

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mars 1972.
Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur la proposition de loi, ADOPTÉE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN DEUXIÈME LECTURE, relative aux associations foncières urbaines,*

Par M. PIERRE DE FÉLICE,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

A l'image de ce qui existait déjà dans la vie rurale sous la forme d'associations syndicales de propriétaires fonciers en vue de la réalisation de travaux d'intérêt collectif (loi du 21 juin 1965), la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a prévu la création d'*associations foncières urbaines* destinées à faciliter en ville le remembrement et l'utilisation de biens citadins ainsi groupés.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Bernard Talon, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1^{re} lecture : 1098, 1821 et in-8° 430 ;
2^e lecture : 1871, 2113 et in-8° 533.

Sénat : 1^{re} lecture : 311, 339 et in-8° 136 (1970-1971) ;
2^e lecture : 98 (1971-1972).

Associations syndicales. — Remembrement urbain.

Cette transposition était en elle-même justifiée, mais les difficultés à résoudre n'étaient pas de même dimension. Bien plus qu'à la campagne, en effet, des droits multiples et divers s'incorporent dans les immeubles urbains.

Il ne suffisait donc pas que la loi du 30 décembre 1967 décidât que l'arrêté préfectoral autorisant la création d'associations foncières urbaines éteindrait par lui-même les droits et servitudes sur lesdits immeubles ; que, en cas de délaissement du bien, contre une indemnité fixée, sur contestation, par le juge de l'expropriation, les créances auraient pour gage cette indemnité ; qu'en cas d'incorporation de l'immeuble dans l'ensemble immobilier créé, ces créances verraient transporter leurs droits sur les nouvelles constructions. Il était plus présomptueux encore (article 33) de laisser à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application des règles générales ainsi tracées.

Inévitablement, des retouches, que le pouvoir réglementaire n'était pas en mesure d'apporter, durent être demandées au Parlement sous la forme d'une proposition de loi déposée le 14 avril 1970 par M. Wagner sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Ce texte, voté en premier lecture par l'Assemblée Nationale le 12 juin et par le Sénat le 30 juin 1971 tendait, d'une part, à reporter les droits des créanciers sur l'indemnité due à leur débiteur en cas de délaissement de l'immeuble par celui-ci et, d'autre part, en cas d'incorporation de l'immeuble dans l'ensemble créé, à assurer une garantie non seulement aux détenteurs de droits réels, mais encore à ceux qui y détenaient des droits personnels, c'est-à-dire les locataires commerçants et les locataires ou occupants de locaux d'habitation ou professionnels.

Ce premier aménagement apparut encore insuffisant. En effet, lors du retour en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, le 14 décembre 1971, du texte modifié par le Sénat, le Gouvernement déposa lui-même deux amendements nouveaux et une troisième modification était adoptée à la demande de M. Gerbet, rapporteur de la Commission des Lois.

Ce sont les trois modifications résultant de cette nouvelle délibération dont le Sénat se trouve aujourd'hui uniquement saisi. Elles portent toutes sur l'article 28 de la loi du 30 décembre 1967.

La première modification, due à l'initiative de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, vise les *droits des locataires d'habitation et professionnels*.

Le Sénat, lors de la séance du 20 juin 1971, avait amendé le texte proposé pour donner des garanties de relogement à ces locataires en cas de transformation ou de disparition de l'immeuble dans lequel ils étaient installés. Il leur avait accordé les garanties déjà inscrites dans la *loi du 1^{er} septembre 1948* en faveur des locataires et occupants de bonne foi.

L'Assemblée Nationale, dans sa séance du 14 décembre 1971, reprit l'idée, mais elle préféra baser ce droit au relogement *sur les règles applicables en matière d'expropriation*.

Votre commission vous demande d'accepter ce changement de référence. Elle a estimé, en effet, que la garantie de relogement octroyée « quelle que soit la nature du titre d'occupation », est plus étendue que celle accordée aux seuls « locataires et occupants de bonne foi » sur la base de la *loi du 1^{er} septembre 1948*, tandis qu'elle pourra être assurée avec plus de souplesse « comme en matière d'expropriation ».

