

CHAPITRE I : L'INFLEXION DANS L'ELABORATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES

+++++

D'AMENAGEMENT DU SOL

+++++

Il s'agit avant tout de dégager les objectifs poursuivis par le législateur et les autorités locales face au problème foncier, et plus concrètement face au problème de qualification du terrain à bâtir.

Reprenons les deux stades d'élaboration des instruments juridiques d'aménagement :

- la planification du territoire correspondant au Chapitre 1 du Titre 1 (Section I)
- et l'utilisation du sol par les pouvoirs publics examinée au Chapitre 2 du Titre 1 (Section II).

SECTION I - INFLEXION DANS LA PLANIFICATION URBAINE -

La loi du 7 Janvier 1983 modifiée et complétée par celle du 22 Juillet 1983, relative à la nouvelle répartition des responsabilités entre les différents acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme a bouleversé la planification urbaine qui devient une oeuvre volontaire avec pour échelon de base le niveau communal (1). Toutefois, "du passé, il n'est pas fait table rase"(2).

Par conséquent, les collectivités locales ont des pouvoirs étendus pour déterminer leur propre politique foncière (§1) et intervenir dans la définition du terrain à bâtir. Mais l'Etat, non complètement démuné de ses responsabilités (§2), mène son action foncière, quitte à mettre en échec la politique locale, en raison d'intérêts supérieurs modifiant ainsi la définition "objective" du terrain à bâtir.

§1 - LES NOUVELLES RESPONSABILITES DE LA COMMUNE -

Point de départ de ces responsabilités, le nouvel article L.110 C.Urb. (3) énonce les principes généraux destinés à servir de cadre à la future politique d'urbanisme dont la

(1)H.CHARLES La nouvelle planification urbaine R.D.I. n°spécial Juin 1984 p.23, 29-30

(2)F.MODERNE L'avenir des S.D. et des P.O.S.: les conséquences sur la planification urbaine, Colloque Toulouse 14 et 15/09/1983, D.& Ville 1983 n°16 p.33

(3)Art.L.110 C.Urb.(art.35 L.07/01/1983): "Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages* et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation d'espace".

*art.22.I L.n°87-565 du 22/07/1987 (J.O.23/07/1987 J.C.P.(N)1987 III 60459) a ajouté les mots suivants : "ainsi que la sécurité et la salubrité publiques" donnant une nouvelle dimension à la future politique d'urbanisme de la commune. Les documents d'urbanisme vont donc prendre en considération l'existence des risques naturels (v.à ce sujet Circul.M.Equip.20/06/1988 J.C.P.(N)1988 Prat.687).

commune est responsable (4). D'où l'influence de cette dernière sur le subjectivisme du terrain à bâtir (5). Encore faut-il nuancer (6) car :

° pour les schémas directeurs, c'est le groupement de communes (établissement public) qui est à la base de cette politique (art.L.122-1-1 C.Urb)(A) (7);

° pour les plans d'occupation des sols, c'est la commune qui l'élabore (B).

Aussi allons-nous examiner le subjectivisme de ladite notion à travers ces deux documents.

A - LE TERRAIN A BATIR ET LES SCHEMAS DIRECTEURS - (S.D.)

Ici, l'aspect subjectif de la notion se révèle dans le contenu (1°) et la portée des schémas directeurs (2°).

1° - Le contenu des S.D. -

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) devenus "schémas directeurs" (ce qui prouve leur impact aussi bien sur l'espace rural que sur l'espace urbanisé ou promis à l'urbanisation) fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires concernés, compte tenu de l'équilibre à préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels (8). "Ils déterminent ... la destination générale des sols... le tracé des grands équipements d'infrastructure..., ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation". (art.L.122-1 a11 et 3 et R.122-1)(9).

Les schémas directeurs adoptent plutôt une attitude restrictive à l'égard des terrains à bâtir, même si ces derniers remplissent les critères objectifs du Titre 1. Néanmoins il s'agit d'un subjectivisme encadré car le S.D. devra être compatible ou prendre en considération certaines normes édictées par les pouvoirs publics (10), à savoir :

- les lois d'aménagement et d'urbanisme (art.L.111-1-1 aller) qui protègent et mettent en valeur le patrimoine ;

(4) Comment.L.n°83-8 du 07/01/1983 modifiée par L.n°83-663 du 22/07/1983 par la Direction de l'Urbanisme et des Paysages (D.U.P.) J.C.P.(N)1983 Prat.8857 p.653

(5) pour date de transfert D.23/12/1983, comment.circul.M.Urb et Log n°83-71 du 21/01/1983 J.C.P.(N)1983 Prat.8845 p.633-635

(6) H.CHARLES cité supra réf.n°1 p.29

(7) D.n°86-984 du 19/08/1986 modifiant certaines dispositions du C.Urb. et relatif notamment à des dispositions spéciales à certaines parties du territoire (J.O.27/08/1986 - J.C.P.(N)1986 III 59167) commenté par circul.n°87-23 du 25/02/1987 B.O.M.E.L.A.T.T 10/03/1987 - J.C.P.(N) 1987 Prat.118 p.215-216 :art.2,3,3-I,3-II,4 dudit décret instaurent des dispositions spéciales d'élaboration du S.D. ou S.S et P.O.S. en I.D.F.(intervention du Comm.de la Répu. R.141-3 et 4 pour S.D. et Conseil d'arrond. R.141-5 et 6 pour P.O.S. Paris, Marseille, Lyon ou communes issues d'une fusion.

(8) S.PERIGNON Urbanisme & Décentralisation CRIDON études et doc.N°5-6 1/15 Mars 1984 p.62

(9) CATHÉLINEAU & VIGUIER technique du D. de l'Urb Prat.Not. ed.Litec 1984 p.41 et suiv.

(10) P.GALAN Les schémas directeurs après la décentralisation J.C.P.(N)1984 doct.p.209 sp.211

- l'article L.120-10 selon lequel les documents d'urbanisme doivent tenir compte du nécessaire équilibre entre la protection des espaces et l'aménagement. Or cette protection ne va pas nécessairement dans le sens d'une production de terrains à bâtir;
- les prescriptions nationales ou particulières établies par décret et appelées à remplacer les directives d'aménagement national (D.A.N.) à partir du 1er Octobre 1985;
- les schémas de mise en valeur de la mer, autre forme de protection de l'environnement face à la spéculation foncière;
- le schéma d'aménagement de la Corse (art.9 de la loi n°82-659 du 30/07/1982)
- les projets d'intérêt général de l'article L.121-12 (art.47 de la loi du 07/01/1983) c'est-à-dire : tout projet de travaux ou de protection ayant un caractère d'utilité publique et destiné à la réalisation d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations défavorisées, à la protection du patrimoine naturel et culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural. Certains de leurs objectifs semblent antinomiques avec l'idée de terrain à bâtir !(11)
- les chartes intercommunales (art.L.122-1) de développement et d'aménagement, documents de planification au moyen desquels les communes dressent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants et précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics (art.29 Loi 07/01/1983).

Toutes ces normes supérieures constituent autant d'obstacles à la notion de terrain à bâtir, car elles visent surtout à combattre la spéculation foncière* qui, aux yeux des particuliers, est un révélateur idéal desdits terrains (v.supra p.141). Or, à trop vouloir décourager la construction, les collectivités locales risquent de se priver de ressources financières (T.L.E.,C.O.S. ou P.L.D.) nécessaires à leur propre politique de l'habitat.

Subjectivisme encadré, certes; mais également à effet variable selon les destinataires du S.D.

2° - La portée juridique des S.D. -

A l'égard de l'administration (a) et des administrés (b), les textes relatifs à la décentralisation (Lois du 7 janvier 1983, du 22 Juillet 1983 et Décret n°83-812 du 9 septembre

(11)Circul.27/06/1985 relative à l'application des dispositions du C.Urb.relatives aux P.I.G. en mat.de doc.d'urb.(S.D. & P.O.S.)J.O.03/08/1985 - J.C.P.(N)1985 III 57527 p.260 et s. pour une définition plus détaillée des P.I.G.

*N.B. : la L.n°87-565 du 22/07/1987, citée supra réf.n°3, en modifiant les art.L.120-10(art.22.II), L.122-1(art.22.III) apporte une nouvelle justification à la définition restrictive du terrain à bâtir par ces normes supérieures : la protection contre les risques naturels prévisibles et les risques technologiques.

1983) conservent les principes antérieurs .

a - Les effets des S.D. à l'égard de l'administration -

Selon l'article L.122-1 nouveau (art.41 L.07/01/1983) "les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés ...(Ils) prennent en compte les programmes de l'état ainsi que ceux des collectivités locales et des établissements publics ... Ils les orientent et les harmonisent pour l'organisation de l'espace... Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions".

Les schémas directeurs respectent les normes supérieures mais s'imposent à d'autres dispositions. D'ailleurs, le nouvel article R.122-27 (Décret du 09/09/1983) reprend, sur la relation de compatibilité, les précisions de l'article R.122-20 ancien (12).

Ainsi, quand l'administration établit un P.O.S., doit-elle respecter le schéma directeur (13) afin d'obtenir une action foncière uniforme; ce qui ne sera pas sans effets sur la notion de terrain à bâtir. Que se passe-t-il alors quand les documents d'urbanisme ne sont pas approuvés dans l'ordre ? (schéma d'abord, P.O.S. ensuite). La non-obligation d'antériorité du schéma à l'égard du P.O.S.(circulaire du 4 décembre 1969 prise en application du décret du 28 Mai 1969 (14)) conduit à faire deux observations :

- le P.O.S. entré en vigueur avant le schéma n'a pas à respecter ce document, celui-ci est encore dans une phase préparatoire (15). Le subjectivisme du S.D. serait relatif puisque le P.O.S., document de base de l'urbanisme donnant les critères objectifs du terrain à bâtir lui est antérieur.

- en revanche, l'entrée en vigueur de ce schéma contraint les pouvoirs publics à faire respecter l'obligation de compatibilité prévue par les textes entre ce document et le P.O.S. pour le rendre compatible avec les dispositions du schéma, la délimitation des espaces prévus par celui-ci pouvant ne pas être celle retenue par les plans approuvés antérieurement (16).

Certes, le P.O.S. reste le document de base du terrain à bâtir. Mais selon que le subjectivisme du groupe communal, qui lui est antérieur, opte pour une protection renforcée

(12) Art.R.122-27 C.Urb (D.09/09/1983) : "Doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur et, s'il en existe, du schéma de secteur :

- a) les plans d'occupation des sols ;
- b) la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté;
- c) les projets d'acquisition foncière des collectivités publiques, des établissements publics ou de leurs concessionnaires;
- d) les grands travaux d'équipement".

(13) obligation reprise dans R.M.àQ.E. du 02/06/1982 J.O.SEN 03/06/1982 p.2500

(14) Circul.n°69-122 du 04/12/1969 relative à l'application du D.28/05/1969 (J.O.25/01/1970) qui "n'assigne aucun délai pour la réalisation des programmes ..."

(15) C.E.06/06/1980 Dame CARTOTTO Rec.Leb.Tables p.928

(16) C.E.19/02/1982 Cts de PANISSE-PASSIS, Cne de VILLENEUVE-LOUBET, La Colle-sur-Loup, St Paul de Vence et Nice D.1982 p.519 obs.CHARLES

de l'espace ou un aménagement croissant, la zone urbaine ou à urbaniser, dont dépend cette qualification, sera alors plus ou moins étendue.

Pourtant, cette décentralisation du subjectivisme a entraîné un blocage total de la situation. Ne pouvant plus modifier les S.D. déjà existants, les collectivités locales se trouvaient dans la quasi-impossibilité d'adapter leur P.O.S. (donc la définition du terrain à bâtir) aux nouveaux impératifs de l'urbanisme.

Aussi le législateur (Loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 art.26-II) a-t-il été contraint d'intervenir (17). Hormis le réaménagement de la procédure de modification des S.D. (élaboration conjointe et approbation par l'Etat; demande d'une commune du fait de son incompatibilité avec un P.O.S. en cours d'élaboration ou pour l'un des motifs de l'article L. 122-1-4 aller)(art.L.122-5 nouveau), il prévoit l'application par anticipation d'un schéma en cours de modification (art.L.122-6 nouveau) pourvu que ce subjectivisme "modifié" ne compromette pas la réalisation d'un projet d'intérêt général (art.L.121-12) ou l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme (art.L.111-1-1). On assiste donc à un retour en force de l'Etat (contrairement au voeu du législateur de 1983) puisque l'application anticipée du subjectivisme modifié sera décidée par le commissaire de la République, après avis de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou des personnes publiques qui élaborent conjointement ledit schéma (art.R.122-28)(18).

A l'égard des administrés, le subjectivisme du S.D. peut se révéler encore plus indirect.

b - Les effets des S.D. à l'égard des administrés -

Contrairement aux P.O.S., ils semblent ne pas avoir d'effet juridique particulier auprès des administrés. En effet, lors de la discussion du projet de loi d'orientation foncière en 1967, on leur avait reproché d'être des documents hétérogènes (cartes, rapports) de nature prévisionnelle (horizon 20,30 ans) avec un caractère imprécis (orientations, options fondamentales, échelle de 1/50 000ème...).

Or, cette inopposabilité à l'égard des tiers ne réduit pas vraiment la portée du subjectivisme de la notion de terrain à bâtir : bien que les objectifs des S.D. n'interviennent qu'au second degré sur la vie des administrés, par le biais de la compatibilité des

(17) A.LAZAN Les nouveaux instruments de l'aménagement urbain A.J.D.A.20/01/1986 Doct.p.17 -S.
PERIGNON Modifications récentes du droit de l'urbanisme Rep.Not.Def.1987 I art.33930 p.527-529

(18) art.R.122-28 issu du D.n°86-669 18/03/1986 J.O.20/03/1986 - G.P.9/10 Avril 1986 Leg. p.349

documents d'urbanisme (P.O.S.) avec ces derniers, le P.O.S. qui ne respecte pas les dispositions d'un schéma directeur antérieur devra être modifié.

De plus, l'évolution récente du droit positif infléchit nettement cette approche juridique.

α) La jurisprudence -

Depuis quelques années, les administrés peuvent présenter devant le juge administratif un recours fondé sur l'incompatibilité de la décision attaquée avec les dispositions d'un schéma (19). La zone urbaine du P.O.S., où se localisent "objectivement" les terrains à bâtir, sera annulée si elle ne répond pas à la politique foncière du schéma directeur, ou plus exactement, si elle présente des différences substantielles avec celui-ci (20). Le subjectif s'impose ainsi à l'ensemble des normes d'urbanisme utiles à la qualification desdits terrains.

Bien que critiquée par une partie de la doctrine (21), cette jurisprudence fut ultérieurement consacrée par le Conseil d'Etat (22) dont l'arrêt du 17 décembre 1982 (23) a posé les limites de la compatibilité ("subjectivisme" du terrain à bâtir) en prononçant l'annulation partielle d'un P.O.S. jugé incompatible avec les dispositions du schéma d'urbanisme au sujet de la création d'une zone urbaine, alors que le schéma d'agglomération de Châteauroux ne prévoyait pas d'urbanisation des territoires concernés et comportait un certain nombre de zones à vocation industrielle dominante.

Cette décision caractérise le subjectivisme du terrain à bâtir comme étant :

- le résultat d'une certaine harmonisation des choix faits au niveau communal et intercommunal par le biais de la compatibilité exigée en vue d'assurer la cohérence des documents d'urbanisme;

- avec toutefois, une échelle de valeurs dans ces choix puisque le subjectivisme du S.D. prime celui du P.O.S. par la non remise en cause des opérations fondamentales du premier ou du moins de la destination des sols qu'il prévoit ;

(19) C.E. Ass. 22/02/1974 ADAM Rec. Leb. 1974 p. 145; A.J.D.A. 1974 p. 212; D. 1974 p. 430 n. GILLI

(20) la compatibilité = notion complètement distincte de la conformité selon les conclusions du comm. du gouv. GENTOT auxquelles s'est rallié le Conseil d'Etat v. égal. W. COULET La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme A.J.D.A. 1976 p. 291

(21) WALINE Rev. D. Pub. 1974 p. 1784

(22) C.E. 22/10/1975 Asso des riverains de la R.N. 158 entre Le Mans et Mulanne Rec. Leb. 1975 p. 257 - C.E. 23/03/1979 Cne de Bouchemaine Rec. Leb. 1979 p. 127 concl. LABETOUILLE; J.C.P. 1979 II 19171 n. BOUYSSOU; A.J.D.A. 1979 p. 95 : la réalisation d'un grand ouvrage public (voie rapide prévue au SDAU) passe avant la Z.N.D. du P.O.S. L'intérêt public peut aller au-delà de toute perspective de spéculation foncière.

Il faut dire que le passage d'un grand nombre de véhicules sur une voie rapide ne suscite guère la construction à proximité, donc la recherche de terrains à bâtir !

(23) C.E. Sect. 17/12/1982 Chambre d'Agri de l'Indre req. n° 38517 concl. GENEVOIS; A.J.D.A. Mars 1983 p. 178 et suiv.; J.C.P. 1983 II 20017 n. J. MORAND-DEVILLER
égal. CATHELINÉAU & VIGUIER op. cit. supra réf. n° 9 p. 48

- et dont la sanction est, grâce à cet arrêt qui admet pour la première fois le moyen tiré de l'incompatibilité, un recours contentieux ouvert aux communes, aux établissements publics, mais aussi aux particuliers (en raison des effets indirects "différés" selon l'expression de M. GENEVOIS sur les droits fonciers).

Donc à partir de la cohérence des sources de "subjectivisme" seront déterminés les critères objectifs du terrain à bâtir issus des documents d'urbanisme.

Néanmoins, cette jurisprudence se limite aux recours formés contre les décisions relatives aux opérations et projets visés à l'article R.122-27. Le permis de construire n'est pas apprécié par référence aux dispositions des schémas (24) alors qu'il donne une définition au second degré du terrain à bâtir en utilisant des critères objectifs. Mais on ne peut en déduire pour autant que le subjectivisme n'a pas de prise sur lui.

Voyons maintenant la position de la doctrine.

β) La doctrine -

En 1967, lors de l'adoption de la loi d'orientation foncière, les schémas n'étaient pas opposables aux particuliers. Aujourd'hui, deux analyses partagent les auteurs :

* Les schémas restent inopposables aux particuliers en raison des motifs invoqués au moment du débat parlementaire sur ladite loi (25), créant un subjectivisme du terrain à bâtir au second degré puisque le P.O.S. doit être compatible au S.D.

* en revanche, pour M. le Doyen SAVY (26), l'opposabilité des schémas aux particuliers n'est plus nécessairement contestée. D'où un subjectivisme au premier degré, dont le P.O.S. ne serait que l'application pratique.

En fait, il s'agit de distinguer entre une opposabilité directe et une opposabilité indirecte des schémas (27). Personne ne conteste véritablement l'opposabilité indirecte, médiate du subjectivisme des schémas ("par P.O.S. interposé") à l'égard des administrés puisque les décisions administratives les concernant doivent être compatibles avec leurs dispositions (28). Or, ces effets indirects permettent aux particuliers de former un recours fondé sur la non-compatibilité avec le schéma de décisions relatives à des opérations et des projets prévus

(24) C.E. 07/03/1977 DOMAT A.J.D.A. 1977 p.447 n.DAVAN

(25) Comm. du gouv. GENEVOIS ss C.E. 29/01/1982 Cne de Contès et Dalbéra J.C.P.(G) 1982 II 19863; égal F. BOUYSSOU ss C.E. 02/03/1977 DOMAT D.&Ville 1977 n°4 p.279 ; C.E. 25/07/1985 Cne de Maisons-Laffitte comment. P. HOCREITERE R.F.D.A. 1986 n°2 Urb. et Env. juris p.252 et suiv.

(26) R. SAVY D. de l'Urb. Thémis 1981 P.U.F. p.84-85; v. position plus nuancée in CRISTINI D. de l'Urbanisme ed Economica 1985 p.83

(27) CATHELINÉAU & VIGUIER op.cité supra réf.n°9 et n°23 p.49

(28) de LAUBADERE, Traité de D.A. t.II L.G.D.J. 6ème ed. 1975 p.430; égal C.E. 18/05/1988 req.n° 55.881 MOREELS et autres Le M.T.P.n°4421 19/08/1988 p.27: illégalité du permis de construire pour non respect par le P.O.S. de la règle de compatibilité avec le S.D.

par le Code de l'Urbanisme (P.O.S.; grands équipements)(29).

A ces effets, s'en ajoutent d'autres qui, par exception au droit positif actuel, agissent directement sur les administrés au travers de leurs demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire) qui, pourtant, donnent leur propre définition du terrain à bâtir (30).

A la lumière de tous ces éléments, qu'en est-il dans les faits ? En 1976, selon MM. MARINI & REMOND (31), le S.D.A.U. utile à l'évolution des phénomènes urbains, était insuffisant pour mener une politique urbaine volontaire. Les conditions d'élaboration, où le rôle des responsables locaux n'était qu'indirect et l'incertitude qui affectait ses effets, ne permettaient pas a fortiori d'en faire le document de synthèse nécessaire à une politique foncière nominative.

Même en 1983, le S.D. reste une oeuvre collective dont les intentions peuvent nuire au territoire d'une des communes concernées. D'où le retrait prévu à l'article L.122-1-3 C.Urb. Mais l'intervention des élus locaux de la commission de conciliation implique des aspects de politique politicienne dont le droit de l'urbanisme se serait bien passé (32). De plus, outre la lourdeur de cette procédure (délibération du conseil municipal, avis du commissaire de la république dans les 15 jours, modification dans les 6 mois de l'établissement public ayant rédigé le projet ...), le P.O.S. de la commune réfractaire ne sera rendu opposable aux tiers qu'après vérification par le représentant de l'Etat de sa compatibilité avec la réalisation d'un schéma directeur et l'utilisation des sols des communes voisines (art.L.123-3-2 résultant de l'art.99 de L.du 22/07/1983). Donc le subjectivisme de groupe prédomine sur celui de l'autorité individuelle et par là-même s'impose aux critères objectifs dégagés au Titre 1.

Contrairement à ce qu'affirmaient MM. MARINI & REMOND, les schémas directeurs deviennent les éléments de base du subjectivisme des documents d'urbanisme à partir desquels sont déterminés les terrains à bâtir.

Voyons le cas du P.O.S. où la commune elle-même peut avoir à changer les données du problème de détermination desdits terrains.

(29)v.art.R.122-20 ancien; R.122-27 nouveau et C.E.Ass.22/02/1974 ADAM Rec.Leb.1974 p.145

(30)v.effets directs des S.D. des agglomérations nouvelles (art.R.111-15 et R.122-15 nouveaux). R.M. à Q.E. 02/06/1982 J.O.SEN 03/06/1982 p.2500

(31) MARINI & REMOND Spéculation et Politique Foncières Collect.Adm.Nouvelle ed.BERGER LEVRAULT 1976 p.230 et suiv.

(32)H. PERINET-MARQUET le pouvoir des communes dans le choix des règles d'urbanisme régissant leur territoire (depuis les lois du 7 janv. et 22 juil.1983 et les Décrets du 09/09/1983) J.C.P.(N)1984 doct.p.172

B - LE TERRAIN A BATIR ET LE P.O.S. -

La planification urbaine constitue l'un des moyens privilégiés par lesquels notre société cherche à contrôler et modeler sa projection spatiale (33); comme le prouvent ces chiffres : au 1er juillet 1984, 13 000 communes et 48 millions d'habitants étaient concernés par un P.O.S. déjà opposable aux tiers pour près de 9 000 communes et 40 millions de français.

Notamment, elle règle les conflits liés à l'utilisation de l'espace, gère les régimes d'autorisation d'occuper le sol selon un plan d'ensemble et caractérise une finalité acceptée par la collectivité et non "au coup par coup". Et la notion de terrain à bâtir se rattache étroitement à cette planification, sur le plan objectif et subjectif, puisque selon l'article R.123-18 nouveau et la jurisprudence du Conseil d'Etat (34), le P.O.S. est considéré moins comme un constat du niveau d'équipement des terrains (critère objectif) que comme un choix volontaire des collectivités locales pour l'affectation du sol (critère subjectif)(35).

Par conséquent, le subjectivisme du terrain à bâtir intervient lors de l'élaboration et de la mise en révision du P.O.S.(1°) ainsi que dans son contenu (2°).

1° - L'élaboration et la mise en révision du P.O.S. -

a - L'élaboration du P.O.S. -

Avec la décentralisation, le P.O.S. devient l'affaire de la commune, la délibération du conseil municipal constituant le point de départ de son établissement et entraînant l'application de mesures de sauvegarde dans les conditions prévues au 1er alinéa inchangé de l'article L.123-5 (sursis à statuer) (36).

La commune est donc à l'origine du subjectivisme du terrain à bâtir puisqu'en premier lieu, elle détermine les objectifs d'aménagement souhaités pour son territoire, qu'ensuite elle définit son périmètre d'intervention, le tout au moyen de prescriptions les

(33)S.PERIGNON Planification urbaine et sécurité juridique J.C.P.(N)1984 Prat.9201 p.587 - et v.à titre d'ex. la région Poitou-Charentes où 354 cnes sont intéressées par un P.O.S. opposable (1/3 du territ,2/3 de pop) pour les zones soumises à la plus forte pression à l'urbanisation(littoral charentais, agglo.,villes principales) pour organiser le développement et l'équip. de ces zones et protéger les sites sensibles et l'environnement (J.BRUA direct.régional de l'équip. Le C.P. n°74-24/30 dec.1984 p.22).

(34)C.E. 06/06/1980 Dame CARTOTTO Rec.Leb.Tables 1980 p.928; C.E.04/07/1980 Sté ENGREVAL Rec.Leb.1980 p.987 - toutefois la crédibilité du P.O.S. est gravement atteinte puisque C.E.05/11/1984 Asso."S.O.S. Bd de Strasbourg"(Rec.Leb.p.351) estime que l'art.L.421-5 permet de refuser une autorisation en raison de l'incapacité de la cne d'indiquer ds quels délais seront réalisés les divers réseaux publics - v.S.PERIGNON cité supra réf.n°17 p.529-530

(35)F.BANDARIN 40 ans de politique foncière - Italie, Etudes Foncières n°26-Mars 1985 p.40: la solution n'est pas nouvelle.Déjà ds la loi italienne n°10 de 1977 (Leggi Bucalossi 28 gennaio) les cnes(au-dessus d'une certaine taille de pop)doivent approuver un"programme d'exécution"qui couvre plusieurs années(P.P.A. ou Programm. Plurienale di Attuazione)et qui constitue le passage des choix stratégiques du plan d'urb.directeur(Le Piano Regolatore Generale) à sa réalisation par phases temporelles.

(36)comment.L.n°83-8 du 07/01/1983 modifiée par L.n°83-663 du 22/07/1983 par D.U.P. J.C.P.(N) 1983 Prat.8857 p.653 et suiv. sp.p.668

mieux adaptées (37).

Déjà avant 1983, une réponse ministérielle (38) prévoyait cette responsabilité communale et un "nécessaire équilibre entre des objectifs peu aisément conciliables : les objectifs d'aménagement et de développement", allant contre l'idée de terrains à bâtir tous azimuts.

Or, vu l'importance des problèmes à résoudre, des enjeux et intérêts contradictoires des conflits à surmonter et à arbitrer (39), la commune, maître d'oeuvre de la planification et de la relativité de la notion, se voit associer deux catégories de partenaires :

° un associé obligé et privilégié : l'Etat qui intervient dans l'élaboration du P.O.S. à un double titre :

- en défendant les intérêts dont il a la charge ou dont il est le garant, à savoir : les normes supérieures examinées dans l'étude du S.D. (v. supra p.144-145) et les orientations du schéma directeur ou de secteur, s'il en existe un, approuvé antérieurement au P.O.S. S'affrontent ainsi :

* le subjectivisme local du P.O.S. définissant lui-même le terrain à

bâtir à l'aide de critères objectifs (v. supra Titre 1) et subjectifs (étude en cours);

* et le subjectivisme national ou de certaines normes supérieures modifiant à la fois les critères objectifs et subjectifs du terrain à bâtir, issus du P.O.S.

- en donnant son avis sur le P.O.S. en cours d'élaboration et en avertissant à tout moment la commune qu'il exercera a posteriori son contrôle de (la) légalité (v. infra Chap.2).

° des associés invités et volontaires : les collectivités locales supérieures (département, région) et les chambres professionnelles (agriculture, métiers, commerce). Mais la loi du 7 Janvier 1983 (Titres I et II) prévoit deux principes fondamentaux, dont le respect de la liberté des collectivités publiques (40) par l'interdiction des "tutelles gigognes" d'une collectivité publique sur une autre et par la non-obligation en matière de coopération inter-

(37) Circul. 11/05/1984 relative à la présentation des règlements et doc. graphiques des P.O.S. et à la légende des différentes servitudes d'utilité publique figurant sur la liste annexée à l'art. R.126-1 C.Urb. J.O.N.C. 17/07/1984 J.C.P.(N) 1984 III 55953 p.231 - égal. Rapport de présentation prévu à art. R.123-17 C.Urb. (D.n°83-813 du 09/09/1983) contenant une analyse précise et détaillée de l'état initial du site et de l'envir. devenu depuis un arrêt de principe : C.E. 22/11/1985 M.Urb., Log. & Transports c/DANIAU (Rec. Leb. p.342 A.J.D.A. 1985.732 chr. S.HUBAC & M. AZIBERT), une composante essentielle du P.O.S. pour informer le public des préoccupations d'environn. - v. égal. Y.JEGOUZO R.F.D.A.n°4 Mars-Avril 1988 p.327 et s. v. égal. Y.DAUGE Une nouvelle démarche pour l'aménagement urbain Interview Le M.T.P.n°20/18 Mai 1984 p.65 et s.

