l'administration dans l'exercice des pouvoirs qu'elle reçoit de l'article 13.

Monsieur LEGATTE indique qu'au Conseil d'Etat il y a eu de nombreuses affaires de permis de construire, de protection des sites et que l'on peut indiquer à Monsieur LECOURT que toutes les questions de qualification des sols sont sous le contrôle du juge administratif. En droit, il n'y a pas d'arbitraire.

.../...

Monsieur SIMONNET remarque que le P.O.S. a un impact très important sur la valeur financière des terrains. La notion de "terrain constructible" a beaucoup évolué sous la pression des maires. Le juge judiciaire n'exigeait qu'un seul élément de qualification. Aujourd'hui, la loi exige que trois éléments soient réunis et ajoute la qualification par les documents d'urbanisme. Sur le plan juridique, nous ne sommes plus au droit romain, ni à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Dès 1789, des tensions se sont manifestées entre les droits des propriétaires et ceux de la société, celle-ci devant répartir le coût de l'expropriation. Le texte actuel ne prévoit pas d'indemnisations. Ne devrions-nous pas rappeler la nécessité de celle-ci ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime qu'il faut rappeler des principes mais souligne que la législation de l'urbanisme est extrêmement complexe et qu'en amendant le projet de décision on pourrait aller à l'encontre de dispositions législatives actuellement en vigueur.

Monsieur MARCILHACY remercie les différents intervenants. Il souligne la complexité du droit d'urbanisme et la nécessité d'apprécier ces problèmes sur le terrain, ce qui interdit au législateur de définir seul l'ensemble des paramètres du "terrain à bâtir". Sur ce plan, ce texte est un texte de raison. L'intervention du juge administratif constitue une protection.

Monsieur MARCILHACY donne lecture du projet.

* Le troisième paragraphe de la décision donne lieu à un échange, la formulation "que cet article concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété" paraissant trop abrupte à Monsieur LECOURT qui propose de s'inspirer de la décision du tribunal des conflits de 1947 pour ne pas donner l'impression que l'autorité judiciaire est écartée de la protection de la propriété.

Monsieur VEDEL est d'accord sur le terrain diplomatique mais il estime qu'au plan constitutionnel il faut distinguer la protection de la propriété immobilière qui appartient au juge judiciaire de celle de la propriété mobilière. Il faudrait faire de cette garantie judiciaire un principe fondamental des lois de la République car la garantie judiciaire n'est pas, pour l'instant, constitutionnelle.

Monsieur LECOURT regrette que les termes "autorité judiciaire" ne couvrent pas l'intervention du juge administratif.

.../...

Monsieur VEDEL estime difficile d'introduire par un ~~probit~~ dictum quelque chose sur ce point et propose l'amendement suivant : "que, quelle que soit l'importance du rôle des tribunaux judiciaires en matière de protection de la propriété, il résulte des termes de l'article 66 de la Constitution que celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété".

Monsieur MARCILHACY poursuit la lecture du projet. Celui-ci est adopté à l'unanimité et la séance est levée à 12 h 50.