*
* *

La seconde modification suggérée par l'un des amendements gouvernementaux est relative à la *procédure de saisine du juge de l'expropriation*.

Qu'il s'agisse d'une contestation sur l'indemnité de délaissement ou sur la valeur des biens incorporés, la compétence du juge de l'expropriation reste inchangée, mais le texte nouveau impose un délai, à peine de forclusion, aux auteurs de ces réclamations.

D'une part, à défaut de recours devant le juge de l'expropriation dans les deux mois de la notification qui leur est faite de l'offre de l'association foncière urbaine, après examen d'une commission présidée par le juge de l'expropriation, les intéressés seront censés accepter les propositions qui leur ont été faites.

D'autre part, pour que ceux-ci ne soient pas pris au dépourvu par cette limite imposée à leur temps de réclamation, il est prévu que la notification qui doit leur être envoyée portera « en caractères apparents » ce délai institué à peine de forclusion.

Votre commission est d'accord sur ces nouvelles dispositions. Elle a estimé, en effet, qu'en accélérant l'examen des contestations devant le juge de l'expropriation, le texte nouveau, sans nuire aux garanties des intéressés dûment informés, facilitera l'œuvre des associations foncières urbaines.

*
* *

La troisième modification, également d'origine gouvernementale, vise le *transfert des droits réels des créanciers sur les immeubles nouvellement construits*.

D'après le texte voté par l'Assemblée Nationale, ces droits réels se différencieraient en deux catégories suivant leur origine.

Rien ne serait changé aux privilèges et hypothèques traditionnels et le droit commun ; ces droits réels seraient reportés, à leur rang, sur les nouveaux immeubles, à condition que leur signalement, par publicité, soit renouvelé dans les formes et délais qui seront fixés par décret.

Par contre, l'arrêté du préfet éteindrait purement et simplement les servitudes ainsi que les droits réels conférés aux preneurs par les baux à construction et les baux emphytéotiques. Autrement dit, les locataires qui ont construit sur le terrain du bailleur en se conformant à la loi du 16 décembre 1964 sur le bail à construction et bénéficieraient ainsi, en application de l'article 3 de ladite loi, d'un droit réel immobilier, comme ceux qui ont passé un bail emphytéotique et peuvent invoquer un même droit réel par application des articles 937 et suivants du Code rural, perdraient toute compensation à la perte de leurs droits réels légalement acquis sur ces bases particulières.

Votre commission n'a pas manifesté une hostilité de principe à cette différenciation, mais elle a craint que l'interprétation stricte du texte proposé n'atteigne injustement les détenteurs de servitudes et de droits réels résultant des baux de construction et emphytéotiques. Elle a stipulé en conséquence, par un amendement qu'elle vous propose, qu'en tout état de cause les détenteurs de ces servitudes et droits réels particuliers recevraient une indemnité pour la perte de ces droits.

*
* *

En définitive, sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose l'adoption du texte voté par l'Assemblée Nationale le 14 décembre 1971.

Mais l'enseignement à tirer de ce débat dépasse de loin l'objet limité qu'il concerne.

Il souligne l'impuissance du pouvoir exécutif lorsque le législateur n'explicite pas assez clairement les principes selon lesquels les textes qu'il vote devront être réglementairement mis en œuvre. Cette proposition atteste le remède : le retour devant le Parlement.

Il soulève aussi le problème jamais résolu de l'impuissance du pouvoir législatif lorsque, ayant voté une loi, le pouvoir réglementaire, par son inaction, en paralyse l'application. Nous espérons que la publication rapide des décrets qu'implique la présente loi apportera un démenti à cette légitime appréhension.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.	Propositions de la commission.
(Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967.)	Article premier.	Article premier.	Article premier.
* Art. 28. — Lorsque l'objet de l'association foncière urbaine porte sur des travaux spécifiés au 1° ou au 2° de l'article 24, l'association :	L'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi précitée est remplacé par les dispositions suivantes :	L'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :	Alinéa sans modification.
* a) Détermine les bâtiments ou les ouvrages dont la destruction est indispensable au remembrement ou au regroupement des parcelles ; à défaut d'accord amiable des propriétaires sur leur cession, ces bâtiments ou ouvrages font l'objet d'une expropriation dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 ;			
* b) Etablit le projet de remembrement et en saisit le préfet qui, après avoir vérifié sa compatibilité avec la réglementation de l'urbanisme, le soumet à une enquête publique.			
* Après enquête publique et, en cas d'observations formulées au cours de celle-ci, avis d'une commission présidée par le juge de l'expropriation, et dont la composition est fixée par décret, le préfet prononce les transferts et attributions de propriété.			