(38) R.M. à Q.E. n°1970 J.O.SEN. 21/05/1981 p.708

(39) H.CHARLES cité supra réf.n°1 p.37-40

(40) La décentralisation 2ans après, 2mars 1982-2mars 1984, Le M.T.P.n°9/02 Mars 1984 p.47 et s.

communale. Néanmoins, des analystes craignent ou refusent ce monopole communal (41). Alors que pour d'autres, les maires n'auront pas toujours les moyens (financiers ou autres) d'assumer leur "politique" parce qu'ils seront "submergés d'une marée blanche de textes, lois, décrets et réglementations"(42) et que "la décentralisation intervient au plus mauvais moment sur le plan des finances publiques dans un environnement économique lui-même très défavorable" (43). Les communes auront peut-être tout intérêt à favoriser la production de terrains à bâtir en raison des ressources financières qu'ils leur procureront (P.L.D., C.O.S., T.L.E. etc...).

En dehors de ces partenaires, le maire peut, pour se faire une idée plus exacte des orientations "subjectives" à prendre, consulter certaines personnes (présidents d'association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme, établissements publics de coopération intercommunale, système de l'enquête publique(44) et certains professionnels (notaires, agriculteurs, associations non agréées, constructeurs sociaux etc...)).

Enfin, bien que les communes ne soient pas obligées d'élaborer le P.O.S. (art. R.123-1 nouveau), la règle de la constructibilité limitée (art.L.111-1-2) les incite à entrer dans ce système (v.supra p.30-31). Dans ce cas, deux obligations s'imposent (45):

- le P.O.S. est un moyen exclusif de planification locale pour unifier les techniques applicables sur tout le territoire. Que ce soit pour les critères objectifs ou les critères subjectifs du terrain à bâtir, on se référera à ce document centralisateur d'informations;
- le subjectivisme local doit plier devant le subjectivisme national. Grâce à l'article L.110, l'Etat fait prévaloir certains intérêts supérieurs dans les cas sensibles et définis par la loi : un P.O.S. communal empêchant le passage du T.G.V. ou d'une autoroute, par exemple. Mais ceci ira à l'encontre de la création d'une zone urbaine ou d'urbanisation future, ne serait-ce que pour les nuisances créées par ces équipements publics !

En définitive, la production de terrains à bâtir dépend certes d'un subjectivisme local, mais encadré sur le plan national. De plus, ce subjectivisme évoluera en même temps que son support juridique, ajoutant à l'instabilité de la notion.

(41)Y.DAUGE Journé internationale de l'A.F.D.R.U. Rennes 24/09/82 Tx publiés ds Décentralisation et Urbanisme ed S.T.U.1983 p.26 - F.MODERNE D. & Ville 1983 n°16 p.51 -JEGOUZO & HELIN Urbanisme et Décentralisation, comment. de L.07/01/1983 R.D.I.1983 p.146

(42)M.GIRAUD,pres. du C.Régional d'I.D.F. Les maires entre l'espoir et l'inquiétude, Le C.P. n°697 -31 janv./6 fevr.1984 p.10 - N.B.: Force est de constater que tel est le cas !

(43)Ch.PONCELET,Sénateur,Les conditions de mise en valeur de la décentralisation, Le C.P. n°697 31 jnv./6 fevr.1984 p.14

(44)D.n°85-452 et 85-453 du 23/04/1985 pris en application de L.n°83-630 du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement : ces nouvelles dispositions entrées en vigueur le 01/10/85 doivent effectivement améliorer la qualité et l'efficacité de l'enquête publique.

(45)H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°32 p.165 et suiv.

b - La mise en révision du P.O.S. -

Contrairement aux idées reçues, un P.O.S. approuvé n'a pas "une durée de vie" fixée par les textes et n'est nullement intangible en ses énoncés pendant 5, 7 ou 10 ans (46). Sans doute, le fait de l'approuver et de le mettre en révision le jour même n'est pas considéré comme illégal (47). Mais ce constat juridique laisse insatisfait le praticien, quand cette mise en révision ne vise qu'à mettre en échec un projet précis de construction ou faire échapper la commune aux conséquences de ses choix, en matière de zonage, notamment l'obligation d'équiper les terrains classés en Z.U. Ainsi, les critères objectifs du terrain à bâtir (équipement du terrain) seraient-ils remis en cause par le subjectivisme communal (en l'occurrence la révision du P.O.S.)(48).

Bien sûr, des P.O.S. "surdimensionnés" ont dû être révisés en catastrophe pour réduire la superficie des Z.U. et les transformer pour partie en Z.N.A. Mais une spéculation latente due aux profits à long terme dans la zone d'urbanisation future risque de se substituer à une spéculation directe issue de l'explosion de terrains à bâtir dans la zone urbaine. De plus, la mise en révision du P.O.S. opérée systématiquement par certaines communes dans le seul but de redonner à la collectivité publique le droit d'user du sursis à statuer sur les demandes d'autorisation, paraît contraire à l'objectif de sécurité juridique accrue que s'assignait la planification (49) et à l'idée d'une définition objective du terrain à bâtir.

A ce subjectivisme qui détermine l'élaboration du P.O.S. s'ajoute celui de son contenu.

2° - Le contenu du P.O.S. -

Déterminant "des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent être exercées" (50), les P.O.S. délimitent les zones d'urbanisation en prenant en considération "la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants". Déjà en 1967, le législateur luttait contre une

(46)S.PERIGNON note citée supra réf.n°33 p.587-588

(47)C.E.06/05/1983 Asso.ST Gilloise Progrès et Avenir Rec.Leb.1983 p.901

(48)Pour une modif. du POS après sa publication, v.R.M. à Q.E.n°47559 J.O.A.N.12.11/1984 p.4872:"modification conforme à l'intérêt général; ne pas remettre en cause l'économie générale, même si cet aménagement du pplan tient compte des orientations nouvelles figurant dans la DAN relative à la protection de la montagne approuvée par le D. 22/11/77; sinon nouvelle enquête publique". - v.égal.C.E.01/06/1984(ref 1626)Asso.de défense des propriétaires et assimilés de St Gervais et des cnes limitrophes et autres G.P.8-9 Fev.1985 Pan.D.Adm.p.11

(49)Circul.n°179 du 17/07/1984 Urb.& Log. Le M.T.P. supplément au n°37/14 sept.1984

(50)L.O.F.n°67-1253 du 30/12/1967 J.O.03/01/1968 p.3

croissance trop rapide de la zone urbaine au détriment des activités agricoles.

Se créent alors des situations délicates au regard du terrain à bâtir :

- dans les zones N.A. parce qu'elles sont vouées à l'urbanisation future (a)
- dans les zones N.C. parce que les agriculteurs eux-mêmes tachent d'en tirer un meilleur profit (b).

a - Les Zones N.A. -

Ces zones qui correspondent à une localisation anticipée des zones d'extension, ne disposent pas encore des équipements les rendant aptes à recevoir immédiatement des constructions (51). Par conséquent, elles confèrent à leurs terrains d'assiette un surcroît de valeur induit des équipements à venir, qui provoque la rétention des sols dans l'attente du changement de leur nature (52). Toutefois, les critères objectifs du terrain à bâtir dépendent du bon vouloir de la collectivité locale à urbaniser, puisque les auteurs des plans d'urbanisme jouissent d'un pouvoir discrétionnaire pour procéder au zonage (53) en fonction de la situation existante et des perspectives d'avenir (54).

Certes, le classement en zone naturelle n'est point conditionné par la valeur agromique du sol ou par le site (55) et l'existence de terrains non boisés et déjà équipés n'y fait pas obstacle (56). Mais les zones N.A. doivent correspondre aux espaces destinés à l'urbanisation future (donc à d'éventuels terrains à bâtir)(57); ce qui n'est pas le cas lors du déclassement d'une zone N.C. en zone N.A. pour satisfaire les intérêts du service public affectataire des terrains en cause (58). Même issu de services publics, ce subjectivisme d'intérêts particuliers ne peut tenir en échec les critères objectifs du terrain à bâtir définis par le P.O.S. (59).

Seules les orientations des S.D.(v.supra p.145-147) et les normes supérieures s'imposent à ces zones N.A. (directives d'aménagement national, prescriptions nationales ou particulières, schéma de mise en valeur de la mer, zones de protection du patrimoine architectural et urbain, projets d'intérêt général) pour définir le terrain à bâtir.

(51) JEGOUZO & PITTARD Le droit de l'Urbanisme 1980 n°147

(52) v. l'analyse de l'enquête menée par D.G.I. ds GODEFROY L'éval. des terrains ds les zones à urbaniser Etudes Foncières automne 1982 n°17 p.1 - Adde VILMIN Des stratégies ds les Z.N.A. Etudes Foncières été 1981 n°12 p.23 et suiv.

(53) Concl. LABETOUILLE ss C.E.23/03/1979 Cne de Bouchemaine Rec.Leb.1979 p.127

(54) C.E.03/11/1982 Dlle Bonnaire Rec.Leb.p.363

(55) C.E.03/11/1982 ROYER D.Adm.1983 n°36 ici p.1 pour une Z.N.C.

(56) C.E.06/06/1980 Mme CARTOTTO Rec.Leb.1980 Tables p.927-928 ; D.1980 I.R.354 obs.CHARLES; A.J.P.I.1981 p.593-594 chr.HOSTIOU

(57) H.CHARLES Le régime juridique des zones d'urbanisation future des P.O.S.(Zones N.A.) D.& Ville 1983 n°15 p.79 et suiv.; égal.C.E.28/11/1980 Cne d'Anneville-Ambourville Rec.Leb.1980 Tables p.926; A.J.P.I. 1981 p.593-594 chr.HOSTIOU; C.E.13/04/83 PEREIRA cité par J.BASCHWITZ ds Les P.O.S. instruments d'urbanisation Rep.Not.Def.1985 Ière part.p.297

(58) T.A.Nice 29/09/1981 CALMETTES G.P.19/01/1982 n.MEGRET

(59) T.A.Nice 06/01/1978 Synd.de défense du Cap d'Antibes D.1978 I.R.378 obs.CHARLES

Néanmoins, selon M.BASCHWITZ (60) l'on se sert trop restrictivement des zones N.A. pour diriger l'urbanisation vers les secteurs jugés prioritaires. Car, en raréfiant les terrains rapidement utilisables, on augmente les charges foncières et l'inégalité de traitement entre les propriétaires de terrains selon qu'ils bénéficient ou non de la possibilité d'urbanisation, sans oublier, toutefois, le correctif résultant de la date de qualification et d'évaluation de terrain à bâtir.

En outre, ces zones apparaissent tantôt comme de véritables zones naturelles, tantôt comme des zones d'urbanisation différée. Il faudrait alors (61) les différencier, en fonction du terme, court ou long, assigné à leur évolution, et de l'objet que les planificateur attribuent : habitat, industrie, loisirs etc...(62).

De plus, la sortie de zone est vivement redoutée : la zone N.A. peut, à l'occasion de l'établissement d'un nouveau document de planification ou de révision, être placée parmi :

- les zones urbaines et les éléments objectifs du terrain à bâtir seront confirmés par le subjectivisme du P.O.S.;
- ou les vraies zones naturelles qui dévient tout effet aux critères objectifs dudit terrain.

D'où ce sentiment d'insécurité à l'égard de cette notion, sans oublier que la zone évolue non point selon un plan d'ensemble, mais par l'urbanisation de secteurs. La sortie de zones s'effectue selon des programmes différents réalisés par des opérateurs eux-mêmes très divers; ce qui risque de remettre en cause la cohérence de l'urbanisation par la création de mosaïque d'espaces difficiles par la suite à classer ou à utiliser.

b - Les Zones N.C. -

Si le subjectivisme du terrain à bâtir en zone N.A. dépend à la fois des orientations des S.D. et des normes supérieures et de l'incertitude créée par la sortie de zone, ici, il relève de l'usage effectif de la parcelle puisque le règlement de la zone N.C. n'admet que des "constructions à usage d'habitation et d'activité directement liées et nécessaires aux activités agricoles"(63). Cependant, l'interdiction faite aux non-agriculteurs de cons-

(60)J.BASCHWITZ cité supra ref.n°57 p.297

(61)H.CHARLES cité supra ref.n°57 p.88

(62) dans ce sens v.DANAN, FORGET, MOREL, VIDAL Procédures et Institution d'aménagement et d'urbanisme (Processor) S.T.U. 1978 t1 p.92

(63)R.M. à.Q.E. J.O.A.N.06/01/1986 p.41 et Rep.Not.Def.1986 I art.3377 sur la notion de lien entre la construction et l'activité agricole : "le logement prévu doit être justifié par la présence permanente de l'exploitant et doit se situer à proximité du siège d'exploitation; l'exploitation agricole à laquelle est lié le log. doit avoir une superficie au moins égale à 1/2 surface min.d'exploit; l'exploitant mettant en valeur cette exploitation doit être bénéficiaire de l'assurance maladie des exploitants agricoles.

truire des maisons d'habitation dans les zones rurales subit, depuis quelques années, l'assaut de certaines pratiques tendant à détourner la rigueur de la position arrêtée par les directions départementales de l'équipement (64) et à accroître ainsi le subjectivisme du terrain à bâtir par l'apport d'éléments d'incertitude.

La première de ces pratiques consiste pour l'agriculteur de construire lui-même la maison d'habitation et la vendre après achèvement à un non-agriculteur qui aurait pu par ailleurs financer les travaux de construction. On envisage alors que le résultat du détournement de procédure (terrain bâti pour le non-agriculteur). Et même s'il s'agit au départ d'un terrain nu, cette fraude ne permet pas pour autant de le qualifier de terrain à bâtir en raison du contrôle a posteriori de l'administration.

En revanche, lorsque l'agriculteur, propriétaire d'un terrain dans une zone rurale, sollicite un permis de construire une maison d'habitation, le cède après obtention à un non-agriculteur et autorise à l'acquéreur à construire "sous son couvert", la qualification du terrain à bâtir dépend de son initiative à tirer meilleur profit de sa parcelle, puisque le caractère "réel" du permis de construire (v. supra p.43-44) en fait une autorisation indépendante de la personne de son titulaire (autorisation qui détermine elle-même le terrain à bâtir au second degré!).

Toutefois en cas de vente du terrain d'assiette, l'administration paraît en droit de s'opposer au transfert de permis à un non-agriculteur car il n'est pas concevable qu'une personne qui n'aurait pas pu obtenir une autorisation de bâtir, si elle l'avait sollicitée directement, l'obtienne "indirectement" par la procédure du transfert (65), du moins quand le P.O.S. prévoit expressément qu'une construction présente nécessairement un caractère agricole quand la demande de permis émane d'un agriculteur, ce qui est fréquemment le cas. Or, si le P.O.S. ne limite pas la possibilité de construire dans une zone N.C. aux seuls agriculteurs, mais prévoit que les constructions doivent présenter un lien incontestable avec les exploitations agricoles, M.PAGE (66) ne voit pas selon quel motif l'Administration refuserait le transfert du permis de construire une maison d'habitation à un non-agriculteur : le caractère réel du permis devant l'emporter sur toute autre considération, sauf cas de fraude manifeste.

(64)R.PAGE Le droit de construire dans les zones agricoles et le non-agriculteur J.C.P.(N)1982 I doct.p.209 et suiv.

(65)C.E.13/11/1981 Robert BAUMERT req.n°24945 cité par M.PAGE ref.supra n°64 p.210

(66)R.PAGE cité supra réf.n°64 p.211

Par conséquent, dans l'un et l'autre cas, la fraude empêche toute qualification de la parcelle en terrain à bâtir.

En dehors de ces pratiques plus ou moins douteuses, l'irrigation (67), surtout dans les régions méditerranéennes (cf Haut-Languedoc), conduit malgré le but recherché à une certaine urbanisation. Les meilleures terres agricoles étant desservies en eau d'irrigation alors que les terres marginales ne sont pas équipées, la pression foncière s'exerce de préférence dans les zones agricoles où l'eau est disponible et les prix fonciers modérés (68).

Par ce moyen, l'agriculteur va donc susciter la création de terrains à bâtir, puisqu'il disposera d'une trésorerie importante pour investir (parcelle-tracteur) ou se retirer dans de bonnes conditions (parcelle-retraite). Mais dans un périmètre d'irrigation de plusieurs centaines d'hectares, une seule transaction de ce type va brusquement faire apparaître la spéculation foncière (révélateur de terrains à bâtir) avec hausse générale des prix fonciers, diminution des transactions entre agriculteurs et accroissement sensible de la charge foncière, sans oublier la destruction physique des terres agricoles non renouvelables et le problème de la compatibilité des activités agricoles et de l'habitat.

Au vu de toutes ces incertitudes (v. supra p.156-158) apportées au terrain à bâtir, M. Sylvain PERIGNON (69) en déduit très justement que le P.O.S. est vidé de tout contenu objectif, ne prend pas parti et "se défause" totalement sur l'autorité chargée de le gérer. Ce document d'aménagement devient dans le meilleur des cas un simple document de protection, faisant apparaître certaines zones inconstructibles et donnant aux autres zones un statut mal défini, où la prescription de constructibilité peut être remise en cause (normes supérieures, pratiques en zone N.C.).

Et pour ajouter à ce subjectivisme, l'article L.111-10 al 1er nouveau (loi de 1985) donne à la commune la possibilité de surseoir à statuer, dès lors que la réalisation d'une opération d'aménagement aura été prise en considération par le conseil municipal. Elle pourra geler les terrains pendant deux ans au moins et opposer un sursis à statuer à toute autorisa-

(67)M.FALQUE Irrigation agricole et production de T.A.B. Etudes Foncières automne 1983 n°21 p. 9 et suiv.

(68)M.FALQUE précité n°67 donne l'exemple suivant : Pour un usage urbain (habitat, industrie, loisirs) un non-agriculteur est prêt à payer pour des surfaces limitées et équipées jusqu'à 1000 à 1500 frs (prix d'un T.A.B. dans un lotissement). Pour 1 ha de terrain, un agriculteur se verra offrir couramment 500 à 1000 frs, c'est-à-dire un prix intermédiaire entre la valeur d'usage pour l'agriculture et l'habitat.

(69)S.PERIGNON cité supra réf.n°33 p.589

tion de construire ou de lotir (a12) demandée par le propriétaire même si le terrain est compris dans une zone U constructible (70).

Par conséquent, les critères objectifs de la notion de terrain à bâtir que détermine le P.O.S. devront répondre aux impératifs d'une décentralisation surveillée dans laquelle l'Etat conserve beaucoup de pouvoirs.

§2 - LES POUVOIRS CONSERVES PAR L'ETAT -

Alors que la loi fondamentale de décentralisation du 2 Mars 1982 (71) prônait la liberté d'administration pour les collectivités locales, cette liberté disparaît en 1983 pour être remplacée par un concours d'administration desdites collectivités avec l'Etat (72). On impute ce subjectivisme bicéphale :

- au résultat de certaines élections cantonales;
- à la difficulté de décentraliser l'urbanisme d'une façon identique dans une commune disposant d'un service spécialisé et celle dont la structure administrative se limite à une secrétaire de mairie employée à mi-temps;
- et à l'exercice par l'Etat d'un rôle dynamique d'aménagement du territoire, révélateur de sa ligne d'action politique (ou subjectivisme) que la liberté totale des collectivités locales aurait pu paralyser.

Ainsi l'intervention de l'Etat dans l'aménagement du territoire influe-t-elle sur la notion de terrain à bâtir, dans un sens souvent restrictif (A). Mais certaines pratiques de ses services ont donné envie aux particuliers de "s'octroyer" des droits de bâtir (B) pour contrecarrer ce joug protecteur.

A - LA DEFINITION RESTRICTIVE DU TERRAIN A BATIR -

Pour différents auteurs, les normes imposées aux planificateurs locaux, lors de l'élaboration des schémas directeurs ou des P.O.S., paraissent constituer un véritable "corset" de règles (73) dont l'ordre hiérarchique est difficile à établir en raison de leur nature différente et de leur portée variable (74).

(70) déjà signalé dans La réforme du droit de l'urbanisme ... suite, J.COMBY Etudes Foncières n°24 sept.1984 p.35 et suiv.

(71) L.n°82-213 du 02/03/1982 J.C.P.1982 III 52392 Art.1er: Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.

(72) H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°32 p.165 et suiv.

(73) Formule de JEGOUZO & HELIN Urbanisme et Décentralisation Comment.de L.07/01/1983 R.D.I.1983 p.162; F.MODERNE Les lois des 7 janv. et 22 juillet 1983 ne sont pas officiellement des lois d'urbanisme : ce sont des lois de décentralisation de compétences D. & Ville 1983 n°16 p.62; M.DANAN L'urbanisme en décentralisation surveillée Le M.T.P. 18/03/1983 p.47 col.3

(74) H.CHARLES La nouvelle planification urbaine R.D.I. n°spécial juin 1984 p.43 et suiv.

Deux séries de "normes supérieures" vont donc s'imposer au terrain à bâtir :

- celles qui se superposent aux règles locales (1°)
- celles qui apportent une protection supplémentaire par rapport aux règles locales (2°).

1° - La primauté des règles nationales sur les règles locales -

Soit les règles nationales s'imposent hiérarchiquement aux règles locales (a); soit elles les remplacent parce que ces dernières sont absentes ou insuffisantes à protéger l'aménagement du territoire (b).

a - L'intervention hiérarchique des règles nationales dans la définition du terrain à bâtir -

Le fondement du subjectivisme réside dans l'article L.110 issu de la loi du 7 Janvier 1983(v.supra p.143) qui contient le germe de l'entière philosophie de la nouvelle planification : l'équilibre entre les zones rurales et les zones urbaines que doit respecter la production de terrains à bâtir. Ceci posé, une série de normes applicables aux documents d'urbanisme précise ce subjectivisme.

En tête de cette superposition hiérarchique, se trouvent les lois d'aménagement et d'urbanisme de l'article L.111-1-1 dont l'application et la mise en oeuvre par décret (prescriptions d'aménagement nationales ou particulières à certaines parties du territoire) constituent "le cahier des charges" qui s'imposent aux terrains à bâtir (75).

A titre d'exemple, on peut citer :

- l'article L.121-10 (76) qui détermine les équilibres que tout plan d'urbanisme doit favoriser entre la croissance, l'écologie et l'agriculture, restreignant ainsi la production de terrains à bâtir ;

- le Chapitre V sur les dispositions particulières aux zones de montagne (art.72 de la loi du 09/01/1985)(77) du Titre IV relatif à l'aménagement et à la protection de l'espace

(75)S.PERIGNON Urbanisme et Décentralisation Etudes et doc.CRIDON n°5-6 1/15 Mars 1984p.83 et ss

(76)art.L.121-10(art.37 L.07/01/1983) : Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages*et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement. Les dispositions du présent article valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article (77)Loi n°85-30 du 09/01/1985 relative au développement et à la protection de la montagne-J.O. 10/01/1985 - J.C.P.(N)1985 III 56652 p.55 et suiv.

*art.22-II(L.n°87-565 du 22/07/1987) : "de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques".

L'état étant associé à l'élaboration des doc.d'urb., son représentant s'assure lors de cette phrase, de la prise en compte effective des risques naturels par le document (Circul.M.Equip. 20/06/1988 §5 J.C.P.(N)1988 Prat.687).

montagnard (art.L.145-2 nouveau C.Urb) qui n'admet qu'étroitement l'urbanisation dans les massifs forestiers comme en témoignent les termes de l'article L.145-3 :

- "seules les constructions nécessaires à ces activités ..." (I);
- "l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et les villages existants ..." (III);

- ou encore pour les unités touristiques nouvelles "prendre en compte les communautés d'intérêts des collectivités locales concernées ..." et "respecter la qualité des sites et les grandes équilibres naturels..." (IV) (78).

D'ailleurs, ces unités touristiques ne peuvent être réalisées que dans des communes disposant d'un P.O.S. opposable aux tiers (art.R.145-1 à 10) (79).

Ainsi se dessine un bloc législatif important pour gouverner la gestion de la montagne, du littoral, du monde rural ... etc (80) qui influe sur le subjectivisme du terrain à bâtir d'autant que les S.D. et les P.O.S. doivent être compatibles avec ces dispositions (81).

Viennent ensuite se greffer les Directives d'Aménagement National (D.A.N.) qui, selon l'article R.111-15 ancien* étaient opposables aux autorisations (cf permis de construire) mais non aux documents d'urbanisme (82). Or, si depuis la loi du 7 janvier 1983 (art.L.111-1-4) elles valent prescription d'aménagement, ce n'est qu'à titre temporaire (01/10/1983 - 01/10/1985) puisqu'elles ont été progressivement remplacées par :

- la loi n°85-30 du 9 Janvier 1985 sus-visée relative au développement et à la protection de la montagne (83) sauf pour les unités touristiques nouvelles (nouvel alinéa de l'article L.111-1-4);

- la loi n°85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports (84) valant loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L.111-1-1 (art.L.147-1 C.Urb) et dont le plan d'exposition au bruit interdit l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension des équipements publics, si elles exposent immédiatement ou à terme

(78) v. égal. J. BASCHWITZ Urbanisme et aménagement touristique en montagne (L.n°85-30 du 09/01/1985) Rep. Not. Def. 1985 I art. 33533 p. 673 et s.

(79) pour les U.T.N., D.n°86-52 du 10/01/1986 complétant ou modifiant pour les zones de montagne certaines dispositions du Livre I du C.Urb. (J.O. 14/01/1986 J.C.P. (N) 1986 III 58423); pour un comment. plus détaillé S. PERIGNON Modif. récentes du D. de l'Urb. Rep. Not. Def. 1987 I art. 33930 p. 516-518

(80) H. CHARLES cité supra réf. n°74 p. 44

(81) Y. JEGOUZO & L. LORVELLEC chr. D. Rural R.D.I. janv-mars 1985 n°1 p. 109

*N.B. : art.R.111-15 a été complété par art. 7-I D.n°86-934 du 19/06/1986 (comment. Circul. n°87-23 25/02/1987 B.O.M.E.L.A.T.T. 10/03/1987 J.C.P. (N) 1987 Prat. 118 p. 216) qui précise que les S.D. intéressant les agglomérations nouvelles approuvés avant le 01/10/1985 valent toujours D.A.N. opposables aux permis de construire et autorisations de lotissement.

(82) C.E. 24/07/1981 Asso. pour la sauvegarde du Pays de Rhys Rec. Leb. 1981 p. 31

(83) L. remplaçant D.n°77-1287 du 22/11/1977 D. 1977 p. 478 (D.A.N. sur aménag. et protection de la montagne).

(84) J.O. 12/07/1985, J.C.P. (N) 1985 III 57434 p. 190 et s. commentée par J. LAMARQUE Envir. R.D.I. oct-déc 1985 n°4 p. 346 et s. et remplaçant D.n°77-1066 du 22/09/1977 et Circul. n°81-75 du 13/08/1981 relative à ses modalités d'application (création des plans d'exposition) J.C.P. (N) 1982 Prat. 8199 p. 97 et s. ainsi que Circul. n°84-87 du 26/12/1984 sur la prise en cpte de cette D.A.N. jusqu'à la promulgation de ladite loi J.C.P. (N) 1985 Prat. 9439 p. 315 et s.

de nouvelles populations aux nuisances du bruit (art.L.147-5) sauf pour les constructions nécessaires à l'activité aéronautique ou dans les secteurs déjà urbanisés et équipés; (84bis)

- la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (art.L.111-1-4 complété par l'article 7 de ladite loi) (85) qui a valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L.111-1-1 (art.L.146-1 C.Urb) et qui détermine la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser par le biais de documents d'urbanisme (art.L.146-2 et L.146-6)(86) afin de s'opposer au phénomène de mitage ou de mur séparant la mer de son arrière-pays (87).

Toutes ces dispositions restreignent considérablement la production de terrains à bâtir, en n'admettant les constructions qu'à titre exceptionnel (88).

Interviennent après les programmes des personnes et des services publics (art. L.122-1 et L.123-1) qui n'intéressent pas directement le terrain à bâtir, mais plutôt des objectifs à moyen terme en matière de développement économique, social et culturel (v.supra p.145 chartes intercommunales).

Enfin, les planificateurs locaux se conformeront aux mesures nécessaires à la réalisation des projets d'intérêt général (D.n°83-811 du 9 septembre 1983). Ces projets intéressent le terrain à bâtir en raison de leur influence sur les règles locales :

- sur le fond, ils ne consistent pas seulement en travaux d'équipement (infrastructure de transports, voiries, aérodromes), mais également en projets d'aménagement (remembrement rural, boisement, réhabilitation d'un quartier ancien ...) ou en projets de protection (classement dans un site en cours d'étude, maintien d'un espace boisé en "forêt de protection", substitution d'une servitude d'utilité publique)(89); c'est-à-dire autant d'obstacles au développement du terrain à bâtir en vue de protéger les activités agricoles ou lutter contre la spéculation foncière.

- sur la forme, ils interviennent dans les documents d'urbanisme, notamment dans le P.O.S., sous l'aspect d'un zonage ou d'un article particulier de son règlement; ce qui constitue la forme concrète de cette superposition hiérarchique des normes.

(84bis)D.n°87-340 du 21/05/1987 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit des aérodromes J.O.22/05/1987 D.1987 Leg.p.217 créant art.R.174-1 à 11 et modifiant art.R.123-24 et R.421-36; Circul.19/01/1988 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes J.O.02/03/1988 J.C.P.(N)1988 III 61336

(85)J.O.04/01/1986, J.C.P.(N)1986 III 58144 remplaçant D.n°79-716 du 25/08/1979 J.O.26/09/1979 ss art.R.111-27 C.Urb.(D.A.N. sur protect.et aménag.du littoral)

(86)v.égal.Note 16/05/1986 B.O.D.G.I. 9 B.1.86, J.C.P.(N)1986 Prat.9812

(87)P.GODFRIN La loi du 3 Janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral chr.Leg.A.J.P.I.Juin 1986 doct.p.359 et s.

(88)S.PERIGNON cité supra réf.n°79 p.517-521

(89)comment.L.n°83-8 du 07/01/1983 modifiée par L.n°83-663 du 22/07/1983 D.U.P. J.C.P.(N)1983 Prat.8857 p.665-666; Circul.27/06/1985 relative à l'application des dispositions du C.Urb. relatives aux P.I.G. en mat. de doc.d'urb.(S.D.& P.O.S.)J.O.03/08/1985, J.C.P.(N)1985 III 57527

A ce besoin de protection des activités agricoles, de l'environnement du patrimoine historique et culturel du pays, s'ajoute le fait que ces "normes supérieures" auxquelles doit se soumettre la réglementation locale, sont de portée variable en fonction de leur place dans la hiérarchie (90).

