

CHAPITRE II : LES ELEMENTS OBJECTIFS DE LA DEFINITION DANS L'UTILISATION DU SOL

+++++ ++

Les Pouvoirs Publics ont en mains les documents d'urbanisme (cf P.O.S.) qui quadrillent le territoire en différentes zones dont certaines produisent des terrains à bâtir. Or, la production ne répond pas toujours aux besoins des constructeurs et entraîne une augmentation des prix alourdissant le poids du foncier lors de la réalisation des opérations de construction. Par conséquent, afin de juguler la spéculation foncière, les autorités publiques édictent une politique d'aménagement du territoire qui varie avec l'utilisation du sol selon que l'on s'adresse au droit foncier urbain (Section I) ou que l'on envisage l'aménagement sous l'angle du droit rural (Section II); politique ayant des rapports plus ou moins étroits avec la notion de terrain à bâtir.

SECTION I - LE DROIT PUBLIC FONCIER ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

A l'origine a été mise en lumière la doctrine de la nationalisation ou de la municipalisation des sols (attribution des terrains à la Nation ou à la commune) afin de les soustraire à la spéculation du marché immobilier.

Ce sont surtout les pays de doctrine socialiste au plan de l'organisation politique ou économique qui adoptent l'idée de retour de la propriété à la collectivité publique soit complètement (U.R.S.S.) soit en conservant un secteur de propriété individuelle (1) (la Yougoslavie ayant nationalisé les terrains bâtis ou à bâtir situés dans des secteurs déterminés des villes et des agglomérations de type urbain (L.26/12.1958)(2)).

En revanche, l'Europe occidentale y a été peu sensible, même dans les royaumes scandinaves où la préoccupation d'égalité sociale est bien connue. Toutefois, en Grande Bretagne, la terre ("tenure") appartient à la Couronne, laissant aux individus les avantages pratiques de la propriété (3). En France, M.Alfred SAUVY avait préconisé la municipalisation des sols urbains (4), reprise dans une proposition de loi socialiste (5) réexaminée au Conseil Economique et Social(6). Mais les français ont toujours été profondément attachés à la propriété individuelle et les obstacles tant techniques que financiers ont dissuadé les parlementaires. Ainsi, l'idée d'une municipalisation complète du sol a-t-elle été abandonnée.

(1)R.SAINT-ALARY, D.de la Construction.Thémis 1977 P.U.F. p.120 et suiv.

(2)MILETITCH Le régime des immeubles d'habitation en Yougoslavie R.E.D.I.1963 n°3 p.53 et ss.

(3)M.COCHRANE Keys to English Law Ed. Cujas 1979 p.145 et suiv.

(4)Contre projet d'avis présenté au C.Eco&Soc.23/05/1961 J.O.C.Eco&Soc. 1961 p.586

(5)A.N.n°782 du 17/12/1963

(6)J.O. C.Eco.& Soc.1966 p.798.

Néanmoins, au nom de l'intérêt général, les agents économiques détenteurs d'un bien ne peuvent en user ou en disposer librement quand leurs initiatives risquent de contrarier les objectifs de la politique urbaine. D'où l'idée qu'un droit public foncier prend sa place dans le droit public économique, parce qu'il restreint le libre comportement des particuliers au nom des exigences dudit intérêt (7).

A partir de là, on revient à une certaine "municipalisation" des sols * puisque les autorités administratives, responsables de la politique foncière, les récupèrent :

- soit en se les appropriant purement et simplement (§1 Expropriation pour cause d'utilité publique);
- soit en intervenant dans les transactions immobilières (§2 Droits de préemption);
- soit au cours d'une appropriation temporaire (§3 Z.A.C.).

Certes, tous ces développements correspondent plutôt à l'aspect subjectif de la notion de terrain à bâtir qu'à une définition objective. Mais une fois mis en oeuvre, ces mécanismes analysent la "qualité" du sol à exproprier, préempter ou aménager, selon des critères très précis. Cette appropriation se fera également par des moyens financiers s'exerçant directement sur les droits de construire (P.L.D.) et non sur le sol proprement dit (v. infra Part. II).

§1 - APPROPRIATION DU SOL PAR L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE -

La puissance publique ne peut s'approprier tout ou partie d'une propriété individuelle que pour un motif d'utilité publique largement reconnu et sous la condition reprise de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme par l'article 545 C.Civil d'une juste et préalable indemnité (8). Même si "l'utilité publique" relève du domaine subjectif de la notion de terrain à bâtir (v. Titre II), l'expropriation s'applique à des immeubles par nature ou non bâtis, dont le législateur, pour éviter toute spéculation à l'approche de cette opération, donne une définition très précise ne correspondant pas nécessairement à celle des documents d'urbanisme (v. supra Chap.1).

Par ailleurs, l'étude de l'expropriation pour cause d'utilité publique dégage les règles communes (qualification, évaluation du bien) à l'ensemble des mécanismes de "municipalisation" des sols (Droits de préemption, Z.A.C. ...):

(7) R. SAVY D. de l'Urb. Thémis 1981 P.U.F. p.298 et suiv.

*N.B. l'utilisation du vocable "municipalisation" pour l'appropriation urbaine peut être contestable car la L.1983 relative à la décentralisation évite toute réf. à son sujet en raison de son incompatibilité avec l'art.35 de ladite loi ("Le territoire français est le patrimoine commun de la nation") et du fait qu'il s'agit d'un transfert de compétences de pers. pub. à pers. pub. et non de pers. privées à pers. pub. (v. P. LOUIS-LUCAS Le nouveau P.C. (L.07/01/1983 art.58 et suiv.) D. & Ville 1983 n°16 p.71 et suiv.) - égal. R. SAINT-ALARY (entretien du 31/05/1985 Paris) pour qui les nouvelles municipalités passées pour la plupart à l'opposition depuis 1981 négligent quasi-totalement les moyens juridiques d'appropriation du sol pour éviter la socialisation larvée des septennats précédents. Or ces textes existent toujours et le transfert de compétences a surtout joué en faveur de la commune (ex Paris).

(8) J.L. COSTA L'expropriation, Etudes et Comment., Rev. Administrer Mars 1979 p.4

Toutefois, les critères de détermination du terrain à bâtir ont connu de nombreuses mutations tant législatives que jurisprudentielles(A) avant le bouleversement issu de la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985(9) relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement (B).

A - L'EVOLUTION DE LA NOTION DE TERRAIN A BATIR

DANS LE MECANISME DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE -

Quatre étapes législatives marquent le régime de l'expropriation : l'ordonnance du 23 Octobre 1958 et la loi du 10 Juillet 1965, la loi du 11 Juillet 1972, la loi du 31 Décembre 1975 et enfin la loi du 18 Juillet 1985.

Utilisant tour à tour des critères physiques et juridiques, ces textes déterminent le terrain à bâtir : c'est ainsi que l'on retient le critère d'équipement et/ou celui de "localisation"(1°) à une date de référence donnée (2°) en excluant l'usage effectif dudit terrain (3°). Le tout devant aboutir à la définition de 1985 (B).

1° - La localisation et/ou l'équipement du terrain -

a - Ordonnance du 23 Octobre 1958 et Loi du 10 Juillet 1965 -

La notion de terrain à bâtir (10) a été introduite pour la première fois dans l'ordonnance du 23 Octobre 1958 (art.21.II) par la loi n°65-559 du 10 Juillet 1965 (art.3) car aucune définition n'avait été donnée dans cette ordonnance ni dans la loi du 26 Juillet 1962 (11).

L'article 21.II (11) utilisant le terme "ou" entre le périmètre d'agglomération et l'équipement du terrain, devait-on appliquer le critère juridique et le critère physique du terrain, cumulativement ou alternativement ?

(9)Comment.L.18/07/1985 traitant simultanément de la réforme des instruments fonciers (exprop. D.P.) C.TEITGEN-COLLY L'Urb.opérationnel(Def. et mises en oeuvre des principes d'aménagement) A.J.P.I.10/01/1986 Et.p.12 et suiv. - A.LANZA les nouveaux instruments de l'Aménagement Urb. A.J.D.A20/01/1986 doct.p.15 et suiv.

(11)Art.21II Ordo.1958(art.3L.n°65-559 du 10/07/1965) :

"Les biens sont estimés à la date de la décision de 1ère instance; toutefois,et sous réserve de l'application des dispositions du dernier al. du présent §, sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'art.1er ou, dans le cas visé à l'art.5,un an avant la déclaration d'utilité publique.

Quelque soit la nature des biens,il ne pourra être tenu compte, même lorsqu'ils sont constatés par des actes de vente, des changements de valeur subis depuis cette date de référence, s'ils ont été provoqués :

- par l'annonce des travaux ou opérations dont la déclaration d'utilité est demandée
- par la perspective de modification aux règles d'utilisation des sols;
- par la réalisation dans les 3 années précédant l'enquête publique, de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble.

Peuvent seuls être estimés comme terrains à bâtir au sens de la présente loi, quelle que soit leur utilisation, les terrains inclus à la date de référence prévue ci-dessus dans un périmètre d'agglomération défini par un P.U., ou effectivement desservis par des V.R.D."

(10)Me J.DOUCEDÉ La notion de terrain à bâtir A.J.P.I.Juin 1971 Info. Prof.p.572 et suiv.

Au vu des textes, ce dernier alinéa constituait l'exception :

- à l'égard de l'alinéa 1er: "sous réserve de l'application des dispositions du dernier alinéa"(12) ne faisant aucune allusion aux équipements;
- à l'égard de l'alinéa 2: "quelque soit la nature des biens" ne tenant pas compte des changements de valeur subis depuis la date de référence, s'ils étaient provoqués dans les 3 dernières années précédant la mesure d'instruction par la réalisation des travaux publics dans l'agglomération où était situé l'immeuble (13).

De son côté, la jurisprudence retenait les deux solutions (application cumulative ou alternative du "ou"). La troisième chambre civile le 25 Avril 1969(14) optait pour cette alternative :

- ° la situation dans un périmètre d'agglomération à la date de référence, c'est-à-dire essentiellement les zones urbaines alors que les documents d'urbanisme admettaient les terrains à) bâtir dans certaines zones naturelles (Z.N.A. ou d'urbanisation future);
- ° ou la desserte par des voies et réseaux divers dont l'appréciation était laissée au pouvoir souverain du juge de l'expropriation(15).

Or, pour différentes décisions (16), le seul fait d'être inclus dans un périmètre d'agglomération ne conférait pas au terrain sa qualité de terrain à bâtir alors qu'un terrain bénéficiant d'éléments complets de viabilité pouvait être considéré comme tel même s'il n'était pas compris dans ledit périmètre (17); pronant ainsi la supériorité du critère physique sur celui du périmètre d'agglomération. Mais la référence à l'équipement permettait de situer le terrain à bâtir en dehors d'une zone urbaine parce qu'équipée (Z.N.A. ou d'urbanisation future).

Cependant pour la 3ème chambre civile le 30 Juin 1971(18), le fait d'être effectivement desservi par des voies et réseaux divers n'offrait au terrain que la possibilité d'être estimé terrain à bâtir. Encore fallait-il qu'il fût compris dans un périmètre d'agglomération (application cumulative).

Seulement que devait-on entendre par "périmètre d'agglomération"? De deux choses

(12) Juris. Class. Not. Formul. Exprop. pour cause d'utilité pub. (enreg.) Fasc. III bis p. 17 et suiv.
 (13) en ce sens Civ. 3ème, 26/10/1971 J.C.P. 1972 II 17228; ed. N. Prat. 5248 p. 208 n'appliquant pas les restrictions de l'al. 2 quand la juridiction reconnaissait qu'à raison de sa desserte la parcelle devait être considérée comme terrain à bâtir.

(14) Civ. 3ème 25/04/1969 Consorts LAGARDE/Ville de Castelnaudary A.J.P.I. 1970 juris p. 26 n. G.S.

(15) v. pour importance de la desserte Civ. 3ème 30/05/1969 Bull. Civ. III n° 438 p. 333; pour voie de communication T.G.I. Toulon 30/12/1970 MIELLE/Départ. Var cité ds art. Me DOUCEDE supra réf. n. 10

(16) C.A. RENNES 14/11/1969 G.P. 25/02/1970 p. 2 - C.A. PARIS 24/06/1970 A.J.P.I. 1971 exprop. p. 201

(17) rapp. T.G.I. PONTOISE 29/05/1968 A.J.P.I. 1969 p. 85

(18) Civ. 3ème 30/06/1971 Consorts DELESALLE/M. Equip. J.C.P. 1972 II 17015 n. ARRAGO

L'une :

- ou il ne recouvrait que les zones urbaines et c'était la négation de toute possibilité de construction dans une zone naturelle alors que pour les travaux préparatoires (J.O.23 Juin 1965) de la loi, l'eau et l'électricité en zone naturelle suffisaient à une maison individuelle;

- ou il recouvrait à la fois les zones urbaines et les zones naturelles équipées et on ne voyait plus pourquoi distinguer entre les terrains compris dans ledit périmètre et ceux effectivement desservis par des V.R.D. De plus, était rejetée la solution alternative.

Néanmoins, ce cumul de conditions se justifiait par le souci d'éviter des plus-values, au bénéfice des expropriés, grâce aux travaux d'équipement effectués par la collectivité publique dont le coût serait supporté par les contribuables ou les usagers (enrichissement sans cause).

b - Loi du 11 juillet 1972 -

L'article 16 de la loi n°72-650 du 11 juillet 1972 a donc supprimé toute référence au périmètre d'agglomération (19). Mais l'instruction du 14 Novembre 1972(20) a substitué à ce périmètre "la constructibilité" du terrain (également critère juridique) en exigeant, pour le qualifier de terrain à bâtir, qu'il remplisse à la date de référence, les conditions suivantes :

° au point de vue juridique, le terrain devait être constructible au regard du P.O.S. ou du P.U., mais non grevé de servitude (publique ou privée), d'inscription à un site protégé ou de sujétion d'une nature quelconque excluant juridiquement la réalisation de l'opération de construction. D'où l'apparition d'éléments subjectifs dans la notion de terrain à bâtir (servitudes). En effet, la constructibilité (critère juridique) a toujours eu ce caractère à double tranchant :

- notion objective dans la localisation des zones constructibles;
- notion subjective de par ses limites (administratives ou conventionnelles) au droit de construire.

(19) Art.21 II ordo 1958(art.16.L.n°72-650 du 11/07/1972) in fine :

"Peuvent seuls être estimés comme terrain à bâtir, au sens de la présente loi, quelque soit leur utilisation, les terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'art.1er ou, dans le cas visé à l'art.5, un avant la D.P.U., sont effectivement desservis à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, des réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement, de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause.

Les possibilités de construction à retenir pour l'évaluation des terrains à bâtir sont celles qui existent à l'une ou l'autre des dates de référence prévu à l'al. précédent".

(20) Instruc.14/11/1972, B.O.D.G.I. 9F2; J.C.P.(N)1972 Prat.5365

Dans l'hypothèse d'une parcelle située dans une zone non couverte par un P.O.S. ou P.U., le R.N.U. s'appliquait également avec des critères subjectifs (v. infra Titre II).

° au plan des faits, le terrain devait être effectivement desservi par des équipements directement utilisables et adéquats à la capacité de construction de la parcelle (voies d'accès, réseau électrique, réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement). Néanmoins, lorsqu'une parcelle était constructible mais disposait d'un équipement public d'une capacité insuffisante par rapport à ses possibilités juridiques de constructibilité, elle ne perdait sa qualification de terrain à bâtir, sa valeur étant appréciée en fonction des possibilités réelles des réseaux (21).

Ainsi, grâce à cette substitution constructibilité/périmètres d'agglomération, la production de terrains à bâtir n'était plus réservée aux seules zones urbaines, mais attachée à la nature du terrain et non à son usage effectif dépendant du bon vouloir du propriétaire (22).

En outre, pour l'administration (23), un terrain était réputé desservi par des réseaux divers dans la mesure où l'accès, dont il disposait sur une voie publique, offrait des possibilités de branchement direct sur des réseaux de distribution ayant une capacité suffisante. Même si la parcelle proprement dite n'était pas équipée, encore fallait-il qu'elle ne fût pas trop éloignée des réseaux pour ne pas perdre la qualité de terrain à bâtir (24), ajoutant un aspect qualitatif à l'aspect quantitatif de l'équipement (infrastructure et superstructure surtout en matière de lotissement) (25).

c - Loi du 31 Décembre 1975 -

L'article 38 de la loi foncière du 31 Décembre 1975, en complétant les 6ème et 7ème alinéas de l'article 21.II dans un article 21.IIbis (26) a opté pour une définition

(21) A.J.P.I. 1972, 886, chr. J.P. CORDELIER

(22) Civ. 3ème 13/02/1974 J.C.P.(N) 1975 Prat. 5915 p. 30

(23) Juris. Class. Not. Formul. Exprop. pour cause d'utilité pub. (Enreg.) Fasc. III bis p. 18

(24) C.A. Paris 09/05/1974 A.F.T.R.P./SIMON; 13/06/1974 A.F.T.R.P./Dame PELLIER cités ds juris. class. précité n° 12 : pouvoir souverain du juge du fond pour apprécier si cond. de desserte remplies en raison des tx de raccordement à réaliser.

(25) Circul. n° 78-40 du 2 Mars 1978 citée supra Chap. I p. 20 réf. n° 4

(26) Art. 21.IIbis (art. 38 de la loi 31/12/1975) devenu art. L. 13.15.II C. Exprop. :

"1°) La qualif. de T.A.B. au sens de la présente ordonnance est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'art. 1er ou, dans le cas visé à l'art. 5, un an avant la D.U.P., sont, quelque soit leur utilisation, effectivement desservis à la fois par une voie d'accès, par un réseau électrique, par un réseau d'eau et dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à cond. que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dim. adaptées à la capacité de construire de ces terrains.
2°) Les possibilités de construire à retenir pour l'éval. des T.A.B. ainsi qualifiés conformément au 1er ci-dessus ne peuvent excéder celles qui résultent du P.L.D.
L'éval. des T.A.B. tient compte des possibilités légales et effectives de construction qui existaient à l'une ou l'autre des dates de référence prévues au 1er ci-dessus, de la capacité des équipements sus-visés, des servitudes affectant l'utilisation du sol et notamment des servitudes d'utilité publique y compris les restrictions administratives au droit de construire sauf si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive."

"essentiellement matérielle" du terrain à bâtir, à savoir : des équipements à proximité de la parcelle et répondant aux besoins des constructions (27). En fait, seuls les réseaux publics pourraient être pris en considération (cf exclusion du captage des sources privées ou des citernes)(28), ce que M. JEGOUZO réprovoque si l'exproprié fait état d'un droit à être raccordé aux réseaux collectifs privés situés à proximité par le biais d'une convention passée avec le maître d'ouvrage privé (29).

De son côté, la jurisprudence affirmait sans équivoque que les possibilités de construction et l'existence des restrictions administratives au droit de construire étaient sans influence sur la "qualification des terrains"(30) pronant aussi une définition "essentiellement objective" du terrain à bâtir.