Texte
actuellement en vigueur.

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date les servitudes et droits personnels existant sur les immeubles qu'il concerne. Les droits des créanciers inscrits sont reportés dans le même ordre sur les parcelles ou droits indivis de propriété après remembrement et s'exercent éventuellement sur les soultes.

« La juridiction instituée à l'article 12 de l'ordonnance susvisée du 23 octobre 1958 est compétente pour statuer sur les contestations relatives à l'évaluation des parcelles remembrées ou groupées. Elle statue aussi sur les contestations soulevées à l'occasion du remembrement ou du groupement et afférentes aux privilèges, hypothèques et autres droits réels. »

Texte adopté par le Sénat
en première lecture.

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date les droits réels existant sur les immeubles qu'il concerne. Les privilèges et hypothèques sont reportés sur les immeubles ou droits indivis de propriété après remembrement ; ils conservent l'ordre qu'ils avaient antérieurement à condition d'être publiés dans les formes et les délais qui seront fixés par décret ; ils s'exercent éventuellement sur les soultes.

« L'arrêté du préfet met fin, dans les mêmes conditions, aux contrats de louage et aux droits au maintien dans les lieux dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 décembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées à l'article 8 dudit décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. Les garanties de relogement inscrites dans la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 au profit des locataires et occupants de bonne foi demeurent acquises à ceux-ci. »

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date, pour les immeubles qu'il concerne, les servitudes ainsi que les droits réels conférés aux preneurs par les baux à construction et les baux emphytéotiques. Les autres droits réels sont reportés sur les immeubles ou droits indivis de propriété après remembrement et conservent l'ordre qu'ils avaient sur les immeubles qu'ils grevaient antérieurement à condition que leur publicité soit renouvelée dans les formes et délais qui seront fixés par décret ; ils s'exercent éventuellement sur les soultes.

« L'arrêté du préfet met fin dans les mêmes conditions aux contrats de louage dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 décembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées par ce décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. En ce qui concerne les locaux d'habitation ou professionnels, quelle que soit la nature du titre d'occupation, le droit au relogement est exercé comme en matière d'expropriation. »

Propositions
de la commission.

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date, pour les immeubles qu'il concerne, les servitudes ainsi que les droits réels conférés aux preneurs par les baux à construction et les baux emphytéotiques moyennant indemnité. Les autres droits réels...

(Le reste de l'alinéa sans modification.)

Alinéa sans modification

Texte actuellement en vigueur.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale. en deuxième lecture.	Propositions de la commission.
—	—	Article premier bis (nouveau).	Article premier bis (nouveau).
		<i>L'article 28 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 est complété par les dispositions suivantes :</i>	Sans modification.
		<i>« L'avis de la commission prévue ci-dessus et la décision motivée prise, consécutivement à cet avis, par l'organe compétent de l'association foncière urbaine sont notifiés aux intéressés qui disposent d'un délai de deux mois pour saisir la juridiction.</i>	
		<i>« Faute d'avoir saisi la juridiction dans ce délai, les intéressés sont réputés avoir accepté l'évaluation des parcelles remembrées ou groupées et avoir renoncé à toutes contestations relatives aux privilèges, hypothèques et autres droits réels.</i>	
		<i>« La notification susvisée doit, à peine de nullité, contenir l'indication du délai et reproduire, en caractères apparents, les dispositions de l'alinéa précédent. »</i>	

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article premier.

Compléter *in fine* la première phrase du texte modificatif proposé pour l'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, par les mots :

« ..., moyennant indemnité ».