Le subjectivisme "national" est le plus fort quand les normes s'imposent pleinement et doivent être respectées en conformité, telles que les lois d'aménagement et d'urbanisme (art.L.111-1-1), les règles générales d'ordre public (v.infra b), les servitudes d'utilité publique(v.infra Chap.3) et les dispositions nécessaires à la réalisation des projets d'intérêt général pour les auteurs du P.O.S.

Au contraire, il s'amenuise quand lesdites normes doivent être respectées en compatibilité, c'est-à-dire, pour la jurisprudence, une non-remise en cause de l'essence même de la règle (v.supra schémas directeurs p.148-149).Or, pour M.MODERNE (91), l'article L.111-1-1 conduit à une "situation insolite" car les prescriptions ont leur source dans une loi. Son alinéa 1er applique le même régime aux lois d'aménagement et d'urbanisme et aux prescriptions nationales ou particulières. Les relations de compatibilité n'apparaissent qu'à l'alinéa 2 pour les seules prescriptions particulières proposées par les régions. En revanche, les articles L.122-13(S.D.) et L.123-1(P.O.S.) parlent sans équivoque de rapports de compatibilité pour toutes les prescriptions.

Le terrain à bâtir se trouve ainsi confronté à un subjectivisme fluctuant selon les normes supérieures, voire même selon les différents articles de la loi de 1983.

A cet imbroglio textuel, s'ajoute le problème des actes pris en compte ou en considération. Les schémas directeurs prennent en compte les programmes des personnes et des services publics (chartes intercommunales)(art.L.122-1) alors que les P.O.S. prennent en considération les orientations de ces mêmes chartes (art.L.122-1 in fine). Que signifie ce "prendre en considération"? De deux choses l'une (92)

° ou on a été informé et suivant le cas, on a écarté ou retenu le projet en cause et le subjectivisme national conduit à un "arbitraire local" de la notion de terrain à bâtir.

° ou on inclut dans l'acte de planification le projet en cause qui prédomine sur les choix locaux et le subjectivisme national s'impose pleinement à la définition locale du terrain à bâtir, bien que la planification soit avant tout l'affaire de la commune.

(90)H.CHARLES note citée supra réf.n°74 p.45

(91)F.MODERNE Colloque de Toulouse 14/15 sept.1983 D.& Ville 1983 n°16 p.66

(92)H.CHARLES cité supra réf.n°74 p.45

Entre les deux, il faudrait peut être négocier et admettre un contrôle éventuel du juge sur le choix final des planificateurs. En attendant, ce subjectivisme au second degré des normes supérieures sur les règles locales risque de laisser le particulier impuissant devant le fait du Prince, si le législateur ne met pas fin à une telle prolifération de textes ou du moins s'il ne les coordonne pas.

Les choses sont-elles plus simples quand la règle nationale se substitue à la règle locale ?

b - Le remplacement des règles locales par les règles nationales dans la définition du terrain à bâtir -

Ce remplacement s'effectue parce que les règles locales font défaut (α) ou parce qu'elles sont insuffisantes (β) et qu'elles nécessitent le concours des règles nationales.

α) La carence des règles locales -

Pour éviter les vides juridiques en l'absence de P.O.S. ou de tout document d'urbanisme y tenant lieu et le risque d'une urbanisation anarchique, le législateur a prévu une réglementation nationale (R.N.U.) qui, pour des raisons de protection d'environnement, freine la production de terrains à bâtir, notamment lors de l'application des instruments juridiques d'aménagement (refus d'autorisations de construire ou certificat d'urbanisme négatif).

Ainsi l'article R.111-14-1 applicable qu'à défaut de P.O.S. s'oppose-t-il à "une urbanisation dispersée, incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés" (même solution dans l'article R.315-28 al2 in fine à l'égard du lotissement compromettant le développement équilibré de la commune). Toutefois, les dispositions d'ordre public qu'énumère l'article R.111-1 C.Urb. (Décret n°77-755 du 7 Juillet 1977 et Décret n°77-1141 du 12 Octobre 1977) s'appliquent, même en présence de règles locales (v. infra β).

Depuis la loi du 7 janvier 1983, une autre règle nationale (art.L.111-1-2) pallie la carence des règles locales (absence de P.O.S. rendu public ou approuvé, d'ex-Z.E.P. créée, de P.A.Z. approuvé d'une Z.A.C., de plans de sauvegarde et de mise en valeur) dans la définition du terrain à bâtir car le système de la constructibilité limitée incite les communes à

élaborer un P.O.S. (document de base de la définition) et évite que ne s'accroissent, au gré des autorisations de construire, la dispersion de l'habitat et la diffusion de l'urbanisation et leurs incidences sur l'économie agricole, la mise en valeur des sites et des paysages, les coûts de l'urbanisation et la sécurité routière (93).

Aussi les services de l'Etat doivent-ils regrouper les constructions dans les parties actuellement urbanisées de la commune. D'ailleurs, pour caractériser la relativité de la notion, la circulaire recommande de tenir compte de la diversité des communes pour éviter une application :

- excessivement rigoureuse avec l'étude de P.O.S. parfois inutile, entraînant un ralentissement de la construction ;
- ou trop laxiste avec un retour en arrière de la politique de la lutte contre le mitage de 1977 et des orientations de la loi du 7 Janvier 1983 en matière de bonne localisation de constructions nouvelles, de gestion économique de l'espace et de protection des espaces agricoles et naturels.

Donc lors de l'examen des demandes de certificat d'urbanisme ou de permis de construire, l'existence de terrains non construits mais desservis par des réseaux (critère objectif du terrain à bâtir) ne modifie pas l'appréciation des services de l'Etat (critère subjectif) des parties actuellement urbanisées, les nouvelles constructions n'étant pas utilisées comme référence pour dire qu'il s'agit de parcelles devenues contiguës par le seul fait de la construction ainsi autorisée en l'absence de toute réflexion de planification de la part des élus dans les secteurs de développement et de protection de la commune (94). Le subjectivisme l'emporte sur les critères objectifs de la notion.

Toutefois, la mise en oeuvre de cette règle pose quelques difficultés : il n'existe pas de définition précise des "parties actuellement urbanisées de la commune". Si M.KAUFFMANN s'en remet à la jurisprudence (95), M.PERINET-MARQUET considère pour sa part (96) que s'il existait un P.O.S., elles figureraient en zone urbaine (cf définition de la Z.N.A. par art. R.123-18). Or, le zonage n'est qu'un classement administratif parfois réalisé sans tenir compte

(93)Circul.n°84-60 du 24/09/1984 Le M.T.P. suppl.au n°46-16/11/1984 p.19; Rep.Not.Def.1984 I art.33435 p.1509-1512 - v.égal.R.M. à Q.E. n°27175 J.O.A.N.04/07/1983 p.3002 reproduite dans L'Activité Immobilière, Comm. et Ind. n°417 Mai 1984 Urb.p.15.

Avant 1983 dans le même ordre d'idée R.M. à Q.E. n°33497 J.O.SEN 18/06/1980 p.2788 rappelle les 3 objectifs principaux et complémentaires de la politique urbaine :

- protection des espaces naturels productifs ou non,
- urbanisation par localisation,
- mise en place des équipements nécessaires à cette urbanisation.

(94)égal R.M.àQ.E.n°55058 J.O.A.N.05/11/1984 p.4891 - R.M.àQ.E.n°63410 J.O.A.N.14/10/1985 p.4887

(95)G.KAUFFMANN La règle de la constructibilité limitée Etudes Foncières n°29 dec.1985 p.40 ss

(96)H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°32 p.167 et suiv. - du même auteur La propriété à l'épreuve de la décentralisation D.S.1986 chr.p.227 et suiv où, en l'absence de P.O.S., la commune est maîtresse de l'inconstructibilité créant ainsi un système féodal dans lequel les collectivités locales exerceraient un domaine utile.

de l'occupation du sol lors de son opération (97). Mais ceci irait à l'encontre des directives de la circulaire du 24 Septembre 1984.

Malgré la carence de la réglementation locale, les dispositions nationales prennent en considération l'intérêt communal car l'article L.111-1-3 suspend la règle de la constructibilité limitée pour 2 ans maximum quand une commune décide d'élaborer un P.O.S. (98).

En effet, les modalités d'application du Règlement National d'Urbanisme (que les praticiens ont baptisé M.A.R.N.U.) doivent permettre la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement et de protection pour un développement équilibré de la commune et le respect des sites. De même doivent-elles clarifier l'application faite au cas par cas du R.N.U. dans la délivrance des autorisations d'occuper le sol et rendre ainsi "plus objectives" les prises de décisions individuelles (note du 11 Février 1985)(99).

Indépendamment d'un subjectivisme bicéphale (règles locales/règles nationales), le terrain à bâtir doit toujours s'incorporer dans une planification harmonieuse, puisque ces modalités d'application comprennent une note de présentation synthétique expliquant le choix des aménagements arrêtés (subjectivisme) et une carte déterminant les espaces constructibles et ceux inconstructibles (espaces naturels cultivés ou non où sont en principe autorisées les constructions liées et nécessaires à l'activité agricole, espaces à protéger pour des raisons de site, de risques naturels...) et reprenant les servitudes d'utilité publique et les réseaux si ces éléments sont connus (application pratique du subjectivisme de la note). Mais cette solution provisoire doit conduire à un P.O.S. opposable aux tiers, faute de quoi l'article L.111-1-2 redevient applicable.

Malheureusement, tel qu'il est conçu ce système enferme les petites communes rurales dans un système très contraignant :

* soit elles choisissent le P.O.S. et ce dernier, même simplifié, s'avère souvent mal adapté en raison de la lourdeur de son élaboration et de la faible demande d'autorisations de construire (2 ou 3 permis par an)(100);

(97)C.E.04/07/1980 Ste ENGREVAL D.1980 I.R.obs.CHARLES; Rev.envir.1erTrim.1981 p.55 n.BOUYSSOU
(98)Note Technique du 11/02/1985 Y.DAUGE D.U.P. J.C.P.(N)1985 La semaine en bref 29/03/1985-13;
Le M.T.P. suppl.au n°12 - 22/03/1985 p.27-28

(99)v.contra J.F. LE PETIT La loi du 18/07/1985 et la nouvelle définition du T.A.B. G.P.29-30 janv.1986 doct.p.8 pour qui l'art.L.111-1-2 fait disparaître en cas d'absence de P.O.S. toute référence au R.N.U. puisque dans cette hypothèse soit le T.A.B. sera situé dans une zone déjà urbanisée soit il répondra aux conditions de l'article L.111-1-3 soit il devra pouvoir être constructible au regard "d'un document tenant lieu de P.O.S.", document qui sera nécessairement un document local d'urbanisme.

(100)v.H.G.HUBRECHT La mise en place d'une nouvelle logique en matière d'urbanisme : comment. de la L.19/08/1986 G.P.18-19 Mars 1987 doct.p.2-4 : il fait d'ailleurs remarquer que la règle de la constructibilité limitée concerne 72% du territoire métropolitain dont 97% des communes rurales et 25% de la population totale.

* soit elles optent pour la constructibilité limitée et ce mécanisme qui fait de l'interdiction de construire la règle et la faculté l'exception freine toute initiative (101).

La loi n°86-841 du 17 Juillet 1986 (art.1er)(102) a donc porté à 4ans le délai de suspension de la règle de la constructibilité limitée laissant aux communes davantage de temps pour élaborer leur P.O.S.

Outre des modifications de procédure quant à l'appréciation de l'intérêt de la commune (v.infra Chap.2), la loi n°86-972 du 19 Août 1986 renforce la portée de la carte communale (ou M.A.R.N.U.) dans la mesure où les communes non dotées de règles locales peuvent l'élaborer sans être obligées comme précédemment de prescrire l'élaboration d'un P.O.S.(103).

Ainsi les règles nationales remplacent-elles vraiment les règles locales dans la définition du terrain à bâtir. L'on parle même d'accentuation du subjectivisme encadré issu du système de 1983, puisque les communes peuvent désormais choisir de se placer sous l'égide du subjectivisme national en optant pour une M.A.R.N.U. au lieu du P.O.S.

Voyons la seconde hypothèse de remplacement.

(2) La surimpression des règles nationales sur les règles locales -

Le R.N.U. (art.R.111-1 à 26-2) est opposable en l'absence de P.O.S.(104) sauf pour certains de ses articles qui se surimpriment à la planification locale, à cause de leur caractère d'ordre public. Et dans la série des articles R.111 applicables aux demandes de construire on retient ceux donnant lieu à une appréciation dans le sens de la politique de préservation et de sauvegarde, justifiant toutes les raisons pour lesquelles la production de terrain à bâtir sera freinée (105). Laisant de côté les articles purement techniques (dimensions, distances) on ne citera que pour mémoire ceux relatifs à :

- ° la salubrité et la sécurité publique (art.R.111-2),
- ° aux risques tels que l'inondation, l'érosion, l'affaissement, l'éboulement, les avalanches (art.R.111-3) sans oublier la nouvelle législation sur les plans d'exposition aux risques (v.infra 2°);

(101)P.GIROD Rapport Sénat n°454 annexé P.V:séance 16/07/1986 p.2-3

(102)Rep.Not.Def.1986 Leg.p.422

(103)S.PERIGNON cité supra réf.n°79 p.527; R.M.à Q.E.n°8649 J.O.A.N.10/10/1986 p.4165, J.C.P.(N)1987 Prat.83 n°1 p.156-157: cette réponse insiste sur la nécessité d'un P.O.S. quand le rythme de construction est important; égal.Circul.09/11/1987(J.O.28/11/1987 J.C.P.1987 III60844) qui abroge les circul.24/09/1984,11/02/1985 & 19/04/1985 relatives à la règles de la constructibilité limitée; v.aussi C.BREBAN Reconsidérer les M.A.R.N.U. Etudes Foncières Déc.1987 n°37 p.11 et s., pour qui la M.A.R.N.U. est "un véritable mode de gestion du droit des sols".

(104)J.MORAND-DEVILLER L'évolution de la juris.adm. sur les cond. d'élaboration des P.O.S. et sur leur articulation avec d'autres règles d'urb. J.C.P.(N)1982 doct.sp.p.101

(105)J.BASCHWITZ Les instruments juridiques de la nouvelle pol.d'urb.Rep.Not.Def.1980 I art. 32276 p.625 et s.

° l'atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (art.R.111-3-2);

° la participation aux équipements publics dans les zones N.A.(art.R.111-14). Seuls les articles relatifs aux sites et à l'environnement ainsi qu'à la concentration de l'urbanisation influent sur le terrain à bâtir car la parcelle devra d'abord respecter ces objectifs avant de pouvoir être qualifié comme tel, sous réserve bien sûr des conditions objectives du Titre 1.

L'article R.111-14-2 s'adresse donc à des constructions qui "par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement". Lors de l'instruction de la demande, le service compétent fera de l'urbanisme-fiction, à savoir se projeter dans l'avenir et considérer le résultat : le terrain bâti. Cette démarche accomplie, il décidera si le terrain doit être ou non qualifié de terrain à bâtir. Même si cet article relève davantage de l'application des instruments juridiques de l'aménagement (v.infra Chap.2), son existence constitue l'exemple concret de la politique foncière de l'Etat(protection de l'environnement)s'imposant à la définition du terrain à bâtir.

La rédaction de l'article R.111-21 est encore plus détaillée. Il s'agit de constructions "qui par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels et urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ". Au comportement de l'Etat s'ajoute celui du "voisin vigilant" restreignant encore le champ d'application du terrain à bâtir. En outre, même si le terrain est protégé au titre des sites ou des abords des monuments historiques et même si le P.O.S. ou le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou tout autre document d'urbanisme impose des règles précises de surface, de hauteur ou d'architecture, l'Etat garde son influence sur la notion de terrain à bâtir, comme le prouve l'article R.111-15 qui sanctionne l'atteinte à l'action d'aménagement du territoire résultant d'une D.A.N. (directive "littoral" ou "montagne" v.supra p.161-162).

A cette liste de règles d'ordre public, le Décret du 9 septembre 1983 ajoute un article R.111-4 selon lequel le permis de construire ou l'autorisation de lotir peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales si la desserte du terrain est insuffisante ou si les accès sur la voie publique présentent un risque. Ici, le subjectivisme du terrain à bâtir

part d'un de ses éléments objectifs (équipement) puisque le service instructeur évalue le degré d'équipement par rapport aux capacités de constructibilité de la parcelle.

Poussant plus loin l'analyse, M. PERIGNON considère qu'il existe une puissante tendance à négliger, lors de l'élaboration du P.O.S., la pertinence et la cohérence des règles qu'il édicte, car les erreurs pourront toujours se réparer après coup en s'affranchissant des règles du P.O.S. pour opposer un refus sur un article d'ordre public du R.N.U.(106). Or, cette utilisation des articles doit rester exceptionnelle sous peine de porter atteinte à la crédibilité des documents d'urbanisme (107), d'autant que la nouvelle rédaction de l'article L.123-1 autorise "un P.O.S. simplifié" avec un contenu maximal (zonage plus quelques règles relatives au droit d'implanter des constructions, à leur destination et à leur nature). Si ces règles s'expriment en formulation purement subjective ou reprennent dans leur généralité les dispositions permissives du R.N.U. (108) il s'établirait une sorte de R.N.U. déguisé où le subjectivisme rendrait aléatoire et arbitraire la notion de terrain à bâtir au gré de l'instruction des demandes d'autorisation.

2° - Les règles complémentaires à la protection du territoire et la notion de terrain à bâtir -

Compte tenu des intérêts généraux dont il a la charge, l'Etat peut imposer aux collectivités locales une protection particulière pour préserver l'environnement et allant à l'encontre de toute idée de terrain à bâtir.

C'est le cas pour l'article 57 de la loi du 7 Janvier 1983 qui substitue aux anciens "schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer" (S.A.U.M.) élaborés à titre expérimental des "schémas de mise en valeur de la mer" dans les zones côtières déterminant les orientations fondamentales de protection, d'exploitation et d'aménagement du littoral et ayant les mêmes effets que les "prescriptions d'aménagement"(109).

Par ailleurs, a été maintenue la législation des "secteurs sauvegardés" (Loi MALRAUX du 4 Août 1962 complétée par la loi n°76-1205 du 31 Décembre 1976, le Décret n°77-737 du 7 juillet 1977 et la circulaire n°78-15 du 17 Janvier 1978 relative aux plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés (110)).

(106)S.PERIGNON Planification urbaine et sécurité juridique J.C.P.(N)1984 Prat.9201 p.589 suiv.

(107)Le grand commentaire du RNU, M.E.C.V.1980 p.25

(108)S.PERIGNON cité supra réf.n°106 p.589

(109)déf. reprise dans L.n°86-2 du 03/01/1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (chr.P.GODFRIN cité supra réf.n°87 p.363) - v.égal. D.n°86-1252 du 05/12/1986 relatif au contenu et à l'élaboration des S.M.V.M. (J.O.09/12/1986 - Rep.Not.Def. 19887 Leg.p.186 et suiv.) Art.3. Le rapport en définit et justifie les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre. Il détermine la vocation générale des différentes zones.

(110)Circul.n°78-15 du 17/01/1978 B.O.M.E.1978,4 Textes III; Le M.T.P. 06/03/1978: par ex, la loi MALRAUX est applicable dans le Marais à Paris et au Vieux Nice.

té administrative, seront protégés les quartiers présentant un caractère historique et esthétique de nature à justifier leur conservation et leur mise en valeur (art.L.313-1 C.Urb.). Ce document d'urbanisme, opposable aux autorisations, fixe alors les règles d'urbanisme et peut comporter "l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement, la modification ou l'altération sont interdits, ainsi que l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'aménagements publics ou privés"(art.L.313-1).

A priori, si ce plan de sauvegarde ne concerne que les terrains bâtis, en fait, il intéresse indirectement les terrains à bâtir :

- soit en s'opposant à la démolition des immeubles, donc à la création de terrains à bâtir à caractère limité dans le temps (v.supra permis de démolir p.57);
- soit au contraire, en incitant cette création de terrains à bâtir à caractère limité dans le temps ("pourra être imposé").

Dans le même ordre d'idée, l'intérêt esthétique ou historique ralentit la production de terrains à bâtir. L'article 13bis de la loi du 31 Décembre 1913 protégeait les immeubles situés à moins de 500 mètres et compris dans le champ de visibilité des monuments classés ou inscrits. Or, ce périmètre ne tenait compte ni du contexte ni des nécessités réelles de protection. D'où l'instauration d'une "zone de protection du patrimoine architectural et urbain" (Z.P.P.A.U.) autour des monuments historiques, des quartiers et des sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique (Loi du 7 janvier 1983 (art.69 à 72 non codifiés)).

Instituée qu'avec l'accord de la commune, pour son périmètre et son contenu, la Z.P.P.A.U. est arrêtée par l'Etat qui conserve la responsabilité du patrimoine en empêchant l'implantation de constructions, donc l'accès du terrain à la qualification de terrain à bâtir (111).

Néanmoins, ce souci de l'Etat à freiner la prorogation de constructions intempestives, pour des raisons écologiques et culturelles, se justifie également pour le bien-être et la sécurité du particulier lui-même. La loi du 13 Juillet 1982 (112) relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles définit dans son article 5 "les plans d'exposi-

(111)v.égal.R.M.à Q.E.n°(42101)4556 J.O.A.N.08/04/1985 p.1150, J.C.P.(N)1985 Prat.9431 n°2; pour une étude plus détaillée des Z.P.P.A.U., voir J.P.MARTIN Protections sur mesures Etudes Foncières Juin 1987 n°35 p.3 et s.

(112)Loi n°82-600 du 13/07/1982 J.O.14/07/1982

tion aux risques naturels prévisibles" que l'Etat élabore et met en application. Ces plans déterminent les zones exposées à des risques naturels (inondations, avalanches, mouvement de terrain etc...) et les techniques de prévention à y mettre en oeuvre tant par les propriétaires que par les collectivités et les établissements publics (113). Aussi, le territoire de la commune sera-t-il classé en :

* zones blanches où les risques de dommages sont faibles et la construction possible (terrain à bâtir ordinaire);

* zones rouges où le risque est redoutable et toute construction proscrite (pas de terrain à bâtir);

* zones bleues où pour se protéger contre la manifestation du risque, on applique aux constructions des méthodes de prévention, faisant l'objet d'un tableau répertoriant les zones constructibles établies à partir des caractères différents du risque (terrain à bâtir conditionnel); méthodes risquant cependant d'augmenter le prix de la construction.

Par conséquent, la qualification de terrain à bâtir dépendra de la "localisation de la parcelle" et des moyens mis en oeuvre pour la protéger. Toutefois, les P.E.R. ne devant pas être transformés en document d'urbanisme ou d'aménagement rural, les zones rouges ne devraient pas frapper de grandes portions du territoire communal (114). En outre, ils ont valeur de servitudes d'utilité publique annexés aux documents d'urbanisme, leur donnant ainsi ce caractère de subjectivisme "complémentaire"(115).

Etant donnée cette définition restrictive du terrain à bâtir, existe-t-il des hypothèses où elle est admise facilement ?

B - PRATIQUES ALLANT VERS UNE EXTENSION DU TERRAIN A BATIR ?

Certains mécanismes du droit foncier constituent des cas type d'extension du terrain à bâtir parce que l'Etat l'a prévu (1°) ou parce que le particulier a tenté de forcer le passage (2°) avec, il est vrai, plus ou moins de bonheur.

1°- L'extension du terrain à bâtir par le législateur -

Tant le Code de l'Urbanisme (art.L.160-1 et R.130-1 et suiv., art.L.130-1 et suiv.) que le Code Forestier (art.L.211-1 et suiv.,L.311-1 et suiv.,L.411-1 et suiv.,R.411-1 et suiv.)

(113)D.n°84-328 du 06/05/1984 J.O.06/05/1984

(114)G.PLOUCHART Les plans d'exposition aux risques naturels Etudes Foncières n°24 sept.1984 p.21; F.BOUYSSOU Les plans d'exposition aux risques naturels D.& Ville 1985 n°20 p.236 et suiv.

(115)R.M.à MACHET J.O.SEN 30/08/1984 p.1361

R.222-1 et suiv.) ont pour objectif la protection des espaces boisés, en interdisant tout défrichement contraire à leur destination, donc toute construction susceptible de les détruire irrémédiablement (116). Or, parfois le législateur favorise la constitution de terrains à bâtir dans les espaces boisés.

a - La compensation entre un terrain boisé et un terrain à bâtir -

Tout en produisant des terrains à bâtir, la compensation de l'article L.130-2 alinéa 1 (117) a pour but de protéger les espaces boisés par un phénomène incitatif sur les propriétaires fonciers. Elle crée un subjectivisme positif alors qu'auparavant la protection de l'environnement, du patrimoine historique et culturel conduisait à un subjectivisme négatif par le rejet du terrain à bâtir.

Ce mécanisme ne semble pas réservé exclusivement à l'Etat puisque les collectivités locales peuvent s'en prévaloir. Toutefois, il entraîne un déclassement du terrain compris dans la planification locale en raison d'une politique foncière plus générale sur l'ensemble du territoire.

En fait, l'extension de ladite notion reste exceptionnelle : les communes n'ayant pas, le plus souvent, de terrains à bâtir à offrir dans les conditions d'équilibre de l'échange prévu par les textes (118).

b - L'autorisation de construire sur une partie d'un terrain classé en contrepartie de la cession gratuite du surplus à une collectivité publique -

En réalité, l'article L.130-2 alinéa 2 (119) n'accorde pas une autorisation de construire au sens de l'application des instruments juridiques d'aménagement (permis de construire ou

(116) CATHÉLINEAU & VIGUIER Technique du D. de l'Urb. Prat. Not. 2ème ed. Litec 1984 p.271 et suiv.
(117) Art. L.130-2 alinéa 1 (L.n°76-1285 du 31/12/1976; L.n°83-8 du 07/01/1983) :

"Pour sauvegarder les bois et parcs et, en général, tous espaces boisés et sites naturels situés dans les agglomérations ou leurs environs et pour en favoriser l'aménagement, l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opération d'urbanisme peuvent offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé par un POS approuvé ou rendu public, comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer. Cette offre ne peut être faite si la dernière acquisition à titre onéreux dont le terrain classé a fait l'objet n'a pas date certaine depuis 5 ans au moins".

(118) CATHÉLINEAU & VIGUIER cités supra réf.n°116 p.271

(119) Art. L.130-2 alinéa 2 (L.n°76-1285 du 31/12/1976; L.n°83-8 du 07/01/1983) :

"Il peut également, aux mêmes fins, être accordé au propriétaire une autorisation de construire sur une partie de terrain classé n'excédant pas un/dixième de la superficie dudit terrain, si la dernière acquisition à titre onéreux dont ce terrain a fait l'objet n'a pas date certaine depuis 5 ans au moins".

de lotir)(v.infra Chap.2)(120), mais d'un décret de déclassement pris par les services de l'Etat. Le commissaire de la république établit un rapport relatif à la localisation et à l'étendue du terrain à déclasser ainsi qu'à la nature et à l'importance des constructions pouvant y être autorisées et faisant apparaître les conséquences d'un éventuel défrichement (art.R.130-16 nouveau; D.n°84-229 du 29/03/1984). Aussi pour des raisons de protection des forêts, l'Etat bouleverse-t-il la planification locale en déclassant dans un espace boisé une parcelle en terrain à bâtir*. Mais cette possibilité d'extension connaît des limites.

D'abord, l'autorisation doit être compatible avec les dispositions des schémas mis en œuvre et nécessite l'accord de la ou les communes concernées. Si elle(s) ne s'y oppose pas, le décret désigne la personne publique bénéficiaire de la cession gratuite du terrain, approuve les dispositions proposées par celle-ci en vue de préserver le terrain cédé, de l'aménager et de l'entretenir dans l'intérêt du public, délimite la partie du terrain classé sur laquelle porte l'autorisation de construire et prononce le déclassement du terrain. Or, si la commune a peu de moyens pour entretenir les équipements, on imagine sa réaction face à l'éventuel terrain à bâtir !

Ensuite, les compensations accordées aux propriétaires, quand les espaces boisés font l'objet d'un classement, sont aléatoires. Le verbe "pouvoir" et non "devoir" utilisé par l'article L.130-2 al1 et 2 dénote la liberté d'action (ou subjectivisme) des personnes publiques à créer des terrains à bâtir. De plus, il n'existe pas d'obligation de compensation (121) à l'égard de l'administration et les maires, prêts à brader le patrimoine forestier, peuvent de la sorte garder les mains libres, s'ils le souhaitent. Les pressions du marché (cf la spéculation foncière) et non les dispositions de l'article L.130-2 constituent le vrai danger pour la forêt.

Bien sûr face à cette inertie de l'administration, le propriétaire peut toujours démontrer que le classement représente une atteinte à des droits acquis ou à une modification de l'état antérieur des lieux (art.L.160-5 C.Urb.). Mais à cause du principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, ses chances de succès se verront très limitées. Malgré la concordance entre la création d'un terrain à bâtir et la protection de l'environnement, cette extension reste donc exceptionnelle afin d'éviter toute spéculation foncière.

Enfin, la valeur du terrain à bâtir offert en compensation ou le surcroît de valeur pris, grâce à l'autorisation de construire, par la partie du terrain classé conservé par le

(120)v. sur l'obligation de demander le permis de construire, Circul.n°77-114 du 01/08/1977
 N.B. : à noter toutefois que la mesure de classement en espace boisé à conserver (art.L.130-1) est de la seule compétence des communes qui peuvent ainsi conduire une politique autonome de préservation de la forêt :R.M.à Q.E.n°8074 J.O.SEN 07/01/1988 p.10 J.C.P.(N)1988 Prat.565-1
 (121)R.SAVY D.de l'Urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.242

propriétaire, ne doit pas dépasser la valeur du terrain cédé à la collectivité locale (art. L.130-2 al4)(122). Peut-on alors continuer de parler du subjectivisme positif dans la notion de terrain à bâtir !