A l'instar des P.O.S.(v.supra p.20-21), l'expropriation pour cause d'utilité publique admettait l'existence de terrains à bâtir inconstructibles, tout en refusant de les monnayer comme tels sur le plan financier lors de l'évaluation en tenant compte des possibilités réelles de construction du sol (restrictions administratives ou conventionnelles). Certes, pour M. SAINT-ALARY, ceci est conforme au texte. Mais comment qualifier de terrain à bâtir une parcelle qui, en vertu d'un P.O.S. par exemple, a été déclarée inconstructible?

D'ailleurs, le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie des finances et du budget rappelait qu'un terrain réputé constructible selon la réglementation d'urbanisme pouvait effectivement être qualifié de terrain à bâtir au sens de l'article L.13-15 C.Exprop. (31). Bien que l'incidence de cette qualification sur l'évaluation du bien ait été très atténuée par une autre disposition de ce même article, prévoyant une estimation des terrains à bâtir en fonction des possibilités légales et effectives de construction; d'où une différence sur ce point entre la réglementation d'urbanisme et celle d'expropriation. En définitive, ces observations préfigurent la réforme de 1985 (v.infra B).

Mais pour être retenu, ce critère n°1 doit présenter une certaine pérennité (2°).

2° - Date de référence -

Depuis l'ordonnance de 1958, les éléments constitutifs du terrain à bâtir doivent exister un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique

(27)C.A.Versailles Cbre.exprop.18/03/1980 epx MANCEAU/Synd.communautaire d'aménag. de l'agglom. nouvelle de ST QUENTIN en Yvelines J.C.P.(N)1982 II juris p.80 :parcelle non équipée donc pas T.A.B. quand elle se trouve à 50m des réseaux d'eau et d'électricité - Civ.3ème 09/07/1984 A.J.P.I.Fev.1985 juris p.77 :terrain à usage agricole car desserte en eau pas assurée, la conduite traversant la parcelle ayant une section rendant tout branchement direct impossible.
 (28)R.LE MOAL Qualif. des terrains agricoles ds la procédure d'exprop. Rev.D.Rural n°108 oct. 1982 p.376 - C.A.PARIS 04/11/1983 Dame Gillet/Cne de EPINAYS/Seine A.J.P.I.1984 p.25:pas T.A.B. quand la parcelle est située à proximité immédiate d'un lotissement privé et desservie que par les réseaux propres à celui-ci -même sol.Paris Cbre Exprop.24/02/1984 Delle LEJEUNE/A.F.T.R.P. par DNID J.C.P.(N)1985 juris p.252

(29)JEGOUZO Exprop. et interventions foncières des collec. pub.(2ème Part.)Rev.D.Ruraln°130 Janv.1985 chr.p.11

(30)Civ.3ème 20/10/1980 Bull.Civ.IIIIn°142 p.106;Civ.3ème 09/03/1982 Bull.Civ.IIIIn°62 p.44

(31)R.M.àQ.E.n°38189 J.O.A.N.26/12/1983 p.5510; J.C.P.(N)1984 Prat.9084 p.358 et 359

(art.1er) ou un an avant la déclaration d'utilité publique (art.5) pour les affaires secrètes non précédées d'enquête préalable (cf défense nationale). Pourtant, l'arrêt du 25 Avril 1969 (précité p.89) avait retenu la date de décision de première instance (art.21 II al1). Mais c'était oublier le caractère autonome du dernier alinéa par rapport aux alinéas 1 et 2 ainsi que le souci du législateur d'éviter toute spéculation à l'annonce de l'enquête préalable, quelque soit l'usage effectif du terrain.

Or, le juge évalue la parcelle selon son usage effectif en se plaçant à la même date de référence. Aussi la Cour de Cassation admet-elle difficilement qu'il affirme, après avoir classé le terrain comme terrain à bâtir, que celui-ci, n'étant pas constructible, soit considéré comme terrain agricole (32). Une fois les équipements installés sur ledit terrain pendant un certain temps, le sol, quelque soient les évènements ultérieurs (33), ne perd pas sa qualification de terrain à bâtir. Seule l'indemnité change.

Néanmoins, pour une parcelle comprise dans une zone d'aménagement différé (34), les modifications apportées au II de l'article 21 de l'ordonnance du 23 Octobre 1958 ont négligé la référence faite à ce texte par l'article L.212-6 C.Urb. relatif aux dites zones: soit un an avant la publication de la décision administrative ayant institué la Z.A.D. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 Décembre 1975, c'est le IIbis et non le II de l'article 21 qui détermine la date à laquelle s'apprécie la qualification de terrain à bâtir. Mais ce IIbis ne reprend, en les complétant, que les alinéas 6 et 7 de l'article 21 II. Il faudrait donc se placer :

- un an avant l'ouverture de l'enquête préalable à la D.U.P. pour juger de l'existence et de la capacité de la desserte par une voie et des réseaux;
- et, en l'absence d'une viabilité suffisante, un an avant la création de la Z.A.D. pour considérer l'usage effectif à cette date et estimer le bien en conséquence.

Pourtant, cette double datation n'est ni logique ni voulue par le législateur qui a, seulement, omis de remettre à jour l'article L.212-6 (M.BERNARD précité). D'ailleurs, le II de l'article 21 a été codifié sous l'article L.13-15II 1° et 2°, mais l'article L.212-6 se réfère toujours au II de l'article 21.

(32) Cass.03/12/1970 GERVASY/M.Equip. sur arrêt C.A.AIX A.J.P.I.Juin1971p.573 info.Prof. n.Me DOUCEDE -id.Civ.3ème15/01/1970 Bull.Civ.IIIIn°34p.23;Civ.3ème06/01/1971 epxAUBREE et epxDARRIS

(33) Il en est de même pour la constructibilité lors d'une modif.ultérieure à la date de réf. du P.O.S. Paris cbre exprop.22/06/1984 Asso cantonale du Poudouvre/Ville de Dinard sur renvoi Cass Civ.3ème 27/04/1983 J.C.P.(N)1986 juris p.8 n°5

(34) Civ.3ème 25/02/1981 consorts CARTIER,MILLON/Cne de MEYLAN et civ.3ème 19/07/1982 BESSET/Cne de CASTANET-TOLOSAN J.C.P.(N)1984 juris p.86 et ed.G n°19903, obs.A.BERNARD

La Cour suprême pourvoit aux carences du législateur et décide que l'estimation des biens expropriés situés dans une Z.A.D. soit faite en considération de l'usage effectif de ces biens ou de leur qualification légale de terrain à bâtir, un an avant l'arrêté créant la Z.A.D. Mais ici, seule la qualification légale du terrain nous intéresse puisque l'usage effectif intervient après celle-ci.

3° - Exclusion de l'usage effectif du terrain -

Depuis 1958, l'usage effectif de la parcelle est exclu dans sa qualification de terrain à bâtir. D'où le problème (35) :

- des terrains industriels situés dans la zone industrielle (Z.I.) ou en pleine campagne grâce à la proximité d'un centre ou d'une voie de communication (36) qui ne pouvaient être considérés que terrains à bâtir à vocation industrielle, alors que la loi de 1965 utilisait l'expression : "quelque soit leur utilisation";

- et des terrains marginaux situés à proximité des bourgs et des villes. Pour M. ARAGO (précité p.89), la proximité d'agglomération était susceptible de conférer à un terrain agricole deux sortes de plus-value de nature différente :

- *l'une tenait compte seulement des possibilités de commercialisation des produits agricoles;

- *l'autre correspondait à une anticipation spéculative, donc à un changement possible ou probable d'affectation du sol : le terrain agricole devenait un terrain à bâtir contrairement à la 1ère catégorie de plus-value qui était illicite puisqu'elle tenait compte de la "vocation" du terrain et non de son usage effectif.

Certes, l'évaluation de la parcelle "en fonction de sa proximité immédiate de groupements de population" ne conduisait pas à reconnaître la vocation de terrain à bâtir. Mais d'un autre côté, le juge de l'expropriation, soucieux de réparer le préjudice par la juste et préalable indemnité, donnait une valeur supérieure à cette parcelle par rapport au terrain agricole. La cour de cassation, à condition de ne pas employer le terme "vocation de terrain à bâtir" confirmait cette interprétation (37).

Au cours des modifications législatives (jusqu'en 1975), la doctrine et la jurisprudence ont ainsi distingué :

(35) cité supra réf.n°10

(36) Cass.exprop.14/04/1967 Bull.Cass.V n°37 p.27

(37) Civ.3ème 09/07/1970 Bull.Civ.III n°474 et 476 p.345

- la qualification du terrain (38) qui excluait la notion d'usage effectif en vue d'une définition objective du terrain à bâtir;

- et l'évaluation du bien (39) qui réinsérerait cette notion ou plus exactement le potentiel de constructibilité du terrain, basculant alors dans l'aspect subjectif de ladite définition * .

Les choses en étaient là, lorsqu'est intervenue la loi du 18 Juillet 1985.

B - LE BOULEVERSEMENT DE LA NOTION DE TERRAIN A BATIR

DANS LE MECANISME DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE -

La loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement (40) a bouleversé la définition du terrain à bâtir (critère d'équipement) de la loi du 31 Décembre 1975 (41).

En outre, à la différence des droits de préemption et des Z.A.D. (v.infra §2), aucune disposition de ladite loi ne renvoie ici son entrée en vigueur à une date fixée par décret en conseil d'état ou au plus tard un an après sa publication (42).

Reprenons alors les différents éléments de la notion tels qu'ils sont prévus par l'article 3.III de la loi de 1985 (43).

(38)M. de SCHACKEN La pratique de la référence à la notion de l'usage effectif A.J.P.I.Juin 1971 Info.Prof.p.568 - Civ.3ème 08/10/1975 Bull.Civ.III n°287 p.217 : refus de tenir compte du bail à ferme sur la parcelle à qualifier; Cass.06/05/1975 Cne de Château-Neuf du Faou pourvoi n°7470-207, chr.juris C.Cass.1975 A.J.P.I.Sept.1976 doct.p.687; Civ.3ème 17/11/1982 S.C.I.Résidence Yser Porte aux Saints/Cne de Mantes la Jolie et autres J.C.P.(N)1984 II p.225 n.LIET-VEAUX.

(39)Civ.3ème 17/11/1982 cité supra réf.n°38:"tenir compte des possibilités légales et effectives de la construction"; C.A.Paris 23/03/1984 Départ.Essonne/Mme P.BOUTY épouse HOFFMANN G.P.20-22 janv.1985 somm.p.13-14

* N.B. ces principes s'appliquent en cas de rétrocession des biens Civ.04/12/1964 D.65 somm.61

(40)L.n°85-729 du 18/07/1985 J.O.19/07/1985 - J.C.P.(N)1985 III n°57466 p.212 et suiv.

(41)A.BAIN Les nouvelles règles d'évaluation des terrains Etudes Foncières n°29 déc.1985 p.19-20;F.BOUYSSOU la réforme du C.Urb. par L.18/07/1985 J.C.P.(N)1985 Prat.9560 p.570; 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.6 et suiv.;S.PERIGNON la qualif. jurid. du T.A.B. Rep.Not.Def.1986 I art.33719 n°12 et suiv.

(42)Cond.d'entrée en vigueur de ladite loi Circul.M.Urb.Log.et Transports n°85-55 du 31/07/85 B.O.U.L.T.1985/33 07/09/85 - J.C.P.(N)1985 Prat.9506

(43)Art.L.13-15II 1°C.Exprop.(art.3.III L.n°85-729 du 18/07/1985):

"1°)La qualification de terrain à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'art.L.11-1 ou, dans le cas visé à l'art. L.11-3, un an avant la D.U.P., sont, quelque soit leur utilisation, tout à la fois :

a) effectivement desservis par une vois d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par P.O.S. rendu public ou approuvé comme devant faire l'objet d'une op. d'aménag. d'ens., la dim. de ces réseaux est appréciée au regard de l'ens.de la zone;

b) situés ds un secteur désigné comme constructible par un P.O.S. rendu pub. ou approuvé ou par un doc. d'urb. en tenant lieu, ou bien, en l'absence d'un tel doc., situés soit ds une partie actuel.urbanisée d'une cne, soit ds une partie de cne désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat ds le départ. en application de l'article L.111-1-3 C.Urb. (à suivre)

1° - Equipement et constructibilité du terrain -

L'article 3.III modifiant l'article L.13-15 C.Expropr. accorde la qualification de terrain à bâtir à deux conditions :

- être desservies par des voies et réseaux d'eau potable, d'électricité, et éventuellement d'assainissement dont la dimension est adaptée aux capacités de construction de ces parcelles et, surtout, appréciée au regard de l'ensemble de la zone désignée par le P.O.S. en cas d'opération d'aménagement d'ensemble;

- et situées dans un secteur désigné comme constructible par un P.O.S. ou par un document d'urbanisme y tenant lieu. En l'absence d'un tel document, s'appliquera alors la règle de la constructibilité limitée, à savoir :

* être dans une zone déjà urbanisée (art.L.111-1-2)

* ou désignée comme telle conjointement par la commune et le représentant de l'Etat (art.L.111-1-3).

Cette définition qui reprend la rédaction de l'article L.13-15 issue du projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale le 3 Mai 1984 (44) ainsi que la solution de l'ins-truction du 14 Novembre 1972 (précitée p.90) a fait l'objet de nombreuses discussions qu'il n'y aurait peut-être pas lieu de négliger à l'avenir.

a - L'équipement du terrain (critère de desserte)

Indépendamment de l'exigence d'eau potable dans le critère physique d'équipement, la nouvelle définition du terrain à bâtir perd beaucoup de son caractère objectif en raison de l'appréciation des capacités de desserte au regard de l'ensemble de la zone concernée par une opération d'aménagement d'ensemble.

Certes, à l'instar de la commission des affaires économiques et du plan (45) on peut regretter que cette exigence ne se cantonne pas aux seules zones d'urbanisation future (Z.N.A.) puisque les zones urbaines (Z.U.) admettent immédiatement les constructions, sauf disposition expresse du P.O.S. (équipements publics existants ou en cours de réalisation).

suite de la page 95

"Les terrains qui, à l'une des dates indiquées ci-dessus, ne répondent pas à ces conditions sont évalués en fonction de leur seul usage effectif, conformément au paragraphe I du présent article."

(44)Projet de loi n°2096 A.N.annexé au P.V.séance 03/05/1984 P.QUILES p.16-17;v.HOCRETEIRE Le P.O.S. à l'heure de la décentralisation,Rev.éco. et D.Immob.1983 n°104 p.39 sp.p.47;J.COMBY La réforme du D.de l'Urb. suite... Etudes Foncières n°24 sept.1984 p.36 et suiv.

(45)Rapport M.LUCOTTE t.1 Sénat n°51 annexé P.V. séance 30/10/1984 p.23-24

Mais d'un autre côté, on ne peut rester insensible à l'argumentation de la commission des lois constitutionnelles, auquel pourtant le législateur de 1985 est resté sourd : la qualification du terrain à bâtir dépendrait d'un événement futur et incertain (46), créant de nombreux litiges et une définition où le critère objectif d'équipement se plierait au subjectivisme de la commune (v. infra Titre II).

b - la constructibilité du terrain (critère de situation)

Cette exigence de la loi du 18 Juillet 1985 met fin à la situation critiquable de 1975 où un terrain pouvait être qualifié de terrain à bâtir alors qu'il était inconstructible selon le P.O.S. et avait la valeur d'un terrain agricole ou d'un terrain en friche (v. supra p.20-21 et p.92)(terrains à bâtir inconstructibles)(47). D'ailleurs, à l'instar de la loi italienne (Loi n°10 Leggi Bucalossi 28 janvier 1977) relative à l'expropriation déclarant que les terrains expropriés devaient être tous indemnisés sur la base des terrains à vocation agricole, cette attitude aurait pu être taxée d'inconstitutionnalité comme portant atteinte au droit de la propriété.

D'où l'idée d'harmoniser les deux types de dispositions (expropriation et urbanisme) en exigeant la constructibilité et l'équipement du terrain (48).

Néanmoins, lors de la discussion de ce texte, la commission des affaires économiques et du plan (49) et celles des lois constitutionnelles (50) ont souligné le danger d'un tel cumul de conditions, qui risque de faire disparaître totalement dans la pratique l'offre de terrains à bâtir ou de favoriser la hausse de ces terrains, à moins qu'une modification des documents d'urbanisme permette de rendre juridiquement constructibles des terrains auparavant frappés d'inconstructibilité et préemptés ou acquis comme tels; sans compter qu'il s'agit de règles de nature différente (la constructibilité étant une règle juridique et l'équipement une notion matérielle). Mais cette modification établie par la commune, bénéficiaire de l'expropriation, conduit à une concentration de pouvoirs préjudiciable à l'exproprié. Il faudrait alors restituer au juge son pouvoir d'appréciation lors de l'indemnisation (51).

(46) Avis P.GIROD. Sénat. n°56 annexé P.V. séance 06/11/1984 p.25-26

(47) v. toutefois C.A. Versailles 18/12/1984 CROSNIER/A.F.T.R.P. G.P.7-8 mars 1986 somm. juris expr. P.17 P.O.S. non publié à la date de référence n'a aucune incidence sur éval. des terrains expropriés. Serait-ce appliquer pour la loi de 1985 ?

(48) Civ. 3ème 20/11/1985 E.P.A. Ville Nouvelle ST QUENTIN en Yvelines/Cts BRISSE A.J.P.I. oct. 1986 juris p.637: I. L'ensemble du terrain exproprié est équipé de réseaux d'eau, d'électricité basse tension, d'égoût et de téléphone dès lors que la limitation du nombre de constructions qu'il est possible d'édifier sur un terrain ne fait pas obstacle à sa qualification de T.A.B. quand les éléments prévus à l'art.L.13-15.II.1° C.Exprop. existent.

II. Constructibilité du terrain limitée par effets combinés d'une insuffisance du réseau d'eau, de l'état marécageux du sol et des dispositions du règlement d'urbanisme et la nécessité d'une autorisation de bâtir sont des conditions n'affectant pas les caractéristiques objectives de la constructibilité des sols telle qu'elle résulte de leur nature et des documents d'urbanisme en vigueur. En définitive, on est en présence d'un T.A.B.

(49) cité supra réf. n°45

(50) cité supra réf. n°46

(51) F. MILLET lettre de la Nation n°2227 09/11/1984 p.4

En outre, le mécanisme de l'article 3 a le défaut d'écarter de la notion de terrain à bâtir les exceptions à la règle de la constructibilité limitée dans les communes non dotées d'un P.O.S. (exceptions par nature de l'article L.111-1-2 al.2 ou justifiées par l'intérêt de la commune (art.L.111-1-2 in fine)) dérogeant ainsi au principe de la décentralisation puisqu'il interdit de reconnaître comme terrain à bâtir une parcelle sur laquelle le conseil municipal aurait pu autoriser une construction. Mais on glisse déjà vers le subjectivisme de la notion (v.infra Titre 2).

Par ailleurs, les accords conclus en application de l'article L.111-1-3 font passer les sols dans la catégorie des terrains à bâtir ou les en excluent, de telle sorte que leur valeur est totalement changée (52), ce qui donne aux "décideurs" (donc à l'élément subjectif), beaucoup de pouvoirs sans possibilité d'intervention des intéressés.