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.) (1)

Article A

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

Il est inséré, entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 27 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les deux nouveaux alinéas suivants :

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication au bureau des hypothèques de l'acte de délaissement, soit postérieurement à ladite publication en ce qui concerne les privilèges conservés suivant les prescriptions des articles 2108 et 2109 du Code civil, sont reportés sur l'indemnité de délaissement, compte tenu du rang de préférence qui leur est reconnu.

« Si l'indemnité fixée à l'amiable est inférieure au total des créances pour le recouvrement desquelles il a été pris inscription, les créanciers inscrits peuvent exiger que l'indemnité acceptée par leur débiteur soit soumise au juge. »

Article premier.

L'avant-dernier alinéa de l'article 28 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'arrêté du préfet éteint par lui-même et à sa date, pour les immeubles qu'il concerne, les servitudes ainsi que les droits réels conférés aux preneurs par les baux à construction et les baux emphytéotiques. Les autres droits réels sont reportés sur les immeubles ou droits indivis de propriété après remembrement et conservent l'ordre qu'ils avaient sur les immeubles qu'ils grevaient antérieurement à condition que leur publicité soit renouvelée dans les formes et délais qui seront fixés par décret ; ils s'exercent éventuellement sur les soultes.

(1) Les articles pour lesquels l'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté un texte identique figurent en petits caractères dans le dispositif. Ils ne sont rappelés que pour mémoire et ne peuvent plus être remis en cause (art. 42 du règlement).

« L'arrêté du préfet met fin dans les mêmes conditions aux contrats de louage dont ces immeubles étaient l'objet. Si le bail éteint était soumis aux dispositions du décret n° 53-960 du 30 décembre 1953, l'association foncière urbaine devra au preneur une indemnité calculée selon les règles fixées par ce décret, à moins qu'elle ne préfère lui offrir le bail d'un local équivalent à celui dont la jouissance lui a été retirée. En ce qui concerne les locaux d'habitation ou professionnels, quelle que soit la nature du titre d'occupation, le droit au relogement est exercé comme en matière d'expropriation. »

Article premier *bis* (nouveau).

L'article 28 de la loi n° 67-1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967 est complété par les dispositions suivantes :

« L'avis de la commission prévue ci-dessus et la décision motivée prise, consécutivement à cet avis, par l'organe compétent de l'association foncière urbaine sont notifiés aux intéressés qui disposent d'un délai de deux mois pour saisir la juridiction.

« Faute d'avoir saisi la juridiction dans ce délai, les intéressés sont réputés avoir accepté l'évaluation des parcelles remembrées ou groupées et avoir renoncé à toutes contestations relatives aux privilèges, hypothèques et autres droits réels.

« La notification susvisée doit, à peine de nullité, contenir l'indication du délai et reproduire, en caractères apparents, les dispositions de l'alinéa précédent. »

Art. 2.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

La seconde phrase de l'article 33 de la loi précitée est remplacée par les dispositions suivantes :

« Les associations syndicales constituées en application de ces articles continueront à être régies par leurs dispositions jusqu'à l'achèvement des travaux pour l'exécution desquels elles ont été constituées. Toutefois, elles peuvent décider de se placer sous l'empire des dispositions des articles 23 à 32 de la présente loi. La décision est prise dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 21 juin 1865 ; son entrée en vigueur est subordonnée à la modification des statuts. »

Art. 3.

(Adopté conforme par les deux Assemblées.)

I. — Les actes, pièces et écrits relatifs à la réalisation de remembrements opérés par les associations foncières urbaines en vertu de l'article 24-1° de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 ou par les associations syndicales constituées en application des articles 73 à 76 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, sont exonérés de droits de timbre et d'enregistrement à la condition de se référer expressément à ces textes.

Lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de l'article 257-7° du Code général des impôts, les opérations de remembrement définies à l'alinéa précédent sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

II. — Les dispositions des articles 150 *ter* et 150 *quater* du Code général des impôts ne sont pas applicables aux opérations visées au I. En cas de cession à titre onéreux ou d'expropriation d'un terrain attribué à un propriétaire à l'issue du remembrement, la plus-value imposable est déterminée dans les conditions prévues à l'article 150 *ter* - II - 2 *bis* du Code général des impôts.