Voyons à présent si les particuliers ont eu plus de chance pour élargir la définition du terrain à bâtir.

2°- Les tentatives d'extension des particuliers -

A l'instar du "subjectivisme local" modifié par les pratiques des propriétaires de terrains nus (v.Zones N.C.p.156-159), le subjectivisme "national" peut être atteint (concessions d'endigage, pistes D.F.C.I.). Mais l'administration a réagi contre la volonté "positive" (ou intention de construire) de ces propriétaires.

a - Les concessions d'endigage -

Au départ, ces concessions (123) présentaient un caractère d'utilité publique en favorisant le développement de l'agriculture et de l'élevage par la constitution de polders (124). En effet, l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 (art.64 du Code des Domaines de l'Etat) permettait à l'Etat de concéder le droit d'endigage, les terrains émergés devenant la propriété privée du concessionnaire (125). La voie était ouverte à la création de terrains à bâtir !

Aussi la loi du 28 Novembre 1963 a-t-elle renversé le principe puisque les "terrains artificiellement soustraits à l'action du flot" seraient incorporés dans le domaine public, mais sous réserve de "dispositions contraires des actes de concession". Cette dérogation anéantissait la portée de la règle, laissant libre cours à la spéculation foncière, donc à la création de terrains à bâtir, grâce à deux formules de concession :

° la concession d'endigage seule sollicitée par le promoteur afin d'édifier des immeubles d'habitation tirant leur valeur de leur situation exceptionnelle de vue et d'accès sur la mer (cf marinas et cités lacustres)(126).

(122)P.GALAN Les effets du POS après la décentralisation J.C.P.(N)1985 doct.p.1 et suiv. sp.p.7

(123)P.TAVERNIER Les concessions d'endigage A.J.D.A.dec.1973 doct.p.564:une concession du droit d'endigage = opération par laquelle une personne physique ou morale, privée ou publique, est autorisée à effectuer sur un terrain situé sur le rivage de la mer (éventuellement sur le sol de la mer territoriale) ou sur les rives d'un fleuve les travaux nécessaires pour le faire échapper à l'incursion des eaux.

(124)C.E.10/07/1970 Sie Civile du Domaine de Suroît rec.Leb.1970 p.481 et suiv. 3 espèces.

(125)Cass.req.11/04/1860 MOSELMANnc/La Tour du Pin et Cts D.1860 I 273

(126)v.J.LAMOUREUX Le M.T.P. n°hors série janv.1973 p.36

° La concession d'endigage associée à une concession de port de plaisance parce que le promoteur n'édifie des installations portuaires qu'à la condition que lui soit consentie une concession d'endigage permettant de construire librement des habitations destinées à la vente aux particuliers.

Cette spéculation (subjectivisme positif) s'expliquait d'autant plus que les concessions étaient consenties moyennant un prix notoirement insuffisant, sans compter le surcroît de charges financières pour les collectivités locales en raison des équipements collectifs très coûteux auxquels les concessionnaires et les promoteurs ne participaient qu'insuffisamment(127). Par ailleurs, ces édifices échappaient la plupart du temps à la réglementation de l'urbanisme en vigueur, d'où une méconnaissance des servitudes non aedificandi et des C.O.S. du P.O.S. Le terrain à bâtir dépendait d'une seule intention de construire, à ceci près, qu'il devait être au préalable retiré des flots.

Face à ces détournements de procédure, l'administration s'est encore opposée à ce comportement (128). Les terrains endigués devaient, à défaut de rester dans le domaine public, ne pas quitter le domaine privé de l'Etat et être réservés à la réalisation d'équipements collectifs. Malheureusement, la circulaire du 3 janvier 1973 ne pouvait aller à l'encontre de la dérogation expressément prévue par la loi (129). Elle ne réglait pas non plus les rapports de compatibilité entre les concessions d'endigage (subjectivisme national) et les documents d'urbanisme (subjectivisme local).

Il faudra attendre l'arrêt du 30 Mars 1973 relatif à la Marina de Bormes-Les-Mimosas (130) pour que soit posé le principe de l'applicabilité des documents d'urbanisme aux opérations concernant les ports de plaisance et les concessions d'endigage, interdisant ainsi toute forme d'habitation, donc de terrains à bâtir, le long du littoral marin. En réalité, ce n'est pas tant l'opération d'endigage elle-même qui est incompatible avec le P.U. que les constructions qui y sont associées (131). Cette solution a été reprise dans une autre espèce

(127)R.M.àQ.E. J.O.A.N.19/07/1969 p.1889 - v.égal. rapport Cour des Comptes au président de la république J.O.Doc.Adn.du 03/07/1973 p.717-720 et 823-831

(128)Circul.03/01/1973 dite circul.GUICHARD J.O.3 et 9 janv.1973 : "aucune parcelle dépendant, à un titre quelconque, du domaine public maritime, ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété".

(129)C.E.18/11/1977 Sté entreprise J.MARCHAND cité par J.P.LEBRETON A.J.D.A.déc.1978 doct.P.622

(130)C.E.Ass.30/03/1973 M.de l'Aménag.du territ. de l'Equip. du Log. et du Tourisme c/Sieur SCHWETZOFF et autres A.J.D.A.1973 p.366 n.J.DUFAU; J.C.P.1973 II 17528 n.Ch.BRECHON-MOULINES; G.P.02/08/1973 n.P.BLASCA la concession d'endigage.

(131)P.TAVERNIER cité supra réf.n°123 p.574;voir aussi J.P.GILLI & H.CHARLES G.A.D.U. Sirey 1981 2ème éd. sp.p.50

(132) et plus récemment dans la circulaire du 4 juillet 1980 (133) en application du décret n°79-518 du 29 Juin 1979. Par conséquent, la procédure d'endiguage classique ne s'applique que si les terrains à exonder sont destinés à être aliénés ou à être classés dans le domaine public (art.R.145 du Code des Domaines de l'Etat).

Cette tentative d'extension du terrain à bâtir (subjectivisme lié à l'intention de construire) a échoué car seules sont admises les implantations ayant un lien suffisant avec la mer et nécessitant sa proximité immédiate (§2.2), soumises à des précautions d'ordre écologique (§3.1.c) et esthétique (§5). La directive sur la protection et l'aménagement du littoral du 25 Août 1979 en tire comme conséquence le refus de toute construction à usage d'habitation sur le domaine public maritime (§4)(134).

Pour sa part, la loi n°86-2 du 3 Janvier 1986 qui remplace cette directive (135) ne modifie nullement la rédaction de la loi du 28 novembre 1963 relative aux concessions d'endiguage et n'apporte de véritables restrictions qu'en précisant de manière limitative la destination des terrains exondés : l'exploitation des cultures marines allant à l'encontre de toute idée de terrain à bâtir ! Les marinas définies comme des immeubles d'habitation ne sont pas interdites à condition, toutefois, qu'elles soient construites en bordure de nouveaux ports de plaisance (136) creusés à l'intérieur des terres et non plus aménagées grâce à des terre-pleins gagnés sur la mer (art.21 de la loi de 1986).

b - Les pistes de défense des forêts contre l'incendie - (D.F.C.I.)

Ces chemins chaussés en sol naturel avec un aménagement minimum pour les engins de lutte contre les feux (137) ont fourni l'occasion à certains propriétaires de terrains, desservis pas des pistes D.F.C.I., de considérer qu'ils étaient suffisamment équipés pour y édifier des constructions (138). Le subjectivisme du terrain à bâtir relevait encore une fois de leur simple intention de construire.

Face à cette tentative d'extension, la riposte ne s'est pas fait attendre et la circulaire du 10 Mars 1971 a interdit formellement la transformation de ces pistes en routes touristiques et recommandé aux autorités administratives de s'opposer à toutes constructions nouvelles.

(132)C.E.20/05/1977 sieur PAOLI et Comité de défense du site de la Forêt-Fouesnant D.1978 I.R. p.46 obs.CHARLES

(133)Circul.n°80-93 du 04/07/1980 Le M.T.P.suppl.n°du 22/09/1980 p.20 et suiv.

(134)v.toutefois le cas particulier de MONACO où la principauté a repris à son compte ce procédé de création de T.A.B. (2000 log.plus complexes sportifs et superstructure) Emission FR3 URBA du 30 Juin 1985.

Et pourquoi ne pas envisager une urbanisation sous-marine? projets de M.ROUGERI architecte, même émission.

(135)P.GODFRIN cité supra réf.n°87 p.365-366

(136)J.DUFAU Les concessions de ports de plaisance J.C.P.(N)1987 doct.194 et suiv. cité à titre d'information car installations portuaires n'ont que peu de rapport avec le T.A.B.

(137)Circul.01/08/1978 J.O.02/08/1978 Agriculture; Le M.T.P. suppl.au n° du 14/08/1978 p.92

(138)cas en méditerranée selon H.CHARLES entretien à Nice le 28 Novembre 1984

Non seulement, on interdit les constructions pour protéger les espaces boisés, mais pour empêcher ou limiter toute circulation dans les massifs forestiers, aggravant ainsi les risques d'incendie. La circulaire du 1er Août 1978 rappelle, entre autres, toutes les parades de l'urbanisation (ou la création de terrains à bâtir) que le préfet peut trouver dans le Code de l'Urbanisme, à savoir :

° s'il n'existe pas de document d'urbanisme, les articles R.111-14-1 et R.111-14-2 du R.N.U. s'opposant à une urbanisation diffuse (v.supra p.168). On refusera le permis de construire quand le terrain n'est desservi que par une piste D.F.C.I. (critère objectif non rempli). D'ailleurs, pour l'article R.111-4, le terrain doit comporter des conditions de desserte directe suffisante (139) variables selon les constructions à édifier (140).

° si un P.O.S. est prescrit mais non publié, ni approuvé, les massifs forestiers équipés de pistes D.F.C.I. figureront en zone N.D. avec un C.O.S. nul et classés comme espaces boisés à protéger ou à créer. (140 bis)

En définitive, l'aspect négatif de la notion subjectiviste du terrain à bâtir prédomine : seul le législateur peut décider de restreindre ou d'étendre cette notion selon les besoins de la planification urbaine. Ceci est encore plus vrai pour le subjectivisme issu de l'utilisation des sols par les pouvoirs publics (Section 2).

SECTION II - INFLEXION DANS L'UTILISATION DES SOLS PAR LES POUVOIRS PUBLICS -

L'aménagement n'est pas seulement une affaire de découpage territorial, mais résulte également de l'utilisation des sols par les pouvoirs publics. Le Chapitre 2 du Titre 1 avait déjà abordé ce problème sous un double aspect :

- l'appropriation urbaine des sols directe (expropriation pour cause d'utilité publique) indirecte (droits de préemption) voire même temporaire (Z.A.C.);
- et la réorganisation rurale des sols où le remembrement, cohabitant avec le statut du fermage, visait l'harmonisation de l'espace naturel.

Toutes ces procédures, qui avaient dégagé les critères objectifs du terrain à bâtir, se révélaient pourtant fort empreintes de subjectivisme. Constituant alors l'application pratique d'une politique foncière dont le terrain à bâtir est la clé de voute, examinons-les sous l'angle subjectif de ladite notion.

(139)Code de l'Urb. annoté F.BOUYSSOU & J.HUGOT éd.Litec 1984 p.322 et ed.1988 p.355-356
 (140)concl.inédites DONDOUX ss C.E.23/07/1976 M.Equip./Sté Lucien BERARD D.A.1976 n°301
 (140bis)pour renforcer ce rejet de l'urbanisation au sein des forêt, voir Circul.n°87-71 du 20/08/1987 relative à la prise en compte des impératifs de protection de laforêt méditerranéenne dans les documents d'urbanisme B.O.M.E.L.A.T.T. n°497-1 Rep.Not.Def.1988 I art. 34136

§1 - L'INFLEXION DANS L'APPROPRIATION URBAINE -

La loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement du 18 Juillet 1985 (141), intervenue à maintes reprises sur le plan objectif, détermine dans un article L.300-1 (142)(Titre III C.Urb. Partie Législative), le fondement du subjectivisme de la notion de terrain à bâtir mis en application par les mécanismes d'appropriation urbaine. En effet, cet article ne définit plus l'aménagement par les procédures le mettant en oeuvre mais par ses objectifs (143).

De plus, la généralité de ses termes offre de vastes champs d'exercice aux droits de préemption et à l'expropriation. Toutefois, ce subjectivisme "tous azimuts" pose le problème de la survivance et de l'exercice d'un contrôle juridictionnel efficace, puisque le caractère flou de la définition, soit démunie le juge de tout critère opératoire, soit lui confère un pouvoir quasi-discrétionnaire (144). La notion de terrain à bâtir risque de fluctuer au fil des décisions jurisprudentielles et des projets d'aménagement (ou des volontés politiques!). En outre, malgré les critiques du Sénat (145), l'article L.300-1, contrairement aux schémas directeurs en matière de planification et à l'utilisation rurale des sols (v.infra §2), n'envisage pas le cas des communes rurales.

(141)L.n°85-729 du 18/07/1985, J.O.19/07/1985 J.C.P.(N)1985 III 57466 p.212 commentée par : C.TEITGEN-COLLY L'urbanisme opérationnel (Def. et mise en oeuvre de principes d'aménagement) A.J.P.I.10/01/1986 Etudes p.7 et suiv.; A.LANZA Les nouveaux instruments de l'aménagement urbain A.J.D.A.20/01/1986 doct.p.10 et suiv.; P.GALAN Le droit de l'aménagement et la politique foncière d'après la loi du 18/07/1985: changement ou continuité R.D.I.Janv.Mars 1986 chr.p.30 ss (142)Art.L.300-1(art.1er L.18/07/1985): "Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ".

(143)P.QUILES projet n°2096 A.N.annexé P.V.séance 03/05/1984 pour un renouveau de l'aménagement devenu en 1ère lecture du 22/06/84 projet relatif à la définition et à la mise en oeuvre des principes de l'aménagement, exposé des motifs p.1 : "Il faut inverser technique et politique, c'est-à-dire donner la primauté à la volonté politique, aux objectifs poursuivis par la collectivité sur les procédures juridiques. En ce sens, la loi définira l'aménagement par des objectifs de fond alors que jusqu'à présent, elle ne décrivait que des procédures".

(144)P.GIROD Avis Sénat n°56 annexé P.V.séance 06/11/1984 p.14

(145)P.GIROD cité supra réf.n°144 et M.LUCOTTE Rapport Sénat n°51 annexé P.V.séance 30/10/1984 t.1 exposé général p.14

En revanche, pour clarifier les idées, il reprend la distinction préconisée par la commission des affaires économiques et du plan (146), à savoir :

- ° les buts des actions ou des opérations d'aménagement(a11) à la base du subjectivisme du terrain à bâtir qui motive l'utilisation des mécanismes d'appropriation du sol(147);
- ° et l'objet de l'aménagement(a12) qui est la réalisation et l'harmonisation de ces diverses actions ou opérations par les collectivités locales ou les E.P.C.I., détenteurs du subjectivisme du terrain à bâtir, à moins qu'ils ne confient cette réalisation à "toute personne publique ou privée y ayant vocation" (article L.300-4 nouveau).

A la volonté des pouvoirs publics, s'ajoute celle des destinataires de l'opération d'aménagement résultant de l'article L.300-2 nouveau (148) qui impose avant cette opération une délibération du conseil municipal et surtout une concertation préalable associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (par ex : maîtres d'ouvrage, habitant d'une commune autre que celle où le projet s'implante mais concernée par son impact : stade, piscine ...). Malheureusement, cet article rend incertaine la notion de terrain à bâtir et les critiques du Sénat (149) émises lors de la discussion de ce texte restent valables. Si le recours en annulation de l'opération se conçoit en cas de non-délibération du conseil municipal, il est dangereux de l'admettre de la part de toute personne concernée, mais non associée à la concertation préalable car l'opération remise en cause engagerait les finances locales

(146)M.LUCOTTE cité supra réf.n°145 p.13 et suiv.

(147)Quelle différence la loi fait-elle entre action et opération ? La loi ne le dit pas, mais il ressort du rapport de M.LUCOTTE (ref.n°145 p.14) que les actions ont un caractère plus ponctuel que les opérations d'aménagement puisque ces dernières ont "un rôle spécifique qui consiste à harmoniser les diverses actions".

(148)Art.L.300-2 (art.1erL.n°85-729 du 18/07/1985modifié par art.57 L.n°88-1202 du 30/12/1988): "I Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;
- b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté;
- c) toute opération d'aménagement réalisé par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en conseil d'état détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent al." v.égal.D.n°86-521 du 15/03/1986 J.O.16/03/1986 - J.C.P.(N)1986 III 58649 qui donne la liste des opérations soumises aux oblig. de l'art.L.300-2 en créant art.R.300-1 à 3.

(149)P.GIROD cité supra réf.n°144 p.16 et M.LUCOTTE cité supra réf.n°145 p.15

et pour une analyse plus détaillée de l'aménagement et de la concertation préalable voir S. PERIGNON Modifications récentes du droit de l'Urbanisme (II) Rep.Not.Def.1987 I art.33967 p.658 à 660

dans une opération de dédommagement, ce qui n'est pas acceptable (150)! Pourtant, le législateur accentue le processus en faisant référence, parmi les autres personnes concernées, aux représentants de la profession agricole (150 bis).

Ceci posé, comment se concrétise le subjectivisme du terrain à bâtir dans les procédures d'appropriation urbaine des sols ?

A - L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE -

Ici, le subjectivisme résulte au premier degré, du mécanisme de qualification du terrain à bâtir de l'article L.13-15 II 1° C.Exprop. (1°) et, au second degré, des motivations profondes de l'autorisation expropriante (2°).

1°- L'inflexion de l'objectivité dans la qualification du terrain à bâtir -

Par qualification, on entend deux opérations successives, comportant des éléments de subjectivisme et auxquelles le juge doit se livrer :

- la qualification proprement dite de la parcelle qui depuis 1985 n'est plus exclusivement matérielle mais comporte des composantes juridiques (constructibilité) (v. supra p.95-98) (a);

- et l'évaluation en fonction de son usage effectif (b).

a - La qualification de la parcelle -

Non content d'appliquer l'article L.13-15 II 1° d'office (151) sans tenir compte de l'usage effectif de la parcelle pour en tirer une qualification différente (152), le juge resonce les exigences dudit article à partir des informations qu'il obtient des parties ou qu'il réunit lui-même (153). MM. FERBOS et SALLES (154) envisagent même de lui fournir un certificat d'urbanisme déterminant si le terrain exproprié est ou non constructible et la nature des équipements dont il bénéficie. Par conséquent, la motivation du juge porte sur les deux critères de détermination du terrain à bâtir : l'équipement (*) et la constructibilité (β) de la parcelle.

(150)v.éga1. A.GIVAUDAN Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'état du droit R.F.D.A. 1986 n°2 Urb.et envir. études p.247 et s. Les enquêtes publiques allongent les procédures, introduisent des risques de contentieux propices au chantage (v. à un subjectivisme nocif Chap.2).

Ceci n'est ni plus ni moins que le reflet des difficultés déjà rencontrées avec la loi du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et ses décrets d'application du 24/04/1985, en ce sens J.CAILLOSSE Enquête publique et protection de l'environnement A.J.D.A. Sept.1986 doct.p.480 et s. Au contraire pour S.PERIGNON cité supra réf.n°79, p.530, ce décret devrait faciliter l'élaboration du P.O.S.

(150 bis) L.n°88-1202 du 30/12/1988 (art.57) relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (J.O. du 31/12/1988 p.16741 et s.)

(151)LE MOAL Qualification des terrains agricoles dans la procédure d'expropriation Rev.D.Rural n°108 oct.1982 p.375

(152)Civ.3ème 15/06/1977 JOURDAN/Ville de Cannes Bull.Civ.III n°267 p.204 : pas un terrain agricole quand les conditions de l'art.L.13-15 réunies.

(153)pouvoir souverain du juge affirmé dans Civ.3ème 05/12/1969 Bull.Cass.III 1969 p.609; Civ.3ème 11/02/1976 A.J.P.I.1977 p.383

(154)J.FERBOS & G.SALLES Expropriation et évaluation des biens Le Moniteur 4ème éd.1978 p.384

α) Le critère matériel : l'équipement du terrain -

La définition de 1985 conserve le double critère d'appréciation des réseaux d'équipement : leur proximité par rapport au terrain en cause et leurs dimensions à l'égard de la capacité de construction dudit terrain.

Dans le premier cas, les termes "proximité immédiate", hormis la redondance et malgré la marge d'appréciation étroite du juge, constituent une source de subjectivisme de la notion de terrain à bâtir. Les juges du fond analysent cette proximité immédiate comme une "prise directe" entre l'emprise et le réseau, défiant ainsi les progrès techniques. De plus, à l'intérieur d'un lotissement, les relais, branchements et raccordements divers sont monnaie courante. Pourquoi, au moment de l'expropriation, refuser aux mêmes parcelles leur qualification de terrain à bâtir en raison de ces techniques (155) puisque le lotissement créé des lots à bâtir?

En outre, si l'insuffisance notoire de ces réseaux conduit indiscutablement à refuser la qualification de terrain à bâtir à une propriété (156), le subjectivisme réside davantage dans l'existence de réseaux permettant d'accueillir des constructions mais en deçà de la capacité du terrain (157). D'ailleurs, le b) de l'article L.13-15 II 1° nouveau remet définitivement en cause la solution du 2 Mars 1983 (158) selon laquelle les possibilités effectives de construction n'intervenaient que sur l'évaluation du terrain, notamment lorsque la faible capacité des réseaux existant ne permettait que la réalisation d'une construction de faible importance. Donc, les normes techniques imposées par le règlement du P.O.S. aux V.R.D. pour refuser ou accorder le permis de construire, ne constituent pas de simples restrictions administratives au droit de construire, mais servent de modèle pour analyser les capacités d'équipement et refuser, s'il y a lieu, la qualification de terrain à bâtir (159).

(155) LE MOAL cité supra réf.n°151 p.377

(156) Civ.3ème 08/02/1983 Cts HEROS/Cne de Vouzon Bull.Cass.III n°36 p.27 réseau électrique de basse tension saturé - C.A.PARIS 25/03/83 (réf.4902) G.P.1984.1.somm.p.148 ligne électrique de moyenne tension ni immédiatement ni directement utilisable - C.A.PARIS 18/11/1983 (ref.5225) G.P.1984.2.somm.p.475 chemins ruraux en terre sans équipement - Versailles 17/12/1984 Cts LOINTIER/AFTRP G.P.7-8 Mars 1986 somm.juris exprop.p.17 conduite d'eau à haute pression et non pour des particuliers.

(157) Y.JEGOUZO Exprop. et intervention foncières des collectivités pub.(2ème Part) rev.D.Rural n°130 Janv.1985 chr.p.11-12

(158) Civ.3ème 02/03/1983 SIVOM des Trois Rivières/PITHOIS G.P.1983 juris.p.657 n.de SILGUY, CADIOU et DRUAIS.

(159) notamment examiner si la parcelle est desservie par un réseau d'assainissement quand les règles relatives à l'urbanisme et la santé publique l'exigent. V.Civ.3ème 17/11/1982 S.C.I. Résidence Yser-Porte aux Saints /Cne de Mantes la Jolie Bull.Civ.III n°927 p.170; J.C.P.1983 II 20024 n.G.LIET-VEAUX; Civ.3ème 17/10/1984 Mme QUEREIL J.C.P.(N)1985 Tableau juris Prat.9488p.410 Cass.Civ.3ème 18/02/1987 Cts HEMARD/c. Cté Urbaine de Lille Rev.Loyers Juil-Août 1987 p.378 - 379 obs.J.F. Le PETIT

Toutefois, le nouvel article L.13-15 II accroît l'arbitraire de la définition, car non seulement le juge apprécie la proximité immédiate et les dimensions de ces réseaux à l'égard de la parcelle en cause, mais pour une opération d'aménagement d'ensemble, il apprécie leurs dimensions au regard de l'ensemble de la zone. La qualification du terrain à bâtir dépend d'un événement futur et incertain (160), le juge devant prévoir si, dans les dix prochaines années (avant rétrocession), les réseaux existants conviendront ou non aux constructions à venir. Or, difficile de séparer l'intention de l'arbitraire, d'autant que les interprétations doctrinales divergent !

Pour Mme BAIN (161), l'appréciation "au regard de l'ensemble de la zone" conduit à affirmer que le terrain ne pourra être qualifié de terrain à bâtir, ces équipements étant pris en compte au stade de l'évaluation. Tandis que M.PERIGNON (162) estime que cette précision ne s'adresse qu'aux zones N.A., ce qui ne va pas d'ailleurs, sans créer quelques difficultés.

(3) Le critère juridique : la constructibilité du terrain -

Sans reprendre les critiques émises sur l'exigence de la constructibilité réglementaire de la parcelle (v.supra p.97-98), on peut dire que le subjectivisme relève des autorités planificatrices à décider si la parcelle est située dans un secteur constructible (v.supra Section I)(163). Le juge ne faisant que constater cette possibilité dans les documents d'urbanisme en vigueur (P.O.S.,P.A.Z. ...) ou à défaut au travers de la règle de la constructibilité limitée (art.L.111-1-2, L.111-1-3), sous réserve toutefois du cas où le particulier influe sur cette constructibilité (cf servitudes conventionnelles).

b - L'évaluation de la parcelle -

Alors que la parcelle a déjà été qualifiée et que désormais la constructibilité est retenue dès le premier stade de l'opération d'expropriation, l'évaluation intervient dans

(160)P.GIROD cité supra réf.n°144 p.25-26

(161)A.BAIN Les nouvelles règles d'évaluation des terrains Etudes Foncières dec.1985 n°29 p.19

(162)S.PERIGNON La qualification juridique du TAB Rep.Not.Def.1986 I art.33719 n°16 :l'affirmation de M.PERIGNON crée quelques problèmes : lors de la création d'une ZAC en ZU, il s'agit seulement d'une remise à jour du POS sans désigner la zone comme devant faire l'objet d'une opération d'ensemble; se pose également le problème du zonage dolosif si la ZNA est taillée volontairement très large augmentant ainsi les exigences en matière de dimension de réseaux alors que l'opération d'aménagement n'est qu'une petite ZAC contiguë aux ZU et d'une superficie plus modeste que le reliquat de la ZNA; enfin problème de la rédaction des ZNA surtout s'il n'existe pas de schéma d'organisation de la zone.

(163)Décision n°85-189 du Conseil Constitut.17/07/1985 G.P.7-8 Août 1985 Leg.p.492 : rejet de la saisine du Conseil Const. au motif que " l'administration ne trouve pas dans le droit d'établir lesdits documents (d'urb.), soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la faculté de déterminer arbitrairement la qualification des biens immobiliers et les possibilités de construire".

la définition du terrain à bâtir en révélant "a posteriori" le comportement du propriétaire puisqu'elle est effectuée en fonction de l'usage effectif de ladite parcelle. D'ailleurs, lorsque cette dernière ne remplit pas les conditions du terrain à bâtir, cet usage constitue le seul point de repère du juge (art.L.13-15 II 1^oa12). En outre, à l'inverse de la qualification, l'évaluation, question de pur fait, échappe au contrôle de la Cour de Cassation. Le juge arbitre librement le prix du terrain en fonction de la densité de construction, du coût des V.R.D., des fondations, voire même d'un contrat de location ou d'un droit réel ou d'une servitude (164). Enfin pour calculer son indemnité, il compare la qualification du bien à son usage effectif, sans pour autant créer des terrains à bâtir inconstructibles depuis la loi du 18 Juillet 1985 (v.supra p.98)(165).

Mais le subjectivisme du terrain à bâtir ne dépend pas seulement des mécanismes de qualification.

2^o- L'inflexion de l'objectivité par les motivations de l'expropriant -

La qualification de la parcelle n'influence ni les cas d'expropriation, ni la définition d'utilité publique. Or, parce qu'une déclaration d'utilité publique est prononcée, se pose la question de savoir si le terrain exproprié est ou non un terrain à bâtir. D'où l'intérêt d'examiner le fondement même de la procédure : la notion d'utilité publique qui a connu bien des évolutions.

Au départ, ce fondement restait fort éloigné de la notion de terrain à bâtir, car la nécessité publique (déclaration des droits de l'homme de 1789), puis l'utilité publique (art.545 C.Civ. et textes ultérieurs) n'étaient liées au XIX^{ème} siècle qu'aux notions de "domaine public" et de "travail public" comme moyen d'accroître les dépenses domaniales de l'administration pour réaliser l'équipement du territoire en routes, voies ferrées et canaux de navigation (166). Et à chaque nouvelle extension de l'utilité publique, une loi limitait sa portée

(164)de SCHACKEN La pratique de la référence de la notion d'usage effectif A.J.P.I.juin 1971 info prof.p.573 - égal.Civ.3^{ème} 17/11/1982 Résid.Yser Porte aux Saints/Cne de mantes la Jolie cité supra réf.n^o149 : "l'exploit.normale du fonds requérait un accès porté de 2,50m à 4m -C.A. PARIS 12/07/1984 Cne de Limeil-Brevannes/OPHLM Ville de Paris G.P.1985.1.somm.p.201

(165)C.A.REIMS 23/05/1984 GUIHARD/Villes de Ste Menehould G.P.4-16-30 juil.1985 somm.2 p.290 : pas indemniser la perte d'une chance de construire sinon spéculation - La seule limite à ces restrictions administratives au d. de construire est l'intention dolosive de l'expropriant : charge de la preuve à l'exproprié et pas d'intention dolosive dans TGI LAON 06/09/1984 Cts FALAIZE/Ville de Vervins G.P.4-16-30 juil.1985 somm.p.291; C.A.PARIS 21/10/1983 G.P.17/07/1984; C.A.RENNES 07/05/1982 G.P.29/03/1983; C.A.PARIS 04/06/1982 J.C.P.1982 IV 340; v.égal. R. HOSTIOU L'intention dolosive dans les P.O.S. et le juge de l'expropriation Etudes Foncières sept.1987 n^o36 p.19-22

(166)J.M.AUBY & R.DUCOS-ADER L'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Aménagement du territoire, l'Urbanisme et la Construction, D.4^{ème} éd.1980 p.37 et s.; égal.Ch;TOPALOV Expropriation et préemption publique, Collect.Méthodes et techniques 1977 p.184 et s.