Mais, en dehors de toutes ces critiques, la définition du terrain à bâtir par l'expropriation, en 1985, reprend les critères dégagés au chapitre 1er, à savoir : un terrain équipé et constructible.

2° - La date de référence -

La date à laquelle sont applicables les éléments de détermination du terrain à bâtir reste inchangée. Il en est de même pour un terrain compris dans une zone d'aménagement différé (art.L.213-6 nouveau).

En revanche, pour un bien soumis au droit de préemption urbain, on retient la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le P.O.S. pour la zone dans laquelle il est situé (art.L.213-6). Une disposition analogue s'applique dans les espaces naturels sensibles aux terrains concernés par le droit de préemption du département (art.L.142-6)*. Mais l'entrée en vigueur de ces mécanismes a été retardé au 1er Juin 1987 (v.infra §2).

3° - Exclusion de l'usage effectif -

Enfin, le nouvel article L.13-15 continue d'exclure l'usage effectif de la parcelle dans la qualification du terrain à bâtir. Or, étant donné que cette dernière tient également compte de son potentiel de constructibilité, peu à peu disparaîtra le délicat problème des "terrains à bâtir inconstructibles" puisqu'ils ne pourront plus être qualifiés comme tels (la 2ème condition étant non remplie).

(52) J.BASCHWITZ Nouvelles données de l'aménagement public, Rep.Not.Def.1985 I art.33498 p.496
 *N.B. : La L.n°86-1290 du 23/12/1986 a, dans un souci de clarification, remplacé dans les art. L.213-4 et L.142-5 C.Urb. les termes "pour la zone dans laquelle sont situés ces biens" par les mots "délimitant la zone dans laquelle...". Seulement, elle a omis de rectifier les articles L.213-6 et L.142-6 qui conservent leur libellé issu de la loi du 18/07/1985. Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, il convient d'interpréter ces articles dans l'esprit de la loi de 1986 (R.M. à Q.E. J.O.A.N.18/04/1988 p.1661 Rep.Not.Def.1988 I art.34330).

Voyons désormais les cas d'intervention indirecte des autorités administratives dans l'aliénation des biens.

§2 - INTERVENTION DANS LES TRANSACTIONS IMMOBILIERES PAR LES DROITS DE PREEMPTION -

Le droit de préemption est le droit pour certaines autorités publiques, ou certains particuliers (preneur de baux ruraux) d'être préféré à tout acquéreur en cas d'aliénation de certains biens (53).

En matière d'urbanisme, ce droit permet aux autorités publiques :

- d'être informées de toutes les aliénations volontaires projetées dans un périmètre donné;
- de se substituer à l'acquéreur éventuel si le terrain vendu présente pour elles un intérêt suffisant, justifiant ainsi une appropriation indirecte des sols;
- de faire fixer le prix du terrain proposé à la vente par le juge de l'expropriation si le prix demandé leur paraît trop élevé, selon les règles de qualification du terrain à bâtir de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par conséquent, ce mécanisme indirect d'appropriation des sols, grâce à une transaction privée à laquelle le particulier peut renoncer, entre en relation avec la notion de terrain à bâtir à un double point de vue :

- ° par la localisation des zones donnant lieu à ce droit de préemption;
- ° par la fixation du prix d'acquisition en utilisant les critères de l'expropriation, nous éloignant ainsi d'une définition autonome dudit terrain.

Et par souci de suivre une politique foncière bien déterminée, le droit de préemption se généralise dans l'espace et dans le temps. D'où un bref rappel historique de ce mécanisme.

La loi du 23 décembre 1960 (loi de finances pour 1961) institue "les périmètres sensibles" à l'intérieur desquels le département bénéficie sans limitation de durée d'un droit de préemption sur les terrains, objet d'un projet d'aliénation à titre onéreux. A l'origine, ces dispositions prises pour protéger les espaces littoraux particulièrement fragiles de la Côte d'Azur, se sont étendues à l'ensemble des départements côtiers (17 en 1979) et à tous ceux où des espaces naturels étaient à sauvegarder. Pourtant, cette loi crée un

(53)R.SAVY D.de l'Urb. Thémis 1981 P.U.F. p.286 et suiv.

droit de préemption dans une zone où la production de terrains à bâtir sera freinée par l'interdiction du renforcement des équipements (v. supra p.22-23), alors critère objectif desdits terrains.

A la suite de l'ordonnance du 31 décembre 1958 instituant un droit de préemption dans les Z.U.P., aujourd'hui disparues, la loi du 26 Juillet 1962 l'a étendu aux Z.A.D. créées par décision administrative pour 4 ans avec prolongation possible de 2 ans dans les Z.U.P. et 8ans, puis 14 ans dans les Z.A.D.

Au même moment, la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole du 8 Août 1962 accordait aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) un droit de préemption sur les terrains agricoles, créant ainsi une sorte de "municipalisation agricole" (v. infra section II).

Dans ces deux cas, le législateur luttait entre autres contre la spéculation foncière. Or pour le sol urbain, ce droit de préemption restait une exception, n'existant que par décision administrative expresse.

D'où l'intervention de la loi dite loi Galley du 31 décembre 1975 où cette prérogative existe de plein droit sans limitation de durée dans l'ensemble les zones urbaines délimitées par un P.O.S. des communes de plus de 10 000 habitants ou zones d'intervention foncière (Z.I.F.).

Malgré cet éventail d'instruments de contrôle public du marché foncier, les zones d'extension (sous réserve des Z.A.D.) en étaient exclues alors que c'était précisément dans celles-ci que l'action foncière se justifiait le mieux (54).

Il faut attendre la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 modifiée par la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 pour obtenir une appropriation plus complète de la propriété foncière avec la création d'un droit de préemption urbain unique dans les communes dotées d'un P.O.S. se substituant à celui des Z.I.F. et le maintien des Z.A.D. dans les autres communes. A cela s'ajoute la retouche des périmètres sensibles en "espaces naturels sensibles des départements".

Toutefois, ces dispositions ne sont entrées en vigueur que le 1er Juin 1987, car la date fixée par décret en conseil d'état a été repoussée plusieurs fois (55). Il est donc intéressant de reprendre les deux points de contact qui existent entre ces différents

(54) J.COMBY cité supra réf.n°44; R.M.àQ.E. n°51421 J.O.A.N.27/08/1984 p.3831

(55) entrée en vigueur des nouvelles dispositions lég. et régl. du D.P.U., D.P. ds Z.A.D. et espaces naturels sensibles ds départ. le 1er jour du 3ème mois suivant la publication au J.O. du D.n°86-516 du 14 mars 1986 (J.O.16/03/1986 - J.C.P.(N)1986 III 58644) soit le 1er Juin 1986 (art.10 dudit décret). Mais l'art.1er de la L.n°86-841 du 17 Juillet 1986 repousse l'entrée en vigueur de tous les droits de préemption à la publication d'un autre décret pris en conseil d'état avant le 18 juillet 1987 (J.C.P.(N)1986 III 59041). Le D.n°87-284 du 22/04/1987 (J.O.25/04/1987) fixe en réalité l'entrée en vigueur de tous ces droits de préemption au 1er jour du 2ème mois suivant la publication au J.O. dudit décret, c'est-à-dire au 1ER JUIN 1987 (art.5). v.A.GIVAUDAN Les facéties du D.P.U. J.C.P.(N)1987 doct.p.337 et s.
N.B. : effet différé prévu à l'art.9 de la loi de 1985 pour D.P.U. et Z.A.D. et à l'art.12 pour espaces naturels sensibles (art.L.142-12 C.Urb.)

mécanismes d'appropriation du sol et la notion de terrain à bâtir (localisation et fixation du prix du terrain) pour voir comment ces règles ont évolué les unes par rapport aux autres (loi de 1975/loi de 1985).

En fait, dans ce droit de préemption, seul nous intéresse le terrain nu pour lequel le juge de l'expropriation fixe le prix d'acquisition selon les critères de l'expropriation (v. supra §1). Les mobiles de création de ces zones ou d'utilisation de ce droit ainsi que ses mécanismes (titulaires, biens ...) relèvent davantage de l'aspect subjectif de la notion de terrain à bâtir (v. infra Titre II Chap.1).

A - LA LOCALISATION DES ZONES DE PREEMPTION ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

1° - Le système antérieur -

Trois types de droit de préemption intéressent l'appropriation indirecte des sols sur le plan urbain; celui de la S.A.F.E.R. relevant du droit rural sera examiné en section II.

a - Le terrain à bâtir dans les zones d'intervention foncière (Z.I.F.)(56)

Subordonnée à la présence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers (P.O.S., ancien P.U. ou plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur)(57), la Z.I.F. n'existe que dans les zones urbaines du P.O.S. (art.L.211-1 al1 et 2, R.211-1 al1) qui remplissent les deux éléments objectifs de la définition primaire du terrain à bâtir : la constructibilité et l'équipement des sols (la définition secondaire correspondant au stade des demandes d'autorisation de construire).

Toutefois, un secteur sauvegardé ou une zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) créé avant la publication du P.O.S. et dont le plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur ou le plan d'aménagement de zone n'est pas encore opposable aux tiers est assimilé à une zone urbaine dès lors, qu'il ou elle, a été délimité par le P.O.S. La Z.I.F. produit alors ses effets (art.L.211-6 al2) accroissant ainsi la localisation des terrains à bâtir. Et, une fois le plan rendu public, la Z.I.F. s'applique dans le secteur sauvegardé.

Or, la localisation d'une Z.I.F. ne dépend pas seulement de l'existence d'un P.O.S., mais de la consistance de la population. Donc, elle sera instituée :

° de plein droit sur les zones urbaines délimitées par le P.O.S. rendu public ou approuvé des communes de plus de 10 000 habitants ou des groupements de communes ayant com-

(56)Loi 31/12/1975 art.L.211-1 à 14 et R.211-1 à 36 C.Urb. commentée par circul.n°76-91 du 15/07/1976 B.O.M.E.n°805

(57)L.DELBECQUE Juris.Class.Construc.Fasc.13-A-I Z.I.F., création et modification

pétence en matière d'urbanisme dont la population globale atteint ce chiffre (art.L.211-1 aller,R.211-1 aller). Encore une preuve flagrante que le droit de préemption s'exerce dans une zone largement productrice de terrains à bâtir.

° facultativement quand la population est inférieure à 10 000 habitants par arrêté du préfet (commissaire de la république) à l'intérieur de tout ou partie de la Z.U.d'habitation délimitée par le plan d'urbanisme directeur ou de détail approuvé sur proposition de la commune ou, s'il en existe un, de l'établissement public groupant plusieurs communes ayant compétence en matière d'urbanisme (art.L.211-1 a12,L.211-3 aller,R.211-7). Ici, ce droit s'exerce sur un champ d'application réduit, puisque la Z.I.F. recouvre essentiellement la zone d'habitation. Doit-on alors retenir l'usage effectif de la parcelle dans la définition du terrain à bâtir ?

A l'instar de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la Z.I.F. s'adresse donc en priorité aux zones où les équipements sont les plus développés en raison de la concentration de population. Quand elle est moins dense, la nécessité des équipements se faisant ressentir, la Z.I.F. devient facultative.

En définitive, la notion de terrain à bâtir va être associée à la présence d'une zone d'intervention foncière car cette dernière s'adresse à une Z.U. dont les terrains nus ou non bâtis seraient constructibles et équipés ou susceptibles de l'être. Cependant, on distinguera entre :

° les villes de plus de 10 000 habitants où la Z.I.F. existe automatiquement, révélant ainsi une zone urbaine dont les terrains nus répondraient aux critères objectifs de ladite notion

° et celles de moins de 10 000 habitants où on se reporterait au document de base (P.O.S.) pour savoir si l'arrêté de Z.I.F. y a été annexé et quelle partie de la zone urbaine elle recouvre (art.L.211-1). Là encore, deux situations seront à envisager :

- ou le terrain nu est compris dans la Z.I.F. et il aura nécessairement les caractéristiques objectives du terrain à bâtir;

- ou il n'est pas compris dans celle-ci et on examinera s'il est situé en zone urbaine ou dans une zone naturelle susceptible de produire des terrains à bâtir (Z.N.A.) selon les principes de la définition générale.

La seule présence de la Z.I.F. instaure donc "une présomption d'existence" de terrains à bâtir, car en principe, cette zone est créée à perpétuité. Mais ne sont concernées que les seules zones urbaines. Damage pour la définition objective du terrain à bâtir!

b - Le terrain à bâtir dans les zones en voie d'urbanisation -(Z.A.D.)(58)

Sans entrer dans les mobiles de création(59), les Z.A.D. sont instituées (art. L.212-1, L.221-1) dans les zones que les schémas directeurs d'aménagement urbain (S.D.A.U.), aujourd'hui schémas directeurs (S.D.) ou de secteur (S.S.), prédestinent à l'urbanisation ou à un changement probable d'affectation de l'usage du sol à moyen ou à long terme (Z.N.A.).

A la différence des Z.I.F., elles se localisent dans les zones urbaines et dans les zones d'urbanisation future (Z.N.A.), toutes deux productrices de terrains à bâtir; d'autant que le juge administratif marque les limites de la notion de "zone d'activité" (art.L.212-1) en annulant la décision de création d'une Z.A.D. liée à un projet de parc zoologique en zone rurale (60) ou dans une zone à vocation exclusivement rurale (61) négligeant alors la finalité initiale de dites Z.A.D.

Par conséquent, la présence d'une Z.A.D. laisse à penser que les terrains nus compris dans son périmètre présenteront les caractéristiques objectives du terrain à bâtir. Néanmoins, la Z.I.F. fait obstacle à la création sur le même territoire d'une Z.A.D. ou d'une pré-Z.A.D. (procédure d'urgence)(art.L.211-1 a13). A l'inverse, si la Z.A.D. ou la pré-Z.A.D. sont antérieures, les immeubles ne sont pas soumis aux effets de la Z.I.F. tant que la période du droit de préemption de la lère (14 ans) n'est pas exigée. Une fois ce délai expiré, la Z.I.F. produit alors son plein effet (art.L.211-14; circul.15/07/1976 § D4.1.1.). D'où la preuve que les Z.A.D. s'appliquaient auparavant à des Z.U. dont les conditions d'équipement étaient remplies. A ceci près : autant le champ d'application de la Z.A.D. est plus étendu que celui de la Z.I.F., autant la durée du droit de préemption de la première est limitée par rapport à la seconde (droit perpétuel). Autant d'incertitudes pour la notion de terrain à bâtir.

c - Le terrain à bâtir dans les périmètres sensibles -

Les périmètres sensibles ne sont pas inconnus aux terrains à bâtir (art.L.142-1 à 5 R.142-1 et suivants C.Urb.)(v.supra p.27), en tant que documents provisoires destinés à être remplacés par un P.O.S. établissant un zonage où l'équipement n'a aucune chance d'être renforcé; alors que les Z.I.F. et les Z.A.D. se superposent à des zones déjà existantes.

(58) zones créées par L.26/07/1962 en même temps que Z.U.P. aujourd'hui disparues et modifiées par L.16/07/1971 (art.L.212-1 à 11 et R.212-1 à 16 C.Urb.)

(59) DELBECQUE & HUGOT Juris.Class.Construc.Fasc.13.B.1. Z.A.D. Commentaires

(60) C.E. Sect. Contentieux 20/01/1978 M. Equip./PARISSET Rec. Leb. p.26; D.1978 p.336 n.MODERNE; J.C.P.1978 II 18965 concl.DENOIX de ST MARC; A.J.D.A.1978 p.320 et 348 chr.DUTHEILLET de LAMOTHE et ROBINEAU.

(61) T.A. Strasbourg 30/11/1978 Cbre Agri.Ht-Rhin R.J.E.1980,1,56 n.FLAUSS ou Rec.C.E.p.627; égal.C.E.27/07/1984 Cne OTTARSHEIM req.n°23980 D.Adm.1984 n°452

A la planification, les périmètres sensibles ajoutent donc un élément de plus par rapport aux autres documents d'urbanisme de référence : le droit de préemption conduisant à une "municipalisation indirecte" du sol.

D'ailleurs, pour M.SAVY, ces périmètres comportent à la fois des dispositions d'urbanisme (contrôle renforcé de l'utilisation du sol), un moyen d'intervention sur le marché foncier (droit de préemption) et des mesures fiscales (taxe départementale d'espaces verts) pour la mise en oeuvre d'une politique foncière (62).

Pourtant, à la différence des Z.I.F. et des Z.A.D., ce droit de préemption n'accompagne pas nécessairement la création d'un périmètre sensible, mais s'applique seulement aux zones de préemption délimitées à l'intérieur dudit périmètre.

Mais lorsqu'il doit s'exercer, il s'adresse à "tous terrains" compris dans la zone de préemption (art.L.142-1). Le Conseil d'Etat (63) en a déduit que ce droit n'avait pour objet que les terrains non bâtis à l'exclusion des propriétés. Toutefois, l'administration n'était pas tenue de tracer les limites de ces zones qui affectent de grandes surfaces de façon à laisser en dehors de ces limites les propriétés bâties entourées de terrains qu'elle décide d'y comprendre. Simplement, il ne pourra pas s'exercer à leur propos, sauf pour un terrain comportant une construction abandonnée ou un bâtiment destiné à la pêche ou à la chasse. Ainsi, comme en droit fiscal, un terrain supportant des constructions vétustes ou de faible consistance sera assimilé à un terrain nu, pour lequel on se demande s'il s'agit ou non d'un terrain à bâtir.

Or, à ce système qui n'est plus en vigueur, se substituent des mécanismes qui clarifient et simplifient les procédures d'aménagement, et par là-même la notion de terrain à bâtir.

2°- Le système actuel - (à compter du 1er Juin 1987)

a - Le terrain à bâtir dans les zones de droit de préemption urbain - (D.P.U.)(64)

Les rapports existant entre la Z.I.F. et la Z.A.D. n'étaient pas sans causer des complications pour la notion de terrain à bâtir. Aussi dans les communes dotées d'un P.O.S. rendu public et approuvé, le législateur de 1985 a-t-il institué un droit de préemption unique : le Droit de Préemption Urbain(art.L.211-1 à 7 nouveaux C.Urb.)se substituant aux Z.I.F.

(62)R.SAVY op.cité supra réf.n°53 p.330

(63)C.E.21/02/1969 Dame HUET Rec.Leb.p.116

(64)J.HUGOT & D.LEPELTIER Le nouveau D.P.U.(L.n°85-729 du 18/07/1985, art.5 à 10) J.C.P.(N) 1985 doct.p.337 et s. Litec 1985; A.BAIN Les nouvelles règles d'évaluation des terrains Etudes Foncières déc.1985 n°29 p.19 et s.; du même auteur La réforme des D.P. Etudes Foncières dec. 1985 n°29 p.21 et s.

v.égal.J.HUGOT D.P.U. & Z.A.D. : les procédures applicables au 1er Juin 1987 J.C.P.(N)1987 doct.p.209 et s.; A.GIVAUDAN Les facéties du D.P.U. J.C.P.(N)1987 doct.p.337 et s.

dès l'entrée en vigueur de la loi (art.9.I Loi 1985 repoussée au plus tard au 18 /07/1987 (art. 1er L.n°86-841 du 17/07/1986) et fixée au 01/06/1987 par D.n°87-284 du 22/04/1987).

Cette prérogative se révèle très précieuse en créant une véritable "présomption" de terrains à bâtir en raison de :

- sa localisation dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future, réservoirs desdits terrains; en outre, les secteurs sauvegardés dotés d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé et les Z.A.C. dotées d'un P.A.Z. approuvé continuent à être assimilés à des zones urbaines sur lesquelles ce droit s'applique (art.L.211-6);
- et de son caractère automatique supprimant toute considération de population à la différence de la Z.I.F. (65).

Cependant, beaucoup de communes de moins de 10 000 habitants n'éprouvent ni le besoin ni le désir d'exercer le droit de préemption que ce soit en Z.U. ou en Z.N.A.(66). Bien sûr, l'alinéa 2 de l'article L.211-1 leur permet de supprimer ce droit ou de le rétablir sur tout ou partie des zones considérées, sans avoir à motiver leur décision. Mais ceci remet en cause l'uniformité du droit de préemption posée à l'alinéa 1er.

Plutôt pour des raisons de technique urbaine que de définition de terrain à bâtir, il aurait peut-être fallu conserver la solution proposée en 3ème lecture à l'assemblée nationale (67) le 14 Juin 1985, à savoir :

- ° dans les villes de plus de 10 000 habitants, un droit de préemption urbain de plein droit sur les Z.U. et les Z.N.A. sans distinguer s'il y aurait ou non "une opération prise en considération par le conseil municipal" dans la Z.N.A. comme le préconisait M.GIROD (cité supra réf.n°66); ce qui aurait apporté un certain subjectivisme à la définition;

- ° dans les villes de moins de 10 000 habitants, un droit de préemption urbain institué sur tout ou partie des Z.U. et Z.N.A. par le conseil municipal après avis des organisations agricoles représentatives (68).

Hormis l'intégration des dispositions de l'article L.211-6 (art.68V) à celles de l'article L.211-1 (art.68 I), la loi du 23 décembre 1986 tient compte de ces critiques et restitue à la commune son pouvoir de réflexion (art.68.II) quant à la maîtrise de l'urbani-

(65)Art.L.211-1 (art.6.II L.18/07/1985) :

"un droit de préemption urbain, soumis aux dispositions du présent chapitre, est institué sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés.

Ce droit de préemption est ouvert de plein droit à la commune. le conseil municipal peut décider de le supprimer sur tout ou partie des zones considérées.Il peut ultérieurement le rétablir dans les mêmes conditions".

(66)Rapport LUCOTTE cité supra réf.n°45 p.33 et Avis GIROD cité supra réf.n°46 p.18

(67)Projet Loi n°2789 A.N.Sess.ordinaire 1984-1985 annexé P.V.séance 14/06/1985 p.2

(68)A.GIVAUDAN Les dérapages mal contrôlés du D.P.U. J.C.P.(N)1986 doct.p.339 et suiv. qui s'interroge sur le bien fondé d'un D.P.U. automatique en Z.N.A. risquant de bloquer les quelques transactions pouvant s'y effectuer quand l'urbanisation est très lointaine.

sation future (cf phénomène de zadage)(69)qui décide s'il y a ou non lieu d'instituer un droit de préemption urbain et sur quelle portion du territoire communal (Z.U., Z.N.A., Z.A.C. ou secteurs sauvegardés).

Redevenant "l'exception", ce droit de préemption n'instaure plus une présomption automatique de terrains à bâtir mais renforce l'aspect subjectif de ladite notion(v.infra Titre 2). De plus, pour éviter les incertitudes juridiques créées par la présence d'une Z.I.F., la loi n°87-557 du 17 Juillet 1987 (69bis) oblige la commune ou l'E.P.C.I. à délibérer dans les 6 mois, à compter de sa publication, sur le maintien de ce droit; à défaut le D.P.U. n'est plus applicable sur ce territoire.

b - Le terrain à bâtir dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.)(70)

Pour les communes non dotées d'un P.O.S. rendu public ou approuvé, le système des zones d'aménagement différé continue de s'appliquer avec un droit de préemption de 14 ans (art.L.212-1 et L.212-2). Les nouvelles dispositions ne remettent pas en cause les principes visés au paragraphe précédent (v.supra p.103). Toutefois, la loi insiste sur le caractère temporaire de ce mécanisme car, dès la publication du P.O.S., les parties de Z.A.D. situées dans la zone urbaine ou d'urbanisation future sont de plein droit soumises au D.P.U. de l'article L.211-1 (art.L.213-17 a nouveau), à condition, bien sûr, que la commune décide de l'instaurer. La loi MEHAIGNERIE a omis de modifier cet article en ce sens, mais reconnaître le maintien de la présomption automatique de terrains à bâtir dans cette circonstance serait pour le moins illogique !

De plus, l'art.8 de la loi de 1985 qui modifie le Code de l'urbanisme (Chap.III Titre 1 Livre II partie législative) en supprimant les dispositions relatives aux périmètres provisoires des Z.A.D., prévoit toute une série de dispositions communes au D.P.U. et aux Z.A.D. prouvant que ces deux mécanismes poursuivent le même objectif et que le législateur souhaite une définition unique du terrain à bâtir (du moins en zone urbaine et péri-urbaine).

c - Le terrain à bâtir dans les espaces naturels sensibles -

Tout en conservant les principes antérieurs, les espaces naturels sensibles remplacent les périmètres sensibles (art.L.142-1 et suivants nouveaux). L'équipement du terrain en vue d'une construction (art.L.142-10 al.3 a contrario)ne sera pas renforcé et la circulaire

(69)L.n°86-1290 du 23/12/1986 dite loi MEHAIGNERIE J.C.P.(N)1987 III 59552; v.égal.Projet Loi n°215 Volet Foncier Titre III art.58 à 63 A.N.Dossier n°8 Div.Presse Tx15-18 Juillet 1986; R.BEAUMONT Rapport A.N.n°258 annexé P.V.séance10/07/1986 p.164-165; A.ARZEL Rapport Sénat N° 26 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.25-29; P.GIROD Rapport Sénat n°454 annexé P.V.séance 16/07/1986 p.4-5; R.M.àQ.E. n°32103-33088-33101 J.O.A.N.07/03/1988 p.1027 J.C.P.(N)1988 Prat. 640-1 : localisation du D.P.U. en Z.U. et Z.N.A. - v.égal.J.HUGOT Les traits caractéristiques du D.P.U. après les lois n°85-729 du 18/07/1985 et n°86-1290 du 23/12/1986 J.C.P.(N)1987 doct. p.63 et s.

(69bis)L.n°87-557 du 17/07/1987 J.O.21/07/1987 J.C.P.(N)1987 Prat.263 comment.J.HUGOT; égal. A.PLUCHET Rapport Sénat n°283 annexé P.V.séance 17/06/1987 - Ces nouvelles dispositions ne s'appliquent pas si les communes ou l'E.P.C.I. ont déjà délibéré entre le 26/04/1987 et la publication de la loi pour modifier le champ d'application du D.P.U.(21/07/1987); S.PERIGNON Modif.récentes du d.de l'urb.- annexe Rep.Not.Def.1987 I art.34104 p.1367-1370

(70)J.HUGOT Les règles particulières aux Z.A.D. créées(ou remplacées)après l'entrée en vigueur de la L.18/07/1985 J.C.P.(N)1987 doct.p.85-90; du même auteur D.P.U. & Z.A.D.:les procédures de préemption applicables au 1er Juin 1987 J.C.P.(N)1987 doct.p.209 et s.

n°78-64 du 15 Mars 1978 qui prévoyait un zonage des périmètres sensibles (v.supra p.27) trouve peut-être encore à s'appliquer sous l'empire de la loi de 1985; ce qui confirme "un esprit anti-producteur" de terrains à bâtir.

En outre, le droit de préemption s'exerce toujours sur des terrains nus ("sur tout terrain")(71). Or, l'article L.142-3 nouveau va plus loin que la jurisprudence HUET (précitée p.104) car son alinéa 4 permet d'incorporer un terrain construit si par sa localisation et sa dimension, il s'avère nécessaire à la mise en oeuvre de la politique des espaces naturels sensibles. Mais on s'adresse à un terrain bâti dont on ne sait si la construction va ou non être conservée (aspect subjectif) et quelle est sa consistance, sauf qu'elle est édifiée "sur un terrain de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public".

Le terrain étant localisé, s'agit-il ou non d'un terrain à bâtir ?

B - LA FIXATION DU PRIX ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

1° - Le système ancien -

Le droit de préemption est mis en oeuvre et à défaut d'accord amiable, on fait appel aux règles de l'expropriation pour fixer le prix de la parcelle (art.L.211-8 al3 pour les Z.I.F.(72);art.L.212-2 al3 pour les Z.A.D.(73) et art.L.142-1 al4(74)), car pour le déterminer, il faut connaître aussi bien sa qualification juridique (terrain à bâtir ou non) que son usage effectif.

Or, à la différence des droits de préemption, les dispositions de 1985 s'appliquent immédiatement à l'expropriation (v.supra p.100) et plus précisément à la notion de terrain à bâtir par la réunion d'un critère physique d'équipement et d'un critère juridique de constructibilité. Va-t-on conserver cette dualité de règles (loi 1975/loi 1985) pour définir le terrain à bâtir ou va-t-on appliquer les dispositions nouvelles à un système qui, jusqu'au 1er juin 1987, n'était pas encore modifié ?

Dans les Z.I.F. et les Z.A.D., le cumul de ces exigences ne pose pas grand problème puisqu'elles se situent dans des zones constructibles équipées ou susceptibles de l'être (Z.U.,Z.N.A.). En revanche, pour les périmètres sensibles qui, en raison de la fra-

(71) Cité supra réf.n°45 p.61 - v.égal. CATHELINÉAU A propos du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, J.C.P.(N)1986 Prat.9762

(72) cf art.26 et suiv.D.modifié n°59-1335 du 20/11/1959 repris ss art.R.13-22 C.Exprop. (lois de codification n°77-392 et n°77-393 du 28/03/1977 J.C.P. III 45635 et 45636 - égal. L.DELBECQUE Juris.Class.Construc.Fasc.13.A.2 Z.I.F. Droit de préemption p.18 - Civ.3ème 28/04/1981 J.C.P.(G)1981 IV p.252

(73) DELBECQUE & HUGOT Juris.Class.Construc.Fasc.13.B.1. Z.A.D. p.14-15

(74) R.SAVY cité supra réf.n°53 p.333 - CATHELINÉAU & VIGUIER Technique du droit de l'urbanisme ed.Litec 1984 p.210-213

gilité de l'espace à sauvegarder, sont plutôt localisés dans des zones peu ou non constructibles et dont l'équipement des terrains (sis) n'a pas vocation à être renforcé, la production de terrains à bâtir sera plus ou moins restreinte selon que l'on applique le système de 1975 ou celui de 1985 (cumul des critères).

Etant donné que ces critères existent à une certaine date à laquelle on doit se reporter et que l'ancien régime subsiste jusqu'au 1er Juin 1987, la dualité de règles va donc jouer sur deux ans (1985-1987).

Modifiant les articles 9.I(Loi de 1985) et L.142-12 C.Urb., la loi de 1986 (art.69 I et II) décide -----que les D.I.A. souscrites au titre de la Z.I.F. et des périmètres sensibles en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur de la loi de 1985 demeurent régies par les dispositions antérieures.

L'autre critère de définition du terrain à bâtir dans l'expropriation pour cause d'utilité publique (art.L.13-15) est la date de référence à laquelle le juge doit se reporter pour qualifier et évaluer le terrain exproprié (v.supra p.92-94). Or, comme les mécanismes de "municipalisation" indirecte des sols se reportent au principe de l'article L.13-15, on en déduit, par analogie, que la date de référence déterminée pour la fixation du prix du terrain peut également être utilisée en matière de qualification juridique de la parcelle, objet du droit de préemption. Par conséquent, les critères de détermination du terrain à bâtir devront exister :

- soit un an avant la déclaration d'intention d'aliéner en cas de Z.I.F.(art.L.211-8 al.3);

- soit un an avant la publication de l'acte instituant la Z.A.D. (art.L.212-2 al.3) reprenant la solution de l'article L.212-6 en cas d'expropriation (v.supra p.93) qui, en unifiant le système, prouve bien que les règles de base de la notion de terrain à bâtir découlent de l'article L.13-15 C.Exprop.;

- soit cinq ans avant la déclaration d'intention d'aliéner en cas de périmètre sensible (art.L.142-1 al.4), ce qui restreint nettement la production de terrains à bâtir.

Toutefois, à la différence de l'expropriation, les améliorations apportées par le propriétaire, postérieurement à la création de la Z.I.F. (art.L.211-8 al.3b) ou de la Z.A.D. (art.L.212-2 al.3b), ne sont pas présumées revêtir un caractère spéculatif *. Mais sachant que l'amélioration d'un terrain nu se caractérise principalement par sa viabilisation ou son
 *N.B. : pour les périmètres sensibles, il n'existe pas une telle disposition puisque, par hypothèse, les équipements ne doivent pas être renforcés.

équipement, il aura vocation à devenir un terrain à bâtir, surtout si la D.I.A. intervient très longtemps après la création de la zone. Néanmoins, si cette qualification peut être retenue dans les Z.I.F., c'est moins sûr pour les Z.A.D., la date de référence restant malgré tout antérieure à la création de la zone.

Voyons ce que prévoit la loi de 1985 dans ce cas précis.

2° - Le système actuel - (75)

La loi du 18 Juillet 1985 continue à faire appel aux règles de l'expropriation pour déterminer le prix du terrain (art.L.211-5 a12 pour D.P.U., art.L.212-3 a12 pour Z.A.D. qui renvoient tous deux à art.L.213-4; art.L.142-5 a11 pour espaces naturels sensibles) et sa qualification juridique.

Une fois ces dispositions entrées en vigueur, la définition du terrain à bâtir devient binaire (équipement et constructibilité).

En revanche, sauf pour la Z.A.D.(art.L.213-4 a12), la date de référence à laquelle le juge devra se reporter subit quelques modifications. Toute idée de déclaration d'intention d'aliéner disparaît dans le D.P.U.(remplaçant les Z.I.F.) car l'on se place à la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le P.O.S. pour la zone dans laquelle se sont situés les biens. Et contrairement aux périmètres sensibles, les espaces naturels sensibles (art.L.142-5 a12) connaissent un double système de datation :

- la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le P.O.S. pour la zone dans laquelle est situé le bien; répondant au souci du législateur d'unifier et clarifier les procédures d'aménagement;

- ou en l'absence d'un tel plan, cinq avant la D.I.A..

On abandonne peut-être l'idée d'un périmètre sensible au bénéfice d'une "politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles" (art.L.142-1 a11) au profit d'un P.O.S., tout en conservant une zone de préemption dans laquelle on se demande s'il existe ou non des terrains à bâtir.

Néanmoins, délaissant le caractère automatique du droit de préemption urbain et dans un souci de coordination des différentes procédures, le législateur de 1986 (art.69 IV et V) substitue dans les articles L.213-4 a et L.142-5 a les mots "pour la zone dans laquelle

est situé le bien" par les mots "et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien".

Enfin dans les trois mécanismes (et non plus seulement pour les Z.I.F. et les Z.A.D.), la loi de 1985 réaffirme le caractère non spéculatif des améliorations, transformations ou changements d'affectation postérieurs à la date de référence (art.L.213-4 a12b pour D.P.U. et Z.A.D.; art.L.142-5 a12 pour espaces naturels); ce qui correspond à la réalité des faits pour l'évaluation de la parcelle mais ne lui permettrait pas pour autant de devenir un terrain à bâtir, contrairement à la Z.I.F. (v.supra p.108)(76).

Jusqu'à présent, l'intervention directe ou indirecte des pouvoirs publics conduisait à une appropriation plutôt définitive au profit du bénéficiaire de l'expropriation ou du droit de préemption (77). Or, dans certaines hypothèses, l'appropriation pourra n'être que temporaire.

§3 - APPROPRIATION TEMPORAIRE DU SOL OU ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ - (Z.A.C.)

Instituées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 pour remplacer les zones à urbaniser en priorité (Z.U.P.), les Z.A.C. sont devenues le procédé de droit commun des opérations d'urbanisme complexes, dépassant le simple lotissement (78).

Après des mesures partielles en 1973 et 1974 (79), la réforme du 31 décembre 1976 détermine le régime actuel des Z.A.C. auquel s'ajoutent les dispositions décentralisatrices de la loi du 18 Juillet 1985 (80) et simplificatrices de la loi du 23 décembre 1986.

Ce mécanisme d'aménagement est très intéressant pour la notion de terrain à bâtir parce qu'il s'agit de "zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique... décide

(76) id. pour le d. de délais. du propriétaire (art.L.212-2b) R.M.àQ.E.n°6461 J.O.A.N.27/10/1986

(77) Pour le système en vigueur:

-art.L.211-12 (Z.I.F.): "pas cessions en pleine propriété" sauf aux pers.pub.;

-circul.équip.n°78-64 15/03/1978: dans les périmètres sensibles, l'acquéreur doit incorporer les terrains à son domaine pub. et aménager dans l'intérêt du public.

Pour les perspectives d'avenir:

-art.L.213-11(D.P.U. & Z.A.D.): cession à pers. privée que sur décision motivée du c.municipal

-art.L.142-10 a12 (espaces naturels sensibles): seulement gestion des espaces aménagés à pers.publ. ou privée y ayant vocation.

(78) R.SAVY D.de l'Urb.Thémis 1981 P.U.F.p.401 et suiv.

(79) Direct.M.21/03/1973 relative au volume des Z.A.C.; L.n°73-626 du 10/07/1973: respect par le P.A.Z. des espaces boisés du P.O.S.; circul.n°74-22 du 06/02/1974(J.O.13/02/1974) relative à la localisation des Z.A.C.(compatibilité avec S.D.A.U. s'il existe, sinon en présence d'un P.O.S. dans les Z.U. ou Z.N.A. Si pas de S.D.A.U. ni de P.O.S., pas de Z.A.C.; or depuis la loi de 1976, la Z.A.C. est admise même si pas de P.O.S. ni de S.D.A.U.!)

(80) F.BOUYSSOU cité supra réf.n°75 p.572

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 aller). De plus, à l'instar des Z.I.F. (ou D.P.U.) et des Z.A.D., ces Z.A.C. se localisent dans les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par le P.O.S. Seule l'absence de ce document oblige à prévoir, dans la décision de création, l'établissement d'un plan d'aménagement de zone (P.A.Z.)(art.L.311-4 in fine rédaction 1976, devenu a13 depuis 1985)(81)*.