à la fois dans l'espace et dans le temps (ex l'aménagement des cités pour une extension rationnelle dans le cadre des P.U. L.14 Mars 1919 et 19 Juillet 1924). L'expropriation reflétait ainsi l'antagonisme des intérêts privés et de l'intérêt général que seul l'Etat (libéral) pouvait satisfaire.

Il a fallu attendre 1953 pour en faire un instrument de politique foncière, notamment à vocation anti-spéculative (167). En effet, lors de la discussion de la loi foncière n° 53-683 du 6 Août 1953, M. COURANT, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme à l'époque, préconisait le recours à l'expropriation pour la mise en oeuvre de la politique foncière (168), par l'extension de cette procédure à trois cas directement liés à l'urbanisme, donc à la notion de terrain à bâtir, à savoir :

- ° la réalisation par les communes de lotissement à usage d'habitation ;
- ° la construction d'ensembles d'habitation devenant la base juridique de la libération du sol dans tous les grands ensembles des années 50 ;
- ° l'aménagement d'ensemble et progressif de zones industrielles et d'habitation.

L'expropriation devient alors un "véritable moyen d'action sociale aux mains de l'administration"(169) dépassant la simple notion de terrain à bâtir. Cependant, la relativité de la notion grandit car ni la loi-cadre n°57-908 du 7 Août 1957, ni l'ordonnance du 23 Octobre 1958 ne définissent l'utilité publique dont l'appréciation est laissée à l'administration sous contrôle des tribunaux administratifs. Dès qu'il existe une cause d'utilité publique, le recours à l'expropriation est possible (170), même si l'initiative privée n'est pas défailante (171). Mais en raison de l'intervention croissante de l'Etat en matière économique et sociale, le subjectivisme fondé sur un antagonisme d'intérêts fait place au principe de la proportionnalité (172) déjà utilisé dans l'appréciation de la légalité dans les décisions administratives.

(167) Ph. MARINI & B. REMOND Spéculation et Politique Foncières, collect. Adm. Nvelle ed. Berger-Levrault 1976 p.247 et suiv. - TOPALOV cité supra réf.n°166 p.3 : "briser le monopole de la propriété foncière là où celui-ci s'oppose directement à la mise en valeur du capital en quête du sol-support, ou fait obstacle à la formation d'effets utiles d'agglomération nécessaires à cette mise en valeur".

(168) Projet de loi n°5528 J.O.A.N.06/02/1953 p.325 : "il n'est pas de politique de construction sans politique foncière préalable, mettant à la disposition des collectivités locales les moyens juridiques indispensables pour que des TAB soient acquis, aménagés et cédés aux constructeurs dans le minimum de temps".

(169) AUBY & DUCOS-ADER cité supra réf.n°166 p.21 - égal. J.O. deb.parl.C. de la République 23/07/1953 p.1473: le rapporteur de la commission de la reconstruction du conseil de la république s'exprimait en ces termes: "Quel est le but de ce texte? Il tend à permettre le logement, à permettre à toute une classe sociale de devenir propriétaire. Il faut pousser à l'accession à la propriété privée, c'est une nécessité. Quelle paix dans le coeur de l'ouvrier qui, entrant chez lui, le soir peut se dire: je suis chez moi, je suis dans mon jardin, je cultive ma terre, je suis tranquille".

(170) C.E.04/11/1970 SCI Les Héritiers A.Caubrière A.J.D.A.1971 n.HOMONT-Grands arrêts du D.de l'Urb.n°40 1ère espèce.

(171) C.E.12/06/1970 SCI/Le Pré juge Grands arrêts du D. de l'Urb.n°40 2ème espèce.

(172) G.BRAIBANT Le principe de proportionnalité Mélanges Waline 1974 tII p.297 et suiv.

L'opération d'aménagement devra ne pas provoquer de dépenses trop importantes(173), ni des atteintes à la propriété privée ou encore des inconvénients d'ordre social, juridique ou humain trop excessifs, eu égard l'intérêt qu'elle présente (174) sinon elle sera abandonnée et par là le besoin de savoir si les parcelles concernées sont ou non des terrains à bâtir. Le subjectivisme de la notion découle indirectement des conséquences des motivations de l'autorité expropriante. Peu importe si cette expropriation bénéficie à des personnes privées quand l'intérêt général n'est pas étranger à l'opération (175).

Néanmoins, le subjectivisme bascule dans l'arbitraire car le juge est contraint par exemple, de se livrer sur le coût et l'utilité de l'opération à des appréciations plutôt hasardeuses (176) ou bien de mettre en balance deux intérêts publics antagonistes qui se valent, aucune hiérarchie ayant été établie entre eux par les services publics (177).

En outre, ce subjectivisme, synonyme d'utilité générale déclarée par l'administration, devient dans le cas d'opération d'urbanisation et d'aménagement du territoire une procédure de transfert parce que l'on retire la propriété à DURAND, on équipe et on cède à DUPONT, DUPUIS et DUVAL (178) constituant alors un véritable détournement de procédure puisque "d'une institution qui réaffirmait le droit de propriété en posant ses exceptions, on a cherché à faire une institution qui transforme le droit de propriété de sorte qu'il ne soit plus le même lorsque le sol change d'usage" (179). D'où l'idée d'interdire aux collectivités publiques, sauf cas particuliers, de revendre au secteur privé les terrains acquis par voie d'expropriation (180) pour éviter la spéculation, pourtant révélatrice de terrain à bâtir.

Malgré son arbitraire, le but de l'expropriation n'est pas totalement indépendant. Dès 1974, le Conseil d'Etat exige la compatibilité des déclarations d'utilité publi-

(173)C.E.Ass.23/01/1970 epx NEEL A.J.P.I.1970,238,concl.BAUDOIN;A.J.D.A.1970,298,n.HOMONT
(174)C.E.Ass.28/05/1971 Ville Nvelle LILLE-EST A.J.D.A.1971,404 et 463 concl.BRAIBANT, obs.

LABETOUILLE-CABANES;Rec.Leb.p.410 concl.BRAIBANT;R.D.P.1972,454,n.WALINE;D.S.1972,195 n.LEMASURIEU
16873 n.HOMONT - Pour une application positive : C.E.Ass.23/07/1974 GAULIER D.Adn.1975 n°290;
A.J.P.I.1975,306,concl.MORISOT ; égal.C.E.01/02/1985(réf.638)Comm.de la Répu.des Hts de Seine
et autres/Asso.de Défense des Riverains de la rue de la porte jaune à St CLOUD et à GARCHES
G.P.12/09/1985 Pan.Adn.p.335 : pas retrait du caractère d'utilité publique de l'opération dans
l'atteinte à la propriété privée et les incovénients d'ordre social puisqu'elle améliore la
circualtion urbaine.

(175)C.E.20/07/1971 Ville de SOCHAUX Aff Peugeot A.J.D.A.1972,227, .HOMONT

(176)C.E.Sect.26/10/1973 Sieur GRASSIN cité par MARINI & REMOND, op.cité réf.n°167 p.257

(177)C.E.20/10/1972 Sie Civ. de Ste Marie de l'Assomption cité par MARINI & REMOND réf.n°167 p.
255

(178)H.CHARLES Le droit et la gestion de l'espace urbain Analyse - Organisation et gestion de
l'espace, Doc et Tx n°sp.avril 1980 p.48

(179)BLANC-PATTIN,CHEVALLIER & d'ARCY L'expropriation en question ed.C.N.R.S.1977 p.25-26

(180)Ph.MARINI & B.REMOND cité supra réf.n°167 p.257-258

que avec les P.U.(181) abandonnant l'ancienne jurisprudence selon laquelle on ne saurait faire grief à un projet reconnu d'utilité publique de méconnaître des documents d'urbanisme, dont seul le permis de construire assure le respect. Or, il s'agit de compatibilité et non de conformité (182) prouvant que l'expropriation est davantage un instrument d'aménagement que de planification urbaine.

L'article L.123-8 modifié (art.26 IV L.18/07/1985) accentue ce phénomène : Lorsque la déclaration d'utilité publique n'est pas compatible avec les dispositions du P.O.S. en vigueur, le préfet (article R.123-35-3 rédaction du Décret n°86-984 du 19 Août 1986) met à l'enquête publique à la fois l'opération projetée et la mise en compatibilité du P.O.S. avec cette opération . L'acte déclaratif d'utilité publique emporte alors approbation des nouvelles dispositions du P.O.S. (183).

Ainsi la notion d'utilité publique dont dépend le terrain à bâtir est-elle empreinte d'un double subjectivisme :

* celui des motivations de l'opération de l'expropriation répondant à cette idée "d'utilité générale" ;

* celui de la planification urbaine avec lequel l'appropriation urbaine des sols doit être compatible (184).

D'ailleurs, la plupart des opérations d'urbanisme sont réalisées par expropriation, permettant la mise en oeuvre de l'aménagement défini à l'article L.300-1 nouveau.

Mais ce subjectivisme "dérivé" de la planification urbaine varie selon les titulaires du droit de préemption (collectivités publiques, établissements qualifiés, sociétés d'économie mixte) à cause des contradictions existant entre les différents éléments de l'appareil de l'Etat (185), à savoir :

° celles entre les municipalités et les administrations de l'Etat central où les politiques pratiquées en matière d'équipement public, par exemple, sont opposées ;

° celles entre les services de l'Etat où les politiques sectorielles sont définies de façon autonome (notamment la rentabilisation du capital ou la satisfaction de certains besoins sociaux).

(181)C.E.Sect.11/01/1974 Dame Vve BARBARO Rec.Leb.1974 p.22 ; A.J.D.A.1974,214 et 197 chr. FRANC & BOYON;D.1974,401,n.GILLI;C.J.E.G.1974,208,n.VIROLE - égal.C.E.07/11/1980 D.1980 I.R. 325 à moins de modifier ces P.U. et d'étendre l'enquête publique à ces modifications.

(182)C.E.22/02/1974 Sieur ADAM et autres, cnes de Bernolsheim et Mornheim,Rec.Leb.p.145 au sujet du tracé de l'autoroute A.34

(183)S.PERIGNON cité supra réf.n°79 p.530-531: dispositions très centralisatrices permettent à l'Etat d'imposer unilatéralement toute modif. des POS permettant de prononcer en toute légalité la D.U.P. des opérations d'aménagement (cf grands travaux d'infrastructure).

(184)en ce sens Circul.M.Urb. & Log. n°83-74 du 29/11/1983 sur cond.d'application de art.L.123-8 relatif à la modif. du POS en cas de DUP d'une opération incompatible avec le POS en vigueur J.C.P.(N)1984 Prat.8882 p.10 - Le commissaire de la république apprécie la compatibilité du projet d'op.susceptible de faire l'objet d'une DUP et décide la mise en oeuvre de la procédure prévue à art.L.123-8. Les modif.... en tout état de cause ne peuvent concerner les dispositions du POS ext.à l'emprise même de l'op. dont la DUP est envisagée - pour une étude plus détaillée, Circul.n°87-64 du 21/07/1987 relative à l'application de l'art.L.123-8 C.Urb. J.C.P.(N) 1987 Prat.302

(185)Ch.TOPALOV cité supra réf.n°166 p.66-67

En définitive, tout ceci s'oppose à une politique foncière rationnelle dont l'un des principaux objectifs est de limiter la hausse des prix des terrains. En outre, les municipalités ne prennent pas toujours l'initiative des opérations d'aménagement (zones opérationnelles, Z.A.D. constituées et confiées à un établissement public ou à une société d'économie mixte contre l'avis du conseil municipal de la commune où elles sont situées) et peuvent refuser de se dessaisir de leurs terrains et inversement d'accepter en fin d'opération le transfert et l'entretien des voies.

Pour notre notion de terrain à bâtir, le brouillard s'épaissit. En sera-t-il de même dans le cas des droits de préemption, "succédanés" de l'expropriation (186) ?

B - LES DROITS DE PREEMPTION -

Les droits de préemption, entrave à la propriété et à la liberté contractuelle, voient leur exercice strictement enfermé dans des limites (187). Aussi, en dehors des motivations propres à chaque droit de préemption, le subjectivisme du terrain à bâtir devra-t-il répondre aux trois caractéristiques suivantes :

° ces droits sont édictés dans l'intérêt général (188). Comme en matière d'expropriation, le terrain à bâtir devra s'incorporer dans l'aménagement foncier urbain ou rural "problème fondamental de la France"(189), et répondre aux préoccupations sociales puisque le renchérissement des valeurs foncières est un facteur de ségrégation sociale (190). Les droits de préemption contrôleront alors le marché foncier pour empêcher les hausses spéculatives en attendant la D.U.P.(191).

° ensuite, il s'agit de droits-fonction (192). Pour imposer au terrain à bâtir les impératifs de l'intérêt général plutôt que ceux du propriétaire, les droits de préemption ne s'exerceront que dans les buts strictement définis par le législateur, la décision mentionnant l'objet pour lequel ils sont utilisés (193) sous peine de rétrocession.

° enfin, ces droits sont d'ordre public (194). Ils s'insèrent dans une législation d'intérêt général pour réaliser une politique d'ensemble : l'aménagement foncier et la lutte contre la spéculation immobilière relevant d'une législation à caractère essentiellement

(186)R.SAINT-ALARY D.de la Construction Urbaine Polycop.1971-1972 p.116

(187)C.SAINT-ALARY-HOUIN Le droit de préemption L.G.D.J. 1979 p.48

(188)C.SAINT-ALARY-HOUIN cité supra réf.n°187 p.377 et suiv.

(189)Ph.LAMOUR L'aménagement du territoire, principes, éléments directeurs, méthodes et moyens les éd. de l'Epargne PARIS 2ème éd.1964 p.5

(190)M.FANTON Rapport A.N. n°1828 t.2 annexé P.V.séance 27/06/1975 p.141

(191)A.ROUILLIER le droit de préemption au service de l'aménagement foncier, Tx de la faculté de RENNES 1967 p.173

(192)C.SAINT-ALARY-HOUIN cité supra réf.n°187 p.396 et suiv.

(193)pour l'idée d'un droit fonction sociale v.théo.de l'abus de droit JOSSERAND De l'esprit des droits et de leur relativité Paris 1937; égal.PIROVANO La fonction sociale des droits, réflexions sur le destin des théories de JOSSERAND D.1972 p.67

(194)C.SAINT-ALARY-HOUIN cité supra réf.n°187 p.409 et suiv.

économique. Peu importe pour le subjectivisme que ce soit un ordre public de protection (protection du contractant le plus faible)(195) ou de direction (droits édictés dans l'intérêt commun de la collectivité).

Par conséquent, ces droits de préemption mettent en oeuvre "l'intérêt général" auquel doit répondre le terrain à bâtir. D'où la nécessité de connaître les motifs d'utilisation de ces mécanismes ainsi que leurs titulaires dont le souci majeur sera en réalité la lutte anti-spéculative (1°) ou la protection de l'environnement (2°). Sans oublier, toutefois, le double régime issu de la loi du 18 Juillet 1985 (v.supra p.97)(196).

1°- La lutte anti-spéculative et le terrain à bâtir -

A la suite des Z.U.P.(Ordonnance n°58-1447 du 31 décembre 1958) aujourd'hui disparues, ont été instituées les Z.A.D. et les Z.I.F. dont le droit de préemption permet la réalisation d'une certaine politique foncière (a). Cependant, le droit de préemption urbain apporte des nouveautés (b) au subjectivisme du terrain à bâtir .

a - Le système antérieur : les Z.A.D. et les Z.I.F. -

α) Motifs des procédures -

1er cas : Les Z.A.D.

Selon l'article L.212-1 C.Urb., les Z.A.D. peuvent être créées en vue, notamment, de la création ou de la rénovation de secteurs urbains, de la création de zones d'activité ou de la constitution des réserves foncières prévues à l'article L.221-1 (art.11 de L.O.F.n°67-1253 du 30 décembre 1967). Ces réserves, également constituées par voie d'expropriation, facilitent l'extension d'agglomération, l'aménagement des espaces naturels entourant ces agglomérations et la création de villes nouvelles ou de stations de tourisme ainsi que la rénovation urbaine et l'aménagement des villes (197).

Grâce à cette politique à long terme, l'administration délimite à l'avance les zones où l'urbanisation se produira à plus ou moins brève échéance et qui deviendront de grandes consommatrices de terrains à bâtir. Aussi les motifs de création des Z.A.D. consti-

(195) FARJAT cité par C.SAINT-ALARY-HOUIN réf.supra n°187 p.409 et s.

(196) v.étude de A.BAIN Le régime des D.P. Etudes Foncières déc.1985 n°29 p.21 et s.(avant et après 1985). Pour plus de détails sur la procédure, v.Instruct.09/05/1988 B.O.I. 9 E-2-88 Le M.T.P.22/07/1988 suppl.p.6 et s.

(197) L.DELBECQUE Z.A.D. commentaires JCL Constr.Facs.13 B.1 1981 p.5-6

tuent-ils l'un des éléments subjectifs de la définition, en raison du double but assigné à ces zones (circulaire du 23/08/1972 (198) abrogeant celle du 16/08/1965 (199)) :

° maintenir le niveau des prix des terrains endiguant surtout la spéculation des grandes opérations d'urbanisme (cf dans les périmètres urbanisables dans 4 ou 5 ans concernés par la définition du terrain à bâtir) grâce aux Z.A.D. anti-spéculatives ou pré-opérationnelles (sauvegarder les possibilités d'un aménagement prévu à court ou à moyen terme) ou structurantes (protection de futurs équipements envisagés mais non programmés)(200). Se profile alors un nouvel aspect du subjectivisme du terrain à bâtir, car le prix du terrain plus ou moins élevé en raison de la rareté du sol permettra ou non la réalisation de la politique foncière visée dans les mécanismes d'appropriation du sol, d'autant que les pouvoirs publics interviennent en cours de transaction conclue entre particuliers à un prix déjà convenu !

° aider à l'application des S.D.A.U. (art.L.122-1 et suiv.) devenus schémas directeurs ou de secteur, en rendant possible l'acquisition de terrains mis en vente et dont le prix n'est pas soupçonné d'être spéculatif (Z.A.D. de réserves foncières) (v. infra Chap.3). Existe-t-il, toutefois, comme en matière d'expropriation, un subjectivisme dérivé de la planification urbaine ? L'arrêt THIEBAUT (201) affirme bien l'indépendance des Z.A.D. par rapport aux P.O.S. de par leur objet (souci de dissuasion pour les Z.A.D., règles d'application immédiate pour les P.O.S.) et la nature des mesures mises en oeuvre (immédiate pour les P.O.S., étalée sur 14 ans pour les Z.A.D.). En réalité, une Z.A.D. qui contrarie le P.O.S. en vigueur ne peut être déclarée illégale car, pendant 14 ans, elle peut s'adapter aux règles du P.O.S. Ainsi les motifs d'intérêt général poursuivis par la Z.A.D. doivent-ils s'harmoniser avec ceux de la planification urbaine, en vue d'une politique foncière unie ayant des incidences sur la notion de terrain à bâtir (202).

Pourtant, face au problème foncier et plus spécialement celui du terrain à bâtir, le subjectivisme de la Z.A.D. plie devant l'importance du prix du sol (203) car la charge foncière dans le centre-ville (Z.U.) est trop lourde pour les collectivités locales et les organismes sociaux. On aboutit à une grave ségrégation des groupes sociaux et des activités dans l'espace urbain et à une difficulté croissante pour les collectivités voulant

(198)Circul.n°72-1237 du 23/08/1972 B.O.M.E.L.T.1972 68bis Texte 726 et rectific.1972,90 Texte931

(199)Circul.n°65-45 du 16/08/1965 J.C.P.1965 III 31480

(200)M.FANTON Rapport A.N. n°1828 t1 Le problème foncier p.41 et suiv.

(201)C.E.24/07/1981 req.n°21301 Rec.Leb.p.338 - égal.J.MORAND-DEVILLER L'évolution de la juris. adm. sur les conditions d'élaboration des P.O.S. et sur leur articulation avec d'autres règles d'urb. J.C.P.(N)1982 doct.p.102

(202)H.CHARLES cité supra réf.n°178 p.43: "pour éviter la flambée spéculative à l'annonce de l'opération et pendant la durée de l'élaboration de la ZAD, la loi du 10/07/1965 a permis au préfet de délimiter très rapidement un périmètre provisoire (pré-ZAD) à l'intérieur duquel le droit de préemption sera exercé par l'Etat à titre conservatoire puisque les biens acquis seront rétrocédés au bénéficiaire définitif de la zone".

(203)v.arguments ds rapport M.FANTON n°1828 t2 p.142 et suiv.

protéger les espaces verts et aménager les centres urbains. En outre, la Z.A.D. semble inappropriée au problème du cœur des villes pour deux raisons :

° créée à l'initiative de la commune, elle subit les pressions lors de la prise de décisions relatives au centre-ville, la population y étant nombreuse. La loi du 7 Janvier 1983 modifiée accentuera ce phénomène, la commune étant à la base de la planification urbaine.

° enfin, l'obligation de préemption instituée en contrepartie du droit de délaissement demandé par le propriétaire dans l'année suivant la création de la Z.A.D. constitue souvent pour la commune un engagement financier démesuré.

En définitive, si l'outil de politique foncière doit préparer le meilleur aménagement possible, sa capacité (du point de vue de la mission de tenue du prix) reste assez limitée (204). Or les deux composantes du problème foncier (aménagement/tenue des prix) sont intimement liées dans le subjectivisme du terrain à bâtir (205). D'où le recours à un mode d'intervention plus souple, non cumulable avec la Z.A.D.

2ème cas : Les Z.I.F.

La Z.I.F. restreint également le droit de propriété, à des fins uniquement autorisées par la loi (politique sociale de l'habitat) grâce à un droit de préemption exercé dans les cas suivants (art.L.211-3 C.Urb.)(206) :

- * la création d'espaces verts ,
- * la réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs ,
- * la restauration ou la rénovation de quartiers ,
- * la constitution de réserves foncières conformément à l'article L.221-1 (même en vue de la création et l'aménagement des jardins familiaux (art.L.216-1)).

Ces diverses opérations plus ou moins consommatrices de terrains à bâtir, même si elles leur font perdre cette qualité (ex création d'espaces verts), relèvent de la volonté des pouvoirs publics qui apprécient, par exemple, si leurs projets sont susceptibles de satisfaire à la notion d'équipements collectifs (207).

Cependant la mise en oeuvre de la politique sociale de l'habitat dont dépend le terrain à bâtir ne répond pas à n'importe quelle finalité : elle répond notamment aux objectifs du schéma directeur (ou de secteur) s'il existe, reprenant ainsi l'idée d'un subjectivisme dérivé de la planification urbaine. En outre, le titulaire du droit de préemption devra

(204)S.BRUNET Z.A.D. Un bilan des années 1970 Etudes Foncières sept.1984 n°24 p.31 et suiv.

(205)Ch.TOPALOV Expropriation et préemption publique Coll.Méthodes et Techniques 1977 p.159

(206)L.DELBECQUE Z.I.F. création et modification Juriscl.Const.Fasc.13 A.1. 1981 p.5

(207)R.SAVY D.de l'Urb.Thémis 1981 P.U.F.p.307 - égal.R.M. à Q.E. J.O.A.N.23/10/1981 p.3372 J.C.P.(N)1982 Prat.8192 n°2 p.81 pour un conseil de prud'hommes.

informer le propriétaire du motif d'intérêt général pour lequel il exerce ce droit (L.17/07/1978 modifiant l'article L.211-3) sous peine de rétrocession (art.L.211-11) bien qu'une substitution de motif soit toujours possible (208).

Néanmoins, même si la référence aux équipements collectifs, rénovation de quartier ou urbaine ouvre de vastes possibilités aux communes, la finalité du droit de préemption dans les Z.I.F. est plus précise et moins large que dans les Z.A.D. De plus, son exercice est illimité au lieu de 14 ans dans les Z.A.D., montrant que la lutte anti-spéculative ne se borne pas à une seule opération d'aménagement.

La Z.I.F. au service d'une politique d'amélioration progressive et globale des centres et quartiers existants (donc déjà bâtis) constitue un instrument général d'observation de l'évolution du marché foncier sur tout ou partie des zones U délimitées par un P.O.S. opposable aux tiers. Elle permet, grâce au droit de préemption, de saisir des opportunités, de réaliser des acquisitions ponctuelles et diversifiées en principe au prix du marché (209). Par conséquent, la politique sociale de l'habitat découle directement de l'influence du prix du sol, sous peine de blocages ! Quand la parcelle coûte cher, c'est peut-être un terrain à bâtir !

Mais comment les utilisateurs de ces droits de préemption manient le subjectivisme du terrain à bâtir ?

3) Les utilisateurs des droits de préemption -

Pour mettre en oeuvre ce subjectivisme issu de la création des Z.A.D. et des Z.I.F. et plus indirectement du prix du sol, le législateur désigne deux catégories d'utilisateurs aux pouvoirs plus ou moins étendus : les titulaires et les délégataires du droit de préemption.

1er cas : Les titulaires du droit de préemption -

Le "titulaire" du droit de préemption bénéficie des pouvoirs les plus étendus : il exerce ce droit sur toute la zone, pour tous les immeubles quelque soit le prix et peut même le déléguer.

En outre, la détermination de ces titulaires dépend étroitement de la finalité de ces zones. Pour la Z.I.F., instrument au service de la politique de la commune (210), seuls les communes ou établissements publics groupant plusieurs communes (art.L.211-7) et

(208)F.BOUYSSOU Dispositions récentes en matière d'urbanisme et de fiscalité immobilière, J.C.P.(N)1978 Prat.6938 - R.M.à Q.E. J.O.SEN 25/07/1985 Rep.Not.Def.1986 I art.33686 : motiver la préemption sinon irrégulière. Mais pour exercer au mieux ce subjectivisme, le propriétaire qui end à la fois plusieurs biens doit faire des D.I.A. séparées.

(209)R.M.à Q.E. J.O.A.N.30/11/1981 p.3463 - contra J.BASCHWITZ la préemption dans les Z.I.F. les Z.A.D. et les périmètres sensibles rep.Not.Def.1977 I art.31340 p.335

(210)R.M.à Q.E. J.O.A.N.30/11/1981 p.3463

ayant compétence en matière d'urbanisme (c'est-à-dire compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des Z.A.C. art.L.241-1) pourront mettre en oeuvre le subjectivisme du terrain à bâtir. Et pour renforcer ce lien entre l'utilisation du sol et la planification urbaine, la loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 donne volontairement compétence à ces groupements afin de garantir une complète unité de responsabilité dans l'élaboration des documents d'urbanisme (subjectivisme primaire), la politique foncière et la conduite de l'urbanisme opérationnel (subjectivisme secondaire)(211).

Au contraire, les Z.A.D. ayant une finalité beaucoup plus étendue (cf la réalisation d'opération d'aménagement), les titulaires du droit de préemption seront :

- ° toute "collectivité publique" (art.L.212-2) soit la commune, le département ou l'Etat (212);

- ° les établissements publics figurant sur une liste fixée en Conseil d'Etat (art.R.212-2);

- ° et toute une série d'organismes destinés à la construction, donc utilisateurs de terrains à bâtir (société d'économie mixte titulaire d'une concession en application de l'article L.321-1, par substitution à la collectivité locale; O.P.H.L.M. à compétence étendue, office public d'aménagement et de construction).

Ces titulaires n'élaborent pas tous les documents d'urbanisme, laissant à penser que le subjectivisme de la Z.A.D. se démarque de celui de la planification urbaine. Mais, en fait, la Z.A.D. a 14 ans pour s'adapter aux règles du P.O.S.(v.supra p.189). Le subjectivisme primaire reste toujours en vigueur !

2ème cas : Les délégataires du droit de préemption -

Les délégataires sont intimement liés aux titulaires du droit de préemption car la délégation est facultative et les oblige à rendre compte des opérations réalisées. Leurs pouvoirs varient selon le bénéficiaire.

Le maire reçoit du conseil municipal la délégation la plus étendue en vue "d'exercer au nom de la commune, le droit de préemption à l'intérieur des Z.A.D. ou des Z.I.F. ou le droit de substitution dans les zones de préemption des périmètres sensibles" (art.L.122-20 C.Cnes modifié par art.63 de la loi n°78-753 du 17/07/1978)(213). Alors que les autres délégations ne sont que partielles, celle-ci peut être totale ou partielle (par ex, ne concer-

(211)R.M.à Q.E.n°151505 J.O.A.N.09/08/1982 p.3353 J.C.P.(N)1983 Prat.8588 n°1 p.132

(212)J.BASCHWITZ L'urbanisme et l'aménagement foncier Defrénois 2ème ed.n°516 et suiv. - égal. C.A.PARIS 18/11/1982 Rep.Not.def.1984 I doct. et juris.p.997 et suiv. n.P.BON

(213)v.circul.n°78-295 du 01/08/1978 M.de l'Int. J.C.P.(N)1978 Prat.6944 - égal.F.BOUYSSOU cité supra réf.n°208

ner que les acquisitions ne dépassant pas une certaine somme, ou certains immeubles de la zone). Toutefois, dans la notion de terrain à bâtir, la volonté d'un seul homme (le maire), — ne doit pas remettre en cause la planification urbaine élaborée par toute une équipe (214). Mais quelque soit la taille de la commune, le candidat-maire détermine la politique de l'équipe qu'il a choisie pour le seconder et le soutenir dans ses projets électoraux. M. QUILES (215) qui considère l'aménagement comme une question de politique plutôt que de techniques ne fait que constater la réalité des faits malgré les textes encore en vigueur. La définition objective du terrain à bâtir dépend de la politique foncière déterminée au préalable.