La Z.A.C. produit donc des terrains à bâtir puisque leur équipement fait partie de son principal objectif et qu'elle se localise dans des zones constructibles. Par conséquent, lors de la cession de ces terrains, l'on examinera si les critères de la définition générale du terrain à bâtir sera ou non réunis, comme le prouve le libellé de l'article R.311-19 : le cahier des charges approuvé par le préfet (commissaire de la république) après avis de la direction départementale de l'équipement et du directeur des services fiscaux (a11) détermine les modalités des cessions, locations ou concessions d'usage ainsi que le programme des constructions à réaliser sur le terrain (a12).

En somme, par rapport aux autres systèmes d'appropriation du sol sus-visés, la Z.A.C. se caractérise par trois choses :

- d'abord, il s'agit d'une "appropriation temporaire". L'aménageur de la zone crée des terrains à bâtir pour les céder ou les concéder à des utilisateurs publics ou privés, alors que dans les mécanismes précédents les terrains devaient rester incorporés au domaine privé de la collectivité publique (sauf rares exceptions);

- ensuite, la Z.A.C. produit les terrains à bâtir alors que dans l'expropriation et les droits de préemption, se pose la question de savoir si la parcelle comporte les éléments objectifs d'un terrain à bâtir et depuis combien de temps;

- enfin, pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de la Z.A.C. la collectivité publique utilise des procédés déjà existants qui eux-mêmes ont des relations avec la notion de terrain à bâtir (les acquisitions amiables par la personne publique ou l'aménageur, surtout le droit de préemption dans les Z.A.D. ou les Z.I.F. (devenues D.P.U.

(81)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 publics J.O.16/03/1986 :dispositions entrant en vigueur le 1er jour du mois suivant sa publication au J.O. soit le 1er avril 1986.

*N.B. la présence d'un P.O.S. permet au contraire d'en faciliter la procédure d'élaboration (art.L.311-4 a14 rédaction art.71 de L.23/12/1986)

depuis 1985) ou le recours à l'expropriation dont la déclaration d'utilité publique peut être prononcée à n'importe quel moment de la procédure de la Z.A.C.).

Une fois la Zone d'Aménagement Concerté achevée, elle sera réintégrée dans le droit commun, c'est-à-dire pour le terrain à bâtir :

- le P.A.Z. est incorporé au P.O.S., document de synthèse des règles d'urbanisme (art.L.123-6 al2) desquelles sont issus les critères dudit terrain;

- la Z.A.C. devient une zone urbaine du P.O.S. où la production de terrains à bâtir sera la plus grande et où le droit de préemption urbain pourra s'appliquer quelque soit la population de la commune sur décision du conseil municipal.

CONCLUSION DE LA SECTION I -

Reste encore un mécanisme un peu particulier pour lequel on se demande s'il est utile à la définition du terrain à bâtir : les Associations Foncières Urbaines (A.F.U.). Comme toutes les associations syndicales de propriétaires, elles sont libres, autorisées ou (forcées) "constituées d'office" et leurs objets possibles sont le remembrement, le groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers ou d'en faire l'apport ou la vente, les ouvrages d'intérêt collectif ou enfin les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière (art.L.322-2 et L.322-4)(82).

Parmi ces objets, certains sont totalement étrangers à l'idée de terrain à bâtir (ex restauration immobilière, secteurs sauvegardés, servitude non aedificandi, construction d'ouvrages collectifs intéressant les grands ensembles immobiliers) car ils s'adressent à des parcelles déjà bâties. D'autres au contraire, semblent se référer à cette notion.

Malheureusement, ce système n'apporte rien de plus : si l'A.F.U. de remembrement est constituée d'office (art.L.322-4 1°) quand la disposition des parcelles limite de façon importante l'utilisation des droits de construire prévus par les documents d'urbanisme, cela signifie que le terrain à bâtir sera défini par des règles extérieures à cette association. Le nouvel article L.322-3-1 conserve cette solution.

En outre, elle se distingue du remembrement rural qui définit le terrain à bâtir pour mieux l'exclure de son champ d'application (v. infra Section II).

(82) J.BASCHWITZ Nouvelles données de l'aménag.pub. Rep.Not.Def.1985 I art.33498 p.502-503

Par ailleurs, l'article 21 de la loi de 1985, modifiant l'article L.322-2-1° C.Urb. élargit l'objet des A.F.U. en les autorisant à réaliser des opérations d'équipement et d'aménagement; ce qui ressemble fort aux Z.A.C., à ceci près que les terrains sont déjà entre les mains des particuliers. Or la Z.A.C. elle-même ne semble pas avoir une définition autonome du terrain à bâtir (recours à des procédés extérieurs v.supra p.112)(83)

Enfin, quand les propriétaires délaissent leurs parcelles lors de leur groupement, l'article L.322-5 règle les litiges grâce aux dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, donnant sa propre définition objective du terrain à bâtir (v. supra p.87-99).

Que se passe-t-il maintenant pour le terrain à bâtir lorsque l'on se tourne vers le droit rural ?

SECTION II - LE DROIT RURAL ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR (ou "AMENAGEMENT DU TERRITOIRE) -

Ce serait une erreur de ne concevoir les rapports de la notion de terrain à bâtir avec l'utilisation du sol qu'au seul regard du droit urbain, les documents d'urbanisme définissant à la fois les zones urbaines et les zones naturelles dont certaines sont à vocation agricole. Le droit rural intervient donc dans cette définition :

- soit directement grâce au remembrement qui aménage le territoire selon un nouveau parcellaire (§1),

- soit a contrario par le biais du statut du fermage (droit de préemption, droit de résiliation pour cause d'urbanisme) qui exclut toute idée de terrain à bâtir (§2).

D'ailleurs, la loi n°85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural (84) dit expressément dans son article 1er : "L'aménagement foncier rural a pour objet d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières"(a11) et surtout "Il contribue également à l'aménagement du territoire communal défini par les documents d'urbanisme opposables aux tiers".

(83) pour l'application de la loi de 1985 D.n°86-517 du 14/03/1986 précité réf.n°81: dispositions applicables également au 1er avril 1986.

(84)L.n°85-1496 du 31/12/1985 J.O.03/01/1986 - J.C.P.(N)1986 III 58142 dont les dispositions entrent en vigueur à une date fixée par décret en conseil d'état ou au plus tard un an à compter de la publication de ladite loi (art.28)

§1 - LE REMEMBREMENT RURAL ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

Le remembrement rural vise à améliorer les exploitations agricoles d'un territoire donné par la suppression du nombre excessif des parcelles et leur remplacement par des lots mieux concentrés, si possible d'un seul tenant, se prêtant plus commodément à l'exploitation rationnelle et modernisée des terres (85).

Cette opération d'aménagement, avant 1941, reposait sur le consentement des propriétaires(86); puis devint par la loi du 9 Mars 1941, complétée par le règlement d'administration publique du 7 Janvier 1942, une opération administrative s'imposant auxdits propriétaires pour laquelle le préfet prenait les principaux actes et où la responsabilité du remembrement et de son déroulement relevait des commissions de remembrement.

Toutefois, cette procédure concertée (consultations, enquêtes, information préalable) a subi d'autres bouleversements législatifs et réglementaires (lois du 2août 1960, 11 juillet 1975, 4 juillet 1980 et 31 décembre 1985, décrets du 8 novembre 1976 et 10 mars 1981)* qui, sans porter atteinte à ses caractéristiques fondamentales, ont élargi le champ d'application du remembrement en vue d'objectifs plus généraux d'aménagement agricoles ou même fonciers (87). D'où sa combinaison avec d'autres opérations d'aménagement du territoire (remembrement-aménagement), de réalisation de travaux publics et d'ouvrages collectifs ou de protection de la nature, conduisant à des procédures spéciales de remembrement, dont certains aspects intéressent la détermination du terrain à bâtir (v.loi du 4juillet 1980 relative au remembrement-aménagement modifiée par la loi du 31 décembre 1985).

En dehors de ces procédures spéciales, le remembrement lui-même, opération foncière globale, interfère avec d'autres actes, législations ou catégories juridiques régissant la propriété immobilière ou son utilisation (88).

Par conséquent, deux types de procédure du remembrement (la procédure normale, la procédure spéciale du remembrement-aménagement) intéressent la notion de terrain à bâtir.

A - LA PROCEDURE NORMALE DE REMEMBREMENT ET LA NOTION DE TERRAIN A BATIR -

Le remembrement s'adressant à des propriétés rurales non bâties (art.19 C.Rural rédaction Loi n°75-621 du 11 Juillet 1975), on écarte d'emblée les terrains bâtis qu'il

(85)D.LINOTTE JCL Rural Fasc.B1 1978 p.2(règles de fond)

(86)notamment les asso.synd.de propriétaires de la L.27/11/1918 dite Loi CHAVEAU modifiée par D.L.du 30/10/1935.

*N.B.: dans les dispo.règl.récentes, voir les décrets d'application des dispositions du Chap. III Titre I Livre I du Code Rural : **Remembrement** : D.n°86-1417 du 31/12/1986 (J.O.17/01/1987 p.637; Rev.D.Rural Mars 1987 Lois et Décrets p.127); **Remembrement-Aménagement** : D.n°86-1418 du 31/12/1986 (J.O.17/01/1987 p.640; Rev.D.Rural Mars 1987 Lois et Décrets p.126)

(87)du BOIS de GAUDUSSON JCL Rural Fasc.B2 (procédure)1983 p.3; art.1er L.31/12/1985 cité supra p.113

(88) cité supra réf.n°85 p.19

faudra quand même définir en raison de l'autonomie du droit rural à l'égard des règles d'urbanisme (1°). En outre, l'ensemble des terrains nus ne cadre pas avec l'objet du remembrement (2°).

1° - Les terrains devant être exclus du remembrement -

L'article 19 C.Rural a contrario exclut du remembrement les terrains bâtis qui, selon la jurisprudence administrative (89), seraient tout terrain servant d'assiette à une construction existante ou dont les fondations auraient été entreprises avant la date marquant l'ouverture de l'opération (de remembrement). Donc si un terrain reçoit une construction, a fortiori s'agissait-il au départ d'un terrain à bâtir !

Toutefois, ne peut être considérée comme construction de nature à conférer au terrain lui servant d'assiette, le caractère de terrain à bâtir, que celle qui revêt une certaine importance (90). Aussi, les terrains revêtus de constructions légères ou de peu de valeur seront-ils assimilés à des terrains nus (art.20 aller nouveau : "accessoire du fonds"), pour lesquels se posera la question de savoir s'il s'agit ou non des terrains à vocation agricole (91).

Ces constructions légères ou de peu de valeur pourront être de simples abris pour le bétail ou le matériel, cabanes à outils, granges vétustes, hangars légers etc...(92). Or ni la définition urbaine, ni la définition de l'article 20 C.Rural ne tiennent compte de l'usage effectif du terrain à bâtir!

Enfin ces constructions doivent avoir été édifiées avant l'ouverture des opérations de remembrement (93) rappelant ainsi la date de référence utilisée en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et de droits de préemption urbains (v.supra Section I) afin d'éviter toute édification pendant la procédure de remembrement pour empêcher l'incorporation du terrain dans son périmètre.

Par conséquent, qui dit terrains à exclusion du remembrement, dit terrains bâtis à la date de référence, donc terrains ayant eu à un moment donné la qualité de terrain à bâtir, prouvant encore une fois que cette caractéristique du sol ne coïncide pas avec le remembrement rural.

(89)C.E.26/01/1972 M.Agri/epx CHARLES inédit cité ds Juris.Class.Rural Fasc.B1 p.5

(90)C.E.18/02/1972 cts CHASSANG inédit,cité ds Juris.Class.Rural Fasc.B1 p.5 : condition non remplie par la seule existence d'un puits.

(91) art.20 aller C.Rural rédaction art.4.I. L.n°85-1496 du 31 décembre 1985 JCP 1986 III 58142

(92)C.E.14/10/1966 dame MASSOLEAU cité ds Juris.Class.Rural Fasc.B.1 p.5

(93)C.E.05/10/1977 CLEMENT GUY D.Admi.1977 n°328

D'autres terrains sont exclus de cette opération agricole : les massifs forestiers ou les terres dont l'aménagement n'est pas rentable. Or à la différence des terrains à bâtir, ils ne seront ni constructibles ni réattribués à leurs propriétaires et la commission de remembrement peut ne pas les écarter de cette procédure.

2° - Les terrains pouvant être inclus dans le remembrement mais normalement être réattribués à leurs propriétaires -

L'alinéa 3 ancien de l'article 20 citait les immeubles pouvant être inclus dans le périmètre du remembrement, mais devant être réattribués aux propriétaires, sauf accord contraire de ceux-ci. Lors des réattributions, ces biens pouvaient subir quelques modifications de limites indispensables à l'aménagement(94) car le remembrement est avant tout une opération d'aménagement du sol.

Le nouvel alinéa 1er (art.4.I Loi de 1985) généralise cette réattribution des biens sauf accord exprès du propriétaire, avec toutefois cette particularité que ladite réattribution s'opère sans modification de limites à moins que le propriétaire ne l'autorise.

En dépit des quelques modifications de l'article 20 par la loi de 1985, la distinction de M.LINOTTE (95) des parcelles à réattribuer, en trois catégories, reste valable, à savoir :

- les terrains clos de murs non en état d'abandon, les immeubles renfermant des sources d'eau minérales et des gisements (lignite, ardoise, argile, marne, sable, glaise etc...) (modifié par art.4.II);
- les terrains à bâtir (modifié par art.4.III);
- les terrains à utilisation spéciale.

Certes, le terrain à bâtir est expressément exclu du remembrement de par sa réattribution aux propriétaires. Mais sa définition n'est pas simple en raison des évolutions tant législatives que jurisprudentielles.

a - La définition antérieure à la loi du 11 juillet 1975 -

Pour le Décret-Loi du 30 octobre 1935 (art.1er), les immeubles qui, à raison de leur situation, pouvaient être considérés comme terrains à bâtir, n'étaient pas obligatoire-

(94)C.E.27/02/1985 M.Agri/epxFEBVRE req.n°47376 R.D.I.n°3 juill.sept.1985 chr.D.Rural JEGOUZO & LORVELLEC p.300

(95)D.LINOTTE cité supra réf.n°82 p.7

ment incorporés dans le périmètre à remembrer, comme par exemple les parcelles situées en bordure d'une voie d'accès et ayant la possibilité d'être desservies aisément en eau et en électricité (96)(conception prétorienne).

Mais en 1960, le terrain à bâtir se caractérise par la notion de périmètre d'agglomération (97) qui, empruntée aux anciens plans d'urbanisme, a été utilisée pour le définir au début de l'évolution législative et jurisprudentielle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. M. PERINET-MARQUET (98) en conclut que l'accent fut mis sur la localisation des sols, au détriment de la réglementation d'urbanisme, l'obtention d'un permis de construire sur un terrain n'écartant pas automatiquement ce dernier du remembrement (99).

Or, pour M. LINOTTE (100), en l'absence fréquente de plan d'urbanisme délimitant ce périmètre, il fallait bien (101) définir le terrain à bâtir au sens du Code Rural à partir de critères jurisprudentiels.

Contrairement aux juridictions civiles de l'expropriation (notamment la Cour de Cassation) où l'on s'est demandé s'il fallait appliquer cumulativement ou alternativement au terrain à bâtir l'équipement et le périmètre d'agglomération, ici le Conseil d'Etat tient compte de deux critères pour définir la notion d'agglomération, à savoir : (102)

- ° la densité de l'habitat (comme en matière de Z.I.F.)
- ° le degré d'équipement public.

A première vue, le terrain à bâtir serait situé à la fois dans une zone constructible parce qu'elle révèle une certaine densité de population et une zone équipée ou susceptible de l'être. En outre, la notion d'agglomération ne se limite pas au centre urbain de la commune en cause; mais s'étend au hameau qui présente une densité d'habitat et un degré d'équipement public jugés suffisants (103).

Et dès lors qu'un terrain est situé dans ce périmètre, peu importe qu'il soit situé dans celui d'une autre commune que celles où sont entreprises les opérations (104) ou qu'il soit exigü et de forme irrégulière (105).

(96) T.A. Versailles 29/01/1957 ALBOUPHELE inedit cité par MEGRET Le remembrement rural A.J.P.I. 1965 p.270; C.E. 01/04/1960 ALBOUPHELE R.P.D.A. 1960 p.178

(97) Art. 20 al. 3 (L. 02/08/1960) : "Doivent être attribués... 4° les terrains qui, en raison de leur situation à l'intérieur du périmètre d'agglomération peuvent être considérés comme des terrains à bâtir".

(98) H. PERINET-MARQUET Le droit de construire Thèse POITIERS 1979 p.132

(99) T.A. Versailles 21/10/1970 S.C.I. Les hauts de verts cités par J.L. GOUSSEAU Vers l'unité juridique de la notion de T.A.B. en d.pub. français art. multigraphié Poitiers 1978: le périmètre d'agglomération tel que défini par un P.U. devait être pris en compte, même s'il ne correspond pas à la réalité.

(100) cité supra réf. n° 82 et 95 p.7

(101) C.E. 12/02/1966 GARDIEN Rec. Leb. p. 866

(102) C.E. 13/11/1964 M. Agri/Vve LELIEVRE Rec. Leb. p. 828 - 07/04/1976 LAUTROU cité ds juris. Class Rural Fasc. B.1 p.7

(103) C.E. 11/10/1967 epx REYAL Rec. Leb. Tables p. 694

(104) C.E. 27/11/1968 MAINGUENEAU Rec. Leb. p. 600

(105) C.E. 03/10/1969 epx ASTIER Rec. Leb. p. 732

Cependant, cette agglomération est définie par référence à la zone réelle d'habitat et non pas à une quelconque délimitation administrative. Aussi le terrain situé entre le panneau routier indicatif de l'agglomération et l'agglomération proprement dite n'est pas considéré comme terrain à bâtir (106). Au contraire, la parcelle en dehors du périmètre d'agglomération de la commune mais à l'intérieur d'une zone d'urbanisation d'un lotissement en construction doit être regardée comme terrain à bâtir au sens des dispositions du Code Rural (107).

En définitive, le périmètre d'agglomération ne détermine pas géographiquement le terrain à bâtir, mais plutôt les zones aptes à recevoir des constructions (Z.U., Z.N.A.) préférant ainsi une adaptation de l'article 20 al3.4° aux différentes situations à une application stricto sensu du texte.

Si le Conseil d'état estime (108) que le fait d'obtenir un permis de construire ne permet pas à lui seul de conférer aux parcelles la qualité de terrain à bâtir au sens de l'article 20.4° du Code Rural ("l'intéressé n'avait aucun droit à ce que ces parcelles lui fussent réattribués"), il est pourtant difficile d'admettre que le seul particularisme du droit rural suffise à dénier ce caractère à une parcelle pour laquelle est délivré ledit permis, alors que ce dernier donne une définition du terrain à bâtir au second degré (v. supra Chap. I). A moins de basculer dans les intérêts supérieurs du remembrement (élément subjectif) qui bloquent toute construction dans la zone concernée.

Toutefois, la réforme de 1975 apporte de nouvelles précisions à la définition du terrain à bâtir.

b - La définition de la loi du 11 Juillet 1975 -

En même temps que l'expropriation pour cause d'utilité publique et les droits de préemption urbains, l'année 1975 réforme le remembrement rural, notamment dans sa définition du terrain à bâtir. Bien sûr, la loi du 11 juillet 1975 persiste à la fonder sur des éléments

(106) C.E. 27/11/1968 PATTE inédit cité ds Juris. Class. Rural Fasc. B.1 p.8

(107) C.E. 02/02/1968 M. Agri/AVED de MAGNAC inédit; a contrario C.E. 10/12/1975 M. Agri/dame DULAC inédit; ts 2 cités ds juris. class. rural Fasc. B.1 p.8

(108) C.E. 05/10/1977 M. Agri/CLEMENT GUY D. Adm. 1977 n°328; égal. C.E. 09/11/1983 (ref. 3625) G.P. 1984.2. somm. p. 313 où le classement d'une parcelle en Z.N.C. par un P.O.S. rendu public avant les opérations de remembrement est sans influence sur la définition de l'art. 20 al3 4° Code Rural.

empiriques sans référence aucune à la législation d'urbanisme; mais un nouvel élément apparaît : la date de référence (109).

Désormais, la définition du droit rural reprend les deux anciens critères de l'expropriation pour cause d'utilité publique (avant la loi du 18/07/1985) : la desserte effective du terrain (α) à une certaine date de référence (β) tout en conservant la notion de périmètre d'agglomération (γ) que l'expropriation a remplacé en 1985 par la constructibilité.

α) La desserte effective du terrain -

Les terrains à bâtir se caractérisent par leur desserte effective à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, des réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement, de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause. Le libellé de l'article 20 ressemble fort à celui de l'article L.13-15 C.Exprop. (rédaction 1975). Ainsi, une parcelle enclavée reconnue constructible par un certificat d'urbanisme et à laquelle le propriétaire accédait grâce à une servitude de passage constituée sur le fonds voisin, n'a-t-elle pas été qualifiée de terrain à bâtir par le conseil d'état en raison de l'absence de desserte effective par les voies d'accès au sens de l'article 20 du code rural (110). D'où le cumul des deux critères : constructibilité et desserte effective.

β) La date de référence -

Les terrains présentent ensuite "le caractère de terrains à bâtir à la date de l'arrêté préfectoral instituant la commission de remembrement". Comme il s'agit de réattribuer le terrain et non de l'évaluer, la date de référence ne recule pas le point de départ de qualification un an en arrière. Mais à l'instar de l'expropriation, elle ne permet pas les adaptations nécessaires à une évolution toujours possible, surtout si les opérations de remembrement s'étaient dans le temps (111).

Une fois la terre comprise dans ce périmètre, le propriétaire ne peut plus la

(109) Art. 20 al 3 (L.n°75-621 du 11/07/1975) : "Doivent être réattribués à leurs propriétaires... 4° les terrains qui, en raison de leur situation dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération et de leur desserte effective à la fois par des voies d'accès, un réseau électrique, des réseaux d'eau et éventuellement d'assainissement de dimensions adaptées à la capacité des parcelles en cause, présentent le caractère de T.A.B., à la date de l'arrêté préfectoral instituant la commission de remembrement".

(110) C.E. 17/03/1982 Rec. Leb. p. 122

(111) v. le cas des lotissements en construction, de zones en urbanisation C.E. 02/02/1968 M. Agri/AVED de MAGNAC cité supra réf. n°107

modifier (art.34 C.Rural): par ex l'équiper pour obliger la commission (de remembrement) à lui réattribuer (112). Or, l'équipement seul ne suffirait pas à détourner la règle, il faudrait également la proximité d'une agglomération.

D'ailleurs, un P.O.S. rendu public postérieurement à la date où ont été prescrites les opérations, n'est pas opposable à la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement. Un propriétaire ne peut se prévaloir d'un certificat délivré en application de ce plan et déclarant partiellement constructible certaines des parcelles lui appartenant (113).

En outre, pour définir le périmètre d'agglomération et les terrains à bâtir susceptibles d'être réattribués, cette commission peut tenir compte du plan d'urbanisme de la commune en cause s'il est intervenu avant la date d'ouverture des opérations de remembrement (114).

Puisque l'on parle de périmètre d'agglomération, voyons en troisième lieu à quoi il correspond.

↳) Le périmètre d'agglomération -

A la différence de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'article 20 al3 4° a toujours exigé le cumul des deux critères objectifs primaires de la définition du terrain à bâtir : un terrain équipé dans une zone constructible. Il a même étendu la localisation de ces terrains par rapport à sa rédaction antérieure : "dans une agglomération ou à proximité d'une agglomération"(115).

Quand bien même des parcelles se trouvent en bordure d'une route et à proximité de terrains pour lesquels des permis de construire ont été accordés, les parcelles non situées à l'intérieur du périmètre d'agglomération n'auront pas le caractère de terrains à bâtir (si elles ne sont pas équipées)(116). Au contraire, en l'absence de document d'urbanisme, une parcelle bordée des 2 côtés par des terrains bâtis, d'un 3ème par une route nationale et d'un côté seulement par un bien à vocation agricole, a été considérée comme

(112)en ce sens ATIAS Juriscl.Rural Remb.Effets Civils Fasc.C 1978 p.9 et suiv.

(113)C.E.01/02/1980 BERRAGAR Juriscl.Rural remise à jour Fasc.B.1 5,1982 p.1

(114)C.E.07/04/1978 Cts ELLEGOËT D.Adm.1978 n°156

(115)proximité d'aggl. à apprécier par le juge C.E.22/03/1985 M.VAPPREAU req.n°52943 R.D.I. n°3 juill-sept 1985 chr.D.Rural Y.JEGOUZO & L.LORVELLEC p.299

(116)C.E.25/01/1980 BOYZULT et C.E.20/02/1980 M.Agri/LAMBERT req n°10721 en matière de lotissement Juriscl.Rural remise à jour Fasc.B.1 5,1985 p.1

située à l'intérieur du périmètre d'agglomération et en sa qualité de terrain à bâtir, attribuée au propriétaire qui en avait fait l'apport (117). Mais la parcelle équipée ne présente pas ce caractère quand elle se trouve dans un secteur où la densité de l'habitat est trop faible et où l'urbanisation n'est pas en cours lors de la fixation du périmètre d'agglomération (118).

En définitive, le remembrement apparaît comme une opération d'aménagement qui malgré tout conserve son indépendance à l'égard des documents d'urbanisme et des autorisations de bâtir (arrêt Clément-Guy précité p.118)(119).

Les choses en étaient là quand est intervenue la réforme sur l'aménagement foncier rural.

c - Le bouleversement de la loi du 31 Décembre 1985 - (119 bis)

Modifiant le 4° de l'article 20, la loi du 31 décembre 1985 (art.4.III) unifie la définition du terrain à bâtir en droit foncier urbain et rural. En renvoyant directement à l'article L.13-15 C.Exprop.(rédaction 1985), elle substitue ainsi au critère de périmètre d'agglomération celui de constructibilité et officialise, en droit rural, l'exigence des 2 éléments objectifs de la définition primaire dudit terrain, à savoir :

- l'équipement dont les dimensions devront s'adapter à la capacité de construction des parcelles. Le remembrement constituant même une opération d'ensemble, cette dimension sera appréciée par rapport à l'ensemble de la zone.

- la constructibilité (P.O.S., document y tenant lieu, zone actuellement urbanisée ou partie de commune désignée comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'Etat).

Comme précédemment, lors du vote de la loi du 18 Juillet 1985 (v.supra p.97-98), la commission des affaires économiques et du plan (120) maintient sa position et réfute ce

(117)C.E.09/05/1980 M.Agri/TENEREL req.n°17765 JuriscI.Rural Fasc.B.1 remise à jour,5,1982 p.1

(118)C.E.13/06/1980 PAVEC req.n°13900 même référence que celle n°117

(119)v.égal.J.C.BENOTTEAU La réforme du remembrement rural Rev.D.Rural 1976 p.13 : "incoordination du remembrement avec les P.O.S."

(119 bis)Loi n°85-1496 du 31/12/1985 J.O.03/01/1986

(120)M.SORDEL Rapport Sénat n°185 annexé P.V.séance 11/12/1985 p.31-32

cumul de conditions, d'autant que la notion de "parcelles contigües aux dernières parcelles bâties" ou de "parcelles en contigüité des bourgs et des hameaux" dans la règle de l'article L.111-1-2 (121) est une notion bien plus restrictive que celle de "terrains à proximité immédiate" figurant à l'ancien article 20 C.Rural (122). Le marché du terrain à bâtir risque encore d'en souffrir.

Mais étant donné que le remembrement constitue une opération d'aménagement d'ensemble, tendre vers l'harmonisation des règles suit une logique dont le législateur n'a qu'à se féliciter. La notion de terrain à bâtir gagne une sécurité juridique dont elle a bien besoin. De plus, afin d'éviter de remonter trop en arrière, lors de la recherche des caractéristiques dudit terrain, ce même article 4.III modifie la date de référence en retenant celle de l'arrêté fixant le périmètre de remembrement au lieu de celle de l'arrêté instituant la commission communale.

Là encore, la terre comprise à l'intérieur du périmètre d'aménagement foncier ne subit normalement aucune modification. Néanmoins, l'article 1er de la loi de 1985 (art.7C.Rural remplaçant l'art.34 C.Rural) assouplit la règle en laissant au représentant de l'Etat dans le département la possibilité d'interdire la préparation et l'exécution de tous travaux modifiant l'état des lieux. Mais cette disposition ne favorise nullement la production ultérieure de terrains à bâtir puisqu'en l'occurrence, il s'agit de semis, plantations, clôtures, fossés ou chemins

En dehors des terrains à bâtir, d'autres terrains sont réattribués aux propriétaires (les terrains clos ou ayant une affectation spéciale). Certes, il s'agit de terrains nus; mais si l'article 20 ajugé bon d'en faire une énumération distincte, cela signifie que ces parcelles ne pourront être confondues avec les terrains à bâtir, car elles ne seront pas nécessairement équipées ni constructibles.

Ceci étant, passons à la seconde catégorie de procédure.

(121)Circul.n°84-60 du 24/09/1984 relative à la règle de la constructibilité limitée B.O.M.U. L.T. 84/41 Texte n°1241; Rep.Not.Def.1984 I art.33435

(122)S. PERIGNON La qualification juridique du terrain à bâtir Rep. Not. Defrénois 1986 I art. 33719 - La jurisprudence récente précise que cette notion de terrain à bâtir réattribué par le jeu de l'art.20 : C.E.11/12/1987 Cts BATIFOULIER req.n°48490 (cité ds chr.D. Rural Y.JEGOUZO & L.LORVELLEC R.D.I.Avril-Juin 1988 p.255) qui entend, par terrain, la parcelle cadastrale et non pas seulement une partie ayant le caractère de terrain à bâtir et susceptible d'être réattribuée ; C.E.15/10/1988 M.Agric./DEVILLARD req.n°58322 (même réf.p.255-256): demande expresse de réattribution par le propriétaire de la parcelle.

B - LA PROCEDURE SPECIALE DE REMEMBREMENT-AMENAGEMENT ET LA NOTION DE TERRAIN A
BATIR -

Les textes ou la pratique administrative ont prévu certaines particularités de procédures (123), sans que l'on puisse vraiment parler de procédures spéciales de remembrement car des aménagement sont commandés par la nature des biens à regrouper (ex remembrement simplifié des terres de faible valeur) ou bien le remembrement vise à la fois à améliorer l'exploitation agricole et à réaliser des opérations d'aménagement du territoire (création de grands ouvrages publics : autoroutes, Z.I.), d'équipements communaux et plus récemment d'urbanisation.

Aussi dans le remembrement-aménagement issu de la loi d'orientation agricole n°80-502 du 4 Juillet 1980 (art. 19-1 C.Rural), lors de la redistribution des terres, se pose la question de savoir quels terrains vont en zone agricole et quels terrains dépendent des zones urbanisables. D'où son influence sur la notion de terrain à bâtir tant dans ses principes et conditions (1°) que dans ses modalités d'attribution des terrains (2°).

1° - Les principes et conditions du remembrement-aménagement -

Le remembrement-aménagement, combinaison de procédures relevant du droit de l'urbanisme et du droit rural, permet non seulement d'améliorer les conditions de l'exploitation agricole mais aussi de réaliser l'urbanisation de la commune par la création de lotissements constructibles et la constitution de réserves foncières destinées aux équipements collectifs et aux zones d'activité, tout en préservant l'espace agricole dont la vocation est confirmée.

Au-delà de ses motifs, cette procédure, grâce au zonage, présente ainsi l'intérêt pour les propriétaires, outre celui de voir leurs terres remembrées, de créer entre eux "une péréquation des avantages liés à l'urbanisation" (124) par l'attribution de lots de terrain à bâtir.

Ces principes étant posés, le Décret n°81-225 du 10 Mars 1981 (125) et la Note des Ministres de l'Agriculture et de l'Urbanisme et du Logement du 4 Septembre 1981 (126)

(123) J. du BOIS de GAUDESSON cité supra réf. n°87 p.26

(124) M. CORNETTE, rapporteur de la L. 04/07/1980 A.N. n°1263 annexé P.V. Séance 28/06/1979

(125) J.O. 11/03/1981 D. 1981 Bull. Leg. p. 146

(126) J.C.P. (N) 1981 Prat 8158 p. 677

fixent les conditions d'application et de mise en oeuvre de cette procédure définie à l'article 19-1 du Code Rural qui sont au nombre de trois, à savoir :

- ° le remembrement rural pour la mise en valeur du potentiel agricole;
- ° l'élaboration d'un document d'urbanisme pour protéger les activités agricoles et les sites naturels et pour organiser l'accueil de l'habitat et des activités nouvelles;
- ° ainsi que le processus d'aménagement et d'équipement des terrains pour rendre effectivement constructibles ceux destinés à l'urbanisation.

Les sols se répartiront en deux catégories (zones agricoles, zones urbanisables); mais parallèlement à l'élaboration du remembrement, seul le document d'urbanisme donnera la qualification de terrain à bâtir à certaines parcelles selon des critères très précis, le remembrement-aménagement n'étant que la réunion géographique dans le temps de deux procédures distinctes dont l'une dépend du droit rural (remembrement) et l'autre du droit de l'urbanisme (aménagement par le P.O.S. ou ex-Z.E.P.). D'où l'étude des modalités d'attribution des terrains aux différents propriétaires.

2° - Modes d'attribution des sols -

Ceci nous conduit à définir deux catégories de zones sus-visées, étant entendu que les terrains non compris dans la 1ère catégorie(a) ont des chances a contrario de constituer des terrains à bâtir (b).

a - Les zones agricoles (§2.1.1. Note 04/09/1981)

Ce sont les zones autres que celles définies à l'article 7 du décret n°81-225 du 10 Mars 1981 déterminant les zones urbanisables. Ainsi, comme la procédure ordinaire (avant 1985), le remembrement-aménagement donne-t-il sa propre définition du terrain à bâtir, à ceci près qu'il existe une plus étroite coordination avec le droit de l'urbanisme.

Mais pour les zones agricoles, s'appliquent les règles relatives au remembrement rural sauf l'article 20-4) qui pourtant définit le terrain à bâtir (art.20 in fine). Or, selon la note du 4 Septembre 1981, son exclusion du champ d'application du remembrement-aménagement ne concerne que la réattribution de ces terrains à leurs propriétaires, prévue dans la procédure normale. Aussi pourrait-on rencontrer des terrains à bâtir en zone agricole !

Cependant, la note parle des terrains à bâtir comme des terrains présentant ce caractère en raison de leur situation près d'une agglomération ou de leur niveau d'équipement, alors que le § A exigeait le cumul de ces 2 critères. Doit-on considérer que les rédacteurs aient voulu relancer le débat ou qu'il s'agisse d'une simple erreur de rédaction ? Nous

opterons plutôt pour la seconde solution, car :

- d'une part, le Décret de 1981 (art.7) a pris soin de déterminer les "zones urbanisables" donc les zones productrices de terrains à bâtir (v.infra b);
- d'autre part, ces terrains ne sont pas réattribués à leurs propriétaires puisque des lots de terrains à bâtir leur seront distribués dans des zones spécialement délimitées à cet effet.

b - Les zones urbanisables (§2.1.2. et suiv.Note 04/09/1981)

Afin de mieux cerner la notion de terrain à bâtir, plusieurs points sont à examiner.

↳ Le champ d'application desdites zones -

Déterminées par l'article 7 du décret n°81-225 du 10 Mars 1981, il s'agit :

° pour le P.O.S.: des zones urbaines (Z.U.) et d'urbanisation future (Z.N.A.) définies à l'article R.123-18-1° C.Urb. Les autres zones naturelles (N.B.,N.C.,N.D.) sont exclues de la redistribution des parcelles, confirmant ainsi les principes du chapitre précédent sur la localisation des terrains à bâtir et la coordination du remembrement avec les documents d'urbanisme.

° pour les Z.E.P.: des zones autres que celles définies à l'article R.143-16 d et e) du même code, puisque par hypothèse, les Z.E.P. excluaient les terrains à bâtir en vue de protéger les sites agricoles (pas de terrain équipé). Mais depuis la loi du 7 Janvier 1983 modifiée (v.supra p.25-26), elles sont progressivement remplacées par les P.O.S., qui, désormais, définissent ici les terrains à bâtir.

Toutefois, d'autres éléments s'ajoutent à cette définition en raison de l'utilisation même de ce mécanisme .

↳ Surface attribuée à chaque propriétaire - (127)

Se crée un véritable "droit au terrain à bâtir" grâce à l'attribution faite dans le périmètre du remembrement, au prorata des droits de chaque propriétaire (128). Le législateur ne prévoit aucune exception à l'attribution des terrains en zone urbanisable, puisque les

(127) sur les diff. prat. de ces attributions : parcelles trop petites dites non significatives, taille des zones constructibles pas en rapport avec une perspective réaliste de l'urbanisation v.J.P. POUYET Remembrement-Aménagement Les conditions de faisabilité Etudes Foncières n°32 sept 1986 p.48 et suiv.

(128) v.Note 04/09/1981 §2.1.2. J.C.P.(N)1981 Prat 8158

Si = $Su \frac{ni}{N}$ Si = surface attribuée; Su = surface urbanisable; ni = nombre de parts apportées au propriétaire; N = nombre total de parts dans le périmètre.

propriétés communales seront traitées comme celles de tout autre propriétaire, à la différence toutefois, que la commune peut demander l'attribution de terrains pour réaliser des équipements communaux dans la limite de 2% de la surface remembrée (129).

Cependant, pour préserver l'égalité entre propriétaires, les terrains attribués dans ces zones sont considérés comme ayant une valeur moyenne distincte de celle donnée par la commission communale au moment du classement des terrains en valeur agricole (130). Mais cette valeur moyenne reste sans conséquence sur la détermination des surfaces attribuées dans les zones correspondantes. Peut-être faut-il y voir une analogie avec l'expropriation pour cause d'utilité publique qui rejette l'usage effectif dans la qualification du terrain! Et pour resserer davantage l'analogie (solution de 1985), voyons le problème de la constructibilité de ces terrains.