Pour les Z.I.F. la délégation du droit de préemption par la commune ou le groupement ne peut se faire que lors de la mise en vente d'un bien soumis à ce droit ou pour un secteur déterminé de la zone, mais jamais pour la totalité de celle-ci (art.L.211-7 a12 modifié par la loi 76-1285 du 31 décembre 1976, circulaire du 15 juillet 1976 Section II B.2). Le délégant détermine exactement les limites du subjectivisme (immeubles concernés), le titulaire conservant ses prérogatives pour les autres immeubles soumis à ce droit (216). Par conséquent, ce subectivisme ~~peu~~ actuel ne change rien à la relativité de la notion de terrain à bâtir, titulaires et délégataires reprenant ensemble les mêmes motifs d'intérêt général. Seule l'étendue géographique ou matérielle change.

En outre, parmi les délégataires du droit de préemption de la Z.I.F. (217), certaines d'entre eux seront titulaires du droit de préemption de la Z.A.D. D'où l'exclusion

(214) en ce sens C.A.PARIS 18/11/1982 cité supra réf.n°212 : délégation du maire rapportée à tout moment. Il doit rendre compte de ses décisions au conseil municipal, décisions soumises au régime juridique des délibérations dudit conseil.

(215) P. QUILES Projet de loi A.N.n°2096 annexé P.V.séance 03/05/1984 exposé des motifs p.1

(216) R.M. à Q.E. n°15104 J.O.A.N.09/08/1982 p.3353 J.C.P.(N)1983 Prat.8588 n°2 p.132-133

(217) Art.R.211-12 modifié par D.n°77-757 du 07/07/1977 prévoit cette délégation pour :

- O.P.H.L.M.
- office public d'aménagement et de construction ;
- les établissements publics créés en application de l'art.L.321-1 et ceux mentionnés à art.R.321-24 (établissements publics d'aménagement d'agglomérations nouvelles, de ZAC, de lotissements, de zones de rénovation urbaine, de zones de restauration immobilière ou de zones de résorption de l'habitat insalubre, établissements publics d'aménagement de la défense en région parisienne)
- les établissements ayant leurs attributions dans l'un des objets définis à art. L.211-3 (districts, syndicats de communes).

Art.R.211-13: le droit de préemption est également délégué pour la réalisation d'opérations d'aménagement, de rénovation ou de construction confiées par le titulaire dudit droit (circul.15/07/1976 Sect.II §B.2.1.2.) :

- aux sociétés d'économie mixte créées en application de art.R.321-1;
- aux sociétés d'économie mixte dont la majorité du capital est détenue par des personnes morales de droit public ayant pour objet la construction d'immeubles à usage d'habitation n'excédant pas les normes de surface et de prix exigées pour l'octroi de primes à la construction;
- à la SONACOTRA (Sic nationale de construction pour les travailleurs).

de la Z.A.D. lorsque la Z.I.F. existe et vice-versa : Les propriétaires de terrains ne doivent pas subir une concurrence de comportements luttant tous les deux contre la hausse des prix.

En définitive, cette acquisition publique des sols n'est pas satisfaisante pour deux raisons (218) :

° la volonté des responsables d'user des moyens fournis par le droit immobilier fléchit souvent devant la résistance des propriétaires qui, en matière de Z.I.F. ou de Z.A.D., peuvent renoncer à la vente ;

° et les ressources financières des collectivités publiques ne sont pas à la mesure des possibilités que le droit offre.

De plus, l'expérience des pays de l'Est aidant, l'appropriation publique ne résoud pas les problèmes de l'urbanisme. Les perpétuelles réformes apparaissent comme l'aveu d'un échec à mettre en oeuvre une politique de l'espace, pourtant si utile à la définition du terrain à bâtir. En sera-t-il de même après le vote de la loi de 1985 ?

b - Le système actuel : le droit de préemption urbain -

Dès la parution du décret fixant sa date d'entrée en vigueur (art.9.IV Loi du 18/07/1985)(219), se met en exercice un droit de préemption unique appelé droit de préemption urbain (D.P.U.) dans les communes dotées d'un P.O.S. ou droit de la préemption de la Z.A.D. dans les autres communes.

Ici encore, la relativité de la notion se révèle au travers de l'exercice qu'en font les utilisateurs (β) pour la poursuite des objectifs fonciers (α).

α) Les objectifs du droit de préemption urbain -

Selon l'article L.210-1 nouveau (220) repris par l'article L.213-11 (221)(Chap.3

(218)H.CHARLES cité supra réf.n°178 p.50

(219) entrée en vigueur d'abord le 01/06/1986 (D.n°86-516 du 14/03/1986 J.O.16/03/1986 J.C.P. 1986 III 58644) repoussée au 19/07/1986 (D.n°86-748 du 27/05/1986 art.1er J.C.P.(N)1986 La semaine en bref 06/06/1986-23) puis au 18/07/1987(L.n°86-841 du 17/07/1986 J.O.18/07/1986 J.C.P.(N)1986 III 59041 Rep.Not.Def.II p.42) pour être définitivement fixée au 01/06/1987 (D. n°87-284 du 22/04/1987 J.O.25/04/1987 A.J.P.I.Mai 1987 Leg.p.391). ce recul successif d'entrée en vigueur permet aux élus d'assumer pleinement leurs responsabilités (P.GIROD Rapport Sénat n°454 annexé P.V.séance 16/07/1986 p.4-5) et de lever toute ambiguïté juridique applicable au cours de la période précédant l'intervention de la loi (du 23/12/86) .

(220)Art.L.210-1(art.5 L.18/07/1985) : "Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis par l'article L.300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites opérations".

"Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé".

v.objectifs ds le nouveau domaine du D.P.U. par C.DEBOUY G.P.16-17 Mai 1986 doct.p.3-5 pou lequel l'élargissement du D.P.U. répond à l'évol. du rôle des collectivités locales à l'ère d'une plus grande décentralisation ainsi qu'au souci d'éviter la multiplication des périmètres d'intervention tout en autorisant la commune à agir sur la plus grande partie de son territoire.

(221)Art.L.213-11(art.8 L.18/07/1985) : "Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L.210-1..."

relatif aux dispositions communes au D.P.U. et aux Z.A.D.), ces procédures s'exercent dans "l'intérêt général" pour réaliser les objectifs de l'article L.300-1 (v.supra p.178-180) à l'exception toutefois de la sauvegarde des espaces naturels.

L'intérêt général qui, déjà, motivait l'expropriation pour cause d'utilité publique, confirme les deux branches du subjectivisme (v.supra p.187), à savoir :

- la lutte anti-spéculative, objet des D.P.U.
- et la protection de l'environnement, objet du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (v.infra 2°).

Par conséquent, les mécanismes des articles L.210-1 et L.213-11 sont utilisés pour la réalisation d'une politique locale de l'habitat, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité et la valorisation du patrimoine bâti (222). Et pour réparer l'oubli du projet de loi par rapport au système encore en vigueur (jusqu'au 1er juin 1987), l'article L.210-1 nouveau réincorpore les réserves foncières en prévoyant un subjectivisme à deux vitesses :

- soit une réalisation immédiate (court ou moyen terme) : les droits de préemption sont exercés "en vue de la réalisation ... des actions ou opérations";
- soit une réalisation à plus long terme "pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des opérations".

Pourtant il s'agit d'un subjectivisme contrôlé où seul l'intérêt général justifie une restriction au droit de propriété. En effet, toute décision de préemption mentionne l'objet pour lequel ce droit est exercé (222bis). Par ailleurs, l'art. L.213-11 prévoit la substitution de motif en cours de période à condition d'en avertir les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ainsi que l'acquéreur si son nom figure dans la D.I.A., et leur proposer l'acquisition de ce bien par priorité. Enfin, dès l'institution ou la création sur le territoire de la commune d'un droit de préemption en application du présent titre, est ouvert un registre dans lequel sont inscrites toutes les acquisitions réalisées par exercice ou par délégation de ce droit ainsi que l'utilisation effective des biens préemptés (art.L. 213-13). Toute personne peut donc le consulter ou en obtenir un extrait. Non seulement il

(222)v.égal.M.LUCOTTE Rapport Sénat n°51 annexé P.V.séance 30/10/1984 t.1 tableau p.28-29; égal.J.BASCHWITZ Nouvelles données de l'aménagement urbain Rep.Not.Def.1985 I art.33498 p. 492 et s.

(222bis)C.E.22/06/1987 Ville de MONTREUIL c/M.SEBBAN A.J.D.A.Janv.1988 juris.p.57 note D. CHABANOL, R.D.I.n°4 oct-déc.1987 chr.URBANISME p.442 : décision de préemption entachée d'illégalité si elle ne précise pas le but exact de cette préemption; égal.Trib.Adm.PARIS 22/02/1988 req.n°8709856 Sie KAUFMAN & BROAD J.C.P.(N)1988 juris.p.128-130, obs.R.VANDERMEEREN : cette décision pose deux conditions de légalité : la validité du but recherché par la collectivité publique et la réalité du projet faisant l'objet de la décision administrative.

contrôle l'utilisation effective **desdits biens** (notamment pour exercer le droit de rétrocession ou l'action en dommages et intérêts de l'article L.213-12) mais aide à comprendre la politique menée par la commune en matière de préemption (223), politique non sans influence sur la notion de terrain à bâtir (224).

Pour renforcer ce subjectivisme contrôlé, l'article 68 de la loi du 23 décembre 1986 a ajouté à l'article L.211-1 un alinéa suivant lequel lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une Z.A.C. créée, la commune peut exclure du champ d'application du D.P.U. la vente des lots issus dudit lotissement ou la cession de terrains par la personne chargée de l'aménagement. Cette faculté d'exclusion pour une durée minimale de 5 ans, laissée à l'appréciation de l'autorité communale, se justifie par la nécessité d'apporter l'assurance aux investisseurs que les lotissements ou les Z.A.C. ne verraient pas leur devenir plus incertain par une orientation nouvelle de la commune (art.68 III)(225). Bien que justifié par l'intérêt général, cette attitude ne doit cependant pas nuire aux particuliers dont l'intervention se solde souvent par d'avantageuses recettes au profit des collectivités locales !

Ce souci de collaboration des particuliers à la définition va plus loin puisque l'article L.213-11 (226) permet d'utiliser ou d'aliéner le bien préempté au profit d'une personne privée. Mais cette disposition dénature la finalité même de l'institution pour deux raisons (227) :

- les titulaires du droit de préemption risquent de s'engager inconsidérément dans les procédures de préemption avec l'idée de compenser certaines difficultés financières par la revente des biens préemptés. L'équilibre des finances municipales sera mis en péril, sans compter la rétention systématique de la part des propriétaires fonciers;*
- de plus, ils seront tentés de jouer les "marchands de biens" et de faire évaluer les critères de constructibilité en fonction d'intérêts ponctuels.

La définition objective du terrain à bâtir en souffrira. Elle ne devra sa planche de salut qu'à l'exigence d'une délibération motivée du conseil municipal ou du délégataire du droit de préemption !

(223)M.LUCOTTE Rapport Sénat n°51 cité supra réf.n°222 p.50

(224)H.G.HUBRECHT Le nouveau régime du D.P.U. G.P.16-17 Mai 1986 doct.p.9

(225)A.ARZEL Rapport Sénat n°26 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.25-26 - J.HUGOT Les traits caractéristiques du D.P.U. après les L.n°85-729 du 18/07/1985 et n°86-1290 du 23/12/1986 J.C.P.(N)1987 doct.p.68 - R.M.à Q.E. n°15610 J.O.A.N. 08/02/1988 p.604 J.C.P.(N)1988 Prat.558-4

(226)Art.L.213-11(art8 L.18/07/1985) 2ème partie de l'alinéa 1er : "...L'utilisation ou l'aliénation d'un bien au profit d'une personne privée autre qu'une société d'économie mixte répondant aux conditions définies au 2ème al. de l'art.L.300-4 ou qu'une société d'habitations à loyer modéré doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption".

(227)P.GIROD Avis Sénat n°56 annexé P.V.séance 06/11/1984 p.30 - égal. M.COLLET Sénateur, Lettre de la Nation n°2227 09/11/1984 p.4 qui préconisait l'interdiction de revendre le bien préempté sauf à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics intercommunaux.

*N.B.: toutefois la préemption suivie de revente ne pose qu'un problème de trésorerie, tandis que s'il n'y a pas de revente, c'est un problème de financement .

(3) Les utilisateurs du droit de préemption urbain -

Une fois de plus, l'utilisation des sols s'associe à la planification urbaine puisque certains titulaires de ces droits de préemption rédigent également les documents d'urbanisme. Ainsi le D.P.U. appartient-il à la commune (art.L.211-1 al2), unité de base de la décentralisation et à l'établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.)(art. L.211-2 al2) compétent pour cette élaboration de documents.

Au contraire, dans les Z.A.D., l'éventail des titulaires s'élargit : c'est-à-dire non seulement les collectivités locales, mais aussi les établissements publics y ayant vocation les sociétés d'économie mixte remplissant les conditions de l'article L.300-4(art.L.212-2) et bénéficiant d'une concession d'aménagement (228) et les E.P.C.I.(art.L.212-4 par délégation). De plus, à la différence du D.P.U. où les titulaires du subjectivisme sont désignés de plein droit, l'acte créant la Z.A.D. détermine seul le titulaire de ce droit (art.L.212-2 in fine). Mais la suppression des mots "de plein droit" dans l'article L.211-1 al2 par l'article 68 II de la loi du 23 décembre 1986 semble au contraire réunifier les procédures.

Malgré ces distinctions, le législateur insiste sur l'unité du subjectivisme résultant du D.P.U. et des Z.A.D. en donnant une liste commune des délégataires du droit de préemption (art.L.213-3) : l'Etat, la collectivité locale, l'établissement public y ayant vocation, les sociétés d'économie mixte répondant aux conditions de l'article L.300-4 al2 et bénéficiant d'une concession d'aménagement. Cette dualité de mécanismes ne trouvant sa raison d'être que dans l'absence ou la présence du P.O.S., leurs bénéficiaires sont donc identiques alors que les Z.I.F. et les Z.A.D. ont toujours été en concurrence. Tout se concentre autour de l'article L.300-1, ce qui devrait faciliter la définition subjective du terrain à bâtir(229).

En outre, pour la réalisation à long terme de ce subjectivisme (réserves foncières) l'article L.221-1 nouveau désigne sans distinction (D.P.U. ou Z.A.D.) les opérateurs de cet aménagement, à savoir : l'Etat, les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation, le syndicats mixtes et les établissements publics d'aménagement visés à l'article L.321-1.

Néanmoins, le comportement local ne semble pas suffire car pour l'article L.211-3 (art.6 Loi de 1985) le droit de préemption peut être rétabli de façon "autoritaire"

(228) exigence résultant de la comm.sénatoriale des aff.éco.et du plan. Rapport LUCOTTE cité supra réf.n°222 p.38

(229) à la différence du système en vigueur jusqu'au 01/06/1987, il ne semble pas y avoir de distinction dans l'étendue des pouvoirs : art.L.213-3 al2 "dans les art.L.211-1 et suiv., L.212-1 et suiv. et L.213-1 et suiv. l'expression "titulaire du droit de préemption" s'entend également, s'il y a lieu, du délégataire en application du présent article "

par l'autorité administrative afin de le déléguer à l'une des personnes mentionnées à l'article L.213-3, à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national (P.O.I.N.) ou lorsque l'autorité administrative "prend en considération" un projet d'opération d'aménagement et de travaux publics (surtout si la commune refuse ou garde le silence pendant 2 mois).

Pourtant la loi du 7 janvier 1983 modifiée relative à la décentralisation et à l'urbanisme affirmait la non-tutelle des collectivités locales entre elles (v. supra p.152-153). Par ailleurs, ces deux hypothèses sont profondément dissemblables (230). Les P.O.I.N. de l'article L.421-2-1 c C.Urb.(opérations relatives aux agglomérations nouvelles, à la Z.A.D. délimitée par le périmètre de l'établissement public pour l'aménagement de la Défense, aux domaines portuaires d'Antifer, du Verdon, de Dunkerque, à la zone d'aménagement de FOS) constituent des opérations très lourdes et leur détermination par décret en Conseil d'Etat offre des garanties suffisantes. En revanche, il est inacceptable qu'une commune ayant renoncé à ce droit voit celui-ci rétabli de façon autoritaire par l'administration dès que celle-ci "prend en considération" un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics, créant un véritable arbitraire dans la définition du terrain à bâtir !

En dépit de ces observations, la loi n'a pas retenu l'amendement de la commission du Sénat limitant ce rétablissement "autoritaire" aux seuls P.O.I.N. avec recours au décret en Conseil d'Etat pour le rétablissement lui-même et le changement de titulaire.

Modifiant l'alinéa 1er de l'article L.211-3, la loi MEHAIGNERIE * ne remet pas vraiment en cause ces solutions. Certes, en supprimant le D.P.U. automatique, elle oblige, dans un premier temps, l'administration à demander au conseil municipal d'instituer ou de rétablir ce droit. Mais, comme précédemment, le refus ou le silence de la commune, pendant 2 mois, lui restitue toute prérogative en la matière par le jeu d'un décret en Conseil d'Etat. Seul l'intérêt général ("en tant que de besoin") limite cette entorse au subjectivisme local. Malheureusement, ces règles provoquent des incertitudes dignes de celles déjà observées en cas d'expropriation (v. supra p.186).

2°- La protection de l'environnement et le terrain à bâtir -

Cette protection passe, notamment, par l'institution des périmètres sensibles dont les dispositions juridiques(droit de préemption, zones de protection) et fiscales(taxe départementale des espaces verts) donnent une définition a contrario du terrain à bâtir par

(230)P.GIROD Avis Sénat n°56 cité supra réf.n°227 p.19-20

*N.B. modif.art.L.211-3 all par art.68 IV L.23/12/1986 tenant compte du transfert de compétences réalisé en matière de D.P.U. sur le D.P. dans les POIN ou quand est pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics. cf A.ARZEL Rapport Sénat n°26 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.25-26

une politique d'acquisition et d'ouverture au public d'espaces verts (231) et plus généralement de sauvegarde d'espaces naturels : tout terrain compris dans la zone de préemption desdits périmètres ne devient pas constructible. D'ailleurs, cette qualification pose problème lors de l'exercice du droit de préemption, en cas de désaccord sur le prix, et non après, puisque la protection de l'environnement s'oppose à une urbanisation croissante. D'où la nécessité de connaître les motifs de préemption (a)(pour les dispositions fiscales v.infra IIème Partie) auxquels les dispositions de la loi de 1985, à l'effet retardé (v.supra p.100), apportent des éléments nouveaux (b).

a - Le système antérieur : les périmètres sensibles -

En fait les périmètres sensibles correspondent à deux mécanismes juridiques différents :

- un document d'urbanisme temporaire envisageant une planification dans laquelle le terrain à bâtir n'a pas vocation à s'accroître (zones de protection)(v.supra p.27);
- un droit de préemption réalisant une appropriation définitive des sols afin de protéger les espaces naturels (v.supra p.103-104).

Le périmètre sensible intéresse donc la notion de terrain à bâtir puisqu'il aboutit à la fois "à planifier" même progressivement et "municipaliser" le sol, la seconde qualité tirant sa finalité des motifs de la première.

α) Le "subjectivisme" des mesures de protection issues de la planification du sol -

Institué à l'origine dans une zone littorale très ponctuelle (232), le périmètre sensible concerne désormais tous les départements (233) pour protéger les espaces boisés, lutter contre l'envahissement de certains sites par les lotissements et veiller à l'esthétique des constructions à réaliser. Se profile ainsi un subjectivisme négatif à l'encontre du terrain à bâtir (sauf le cas particulier de la compensation v.supra p.172). Les zones de protection couvrent les territoires particulièrement vulnérables (espaces naturels) menacés d'une urbanisation puissante due à l'attrait de ces paysages (circul.15/03/1978 §2.2.1.). L'arrêté de délimitation dudit périmètre fixe alors toutes mesures visant les règles d'urbanisation du sol, les travaux, constructions ou installations, interdit de construire, de réaliser des lotissements, installations ou travaux divers, soumet une zone à droit de préemption en raison de la

(231)Circul.n°78-64 du 15/03/1978 M.E.A.T. J.C.P.(N)1978 Prat.6899 p.315 et suiv.

(232)D.n°59-768 du 26/06/1959 J.O.27/06/1959 pour préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur.

(233)D.n°68-484 du 28/05/1968 J.O.31/05/1968

qualité architecturale ou historique de certains bâtiments ou hameaux (art.L.142-3).

Par conséquent, des mesures opposables aux constructeurs (cf limites des ouvertures de chemins ou d'adduction d'eau, art.R.111-4 permettant ensuite de refuser le permis de construire) constituent un élément dissuasif contre la dispersion des constructions et permet au subjectivisme d'agir directement sur le critère objectif de la notion de terrain à bâtir (équipement).

Pour les espaces boisés de l'article L.142-3 (234) le subjectivisme exclut les terrains à bâtir de ces zones car, à l'intérieur des périmètres sensibles, le commissaire de la République peut, par arrêté et avant même l'établissement d'un P.O.S., "déterminer les bois, forêts et parcs soumis ou non au régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés, défini par l'article L.130-1 et ses textes d'application" (235).

Non seulement ces périmètres limitent les possibilités de construire mais encore arrachent-ils certains terrains à la perspective d'urbanisation à cause de leur intérêt écologique ou architectural particulier. Or, la protection des sites et des paysages (236) ne doit pas entraver l'agriculture, donc réglementer les travaux d'amélioration des exploitations agricoles. Les impératifs de la protection de l'environnement cèdent-ils le pas à ceux du monde rural bien qu'en matière d'expropriation, l'intérêt général prime sur l'intérêt agricole (237) ?

Si on peut envisager l'usage effectif du terrain à bâtir, il est difficile d'admettre la supériorité du subjectivisme rural puisque les droits de préemption du preneur (art.790 C.Rural) et de la S.A.F.E.R.(art.7 de la loi du 8 Août 1962) s'inclinent devant celui des périmètres sensibles (v.infra).

?) L'inflexion de l'objectivité dans le droit de préemption des périmètres

sensibles -

La délimitation des zones de préemption ne couvrant pas nécessairement tout le périmètre (v.supra p.104) ne revêt aucun caractère obligatoire. Mais l'institution du droit de

(234)L.DELBECQUE & A.ROSSIGNOL périmètres sensibles comment. jurisc1.Const.Fasc.14 A 1982 p.6 ss.

(235)égal.C.E.12/05/1967 Cne de Tourette-Levens (1ère esp)req65-695 Rec.Leb.1967 p.213 A.J.D.A. 1968 p.119 n.de LANVERSIN; J.LAMARQUE D.de la protection de la nature et de l'env. L.G.D.J.1973 p.499-500:"sans que la conservation desdits terrains en soit pour autant compromise par la gestion de leurs propriétaires ou pour toute autre cause".

(236)Circul.15/03/1978 cité supra réf.n°231 p.318

(237)en ce sens R.HOSTIOU Expropriation et agriculture : la prise en compte de l'intérêt agricole dans la déf. de l'utilité publique Rev.D.Rural n°108 oct.1982 sp.p.305 citant C.E.27/07/1979 syndicat de défense des agriculteurs et des structures agricoles inédit - v.égal. Y.JEGOUZO Expropriation et intervention foncières des collectivités publiques Rev.D.Rural n°128 nov.1984 sp.p.509

préemption (art.65 de la loi n°60-1384 du 23 décembre 1960), sans limitation de durée, contribue à la mise en oeuvre des objectifs dans les périmètres sensibles (v.supra) et caractérise la richesse de cette législation à la fois outil réglementaire et foncier. Par conséquent, cette restriction à la liberté de disposer est encore plus significative, ici, en raison de la situation du terrain (cf intérêt du site : Côte d'Azur, Bords de Seine) impliquant la nécessité de sa protection et l'atteinte à l'abus du propriétaire (238).

La notion de terrain à bâtir se heurte au désir de soustraire définitivement à la construction des terrains pour les aménager en espaces verts (art.L.142-1 et L.130-3). Ce subjectivisme est durable car l'utilisateur du droit de préemption incorpore ces terrains dans son domaine public, conduisant à une sorte d'inaliénabilité; d'autant que sera interdit tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection en tant qu'espaces verts boisés ou non (art.R.142-24). D'où une délimitation de zone de préemption plutôt dans les espaces naturels où la production de terrains à bâtir, même sur le plan objectif, sera faible, qu'en zone urbaine ou d'habitation où déjà s'applique une Z.I.F. ou une Z.A.D., la superposition de deux droits de préemption de personnes publiques devant toujours être évitée (239).

Mais à côté de la protection de l'environnement, la lutte contre la spéculation foncière trouve également sa place dans la délimitation de cette zone où le département et la personne morale habilitée à s'y substituer vont recueillir une information globale sur les transactions et les prix dans un secteur sensible (cf les D.I.A.).

Néanmoins, à la différence de la lutte anti-spéculative, la sauvegarde des sites et des paysages reste ponctuelle, ainsi que les titulaires de ce droit. Ce mécanisme est ouvert de plein droit au département alors que certaines personnes morales ne l'exercent que si ce dernier y renonce. Il s'agit :

- du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (loi n°75-602 du 10 Juillet 1975) pour un terrain situé dans un canton côtier ou dans une commune riveraine d'un lac ou d'un plan d'eau d'une superficie d'au moins 10 000 ha en vue d'une action nationale ou de protection (250);

- de la commune ou du groupement de communes compétent en matière d'urbanisme, si le conservatoire n'est pas territorialement compétent. Mais elle (ou il) ne peut se substituer en second rang derrière le conservatoire (art.L.142-1) pour ne pas alourdir davantage les mécanismes de préemption.

(238)C.SAINT ALARY-HOUIN Le droit de préemption L.G.D.J.1979 p.296

(239)Circul.n°76-91 15/07/1976 J.C.P.(N)1976 Prat.6415

(240)J.BASCHWITZ La préemption des Z.I.F.,Z.A.D. et périmètres sensibles rep.Not.Defrénois 1977 I art.31340 p.356 et suiv.

Ce subjectivisme n'incorpore pas le terrain à bâtir dans une politique foncière d'ensemble, mais dans la protection de quelques espaces privilégiés. Aussi la priorité est-elle donnée au droit de préemption qui poursuit l'intérêt le plus large (251): l'Etat prime le département qui lui-même s'impose à la commune ou au groupement de communes. Et quand une même collectivité publique peut préempter un terrain au titre de plusieurs législations différentes, elle choisit au mieux de ses besoins, créant une véritable lutte de motivations nuisible à la clarté de la définition du terrain à bâtir et que la circulaire du 15 Mars 1978 préconise d'éviter.

De toute manière, cette intention subjective sera sanctionnée par la rétrocession si dans les 10 ans (art.L.142-1 in fine) l'immeuble, objet de la préemption, n'a pas été utilisé comme espace vert boisé ou non.

b - Le système actuel* : les espaces naturels sensibles des départements -

Avec la loi du 18 Juillet 1985(art.12 modifiant les art.L.142-1 à 13), les dispositions relatives aux espaces naturels sensibles des départements ressemblent fort à celles des périmètres sensibles, mise à part l'accentuation des conséquences de la mise en oeuvre de la protection de l'environnement à l'égard du terrain à bâtir. L'article L.142-1(252) pose le principe d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non en accord avec l'article L.110. D'où l'institution d'un droit de préemption (art.L.142-3) qui s'oppose à l'idée de terrain à bâtir, mais qui relie l'appropriation des sols, puisant ses orientations dans l'article L.300-1 nouveau, à la planification urbaine s'inspirant directement de l'article L.110 (Loi du 07/01/1983). D'ailleurs, l'article L.142-1 a12 impose la compatibilité de la politique du département avec les normes supérieures de la planification urbaine (schémas directeurs, chartes intercommunales de développement et

(251)Juriscl.Construction cité supra réf.n°234 p.19

* N.B. par souci de coordination avec le D.P.U., la loi du 17/07/1986 a également reculé la date d'entrée en vigueur du DP dans les espaces naturels sensibles pour lever toute ambiguïté sur le régime juridique applicable au cours de la période précédant l'intervention de ladite loi (v.P.GIROD Rapport Sénat n°454 annexé P.V.séance 16/07/1986 p.4-5). Le D.n°87-284 du 22/04/87 fixe d'ailleurs cette date d'entrée en vigueur au 1er juin 1987.

(252)Art.L.142-1(art12 L.18/07/1985) : "Afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, et selon les principes posés à l'article L.110, le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non".

"La politique du département prévue à l'alinéa précédent doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent, ainsi que des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire fixées en application de l'article L.111-1-1".

v.J.CATHELINEAU A propos du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles J.C.P.(N) 1986 Prat.9762 - P.CARREAS Le droit de propriété au point de non-retour ? (A propos de la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985) D.S.1985 chr.p.293 sp.p.298

d'aménagement, prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire fixées en application de l'article L.111-1-1).

Ainsi au-delà de la décentralisation surveillée (v.supra Section I), se profilent:

- un subjectivisme primaire issu de la planification urbaine dans les documents d'urbanisme;
- et un subjectivisme dérivé découlant de l'appropriation plus ou moins directe des sols.

Cette idée apparaît d'autant plus dans les périmètres sensibles par rapport aux autres mécanismes d'appropriation qu'ils constituent des documents d'urbanisme dotés d'un droit de préemption. En effet, l'article L.142-11 nouveau prévoit des zones de protection où seront classés des espaces boisés (253) soumis au régime de l'article L.130-1 C.Urb. et excluant toute idée de terrain à bâtir.

Néanmoins, l'article L.142-3 instaure une certaine autonomie dans cette notion relative, puisque selon qu'il existe ou non un P.O.S. (alors que les périmètres sensibles n'existaient qu'en l'absence de P.O.S.) les zones de préemption seraient créées par le Conseil Général :

- soit avec l'accord du conseil municipal dans les communes dotées d'un P.O.S. rendu public ou approuvé ;

- soit avec le seul accord du représentant de l'Etat dans les communes non dotées d'un P.O.S. et à défaut d'accord desdites communes. Il est dommage, pour une meilleure coordination des subjectivismes, que n'est pas été retenue l'obligation de concertation entre communes et départements préconisée par la commission sénatoriale (254).