γ) Constructibilité des terrains dans les zones urbanisables -

Un terrain situé dans une zone urbanisable d'un P.O.S. ou d'une ex-Z.E.P. n'est pas forcément constructible car ce mode d'attribution conduit à un parcellaire plus morcelé que l'état initial, donc à l'attribution de terrains trop exigus pour être terrains à bâtir. Il faudra moduler la taille de certains lots pour l'adapter à l'apport des propriétaires.

La note administrative recommande alors de définir dans le remembrement-aménagement les conditions dans lesquelles les terrains situés dans les zones urbanisables du P.O.S. ou de l'ex-Z.E.P. pourront devenir aptes à recevoir des constructions.

D'ailleurs, cette inconstructibilité résulte de plusieurs motifs, à savoir :

- taille et forme de la parcelle inadaptées à l'accueil d'une construction, notamment d'une maison d'habitation, correspondant au caractère physique dégagé par le Doyen SAVY (v. supra 5-6) auquel il a ajouté la qualité du sous-sol (glissements de terrain, inondations).
- parcelle non ou insuffisamment desservie par les réseaux d'accès, d'eau, d'électricité ou d'assainissement. La réalisation de voies nouvelles s'avère donc nécessaire pour accueillir les constructions à proximité immédiate du bourg ou du village existant.
- et un nombre trop important de terrains constructibles entraînant la réalisation, d'équipements publics nouveaux ou un surcroît de dépenses de fonctionnement hors de proportion avec les ressources communales. Mais ceci correspond déjà à un impératif subjectif de la notion de terrain à bâtir.

(129) Ord. n°67-809 du 22/09/1967 modifié par L. n°75-621 du 11/07/1975

(130) $Nm = \frac{\sum na}{SU}$ Nm = valeur moyenne de productivité agricole; na = valeur unitaire des terrains d'apports retenus par la C.C.A.F. des Z.U. et des Z.N.A.; su = surface correspondante; SU = surface totale des Z.U. et Z.N.A.

En somme, l'idée d'équipement dans une zone constructible ne suffit pas à caractériser le terrain à bâtir. La taille et la forme de la parcelle entrent en ligne de compte, le règlement du P.O.S. fixera les caractéristiques des terrains et la desserte par les réseaux. En outre, pourront être inscrites en emplacement réservé les emprises des voies nouvelles pour desservir les futurs lots constructibles et préciser les étapes d'urbanisation (zones U, I.N.A., II.N.A.). Il sera alors clairement indiqué à chaque propriétaire la nature, le coût et les modalités de prise en charge des équipements dont la réalisation conditionne la constructibilité du terrain. Mais, à ce stade, on retourne à la définition générale ou à la planification (Chap1) et à son zonage.

Pour confirmer cette approche des limites du terrain à bâtir dans le cadre d'une opération de remembrement-aménagement, l'article 7 nouveau (art.1er de L.31/12/1985) précise que l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations de construire (art.L.111-8 C.Urb.) si ces dernières sont de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse ladite opération. Ce qui prouve que malgré son interconnexion avec l'urbanisme, le remembrement-aménagement conserve une vocation agricole peu compatible avec la notion de terrain à bâtir.

L'ampleur de toutes ces opérations (procédure normale ou spéciale) influe, certes, sur la notion de terrain à bâtir. Néanmoins, d'autres mécanismes entrent en conflit avec celle-ci, à ceci près, qu'au lieu de s'adresser à un périmètre entier du territoire communal, ils s'exercent sur une "propriété non bâtie" pour laquelle on se demande si la définition "rurale" de terrain à bâtir (§2)s'applique.

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

Dans les mécanismes de droit rural tenus en échec par la notion de terrain à bâtir, on distingue entre :

- ° les droits de préemption où lors de la cession d'une terre, le preneur en place ou la S.A.F.E.R. interviennent pour protéger l'outil de travail agricole : la terre (A);
- ° et le droit de résiliation du bail pour cause d'urbanisme grâce auquel le propriétaire récupère son bien en vue d'un changement d'affectation (B).

A - LA NOTION DE TERRAIN A BATIR DANS LES DROITS DE PREEMPTION -

Ici, les droits de préemption (S.A.F.E.R. et Preneur) donnent une définition du terrain à bâtir qui, malgré tout, ne correspond pas toujours à celle de l'urbanisme.

1° - Le droit de préemption de la S.A.F.E.R. -

La société d'aménagement foncier et d'établissement rural dite S.A.F.E.R., créée par la loi d'orientation agricole du 8 Août 1962 et conduisant à une sorte de "municipalisation agricole" (v. supra p.100) vise à améliorer les structures agraires, accroître la superficie de certaines exploitations agricoles, faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre (art.15 aller Loi n°60-808 du 05/08/1960 repris par art.7.I a12 Loi n°62-933 du 08/08/1962). Ainsi exerce-t-elle son droit de préemption sur les fonds agricoles à titre onéreux, à l'exclusion des terrains à bâtir. On en veut pour preuve la modification de l'article 15 par la loi du 31 décembre 1985 (art.23V) qui insère entre le 2ème et le 3ème alinéa une disposition selon laquelle le concours technique de la S.A.F.E.R., pour faciliter l'aménagement rural et la constitution de réserves foncières (art.66-I L.04/07/1980), peut s'exercer sur la partie de territoire des communes qui n'a pas les caractères de terrains à bâtir au sens de l'article L.13-15 C.Exprop et sans limitation numérique de population.

Ce nouvel alinéa introduit-il pour autant la définition urbaine du terrain à bâtir dans le droit de préemption de la S.A.F.E.R. ? Pas exactement. Hormis le fait de ne concerner que les départements d'outre mer et un aménagement d'ensemble, il ne vise nullement les autres références dont le terrain à bâtir est l'objet dans les textes relatifs audit droit de préemption (Loi du 08/08/1962 et Décret d'application n°62-1235 du 20/10/1962 plusieurs fois modifiés). Aussi, est-ce à travers le champ d'application (a) et les exceptions (b) de ce droit que se dégage la définition "rurale" dudit terrain.

a - Le principe du droit de préemption de la S.A.F.E.R. -

↳ Les textes -

Alors que la loi n°77-1459 du 29 décembre 1977 (art.1er) modifiant l'article 7 de la loi de 1962 limite l'application de ce droit "aux fonds agricoles, aux terrains à vocation

agricole, quelque soient leurs dimensions, sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa du §1"(cf surface minimum des parcelles soumises à préemption), la loi d'orientation agricole n°80-502 du 04/07/1980 l'étend "aux bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation rurale ou aux bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole".

Toutefois, cette extension s'adresse à des parcelles déjà bâties dont l'usage dominant reste à vocation agricole, même pour les bâtiments d'habitation puisque l'accessoire suit le principal.

Qui plus est, le décret n°62-1235 du 20/10/1962 modifié par le décret n°78-1073 du 08/11/1978 et celui n°81-218 du 10/03/1981 explicite ce "fonds agricole" ou "terrain à vocation agricole" auquel la loi de 1962 modifiée fait référence dans son article 7. En définitive, seul le 1^{er}ement de l'article 2 dudit décret intéresse la définition du terrain à bâtir, son 2^{ème}ement n'envisageant que les biens ajoutés par la loi de 1980 et susceptibles d'être préemptés (bâtiments d'habitation et d'exploitation)(131).

A partir de ces textes, quelles conclusions faut-il en tirer pour la notion de terrain à bâtir ?

↳) Les conséquences sur la notion de terrain à bâtir.

 Au vu du décret d'application, seuls les immeubles susceptibles d'être remembrés sont soumis à ce droit de préemption. Or, certains terrains non bâtis peuvent être exclus de l'opération de remembrement pour être réattribués à leur propriétaire; dont les terrains à bâtir (art.20 al3 4°C.Rural).

Par conséquent, pour M.GILARDEAU (132), ces terrains sont exclus du champ d'application du droit de préemption de la S.A.F.E.R. Mais le remembrement donnant sa définition du terrain à bâtir (v.supra p.114-127), une alternative se pose :

° ou le fait de viser les terrains non bâtis, objet d'une opération de remembrement, veut dire que le droit de préemption ne s'applique qu'à des terrains nus agricoles;

 (131)Art.2 D.n°62-1235 du 20/10/1962 modifié :

"Sont considérés comme fonds agricoles ou terrains à vocation agricole

1° - Les immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet de remembrement par application des dispositions du Code Rural, à l'exception :

a) de ceux qui ont effectivement reçu,avant la date prévue pour leur aliénation,une utilisation sans rapport avec un usage agricole ou avec un usage forestier;

b) de ceux qui constituent les dépendances immédiates de bâtiment d'habitation, ne faisant pas partie d'une exploitation agricole ou de bâtiment d'exploitation n'ayant pas conservé une utilisation agricole, ou une utilisation forestière lorsque l'activité est l'accessoire de l'activité agricole;

c) des surfaces boisées qui ne peuvent pas faire l'objet d'un droit de préemption en application de l'art.7(IV,6°) de la loi du 08/08/1962 modifiée".

(132)JJ.M.GILARDEAU,S.A.F.E.R. Champ d'application Jurisc1.Rural Fasc.C.3.A. 1982 p.12

° ou il faut appliquer la définition du remembrement dans le mécanisme du droit de préemption de la S.A.F.E.R.

En fait, le rappel du remembrement dans ce texte n'impose pas l'application de sa définition du terrain à bâtir, mais signifie seulement que le droit de préemption ne s'applique pas en présence desdits terrains car, la loi relative aux S.A.F.E.R. en donne une définition (v. infra b) et son périmètre ne se situe ni en zone urbaine, ni dans les zones à urbaniser en priorité ou les zones d'aménagement différé ou d'aménagement concerté (133); c'est-à-dire une localisation (Z.U., Z.N.A.) correspondant aux zones constructibles et équipées ou susceptibles de l'être. La même solution avait été avancée par le Ministre de l'Agriculture dans une circulaire du 24 Mai 1978 (134) relative aux petites parcelles. Les critères urbains de définition du terrain à bâtir repris depuis 1985 par le remembrement font donc ici défaut.

Le principe étant posé, l'article 2 cite toute une série d'exceptions dont celle relative aux surfaces boisées (c) qui n'intéresse pas la définition du terrain à bâtir. Quant à la 1ère série d'exceptions (a), la loi du 8 Août 1962 dans son §IV y fait déjà allusion (v. infra b). Mais d'ores et déjà, la définition du terrain à bâtir glisse vers un subjectivisme puisqu'ici, contrairement aux développements antérieurs, sera retenu l'usage effectif de la parcelle.

Enfin, la catégorie (b) de biens exemptés concerne les dépendances immédiates de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ayant reçu une affectation sans rapport avec l'agriculture. Sa définition a été laissée aux soins de la jurisprudence, car selon que l'on privilégie l'existence de la parcelle de terre ou l'importance d'une maison d'habitation, la solution diffère. Non content d'être proche de la construction, le terrain devra lui être attenant (135).

(133) en ce sens par ex D.13/09/1984 J.O.15/09/1984 Rep.Not.Def.1984 II Leg.p.437 relatif à la nouvelle période de 5 ans du D.P. de la S.A.F.E.R. Alpes-Cévennes; id pour S.A.F.E.R. Picardie D.27/09/1984 J.C.P.(N)1984 III 56243 p.331

(134) Circul.n.°5053 du 24/05/1978 J.C.P.(N)1979 Prat 7053 : "La SAFER, qui circonscrit son action aux zones agricoles des P.O.S. et des Z.E.P., doit, en l'absence de tels documents, s'abstenir d'exercer son droit de préemption à l'encontre des mutations portant sur des biens de faible superficie et donc à l'effet restructurant tout à fait limité dont en fonction de la démographie et de l'économie générale, l'utilité nouvelle serait de concourir à l'établissement d'une plus vivante ruralité".

(135) C.E.09/01/1974 Rec.Leb.Tables p.851

En réalité, cette parcelle réunie à une maison d'habitation ou à un bâtiment d'exploitation sans rapport avec l'agriculture constitue une parcelle bâtie même si tous les droits de construire n'ont pas été absorbés (136). Si l'on détache cette parcelle, on se reportera alors à la définition générale du terrain à bâtir grâce au certificat d'urbanisme de l'article L.111-5 C.Urb.

A noter toutefois, qu'ici pour les exceptions de l'article 2,1° du décret, le terrain a déjà reçu son affectation non agricole avant l'aliénation; ce qui ne sera pas le cas dans la seconde série de textes.

b - Les exceptions au droit de préemption de la S.A.F.E.R. -

α) Les textes -

L'article 7§IV de la loi du 8 Août 1962 modifiée par celle du 29 décembre 1977 et celle du 31 décembre 1985 énumère les actes juridiques, les personnes et les biens non soumis au droit de préemption de la S.A.F.E.R. dont seul le 5^{ème} nous intéresse (137)*.

Le décret du 20 Octobre 1962 modifié par celui n°78-1073 du 8 Novembre 1978, dans son article 8, explicite davantage cette notion de terrains à acquérir non soumis audit droit de préemption (138).

β) Les conséquences sur la notion de terrain à bâtir -

La loi et le décret visent 3 catégories de terrains :

- ceux destinés à la construction;
- ceux destinés à des aménagements industriels;
- et ceux destinés à l'extraction de substances minérales.

Si la 3^{ème} catégorie n'intéresse pas la définition du terrain à bâtir, les deux autres posent davantage de difficultés parce qu'elles sont soumises à des régimes différents et que jusqu'à présent on écartait l'usage effectif de la parcelle pour la qualifier juridiquement. De plus,

(136)v.à ce sujet F.BOUYSSOU Le champ d'application de la réglementation des lotissements A.J.P.I. Mars 1982 Etudes p.173

(137)Art.7§IV L.08/08/1962(L.n°77-1459 du 29/12/1977, art.4 ; L.n°85-1496 du 31/12/1985 art. 23 IV):"Ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption

5°les acquisitions de terrains destinés :

a) à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales;"

*Avant 1985, le D.P. de la SAFER ne s'appliquait pas aux jardins ou aux vergers familiaux. Désormais, l'art.5b(rédaction 1985 art.23IV) vise les jardins familiaux "compris à l'intérieur d'agglomérations"ss certaines conditions de superficie.Toutefois cette localisation ne leur donne nullement vocation à devenir T.A.B. puisque ce nouveau texte distingue toujours les 2 utilisations de la parcelle : la construction (a) et le jardinage (b).

(138)Art.8 D.20/10/1962 modifié D.n°78-1073 08/11/1978 : "Si les terrains à acquérir mentionnés au IV du même art.7 sont destinés à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales, l'acquéreur doit s'engager à donner aux terrains cette destination, dans un délai qui ne peut excéder 5 ans"...

"Lorsqu'il s'agit de terrains destinés à la construction, l'exception n'est applicable qu'aux terrains répondant aux cond. fixées à l'art.691-III du C.G.I."

le décret de 1962 modifié exige de l'acquéreur l'engagement de donner au terrain cette destination dans un délai de cinq ans maximum.

Malgré cette définition très "subjective" du terrain à bâtir, le mécanisme de préemption de la S.A.F.E.R. détermine certains critères objectifs que l'on retrouvera en fiscalité immobilière (v. infra IIème Partie).

1er cas : les terrains destinés à la construction -

Les terrains constructibles (139) bénéficient toujours de l'exemption de l'ordonnance n°67-924 du 23 septembre 1967, à condition que le bien aliéné présente certaines caractéristiques et que l'acquéreur souscrive et respecte des engagements précis.

Cet engagement mis à part, sont librement cessibles (art.8 D.1962 modifié) les terrains répondant aux conditions fixées à l'article 691.III du Code Général des Impôts qui distingue selon que les parcelles mises en vente sont ou non destinées à la construction d'immeubles affectés à l'habitation pour les 3/4 au moins de leur superficie.

L'acquéreur s'engage non seulement à construire, mais aussi à construire à usage d'habitation. D'où la non-référence à cet article 8 des terrains destinés à des aménagements industriels.

Une fois cet engagement pris :

* ou l'exemption s'applique à la totalité du terrain quand celui-ci est destiné à la construction d'immeubles collectifs et à concurrence de 2500 m² ou de la superficie minimum exigée par la réglementation du permis de construire pour l'édification d'une maison individuelle (cf exonération de la taxe de publicité foncière ou de des droits d'enregistrement v. infra IIème Partie). Cette surface dépassée, le droit de préemption de la S.A.F.E.R. s'applique (140) rejetant toute ventilation entre la parcelle destinée à la construction et le surplus aux 2500 m².

* ou seules les surfaces occupées par les constructions et les dépendances nécessaires à leur exploitation sont exclues de la taxe de publicité foncière et du droit de préemption de la S.A.F.E.R. En effet, mis à part les constructions à usage d'habitation ou industriel, il ne reste que les constructions à vocation agricole, donc soumises à ce droit de préemption.

(139) J.M. GILARDEAU cité supra réf. n°132 p.14

(140) R.M. à Q.E. M. Agri J.O.A.N. 11/06/1971 p.2706 - id. pour une parcelle de 11 000 m² sur laquelle l'acquéreur s'engageait à construire 2 500 m² et le reste soumis au D.P. de la SAFER Non Cass. la parcelle dépasse le plafond permis : Ass. Plen. 05/12/1986 SAFER Poitou-Charentes c/M/CORDEAU D.1987 I.R. p.1; Rep. Not. Def. 1987 I art. 33933 chr. G. VERMELLE n°25

En résumé, le terrain à bâtir serait un terrain d'une certaine superficie (élément objectif) pour lequel l'acquéreur prend l'engagement de construire (élément subjectif). Or, déjà le remembrement-aménagement exigeait de la parcelle, pour être constructible, une bonne taille (v. supra p.126). Ici, la procédure détermine la borne supérieure de la limite de cette taille; mais seulement pour les biens à usage d'habitation.

2ème cas : les terrains destinés à des aménagements industriels -

Ces terrains sont également exonérés de droit de préemption. Toutefois, à la différence du 1er cas, seul l'engagement du constructeur entraîne la qualification de terrain à bâtir. Mais, en l'absence de définition précise, quelles sont les intentions de l'acquéreur? Dans une conception classique (141), l'industrie est considérée comme "l'ensemble des activités, des métiers qui produisent des richesses par la mise en oeuvre des matières premières". Le Ministre de l'Agriculture s'est montré moins restrictif puisque (142) "les opérations tendant à l'acquisition d'un fonds destiné à la construction d'entrepôts commerciaux doivent légalement être soustraits au droit de préemption des S.A.F.E.R."

Pourtant, quel qu'en soit l'usage, il s'agit toujours de constructions à implanter sur le terrain. D'ailleurs, pour M. DOUCEDE (précité p.94) les terrains "industriels" pouvaient devenir des terrains à bâtir à vocation industrielle dans la mesure où ils remplissaient les critères objectifs (terrain équipé...). Ici, la loi et le décret restent silencieux à l'égard de cette exigence, d'autant, que la définition du remembrement ne s'applique pas, les S.A.F.E.R. n'étant pas localisées dans les zones productrices de terrains à bâtir (Z.U, Z.N.A.).