En outre, cet article L.142-3 allonge la liste des bénéficiaires du droit de préemption, tendant à resserrer la relativité de la notion de terrain à bâtir au profit de la protection de l'environnement. Si le département demeure le titulaire de ce droit (a13), la loi ajoute des cas de substitution et de délégation inconnus dans les périmètres sensibles. Désormais se substituent au département (a17) (254bis) :

- ° le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou à défaut, la commune (ce qui n'était pas admis auparavant v.supra p.201) quand cet établissement est territorialement compétent ;

- ° la commune uniquement quand le territoire n'est pas territorialement compétent.

(253) sol. déjà avancée dans projet de loi A.N.n°2096 p.36 et Rapport Sénat n°51 M.LUCOTTE tI p. 66-67

(254) M.LUCOTTE Rapport Sénat n°51 tI p.60

(254bis) R.M.à Q.E. n°22757 J.O.A.N.29/02/1988 p.904 sur les pouvoirs de la commune d'exercer par substitution (art.L.142-3 al.7) ou par délégation (art.L.142-3 al.9) le droit de préemption du département.

Cette substitution secondaire de la commune accentue son rôle d'échelon de base de la planification urbaine dans le système d'appropriation des sols, d'autant qu'elle peut déléguer son droit de préemption à l'E.P.C.I. y ayant vocation, dont elle fait partie, avec l'accord de ce dernier (a18).

Le département peut également déléguer son droit au Conservatoire lorsque celui-ci est territorialement compétent ou à défaut à une collectivité locale (a19). Jusque là, rien d'extraordinaire : l'effet novateur réside dans la délégation de ce droit à l'Etat ou à un établissement public bien particulier l'Agence des Espaces Verts de la Région d'Ile de France(255). Mais s'arrête ici la concordance de ce mécanisme avec les droits de préemption urbains alors que le projet initial (256) étendait ce droit à tout établissement public y ayant vocation ou aux sociétés d'économie mixte répondant aux conditions de l'article L.300-4 a12 bénéficiaires d'une concession d'aménagement (257). Encore une fois, se confirme un subjectivisme à deux branches (lutte anti-spéculative/protection de l'environnement) ne s'adressant pas aux mêmes personnes.

Enfin, ce subjectivisme dérivé contient ses propres limites, car le terrain acquis doit être utilisé dans les 10 ans comme espace naturel dans les conditions de l'article L.142-10, sous peine de rétrocession (art.L.142-8). Le projet de loi, en troisième lecture (258), avait poussé plus loin la protection des particuliers puisque le titulaire du droit de préemption proposait lui-même aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universel ou à titre universel d'acquiescer ce terrain. Cette idée était généreuse mais irréaliste. Aussi la loi de 1985 est-elle revenue au principe de la rétrocession. Malheureusement, elle a emporté dans son élan l'article L.142-8-1 qui prévoyait des dommages-intérêts au profit du propriétaire alors que la mesure a été conservée dans le droit de préemption urbain (art.L.213-12)!

En revanche, a été reprise l'institution d'un registre ouvert par le titulaire du droit de préemption (le département) dès la création de cette zone (art.L.142-9) sur lequel sont inscrites les acquisitions réalisées par exercice, délégation ou substitution de ce droit ainsi que l'utilisation effective desdits terrains (ou la concrétisation du subjectivisme dérivé). D'ailleurs, toute personne peut le consulter ou en obtenir un extrait.

(255) la réf. à cette agence a été incorporée dans art.L.142-3 en 3ème lecture à l'A.N. n°2789 annexé P.V. séance 14/06/1985 p.7

(256) Projet de loi n°2096 p.32-33 et Rapport Sénat n°51 p.61-62

(257) Toutefois, une autre concordance avec les D.P.U. est à signaler : l'identité de pouvoirs entre titulaires et délégataires (art.L.142-3 dernier al).

(258) Projet n°2789 3ème lecture A.N. p.9

Après cette appropriation définitive des sols (SA & B) examinons l'hypothèse où le terrain sera utilisé par une personne publique ou privée autre que la personne appropriante.

C - L'APPROPRIATION TEMPORAIRE : LES Z.A.C. -

La loi du 18 Juillet 1985 modifie profondément le régime de 1976, sans pourtant le bouleverser, ce qui explique qu'aucune disposition relative aux Z.A.C. ne repousse leur entrée en vigueur à une date ultérieure *. Aussi pour bien comprendre ces modifications, examinons le système de 1976 tel que nous le connaissons.

1°- Le système de la loi foncière du 31 décembre 1976 -

Les Z.A.C. sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (art. L.311-1 al1). En s'adressant à des terrains nus en vue de les équiper, elles produisent donc, sur le plan objectif, des terrains à bâtir (v.supra p.110-112). Mais en réalité, à la différence des Z.U.P. qu'elles remplacent depuis 1967, ces Z.A.C. sont utilisées pour aménager et équiper les terrains selon une procédure s'étendant à toute la gamme possible des opérations d'aménagement (Z.U.P., zones d'habitation, de rénovation urbaine, zones industrielles et commerciales, de tourisme, bureaux et services)(259).

Par conséquent, ce procédé de droit commun de l'initiative publique en matière d'urbanisme reflète le subjectivisme des nombreuses personnes ayant l'initiative de sa création (art.R.311-2)(260) ainsi que celui du préfet ou du ministre venant en dernier ressort prendre la décision administrative de création. La qualification de terrain à bâtir, même limitée dans le temps puisque bien souvent une construction suit l'équipement de la parcelle, ne constitue que le résultat concret de ce subjectivisme.

Au stade d'élaboration du projet d'une Z.A.C., les études préalables ne sont pas obligatoires ^{**} mais sont indispensables à la personne publique intéressée pour arrêter son choix ,

*N.B.pourtant le D.n°86-517 du 14/03/1986 modifiant le C.U. et relatif aux Z.A.C., A.F.U. et participations à la réalisation d'équipements (J.O.16/03/1986) fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1er Avril 1986 (v.supra thèse p.111 réf.n°81).

(259)FANTON Rapport A.N. n°1828 t.1 p.37 et s.

(260)Art.R.311-2 (D.n°77-757 du 07/07/1977): "Les zones d'aménagement concerté sont créées, à l'initiative d'une collectivité publique, ou d'un des établissements publics ci-après énumérés :
a) Etablissements publics groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme;
b) Etablissements publics mentionnés aux 1er et 2ème alinéas de l'article L.321-1;
c) Syndicats mixtes;

d) Chambres de Commerce et d'Industrie;

e) Ports autonomes maritimes ou fluviaux;

f) Aéroports érigés en établissements publics".

**N.B.: L'absence d'étude d'impact est toujours un élément non obligatoire de la procédure : R.M.à Q.E. n°27859 J.O.A.N.26/10/1987 p.5950 J.C.P.(N)1988 Prat.526

en raison de l'opportunité économique (besoins en logements ou en bâtiments d'activité), de l'analyse du site (relief, environnement), de l'état du marché et du coût de l'urbanisation (Circulaire n°77-42 du 3 Mars 1977). De là, les collectivités locales, souvent à l'origine de l'opération, choisissent entre la Z.A.C. et le lotissement, la première s'imposant pour une opération importante s'échelonnant sur plusieurs années ou la maîtrise foncière n'étant pas pleinement assurée (261). Quoi qu'il en soit, la Z.A.C., à l'instar du lotissement, conduit à une production massive de terrains à bâtir; d'où son intérêt aussi bien sur le plan objectif que subjectif.

Quant au rapport de présentation compris dans le dossier de création, il indique, au vu des études préalables, l'objet et la justification de l'opération selon les dispositions d'urbanisme et de l'environnement, prouvant le lien unissant deux des éléments subjectifs de la notion (art.R.311-3).

Une fois prise la décision de créer la Z.A.C.(262), le subjectivisme apparaît dans sa localisation car l'appropriation du sol ne peut se faire en dehors des règles de la planification urbaine. En effet, sur les territoires couverts par un P.O.S. rendu public ou approuvé, la Z.A.C. ne se localise qu'à l'intérieur des zones U ou NA (art.L.311-1 al2) qui, objectivement, constituent déjà des réserves de terrains à bâtir. En l'absence de P.O.S., elle doit alors être compatible avec un S.D.A.U. (ou schéma directeur ou de secteur)(art.R.122-20), ce, depuis la circulaire du 6 février 1974(263). Ainsi, le subjectivisme dérivé issu du mécanisme de la Z.A.C. découle-t-il directement du subjectivisme primaire de ladite planification.

Or, la loi du 31 décembre 1976 ne s'oppose pas à la création d'une Z.A.C. en l'absence de P.O.S. ou de schéma directeur. Ce type d'approche conserverait donc une certaine autonomie. Mais la conclusion est trop hâtive car l'administration considère cette circulaire toujours en vigueur(264) et pour la Direction de l'Urbanisme et des Paysages(265) la création d'une Z.A.C. sans P.O.S. rendu public serait contraire à l'esprit des circulaires des 6 Février 1974 et 3 Février 1976. Malheureusement, la réponse ministérielle (266) laisse subsister l'équivoque.

(261)R.SAVY D.de l'Urb.Thémis 1981 P.U.F.p.409 et suiv. - égal.CATHELIN & VIGUIER Technique du D. de l'Urb.ed.Litec 1984 p.361 : rejet du lotissement communal s'il ne se réalise pas sur un terrain propriété de la commune ou à défaut, si la commune n'a pas reçu mandat du propriétaire (contrairement à la Z.A.C.)

(262)R.SAVY cité supra réf.n°261 p.414

(263)Circul.n°74-22 du 06/02/1974 J.O.13/02/1974

(264)Circul.n°79-69 du 01/08/1979 annexe III

(265)Les Z.A.C., D.U.P. textes et comment. 1979 p.40

(266)R.M. à Q.E. J.O.A.N.31/12/1977 p.9273 J.C.P.(N)1979 Prat.7164

Le subjectivisme se révèle également lors de la mise en oeuvre de cet urbanisme opérationnel par l'utilisation de procédures étrangères. Le droit de préemption n'existant pas dans le périmètre de la Z.A.C., l'aménageur devra parfois recourir à l'expropriation. Cependant, la notion d'utilité publique, à l'origine de la personnalisation du terrain à bâtir (supra p.183-187) peut être contestable pour les Z.A.C. conventionnées (ou réalisées par des personnes privées). Le Ministre a donc limité l'usage de l'expropriation depuis 1973 (267). Non seulement le subjectivisme doit être présent (réalisation d'utilité publique) mais encore doit-on être sûr de son aboutissement (le partenaire privé possède déjà 90% des terrains ou a la certitude de pouvoir les acquérir à l'amiable). Cet apport de "subjectivisme extérieur" se renforce lorsque la Z.A.C. se crée dans une zone couverte par une Z.A.D. : la première bénéficiant de l'expropriation, la seconde du droit de préemption, "l'aménageur" contrôle le marché et profite des occasions d'acquérir par anticipation des terrains.

On retrouve incidemment la lutte contre la spéculation foncière (268) tenant une place importante dans la définition du terrain à bâtir. Néanmoins, les collectivités locales et leurs groupements ne peuvent pas toujours faire prévaloir une autorité sur leurs partenaires; d'où des subjectivismes concurrents (dérivé ou extérieur) auxquels va tenter de remédier la décentralisation de procédure (v.infra 2).

2°- Les apports de la loi du 18 Juillet 1985 -

Par rapport au système antérieur, la loi relative à l'aménagement change l'esprit des Z.A.C. car, de plus en plus, leur création ainsi que celle des Plans d'Aménagement de Zone en résultant, doit s'intégrer dans la dynamique des P.O.S. et non plus constituer des exceptions aux règles. Elles se coordonnent avec la politique du logement et doivent correspondre à la volonté des habitants manifestée lors d'une concertation préalable (art.L.300-2)(269).

Par conséquent, le subjectivisme dérivé de la Z.A.C. se fonde davantage dans le subjectivisme primaire de la planification urbaine, laissant espérer une certaine simplification de la notion de terrain à bâtir. D'où conformément au principe général de la loi du 7 Janvier 1983, le transfert de compétences de l'Etat en faveur des communes pour créer ces zones est-il subordonné à la définition préalable d'une planification des sols (existence d'un P.O.S.)

(267)J.BASCHWITZ Terrain à bâtir et politique foncière rep.Not.Defrénois 1980 I art.32344 p.849 et suiv. sp.p.855-856 - égal.Ch.TOPALOV Expropriation et préemption publique collect.Méthodes et Techniques 1977 p.69

(268)Rapport FANTON cité supra réf.n°259 p.39 et suiv.

(269)J.BASCHWITZ Nouvelles données de l'aménagement public Rep.Not.Def.1985 I art.33498 p.490 H.PERINET-MARQUET La réforme des techniques de l'aménagement G.P.16-17 Mai 1986 Doct.p.13 suiv.

approuvé(art.L.311-1 al3 nouveau)). Quand la commune fait partie d'un E.P.C.I. (autre maillon de planification) y ayant vocation, elle peut avec son accord lui déléguer cette compétence (al4). Mais à défaut de P.O.S., la définition du périmètre reste de la responsabilité de l'Etat dans le département sur demande ou après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'E.P.C.I.

Toutefois le subjectivisme primaire engendre lui-même des incertitudes (décentralisation surveillée). Non seulement, la planification urbaine doit respecter les normes supérieures d'aménagement (v.supra Section I), mais l'Etat conserve ses prérogatives dans l'appropriation des sols (nouvel article L.311-1 al 3 à 5). En effet, sont "toutefois" (à traduire peut-être "même en présence d'un P.O.S.") créées par le représentant de l'Etat dans le département :

a) les Z.A.C. réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires ;

b) les Z.A.C. situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national (P.O.I.N.);

c) les Z.A.C. réalisées sur le territoire de plusieurs communes quand elles n'appartiennent pas à un E.P.C.I. couvrant la totalité des immeubles concernés ou ne lui ont pas délégué leur compétence en application de l'alinéa 4.

En outre, la déclaration d'utilité publique n'ayant pas été décentralisée en raison des conséquences sur le droit de propriété (270) et de surcroît, étant très liée à la réalisation de la Z.A.C., le représentant de l'Etat détient un pouvoir de blocage absolu sur cette dernière. Seules pourront se réaliser les zones qu'il aura "prises en considération". Désormais, les expropriations ne seront utilisées que dans les zones en régie (directement réalisées par des personnes ayant pris l'initiative) ou en concession où interviennent les établissements publics et les sociétés d'économie mixte de capitaux à majorité publics (art. L.300-4) à l'exclusion de celles placées sous le régime de la convention (271).

Pour conclure, cette appropriation temporaire, aussi bien dans le système de 1976 que celui de 1985, révèle tout son particularisme à l'égard des autres mécanismes d'appropriation du sol. D'abord, ne s'appliquent pas aux terrains compris dans la Z.A.C., les garanties

(270)P.GIROD Avis Sénat n°56 annexé P.V.séance 06/11/1984 p.10

(271)J.BASCHWITZ cité supra réf.n°269 p.486 - pour application de la loi de 1985 v.D.n°86-517 du 14/03/1986 J.C.P.(N)1986 III 58645 (art.1 à 26 modifiant art.R.311-2 à 36)

imposées par le droit de propriété (droit de rétrocession, registre des acquisitions) qui sont autant de limites au subjectivisme dérivé. Ensuite, cette approche se transforme au cours de l'opération d'aménagement. En effet, les procédures précédentes étaient uniquement motivées par les objectifs de la planification urbaine. Ici la "municipalisation" temporaire revient à une certaine planification grâce au P.A.Z. élaboré en l'absence de P.O.S. par la personne ayant pris l'initiative de l'opération, créant a posteriori un subjectivisme primaire (le résultat est identique quand la décision de création n'opte pas pour le maintien du P.O.S.). Pour corroborer cette affirmation (art.L.311-4 nouveau et ancien), le P.A.Z. doit :

° comporter tout ou partie des éléments du P.O.S. énumérés aux articles L.123-1 et L.130-1, le P.O.S. restant le document d'urbanisme numéro 1;

° être conforme (et non pas simplement compatible) aux orientations du schéma directeur, s'il existe, rappelant que la loi du 7 janvier 1983 a instauré une planification surveillée. Par rapport au P.O.S., cette condition est plus rigoureuse, le P.A.Z. correspondant à une opération d'aménagement plus réduite (272)(art.L.311-4 al1 nouveau).

° enfin, respecter les intérêts supracommunaux définis postérieurement à l'approbation du P.A.Z. (art.L.311-4 al4 nouveau) sous peine de modification par le représentant de l'Etat dans le département (273).

Confirmant ce rapprochement avec la planification urbaine, et par conséquent, avec le subjectivisme primaire, la loi du 23 décembre 1986 (art.71)(274) aligne la procédure d'approbation du P.A.Z. sur celle de modification du P.O.S. en le soumettant directement à l'enquête publique, supprimant ainsi les éléments subjectivistes résultant de l'association d'un certain nombre de personnes(art.L.311-4 al2&3) et de l'intervention du représentant de l'Etat. Pour ce faire, la commune doit déjà être dotée d'un P.O.S. opposable aux tiers, le projet de P.A.Z., quant à lui, ne devant pas porter atteinte à l'économie générale du subjectivisme primaire, ni concerner les espaces boisés classés, ni comporter de graves risques de nuisances* (art.L.311-4 al5 nouveau).

En modifiant cet instrument foncier déjà existant par la diminution des facteurs de blocage, de ralentissement et de complications inutiles, M.MEHAIGNERIE (275) espère bien relancer l'offre foncière dont le terrain à bâtir est l'enjeu.

(272)critique émise par comm.des aff.éco.et du plan Sénat n°51 t.1 p.70suiv.non retenue par loi
 (273)ce que M.P.GIROD appelle le droit de substitution Avis Sénat n°56 cité supra réf.n°270 p.9
 (274)A.ARZEL Rapport Sénat n°26 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.33-34; R.BEAUMONT Rapport A.N. n°258 P.V.séance 10/07/1986 p.166-167

*N.B. :Cicurl.03/03/1987 (Le M.T.P.suppl.03/04/1987, J.C.P.(N)1987 Prat.129)précise ces diverses situations: en ZNA stricte, objet de ZAC pas en contradiction avec options du POS;en ZNA dotée d'un régl. autorisat construct.pas de modif.par ZAC de l'affectation dominante de la zone; en ZU pas de modif.de l'affectation dominante de zone et pas de bouleversement des formes urbaines induites par POS;en cas de modif.de PAZ pas de modif.de l'affectation dominante ni de la forme urbaine de la ZAC; v.égal.S.PERIGNON Modifications récentes du d.de l'Urb.(II)Rep.Not.Def.1987 I art.33967 p.661-663

(275)Projet loi A.N. n°215 doss.n°8 Division de la Presse Tx 15-18 Juil.1986 - La Semaine en Bref J.C.P.(N)1986 11/07/1986 n°28

Donc, suivant les stades d'avancement de la Z.A.C., l'approche du terrain à bâtir oscille entre les "considérations primaires et dérivées" de l'aménagement, même si les premières se révèlent a posteriori.

CONCLUSION DU § 1 -

Avant d'examiner la seconde catégorie d'utilisation des sols, reste à savoir si les Associations Foncières Urbaines (A.F.U.) apportent des éléments nouveaux au subjectivisme de la notion de terrain à bâtir. Leur particularisme réside surtout dans le fait que des propriétaires privés se regroupent pour réaliser une opération d'aménagement (276). Mais les Z.A.C. prévoient également cette intervention privée dans l'urbanisme opérationnel (Z.A.C. concédées ou conventionnées). De plus, les A.F.U. n'ont pas eu le succès escompté à cause des incertitudes créées par le désaccord des propriétaires, se répercutant ainsi sur la relativité de la notion de terrain à bâtir.

En effet, dans les A.F.U. dites de groupement de parcelles (art.L.322-2-2° modifié par la loi du 31 décembre 1976, puis celle du 18 juillet 1985), les membres peuvent délaïsser leurs propriétés ou leurs quote-parts dans ledit groupement (art.L.322-5 al2) mettant parfois l'association en difficultés financières (277) ou dans l'obligation d'abandonner le projet. En outre, sauf pour le groupement de parcelles, ce désaccord peut conduire l'administration à constituer d'office une association foncière urbaine (art.L.322-4), ce qui n'est jamais souhaitable pour le bon déroulement des opérations (278).

Par ailleurs, le subjectivisme "privé" de cette procédure reste dépendant des impératifs de la planification urbaine (279); d'autant que la loi de 1985 réaffirme la supériorité du subjectivisme primaire en prévoyant l'intervention de la commune avant la création de l'A.F.U. (art.L.322-3-2 nouveau) et avant l'approbation du plan de remembrement (art.L.322-6-1 nouveau): l'autorité administrative recueillera l'accord des communes dotées d'un P.O.S. ou leur avis quand ce document n'existe pas ou quand l'association est comprise dans un P.O.I.N. De surcroît, en respect de la décentralisation surveillée, existent toujours des intérêts supra-communaux auxquels se plie la planification (ex : n'est requis que l'avis de la commune pour

(276) v. supra objectifs des AFU p.112 et suiv. - égal. exposé des motifs projet gouv. n°141 J.O. A.N. 25/04/1967 p.1441-1442: permettre aux propriétaires de jouer un rôle "d'exécutants actifs" dans le processus d'urbanisation et de légaliser ... la contrainte de certaines minorités inactives pour certaines majorités agissantes".

(277) J.BASCHWITZ cité supra réf. n°267 p.856 et suiv.

(278) en ce sens, sur les réticences de l'administration à constituer des A.F.U. v. J.FORET Pour l'Urbanisme de concertation, l'association foncière urbaine D. et Ville 1979 n°7 p.176 note 9
(279) art.L.322-6 b selon lequel l'association établit le projet de remembrement et saisit le préfet (comm. de la République) qui, après avoir vérifié sa compatibilité avec la réglementation d'urb., le soumet à enquête publique.

une association située dans un P.O.I.N. ou encore, l'administration impose des prescriptions propres à une opération de remembrement en complément de la réglementation d'urbanisme applicable à la zone (art.L.322-6)).

Aussi, rien de très novateur pour la notion de terrain à bâtir. Qu'en est-il alors pour le droit rural?

§2 - L'INFLEXION DANS L'UTILISATION AGRICOLE DU TERRITOIRE -

L'étude des critères objectifs de la notion de terrain à bâtir (v.supra p.113-140) a démontré l'influence a contrario du droit rural sur ladite notion grâce au remembrement (A) et au statut du fermage (B). Que révèlent cette fois lesdits mécanismes sur le plan subjectif? (280).

A - LE REMEMBREMENT ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

En réalité, le remembrement correspond à une procédure normale (1°) et une procédure spéciale (2°)(loi d'orientation agricole du 04/07/1980) dont les finalités influent sur la notion de terrain à bâtir.

1° - L'inflexion de l'objectivité dans la procédure normale de remembrement -

A l'instar de l'appropriation urbaine, le subjectivisme apparaît dans les objectifs poursuivis par cette opération d'aménagement rural correspondant aux motivations profondes du législateur(a) et dans sa mise en oeuvre (b).

a - La finalité de l'aménagement rural -

Selon l'article 19°C.Rural, la vocation agricole des biens, contraire à toute idée de terrain à bâtir, constitue à la fois le motif d'intervention et la limite obligée du remembrement (281). Cependant, l'amélioration de l'exploitation agricole n'est plus, depuis la loi n°75-621 du 11 Juillet 1975, le but exclusif de cette opération puisque le nouvel article 19 étend l'objet du remembrement à l'aménagement rural dans son ensemble. Or, cet aménagement s'oppose à une urbanisation sans cesse croissante; d'où la nécessité de définir le terrain à

(280) pour rapports conflictuels entre l'urbanisation et l'agriculture v.R.SAINT ALARY L'agriculture face à l'urbanisation Mélanges Daniel Bastian t1 p.453 et suiv.

*N.B.: selon art.19 le rememb. a principal.pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en oeuvre.

(281)D.LINOTTE Remembrement rural et réorganisation foncière : règles de fond, Jurisc1.Rural Fasc.B.1 1978 p.2 et suiv.

bâtir afin de l'exclure de son champ d'application (art.20 al3 4°). Mais la loi du 31 décembre 1985 a abandonné le principe d'indépendance du remembrement à l'égard des documents d'urbanisme et des autorisations de bâtir qu'affirmaient la doctrine (282) et la jurisprudence (283) et qui avait pour défaut d'instaurer une lutte de subjectivismes due aux contradictions d'optiques pouvant exister entre les deux législations (urbaine et rurale).

En effet, le Code Rural caractérisait la notion de terrain à bâtir par celle d'agglomération (284) alors qu'au contraire, les documents d'urbanisme pouvaient restreindre la constructibilité des terrains dans des zones déjà urbanisées et, à l'inverse, les favoriser ailleurs pour peu que les terrains en cause fussent suffisamment équipés. Déjà en 1980, le législateur avait concilié les impératifs agricoles et urbains en vue d'un meilleur aménagement du territoire (v.infra 2°).

Néanmoins, cette définition unifiée du terrain à bâtir ne doit pas négliger la spécificité du droit rural en organisant une plus large consultation des propriétaires et exploitants lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (285) et en ne transformant pas l'aménagement foncier rural en un simple instrument mis au service de l'aménagement communal.

b- La mise en oeuvre de l'aménagement rural -

Le remembrement définissant a contrario le terrain à bâtir, toute parcelle nue non comprise dans son périmètre (ou réattribuée) a des chances d'être constructible. Mais la fixation de ce périmètre répond au subjectivisme de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier (et de la commission départementale au second degré) qui se prononce sur l'utilité du remembrement et d'une manière générale sur la nécessité de procéder à l'aménagement foncier du territoire communal (286). De surcroît, il s'agit d'un "subjectivisme utile" puisque la loi de 1975 atténue l'obligation de faire coïncider ce périmètre et l'ensemble du territoire non bâti de la commune, ce qui aurait été économiquement déraisonnable.

Pourtant l'article 20 nouvel alinéa 1er (art.4 Loi 31/12/1985) inverse la solution antérieure. Désormais, les terrains constituant, au sens de l'article 1381 C.G.I., des dépendances immédiates et indispensables des bâtiments, peuvent être inclus dans le périmètre du

(282) J. BENOITEAU La réforme du remembrement rural Rev.D.Rural 1976 p.13

(283) C.E.05/10/1977 CLEMENT-GUY D.Adm.1977 n°328

(284) D. LINOTTE cité supra réf.n°281 p.20

(285) M. SORDEL Rapport Sénat n°185 annexé P.V.séance 11/12/1985; C. MICHEL Rapport A.N. n°3106 annexé P.V.séance 21/11/1985 p.5-6

(286) J. du BOIS de GAUDUSSON Remembrement rural et réorganisation foncière, procédure jurisc.l. rural 1983 Fasc.B.2 p.12 et suiv.

remembrement et réattribués sans modification de limites, sauf accord exprès de leur propriétaire.

Toutefois, le nouveau texte ne précise pas davantage l'affectation des bâtiments dont ces parcelles assurent la dépendance immédiate et indispensable. A supposer qu'elles soient constructibles et suffisamment équipées, l'on a peut-être des terrains à bâtir.

Le subjectivisme de cette disposition résulte donc dans l'appréciation administrative de ce caractère de dépendance "immédiate" et "indispensable" soumis au contrôle maximum du juge de l'excès de pouvoir (287). Interprétation, d'ailleurs, plutôt stricte comme en témoigne cette jurisprudence (288).

A d'autres points de vue, la modification législative de 1985 bouleverse le système antérieur issu de l'article 20. Avant 1985, le choix de la commission d'aménagement foncier, très étroit en matière de terrain à bâtir, pouvait être complètement anéanti par celui du propriétaire qui donnait son accord à incorporer ladite dépendance dans les opérations de remembrement, ce, sans droit de repentir pour lui et son successeur en cas de mutation intervenue au cours des opérations (289). Il pouvait également "renoncer" à la qualité de terrain à bâtir en abandonnant "la réattribution" de sa parcelle incluse dans le périmètre du remembrement (art.20 al3 4°).

Le remembrement rural mettait ainsi en lumière deux attitudes établissant une définition a contrario du terrain à bâtir :

* le subjectivisme utile de l'administration qui, en fixant le périmètre, estimait si la parcelle devait être exclue (al2) ou réattribuée (al3 4°);

* le subjectivisme du particulier renonçant à la qualification administrative de sa parcelle au bénéfice du monde rural.

Or ce système relevait de l'utopie car il faisait totalement abstraction de la valeur économique dudit terrain.

En renonçant à mentionner sur quels biens porte le remembrement avec ou sans accord du propriétaire, la loi de 1985 restitue à la commission d'aménagement foncier tout son subjectivisme, cet accord ne concernant que les limites de la parcelle et non plus sa qualification. Néanmoins, le propriétaire peut toujours renoncer à cette qualité, l'alinéa 3 n'ayant pas été modifié.

(287) C.E. 10/06/1964 M. Agri/GUYENOT Rec. Leb. p. 828 - 23/01/1976 Cts DUVAL cité par D. LINOTTE supra réf. n° 281 p. 5

(288) C.E. 08/05/1964 GRISON, inédit cité par D. LINOTTE supra réf. n° 281 p. 5; C.E. 09/01/1974 LOUIS Rec. Leb. Tables p. 851 : le terme immédiat doit être compris comme signifiant contigu et non proche. - v. égal. C.E. 08/06/1977 PICARD J.C.P. (N) 1978 II p. 77 n. LINOTTE: pas de dépendance immédiate et indispensable pour un terrain constituant l'assiette de simples canalisations d'évacuation d'eau.

(289) C.E. 10/01/1969 dame SIMON rec. Leb. 1969 p. 13

La définition rurale du terrain à bâtir est surtout empreinte de "subjectivisme utile" de l'administration qui, tout en unifiant le système de qualification des parcelles, n'en respecte pas moins la spécificité du monde rural. Cette constatation s'applique d'ailleurs très bien au mécanisme du remembrement-aménagement.

2°- L'inflexion de l'objectivité dans la procédure spéciale de remembrement-aménagement -

La nature hybride du remembrement-aménagement apporte un éclairage nouveau au subjectivisme du terrain à bâtir. Créé pour réaliser le zonage de l'espace communal, le remembrement de la partie à vocation agricole et pour régler les conditions de répartition des lots constructibles (290), ce mécanisme repose sur trois principes fondamentaux (291) :

° il s'agit d'un mode particulier de la réalisation du remembrement, d'opération de mise en valeur du potentiel agricole, qui n'est pas utilisable pour régler les problèmes d'élaboration d'un document d'urbanisme. Malgré l'apparition de terrains à bâtir dans le nouveau parcellaire, l'objectif prioritaire reste l'agriculture;

° il ne constitue pas un nouvel instrument d'aménagement foncier. Seuls les documents d'urbanisme définissent les zones destinées à l'urbanisation. Il ne fait que répartir entre propriétaires les terrains définis comme urbanisables pour atténuer les inégalités de traitement desdits propriétaires dues au zonage. La valeur économique du terrain à bâtir dépend de la protection du monde rural.

° il ne modifie pas les responsabilités et les conditions d'élaboration du document d'urbanisme qui seul fixe l'affectation des sols en fonction des objectifs ou perspectives d'évolution de la vie économique et sociale. Il n'est plus question de subjectivisme dérivé puisqu'au sein d'un même document les impératifs agricoles s'ajoutent aux conceptions de la planification urbaine (292).

D'ailleurs, l'aménagement foncier recouvre à la fois le monde rural et la planification urbaine (ex art.L.110 créé par la loi du 07/01/1983, art.L.300-1 issu de celle du 18/07/1985) dont le remembrement-aménagement constitue une arme efficace (293). Bien articulé avec d'autres procédures (expropriation pour cause d'utilité publique, droit de préemption dans les

(290) J. du BOIS de GAUDUSSON cité supra réf.n°286 p.27-28

(291) v.note des M.Agri et Urb. 04/09/1981 relative à la mise en oeuvre du remembrement-aménagement J.C.P.(N)1981 Prat.8158 p.677 et suiv.

(292) Rapport Sénat n°100 10/11/1980 J.C.P.(N)1981 Prat.7851: "ne pas permettre de classer en zone constructible des terres à vocation agricole et de maintenir un équilibre normal entre terrains urbanisables et terres agricoles".

(293) J.HUGOT & D.LEPELTIER Un nouvel outil de politique foncière : le remembrement -aménagement (loi d'orientation agricole n°80-502 du 04/07/1980 art.76 et D.n°81-225 du 10/03/1981) J.C.P.(N) 1981 doct.p.217-226

Z.I.F. (ou D.P.U.), Z.A.D., par la S.A.F.E.R. et les Preneurs de baux ruraux, transfert de C.O.S. dans des zones spécialement délimitées à cet effet et protégées à cause de la qualité du paysage : art.L.123-2 et R.123-5), il protégerait les espaces ruraux contre une urbanisation désordonnée ou sauvage, tout en mettant à la disposition des futurs constructeurs les terrains à bâtir nécessaires aux besoins du logement (294).

Néanmoins, cette juxtaposition de procédures ne répond pas aux espérances du législateur (295). La fixation des périmètres d'opérations est toujours aussi restrictive car les objectifs de valorisation de l'économie agricole les déterminent. Non content que le subjectivisme rural l'emporte, les documents d'urbanisme ne semblent pas appropriés aux communes rurales du fait de leur parcellaire tourmenté et d'une desserte insuffisante voire incohérente dans les zones urbanisables. D'où l'idée d'un aménagement global où seule la commission communale, après avis du conseil municipal (au lieu de 2 autorités distinctes) inclurait dans les opérations, l'ensemble du territoire agricole, forestier, urbanisable bâti ou non bâti. Cette condition remplie, serait réalisé un zonage complet comprenant des terrains à vocation agricole et pastorale, des terrains à vocation forestière et des terrains urbanisés et urbanisables, avec classements catégoriels afin d'établir des relations d'équivalence d'une zone à une autre.

Ce système supprimerait ainsi une lutte de subjectivismes au sein de la conception même du projet. De plus, cet aménagement global permettrait de définir les terrains à bâtir en respectant les intérêts de chacun. Mais pour cela, il faudrait encore une réforme législative.

Or, à la différence de la procédure ordinaire, le remembrement-aménagement ne réattribue pas les terrains de l'article 20 al3 4°, éliminant ainsi de la définition du terrain à bâtir le choix du particulier puisque ce dernier ne peut plus renoncer à ladite qualification. Le subjectivisme de cette procédure se rapproche donc de celui de la planification urbaine, comme le fait depuis 1985 le remembrement ordinaire, qui, auparavant, prônait une véritable indépendance à l'égard des documents d'urbanisme (v.supra p.212). La notion de terrain à bâtir y gagnera peut-être en clarté !

En sera-t-il de même dans le statut du fermage ?

(294) dans le même sens Rapport Sénat n°1260 p.127 : "permettre à la fois de préserver l'espace agricole (notamment en interdisant la construction) de lutter ainsi contre le mitage, de purger le prix des terres de tout ce qui est lié à la possibilité de construire, mais aussi de créer des lotissements constructibles et de constituer des réserves foncières communales"
 v.égal.P.OURLIAC & M.de JUGLART Structure des exploitations et statut du fermage (Loi n°80-502 du 4 Juillet 1980) J.C.P.(N)1981 doct.p.315-330 sp.p.322
 (295)GARDAVAUD Urbanisme en monde rural Etudes Foncières mars 1985 n°26/27 p.1 et p.24-27

B - LE STATUT DU FERMAGE ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

Comme le remembrement, le statut du fermage définit a contrario le terrain à bâtir en raison des objectifs ruraux à défendre, notamment dans les deux séries de mécanismes suivants, fort empreints de subjectivisme :

° les appropriations publiques (droit de préemption de la S.A.F.E.R.) et privées (droit de préemption du Preneur) du sol;

° et la désaffectation du terrain (résiliation pour cause d'urbanisme).

Mais à la différence du remembrement et du droit urbain, le particulier prend ici l'initiative de considérer sa parcelle comme terrain à bâtir.

1°- Les mécanismes d'appropriation rurale -

a - L'inflexion de l'objectivité dans l'appropriation publique du terrain à bâtir -

Le droit de préemption de la S.A.F.E.R. a un caractère finalisé (296)(art.7 de la loi n°62-932 du 06/08/1962 modifié par loi n°77-1459 du 29/12/1977 art.1er): il a pour objet l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs, l'agrandissement des exploitations existantes, la préservation de l'équilibre des exploitations quand il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public, la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation et enfin la lutte contre la spéculation foncière.

Il écarte toute idée du terrain à bâtir. D'ailleurs, après 1977, les décrets ont exclu de son champ d'application "les zones affectées à l'habitation ou à l'industrie, aux installations d'intérêt général et aux espaces libres et les emplacements réservés au service public; tels que ces zones ou emplacements sont inscrits aux P.U. ou aux P.O.S. rendus publics ou approuvés"(297).

La loi n°80-502 du 4 Juillet 1980 (art.65 III) renforce la défense du monde rural en étendant ce droit à "la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et des bâtiments d'habitation ou d'exploitation" afin de lutter contre la politique des résidences secondaires (même sur l'initiative de certaines S.A.F.E.R. (298)) qui risque d'entraîner une hausse exagérée du prix des terres.

Or ce subjectivisme rural opposé à la notion de terrain à bâtir est encadré par un double contrôle :

(296)C.SAINT-ALARY-HOUIN Le droit de préemption L.G.D.J. 1979 p.48 et suiv.

(297)J.M.GILARDEAU Préemption S.A.F.E.R. Mise en oeuvre Jurisc.l.rural Fasc.C.3.B. 1982 p.5

(298)P.OURLIAC & M.de JUGLART Structure des exploitations agricoles et statut du fermage (Loi n°80-502 du 04/07/1980) J.C.P.(N)1981 doct.p.322-324

° a priori, puisqu'à peine de nullité, la société préemptrice doit justifier sa décision par référence explicite et motivée à l'un des objectifs énoncés (299). Le contrôle des tribunaux se fera non sur l'opportunité de la décision, mais sur sa légalité (ou sa finalité d'intérêt général)(300).

° a posteriori puisqu'à peine de nullité, la S.A.F.E.R. doit motiver et publier la décision de rétrocession, cette société devant rétrocéder les biens acquis dans les 5 ans. Bien souvent le véritable motif de préemption se révèle à ce moment-là (301) et la préemption est automatiquement annulée si les biens ne sont pas utilisés selon la destination sociale de la S.A.F.E.R.

Néanmoins, si les S.A.F.E.R. ne produisent pas des terrains à bâtir, leur définition relève du désir du propriétaire de parcelles à contrecarrer l'application du statut du fermage comme en témoignent certaines dispositions du droit de préemption de la S.A.F.E.R. (v. supra p.128-134).

2) Le principe du droit de préemption -

L'article 2 du Décret n°62-1235 du 20 octobre 1962 modifié par les décrets n°78-1073 du 8 novembre 1978 et n°81-218 du 10 mars 1981 détermine le champ d'application du droit de préemption de la S.A.F.E.R. en excluant, notamment, des terrains non bâtis en raison de leur affectation (subjectivisme du particulier).

L'article 2 1°a fait directement référence à la notion d'usage effectif ("utilisation sans rapport avec un usage agricole ... ou forestier"), notion déjà employée dans l'expropriation pour cause d'utilité publique et les droits de préemption urbains (Z.I.F. ou D.P.U., Z.A.D., périmètres sensibles) à la différence toutefois, qu'ici la pérennité de l'affectation n'est pas exigée ("avant la date prévue pour leur aliénation") alors que le Code de l'Urbanisme impose cet usage au moins un an à compter de la date de référence. De plus, la notion d'usage effectif joue dès la qualification du terrain pour le droit de préemption de la S.A.F.E.R. au lieu de n'apparaître qu'au stade de l'évaluation dans les autres cas (302).

(299) art./1er L.n°77-1459 du 20/12/1977 D.1978 Leg.34

(300) application de la théorie de l'abus de droit JOSSERAND De l'esprit des lois et de leur relativité Paris 1937 p.370 - égal.Civ.09/01/1974 J.C.P.1975 II 17943 n.P.OURLIAC & M.de JUGLARD; Civ.25/05/1977 J.C.P.1977 IV p.183; C.A.Orléans 06/02/1984 G.P.3-4 mai 1985 juris p.12-13 n. MEGRET : "donner concrètement des indications sur les opérations à réaliser, énoncer complètement en termes clairs, précis et formels les raisons qui l'ont décidée à préempter, expliquer comment la préemption permettra de réaliser l'objectif envisagé".

(301) C.A.Angers 04/06/1973 G.P.1973,2,768 n.LACHAUD

(302) Civ.3ème 08/10/1975 Bull.Civ.III n°287 p.217 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique: "manque de base légale l'arrêt refusant la qualification de terrain à bâtir à une parcelle ayant fait l'objet d'un bail à ferme, au motif que, par l'effet du fermage, elle est grevée d'une véritable servitude d'usage au profit du fermier".

Domage que ce droit de préemption ne s'aligne pas sur les autres systèmes, notamment le remembrement auquel il se réfère car on risque des solutions contradictoires, d'autant plus nuisibles qu'il est difficile de distinguer les biens ayant conservé leur vocation agricole de ceux qui l'ont perdue (303).

Pour les terrains visés au b dudit article (v.supra p.130-131), il suffit de constater que cette disposition relative "aux dépendances immédiates de bâtiment d'exploitation ne faisant pas partie d'une exploitation agricole ou de bâtiments d'exploitation n'ayant pas conservé une utilisation agricole ..." est fortement empreinte de relativité à un double niveau

° par l'usage non agricole des bâtiments, déterminant l'affectation générale du sol, mais appartenant aux terrains déjà bâtis;

° par l'état de dépendance dudit terrain qui, détaché, prendrait peut-être la qualification de terrain à bâtir, cette séparation dépendant de la seconde série de dispositions (v.infrap) en raison de l'absence d'un usage non agricole autonome lors de l'aliénation.

(b) Les exceptions au droit de préemption -

Dans ce cas, les acquisitions destinées à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales (dont nous ne parlerons pas) ne peuvent faire l'objet du droit de préemption de la S.A.F.E.R. (art.7.IV 5°a, Loi du 08/08/1962, modifié par L. 29/12/1977 art.4 et 31/12/1985 art.23 IV). A la différence de la première catégorie d'exceptions sus-visées, l'acquéreur attribue lui-même au terrain un usage non agricole, en s'engageant dans la notification ou un document joint à affecter ledit terrain à usage conforme à sa destination dans les 5 ans (art.8 D.n°62-1235 du 20/10/1962 modifié par D.n°78-1073 du 08/11/1978).

Indépendamment des critères objectifs (v.supra p.132-134), la définition du terrain à bâtir (construction, aménagement industriel) revêt surtout un caractère subjectif du fait de cet engagement de construire (304). Toutefois, la jurisprudence impose la souscription

(303) J.M.GILARDEAU Préemption S.A.F.E.R. Champ d'application JuriscI.Rural Fasc.C3A 1982 p.12
 (304) M.VION Questions pratiques exam 1er clerc sept.1984 Rep.Not.Def.1985 I art.33534 p.686. A noter une différence de rédaction entre :

- art.8 D.20/10/1962: l'acquéreur s'engage à donner et donne effectivement au terrain la destination convenue dans le délai de cinq ans;

- D.n°78-1073 08/11/1978 n'exige que l'engagement de l'acquéreur dans les 5 ans, sans référence aucune à l'effectivité de l'exécution de l'engagement.

On peut se demander si une appréciation moins rigide du texte n'est pas admissible - v.en cesens J.L.AUBERT Le régime du D.P. des SAFER et de leurs rétrocessions Rep.Not.Def.1979 I art.31947 n°42 (ex: engagement respecté si autorisation de lotir obtenue et travaux d'aménagement réalisés). Aucune décision n'est intervenue sur ce point depuis la modification du Décret de 1962. mais au subjectivisme du particulier risque de s'ajouter l'arbitraire jurisprudentiel !

d'obligations claires et précises (305). Par ailleurs, le non-respect des engagements pris entraîne l'annulation de la vente et la substitution de la S.A.F.E.R. à l'acquéreur défaillant au motif que " l'absence de construction au bout d'un délai de 5 ans restaure le droit de préemption des S.A.F.E.R., le terrain ayant perdu sa qualité de terrain à bâtir"(306) et ce "même si le défaut de construction pendant le délai prévu est imputable à des circonstances indépendantes de la volonté de l'acquéreur"(en l'occurrence un revers de fortune). La Cour de Cassation (307) confirme cette solution sans que soit exigé de rapporter la preuve de la mauvaise foi des contractants (308).

Si l'exigence de la force majeure (309) est une solution rigoureuse pour les contractants de bonne foi, elle est adaptée à la lutte contre la spéculation foncière que poursuit, entre autres, le droit de préemption de la S.A.F.E.R.. La notion de terrain à bâtir venant en accessoire au dispositif de la société préemptrice, la priorité est donc laissée au subjectivisme rural lorsque les conditions optimum (objectives et subjectives) ne sont pas remplies.

b - L'inflexion de l'objectivité dans l'appropriation privée du terrain à bâtir -

Le droit de préemption du preneur rend propriétaire celui qui exploite (310). Mais à la différence de celui de la S.A.F.E.R., la notion de terrain à bâtir n'est pas autonome. Après quelques tâtonnements législatifs et jurisprudentiels, l'arrêt POLLET (311) confirmé par la décision du 10 Juin 1975 (312) exige la réunion de deux éléments pour faire échec à l'appropriation privée du sol, "l'article L.411.32 C.Rural ne prévoyant pas d'exception à l'article 790 du même code".

(305) Civ. III 12/11/1974 Rep. Not. Def. 1975 p. 1135 n. PEIGNOT; 04/10/1978 J.C.P. (N) 1979 II p. 157

(306) C.A. LYON 03/01/1974 Rep. Not. Def. 1974 p. 1231 n. AUBERT

(307) Civ. 3ème 18/02/1975 Bull. Civ. III n°66

(308) v. cependant Civ. 3ème 19/11/1985 SAFER Poitou-Charentes/Cts M. GUILLONTEAU et autres Bull. Civ. III n°147 p. 112; Rep. Not. Def. 1986 I art. 33758 p. 872-873 obs. G. VERMELLE où la SAFER ne peut faire échec à l'action de la collectivité publique quand celle-ci agit pour l'intérêt public dans l'exercice de ses prérogatives et l'acquisition de biens par une cne en vue de créer un lotissement destiné à recevoir des constructions rend inutile l'engagement d'affecter lesdits biens à la construction dans les 5 ans pour soustraire la vente au D.P. de la SAFER.

(309) Paris 18/12/1975 Rep. Not. Def. 1976 n. AUBERT: cond. remplie quand la demande d'autorisation de lotir fait l'objet d'un sursis à statuer; Civ. 3ème 07/01/1981 Rev. D. Rural 1981 p. 417 : cond. non remplie quand le permis de construire n'est pas demandé en raison de la quasi-certitude d'une réponse négative.

(310) C. SAINT-ALARY-HOUIN cité supra réf. n°296 p. 48 et suiv. et p. 377 et suiv.

(311) Civ. 3ème 06/02/1974 J.C.P. (G) 1974 IV p. 104; G.P. 1974, 2, 626; chr. LACHAUD G.P. 1974, 2, 712

(312) Civ. 3ème 10/12/1975 Bull. Civ. III n°195 p. 151

Par conséquent, cette définition dépendra :

- ° d'un subjectivisme principal : le propriétaire prend la décision de résilier le bail pour vendre la parcelle dont la destination va être changée (313);
- ° et d'un subjectivisme délégué : l'acquéreur s'engage à construire dans un certain délai.

En définitive, ce défaut d'autonomie renvoie à la jurisprudence de la résiliation pour cause d'urbanisme où les deux opérations sus-visées reposent sur la même tête. Néanmoins, dans cette hypothèse d'appropriation privée, le délai d'exécution du changement d'affectation relève d'une stipulation contractuelle au lieu d'une disposition expresse de l'article 830-1 (3 ans)(314).

D'où l'étude de la seconde catégorie de mécanismes relevant du statut du fermage.

2°- La désaffectation du sol -

Nous venons de voir l'importance de l'article ~~L.411-32~~ dans le droit de préemption du preneur dans ses relations avec la notion de terrain à bâtir, notamment, pour l'engagement de construire de l'acquéreur (condition obligatoire). Désormais, se pose la question de savoir si la notification du bailleur encourt la nullité en cas d'omission de cet engagement (point de départ de toute la procédure). Certaines juridictions de fond optent pour la nullité du congé en raison du caractère substantiel dudit engagement (315). D'autres refusent de l'annuler, la formalité de l'article ~~L.411-32~~ n'étant pas substantielle et son omission non expressément sanctionnée par la loi (316).

La troisième chambre civile de la Cour de Cassation tranche en faveur de la seconde solution, sous réserve de l'irrégularité nuisant au preneur (317). Ainsi, les juges n'ont-ils

(313) Arrêt POLLET cité supra réf.n°311: "des terres louées dans une zone urbanisable ne privent pas le preneur de son droit, si le propriétaire n'a pas usé de son droit de résiliation" - égal. C.A.Rennes 24/01/1973 Cne de Baden JuriscI.Bx Ruraux Fasc.50-1 1981 p.11: "le preneur possède grâce à l'art.790 un droit réel et si la cne veut occuper le terrain, elle devra utiliser la procédure d'expropriation"(être propriétaire pour résilier).

(314) Cass.07/12/1967 G.P.1968,1,155; Bull.1967 IV 770; égal.MM.VION & MORIN Recueil des sol. d'examen prof. ed.Defrénois 1981 t1 p.260 reprenant le délai fiscal de construction : 4 ans

(315) T.P.B.R.MONTLUÇON 22/10/1971 D.1972,172 - DOUAI 30/05/1974 D.1975 somm.p.25

(316) T.P.B.R. ROUEN 08/12/1971 D.1972 p.92

(317) Civ.3ème 07/03/1978 Bull.Civ.III 1978 n°10 p.83 à rapprocher de Civ.3ème 27/01/1977 ibid. III p.35 et Civ.3ème 15/03/1977 ibid.III p.93

pas à soulever d'office l'exception de nullité en ce cas (318). Cette position se justifie car l'article L.411.32 prévoit un délai de 3 ans (au lieu de s'en remettre à une stipulation contractuelle) au terme duquel le preneur exercera un contrôle a posteriori, si le bien ne répond pas au subjectivisme du terrain à bâtir (cf destination nouvelle). Le propriétaire ne peut alors exciper que la force majeure pour justifier le non-respect de son engagement (319).

En outre, ce comportement permettant de contrecarrer une règle d'ordre public (le maintien du fermier), M.MOREAU ainsi que des magistrats et auxiliaires de justice (320) se montrent favorables à une réparation en nature (réintégration) ou pécuniaire pour éviter un engagement à la légère. Malheureusement, la loi ne prévoit pas de sanction et le tribunal paritaire de baux ruraux de NIORT se déclare incompétent en la matière, les parties n'ayant plus la qualité de bailleur ni de preneur du fait de la résiliation (321). Toutefois, admettre cette réparation va dans le sens d'une sanction d'un subjectivisme devant malgré tout rester exceptionnel en droit rural. D'autant que l'article L.411.32 oblige le propriétaire à s'engager "dans le respect du P.U. ou du P.O.S." s'il en existe.

La planification urbaine influence encore une fois l'aménagement rural: ce texte ne doit pas permettre au propriétaire d'utiliser un terrain hors des zones urbaines selon sa propre volonté (322).

Avant de conclure, il convient de faire observer qu'un autre cas de désaffectation du sol, fort semblable à celui-ci, s'applique à la parcelle agricole, mais lors de l'extinction du bail et non en cours de contrat (art. L.411.57 C.Rural) (323). Pour échapper au statut du fermage, l'engagement de construire reste le mobile n°1: au propriétaire à tenir ses promesses, même s'il s'agit d'une résidence secondaire (324).

(318) Civ. 3ème 16/01/1979 J.C.P.(G)1979 IV p.96

(319) C.A. Douai 16/10/1980 PETIT/Cts CAUTON J.C.P.(N)1981 Prat.8027 n°5 p.470-471 chr.MOREAU : la constitution d'une servitude grevant un projet de construction facilement prévisible - v.sol antérieure DOUAI 30/05/1974 D.1975 somm.25

(320) P.MOREAU Les baux ruraux Litec 1979 p.110; chr.Bx Ruraux J.C.P.(N)1981 Prat.8027 n°4 p.470 ss T.P.B.R.Niort 30/10/1980 epx LACHENAUD/Cts VERGNAULT

(321) D.n°58-1293 du 22/12/1958 art.1er: le tribunal est seul compétent pour connaître des contestations entre bailleurs et preneurs relatives à l'application des Titres I à V Livre VI C.Rural D.1965,61

(322) J.L.GOUSSEAU Vers l'unicité de la notion de terrain à bâtir en D.Pub.français? D. & Ville 1979 n°7 p.234

(323) Art.844 C.Rural: "Au moment du renouvellement de bail, le propriétaire qui ne désire reprendre que la partie des terres nécessaires à la construction pour son usage ou celui de sa famille, d'une maison d'habitation avec dépendances et jardin, ne peut se voir refuser cette faculté par le tribunal paritaire statuant, le cas échéant, sur la réduction du prix du fermage". Cet article est devenu depuis l'article L.411-57 C.Rural.

(34) MEGRET Traité de droit agraire Tome 2 n°587 sp. p.206

CONCLUSION DU CHAPITRE I -

Le subjectivisme de la politique foncière tient donc une place importante dans la notion de terrain à bâtir. Cette politique est d'ailleurs la résultante des problèmes fonciers rencontrés au cours d'étude (325), à savoir :

- le problème foncier des centres urbains denses (prix élevé, difficulté à libérer les secteurs à rénover et à maintenir quelques espaces verts) déjà bâtis pour la plupart;
- le problème d'organisation et de développement péri urbain (transformation des terres agricoles en terrains à bâtir);
- le problème d'implantation des équipements publics, de défense des paysages et de protection des bonnes terres agricoles ;
- le problème de restructuration des exploitations agricoles et leur maintien dans certains secteurs à forte pression touristique (montagne ou littoral);
- et la protection des sites et des biotopes rares ou fragiles entre les constructions diffuses (résidences secondaires) et le morcellement des terrains inconstructibles, boisés ou cultivés où s'implantent baraques, caravanes et tentes.

Par conséquent, la construction législative et réglementaire existante gradue l'intervention publique en fonction de la qualité des sites et des dangers qu'ils couvrent (v.infra tableau). Cependant, cette prolifération de textes conduit souvent à des solutions contradictoires ou fait double emploi, d'où la nécessité d'unifier cette législation (326) par le biais du droit de préemption urbain issu de la loi d'aménagement du 18 Juillet 1985.

Mais toutes ces mesures convergent vers un seul modèle : réduire le prix du terrain à bâtir, base de toute la spéculation foncière que l'on retrouvera de façon concrète lors de la demande d'autorisations de construire, application des instruments juridiques d'aménagement (v.infra Chapitre 2).

(325) P.RAYNAUD Quelques évidences Etudes Foncières dec.1984 n°25 p.1 et P.10-12
 (326) JEGOUZO & LOVERLLEC chr.D.Rural R.D.I. janv.mars 1985 n°1 p.105

1er Degré

- ==> Point de départ art.L.110 aménagement du sol, protection des milieux naturels, équilibre Zone/Zone N
- ==> Normes Supérieures
- Lois d'aménagement et d'urbanisme (art.L.111-1-1allier)
- Protection et mise en valeur du patrimoine
- *art.L.121-10 Protection des espaces/Aménagement
- * art.L.145-2 relatif à la montagne
- Prescriptions nationales ou particulières remplaçant les DAN et sanction de l'art.R.111-5 (R.N.U.)
- schémas de mise en valeur de la mer, d'aménagement de Corse, Z.P.P.A.U., secteurs sauvegardés et plan d'exposition aux risques.
- ce sont des règles complémentaires à la protection de l'environnement par POS
- Projets d'intérêt général (aménagement urbain et rural) art.L.121-12
- Chartes intercommunales de développement et d'aménagement (développement économique, social et culturel)

Rapport de Conformité →

Rapport de Compatibilité →

Conformité →
Prise en compte ou en considération →

2ème Degré
Pas de documentation locale (Provisoire)

- ° Règle Nationale d'urbanisme (art.R.111-14-1 contre une urbanisation dispersée ou art.R.315-28 a12 pour lotissement)
- ° Système Provisoire ⇒ art.L.111-1-2 : règle de la constructibilité limitée contre dispersion de l'habitat dans parcelles actuelles urbanisées
- art.L.111-1-3 pour y faire échec: M.A.R.N.U. pendant 2 ans (porté à 4 ans par L.17/07/1986 et 19/08/1986) au cours desquels un POS doit être élaboré sinon retour à art.L.111-1-2
- Surimpression des règles d'ordre public du R.N.U. sur P.O.S. (politique de préservation et de sauvegarde art.R.111-14-2; R.111-21; R.111-5; R.111-4)

Documentation locale

- ° Schéma Directeur: équilibre Z.U/Z.N. Préservation des sites
- P.O.S. ou P.A.Z. Périmètres Sensibles**
- A la fois protection des espaces naturels fragiles et objectifs d'aménagement et de développement. Choix volontaire de l'affectation du sol
- Subjectivisme dans son contenu
- ZNA aménagés à L.T.
- ZNC monoyer la parcelle (subjectivisme du particulier, subjectivisme positif avec compensation TAB/terrain boisé art.L.130-2)

Protection des sites et des paysages
Provisoire car doit aboutir sur un P.O.S.

Subjectivisme dans son contenu
-ZNA aménagés à L.T.
-ZNC monoyer la parcelle (subjectivisme du particulier, subjectivisme positif avec compensation TAB/terrain boisé art.L.130-2)

Deux mécanismes distincts sans lien entre eux sauf le fait qu'ils sont issus du droit rural :

- aménagement rural donnant lieu à un nouveau parcellaire à l'instar de la planification urbaine;
- statut du fermage conduisant à une appropriation du sol (publique ou privée) comme le subjectivisme dérivé en droit urbain.

1° - Aménagement Rural -

Remembrement Rural
(art.19 C.Rural)

Remembrement-Aménagement
(art.19-1 C.Rural)

Indépendance/doc.d'urb. jusqu'à L.31/12/85 (ref. à L.13-15 C.Exprop.)
Objectifs :
- constitution d'exploits rurales d'1 seul tenant ou avec parcelles groupées;
- amélioration d'exploit. -aménagement rural

Fixation du périmètre duquel terrain exclu (art.20a12) ou réattribué (a13 4°) (sauf modif. L. 31/12/1985 où terrain tj inclus ds périmètre)
Subjectivisme utile de la comm. d'aménagement foncier (communale, intercommunale) sauf renonciation du particulier

Mode particulier de réalisation de remembrement - Pas un nouvel instrument d'aménagement foncier.
Pas de modif. des responsabilités et conditions d'élaboration du doc d'urbanisme.
Pas de subjectivisme du particulier (non réattribution art.20 a13 4°)

Elaboration d'un P.O.S. (lien avec planification urbaine)



contre l'envahissement des lotis. L.142-1 & L.130-3
Ouverture au public (TAB a contrario)
A la fois doc. d'urb. et D.P.

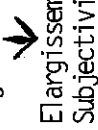
Pol. départ. car le D.P. appartient au départ., conservatoire ou à une si conservatoire pas compétent.

ver la qualité des sites, paysages et milieux naturels selon principes de art. L.110



D.P. au départ, conservatoire, cne même si conservatoire pas compétent.

Délégation à Etat agence des espaces verts de la région d'I.D.F.



Elargissement du Subjectivisme

prouvant que la notion de Terrain à Bâtir par le Droit Rural est une définition accessoire .