Néanmoins, pour que l'engagement de construire soit efficace, les éléments primaires de la définition générale (constructibilité, équipement) devront être présents. Et si ce droit intervient dans les zones de faible constructibilité (N.B., N.C., N.D.), le critère physique d'équipement n'est cependant pas absolu (cf lotissements de fait en Z.N.B. après les partages successoraux).

En définitive, le droit de préemption de la S.A.F.E.R. donne une définition subjective du terrain à bâtir avec quelques éléments objectifs (exigences de taille pour les parcelles à usage d'habitation, retour à la définition générale pour celles à usage industriel). Mais il s'agit d'une définition à la fois temporaire (ce droit est institué pour 5 ans, sauf prorogation de délai) et subsidaire (face aux mécanismes d'appropriation du sol sus-visés :

(141) Grand Larousse encyclopédique Vol 6 p.138.

(142) R.M.àQ.E. J.O.A.N.01/08/1964 p.2580; J.C.P.(N)1964 IV 3764.7

droits de préemption de la Z.I.F. (ou D.P.U.), de la Z.A.D., des périmètres sensibles (ou espaces naturels sensibles), expropriation pour cause d'utilité publique) ce droit s'éclipse (art.7 L.08/08/1962 introduit par ordonnance n°67-824 du 23/09/1967). Toutefois seule la déclaration d'utilité publique de l'article L.11-1 et suivants C.Exprop. et non celle de l'article 1042 C.G.I. est capable de le tenir en échec (143.)

Ce droit sera également primé par celui du Preneur qui, en maintenant ce dernier pour exploiter, donne par incidence une définition du terrain à bâtir.

2° - Le droit de préemption du Preneur -

Il n'existe pas ici à proprement parler de définition du terrain à bâtir, ou du moins, cela ne constitue pas une exception à l'article L.412-1 C.Rural. La doctrine et la jurisprudence sont donc parties de l'article L.411-32 du même code (144) qui permet au propriétaire de résilier, à tout moment, le bail des parcelles "dont la destination agricole peut être changée en application des dispositions d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé. Dans ce dernier cas, la résiliation n'est possible que dans les zones urbaines définies par le P.O.S."

Le statut du fermage cesse donc de s'appliquer aux terrains qui, entrent, en vertu d'un P.U. ou d'un P.O.S. en zone urbaine et sont destinés tôt ou tard, à perdre leur vocation originaire. Et à la différence du droit de préemption de la S.A.F.E.R., le terrain à bâtir ne se localiserait que dans les zones urbaines (v. supra p.130) puisque ni les textes, ni la jurisprudence ne citent les zones d'urbanisation future (Z.N.A.).

Pourtant, l'exercice du droit de préemption du preneur d'un fonds rural intégré dans un P.U. constituerait un frein au changement de destination de la zone dans laquelle se trouve ledit fonds (145).

Mais une fois réunies les conditions de l'article 844 al2 ancien, le preneur ne pouvait revendiquer ce droit, lors de la vente de terrains destinés à la construction avec engagement de l'acquéreur de construire dans les 4 ans, puisqu'il n'aurait pu exploiter pendant 9 ans (146).

(143) HERAIL L'évolution récente du D.P. de la SAFER J.C.P.(N)1979 I p.69 n°37 - CRIDON Bordeaux D.P. du Preneur et de la SAFER p.81 - J.P.MOREAU Chr.Bx Ruraux J.C.P.(N)1981 Prat. 8016 n°4: "les auteurs ont étendu à la SAFER la sol. que la jurisprudence avait appliqué au D.P. du preneur" (C.A.DOUAI 28/11/1979 J.C.P.(N)1981 Prat.8016 n°4 p.451)

(144) en ce sens BOULARAN Préemption du Preneur Champ d'application JuriscI. Not.Form.E.1 1982 p.5 - MORIN & VION Rec.Sol d'exams prof. t1 ed.Defrénois 1981 Thème n°49 p.609

(145) C.A.PARIS 20/12/1966 G.P.1967 I 126 concl.AGNES; D.S.1967,737 n.DELACROIX; Rep.Not.Def. 1968 art.29046 n.C.BOSQUET

(146) Cass.Soc.07/12/1967 BuII IV n°770; G.P.1968 I 155. Rep.Not.Def.1968 art.29128 n.C.BOSQUET

Cependant pour caractériser la notion de terrain à bâtir, la jurisprudence (147) ajoute au critère de localisation (Z.U.) une double condition subjective (v.infra Titre 2 Chap. 1): la résiliation du bail par le propriétaire et l'engagement de construire de l'acquéreur dans les 4 ans.

Par conséquent, ce droit de préemption du terrain à bâtir a une définition à la fois non autonome et subsidaire. Il s'incline en effet devant celui des collectivités publiques, des établissements publics et de l'Etat (art.L.412-4 al.2). De plus, l'expropriation, même en cas de cession amiable (148), le tient en échec si la déclaration d'utilité publique résulte des articles L.11-1 et suivants C.Exprop. et non de l'article 1042 C.G.I. (qui n'en fait qu'une simple exonération fiscale)(149).

Ainsi, pour des biens situés dans une zone susceptible à plus ou moins long terme, d'un changement d'affectation, les mécanismes ruraux sont-ils rejetés au profit de ceux du droit foncier qui, malgré quelques "intentions" de l'administration, donnent une définition objective du terrain à bâtir (v.supra Section I).

Mais que se passe-t-il pour la résiliation de bail pour cause d'urbanisme à laquelle le droit de préemption du preneur se rattache ? (B)

B - LA NOTION DE TERRAIN A BATIR DANS LE DROIT DE RESILIATION DU BAIL -

Dans cette hypothèse, on examinera les cas de résiliation (1°) et la mise en oeuvre de cette résiliation (2°) en ne nous attachant qu'à ses éléments objectifs (v.infra Titre 2 Chap.1 l'aspect subjectif).

1° - Les cas de résiliation -

La résiliation du bail peut être de droit ou soumise à autorisation, car l'article ~~L.411-32~~ relatif à l'urbanisation de terres affermées, envisage dans son alinéa 1er, depuis la loi du 30 décembre 1967, une résiliation ad nutum (150) : "le propriétaire peut, à tout moment résilier le bail"(151) contrairement à la loi du 30 décembre 1963 où la "résiliation pouvait

(147) Civ.3ème 06/02/1964 POLLET J.C.P.(G)1974 IV p.104; G.P.1974,2,626 et chr.LACHAUD G.P. 1974,2,doct.712 - Civ.3ème 10/06/1975 Bull.Civ.III n°195 p.151.

(148) Soc.07/05/1951 Rev.Fermages 1951,387 - Civ.3ème 04/06/1980 epx CAPELLANO Bull.Civ.III n°112; D.S.1981 I.R. p.38

(149) C.A.DOUI 28/11/1979 J.C.P.(N)1981 Prat.8016 n.MOREAU : sol.contraire par C.A.DIJON 20/12/1974 J.C.P.(N)1976 Prat.6352 p.312; sol.définitive Civ.3ème 14/12/1981 Bull.Civ.III n°212 p.154

(150) SAVATIER Les baux ruraux ed Dalloz/defrénois 1973 p.163 et suiv.

(151) rédaction conservée par L.n°75-632 du 15/07/1975 et D.n°83-212 du 16/03/1983 portant révision du C.Rural ds ses dispositions législatives relatives aux baux ruraux ss l'art.L.411-32

être demandée à tout moment."

Le propriétaire peut donc librement expulser le fermier quand le bail porte sur des parcelles "dont la destination agricole peut être changée en application d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé"(152) paralysant ainsi le droit de préemption du preneur (153). Toutefois, ni l'obtention du permis de construire, ni sa demande ne sont exigées (154).

Néanmoins, cette résiliation ne sera possible que dans les zones urbaines définies par un P.O.S. (v.supra p.134)(urbanisation immédiate ou à court terme)(155), mais ni dans les zones d'urbanisation future (Z.N.A.), ni dans toute autre zone naturelle (NB,NCet ND)(156).

A la différence des droits de préemption de certaines collectivités locales qui s'appliquent aussi bien en Z.U. qu'en zone d'urbanisation future (Z.A.D et D.P.U.), cette procédure définit strictement le terrain à bâtir, du moins sur le plan objectif, parce qu'elle constitue une exception au maintien du preneur sur les terres louées. D'où, en l'absence de zones urbaines définies par le P.O.S. ou en l'absence d'un P.U. ou d'un P.O.S.(a12), elle ne s'exercera, à tout moment, qu'avec l'autorisation du préfet (ou commissaire de la république) donnée après avis de la commission consultative des baux ruraux.

Selon le Doyen SAVATIER (précité p.135), la loi ne paraît pas imposer l'intervention du preneur dans cette phase administrative. Or, pratiquement, la commission exigera son audition avant de donner son avis. D'autant que cette autorisation est impérativement exigée pour délivrer la congé (157).

2° - La mise en oeuvre de la résiliation du bail -

Avant d'examiner l'influence de la procédure proprement dite (a) et de la sauvegarde des droits du preneur (b) sur la notion de terrain à bâtir, on notera que les dispositions de l'article ~~L.411.23~~ sont également invoquées comme motifs de non-renouvellement de la location (158), si un P.O.S. a été rendu public ou approuvé à la date de notification du congé (art.

(152)Civ.14/11/1968 Rep.Not.Def.1969 art.29339

(153)PARIS 20/12/1966 cité supra réf.n°145

(154)T.P.B.R. SCEAUX 28/04/1966 G.P. Tables 1966

(155)M.BIZET J.O.A.N. 11/04/1975 p.1507

(156)P.GALAN Les effets du P.O.S. après la décentralisation J.C.P.(N)1985 doct.p.1-12 et sp.p.7

(157)Civ.3ème 01/02/1983 consorts LAREUR/epx.BILCOT J.C.P.(N)1983 chr.MOREAU II p.232 n°19 : cond de l'art.830-1 non réunies car au moment de la délivrance du congé, P.O.S. non encore rendu public et bailleurs non titulaires de l'autorisation prévue par la loi.

(158)Civ.3ème 09/11/1977 J.C.P.(N)1978 Prat.6917 p.354

844 C.Rural ou L.411-57)(159).

a - La procédure de l'article 830-1 al3 - (ou L.411-32 C.Rural)

La résiliation est notifiée au preneur par acte d'huissier de justice avec une double particularité :

- d'une part, elle contient l'engagement du propriétaire à changer ou faire changer la destination des parcelles dans le respect des dispositions du P.U. ou du P.O.S., s'il en existe, au cours des 3 années suivant la résiliation;

- d'autre part, elle constitue le point de départ du délai de 1 an au terme duquel la résiliation prend effet; jouant peut-être le rôle d'une "date de référence" comme en matière d'expropriation et de droit de préemption.

Certes, à l'égard du terrain à bâtir, l'engagement du propriétaire relève du subjectivisme, mais il est limité par les dispositions du P.U. ou du P.O.S. comme en témoigne l'article 830-1 ("dans le respect des dispositions") qui renvoie à la définition générale des documents d'urbanisme locaux, avec toutefois un terrain nécessairement localisé en zone urbaine.

Quant à "la date de référence", à quel moment faut-il se placer pour qualifier la parcelle de terrain à bâtir ? Selon la Cour de cassation (160), les conditions d'application de l'article L.411-32 s'apprécient au jour de la notification elle-même et non à sa date d'effet. Il importe peu que "les caractéristiques de ces parcelles rendent improbable l'opération projetée par le propriétaire" (161).

Les parcelles doivent remplir ces conditions à un moment donné sans exiger toutefois une certaine pérennité des caractéristiques légales du terrain à bâtir, à la différence de la date de référence de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou des droits de préemption. En outre, les faits de la décision du 29 Novembre 1983 semblent entériner cette solution.

Il existait bien un plan d'urbanisme lors de la notification de la résiliation. Mais un an plus tard, soit à sa prise d'effet, le plan n'était plus en vigueur et n'avait pas été remplacé. Donc pour le preneur, la bailleuse ne remplissait plus les conditions de l'article L.411-32 aller C.Rural (comme pour la reprise aux fins d'exploitation agricole où le juge

(159) en ce sens R.M. à Q.E. J.O. SEN 26/09/1985 p.1798; Rep. Not. Def. 1986 I art. 33681: pas de non-renouvellement si terrain classé en Z.N.C.. et en l'absence de P.O.S., construction autorisée que sur demande motivée du conseil municipal justifiée par intérêt de la commune (L.111-1-2)
 (160) Civ. 3ème 29/11/1983 ELDEN c/dame TENDEL Vve MOUTOT J.C.P.(N)1984 II chr.MOREAU n°18 p. 217 reprenant le principe déjà en germe dans plusieurs décisions antérieures (cf réf.n°161)
 (161) Cass. 24/03/1981 Rev. Loyers et Fermages 1981 p.307 obs.VIATTE. J.C.P.(G) 1981 IV 205 Bull. Civ. III n°68 p.50

doit se placer à la date pour laquelle le congé a été donné). La cour de cassation a rejeté ces prétentions (162) et Monsieur MOREAU en a tiré trois conclusions principales :

° pour conserver la jouissance du bien loué, le preneur ne peut pas soutenir que les conditions légales de la résiliation (donc du terrain à bâtir) ont disparu depuis le jour de la notification (arrêt du 29 Novembre 1983);

° en corollaire, le propriétaire qui use régulièrement de ce droit, ne peut, sans l'accord du preneur, faire marche arrière en invoquant une situation administrative nouvelle (163);

° enfin, l'article L.411-32 n'est pas applicable, si, au moment de la notification, il n'existe pas de P.U. ou de P.O.S. rendu public ou approuvé. La règle s'impose également en cas de refus de renouvellement pour cause d'urbanisme (164).

Le juge se contente, au jour de la notification, de constater l'existence d'un P.U. ou d'un P.O.S. rendu public ou approuvé; sans avoir à rechercher si le changement de destination des parcelles est effectivement réalisable ou tenir compte des modifications affectant les documents d'urbanisme. La notion de terrain à bâtir prendrait alors un aspect objectif (zone urbaine équipée ou susceptible de l'être), sans oublier, toutefois, le subjectivisme du propriétaire avec lequel il entre en conflit.

En effet, s'il ne peut tenir son engagement, il risque d'être condamné à des dommages-intérêts au profit du preneur évincé (165). Si, avant le départ du preneur, un nouveau plan est approuvé, empêchant le changement d'affectation, un auteur en a déduit que la résiliation serait privée de tout fondement (supériorité du subjectivisme) et ne pourrait être imposée au fermier (166), bien que l'arrêt du 29 Novembre 1983 préconise la supériorité du critère objectif.

Voyons ensuite le second point de ce mécanisme.

b - La sauvegarde des droits du Preneur -

La protection des droits du preneur (art.830-1 al.4 et 5 ou art.L.411-32) apporte quelques précisions à la "notion rurale" du terrain à bâtir.

(162) même sol ds T.P.B.R.ARLLES 14/05/1969 Ann.Loyers 1969 p.1163

(163) Civ.3ème 23/05/1975 Bull.Civ.III n°175 p.135; J.C.P.1975 II 18205 P.OURLIAC & M. de JUGLART

(164) Civ.3ème 09/11/1977 Bull.Civ.III n°282 p.292 - 01/02/1983 J.C.P.(N)1983 II p.232 n°19 obs.MOREAU: se placer à la date de la délivrance du congé pour vérification.

(165) J.F.LE PETIT Rev.Loyers et Fermages 1984 p.128

(166) J.VIATTE La résiliation pour changement de destination agricole du bien loué, Rev. Loyers et Fermages 1981 p.5 sp.p.9

Parce que l'alinéa 4 permet au preneur d'exiger la résiliation sur la totalité du bien loué, quand l'équilibre économique de son exploitation est gravement compromis, il faudra ventiler entre les terrains à bâtir et les terrains restant à vocation agricole, par référence aux documents d'urbanisme (définition objective).

Or, bien que le droit rural fasse allusion à la définition urbaine du terrain à bâtir, il préfère en donner une définition autonome. Le preneur reçoit donc une indemnité pour perte de jouissance comme en matière d'expropriation (a15) couvrant "l'intégralité du préjudice matériel, direct et certain" inhérent à la résiliation. Mais il ne s'agit que d'une évaluation de terrain agricole dont l'affectation va être changée et non celle d'un terrain à bâtir.

La qualification de ce dernier ressort de la seconde étape de la procédure (l'engagement de construire) qui, cette fois, relève du subjectivisme. Néanmoins, pour qualifier le terrain à bâtir, s'appliquent les règles de l'expropriation lorsque les biens sont compris dans une Z.A.D. et que la résiliation est prononcée, parce que le propriétaire sollicite l'acquisition de son bien (art.L.212-3 aller C.Urb) ou que le bénéficiaire du droit de préemption notifie sa décision de l'exercer.

CONCLUSION DE LA SECTION II -

En achevant ce Chapitre II (donc le Titre I), nous constatons que les mécanismes issus de la double utilisation des sols (droit foncier/droit rural) ne donnent pas exactement une nouvelle définition du terrain à bâtir, sauf peut être la seconde série de mécanismes ruraux (v.supra §2) mettant en lumière le subjectivisme de la notion par le biais de l'engagement du propriétaire ou de l'acquéreur à construire.

Mis à part cet élément, les caractéristiques objectives issues de ces procédures complètent les éléments du terrain à bâtir dégagés dans le chapitre précédent. En effet, un terrain doit être équipé de voies et réseaux divers ou du moins être situé à (leur) proximité (cf expropriation pour cause d'utilité publique). Par ailleurs, la zone constructible correspond tantôt à une zone urbaine seule, tantôt à une zone urbaine et une zone d'urbanisation future; le tout sous des vocables différents (notamment en droit rural : "périmètre d'agglomération").

mération", "à proximité d'agglomération", "zones urbaines" quoique depuis la loi d'aménagement foncier rural du 31 Décembre 1985 certains mécanismes fassent directement référence aux caractéristiques de l'article L.13-15 C.Exprop.)(167).

Cependant, le remembrement-aménagement et le droit de préemption de la S.A.F.E.R. vont plus loin dans la définition primaire du terrain à bâtir car non seulement la parcelle devra comporter des équipements suffisants et accessibles, non seulement elle devra se localiser dans une zone constructible, encore faudra-t-elle qu'elle réponde aux exigences de taille pour être habilitée à recevoir une construction : ce qui ne saurait être le cas pour une parcelle trop exigüe, irrégulière, ou qui, selon la législation de la S.A.F.E.R., dépasserait un certain seuil.

En outre, le critère temps était déjà apparu dans la définition du terrain à bâtir (cf permis de démolir) puisque ce qualificatif s'appliquait brièvement à une parcelle entre deux opérations d'urbanisme très distinctes. Ici, ce critère est synonyme de durée. Le terrain doit comporter les éléments objectifs de cette notion depuis un certain temps et les conserver.

TERRAIN A BATIR

Définition Primaire :

- * terrain d'une certaine taille
- * desservi par des V.R.D. le plus proche possible
- * dans une zone constructible (anciennement périmètre d'agglomération ou à proximité)
- * depuis un certain temps (date de référence)

Définition Secondaire :

- * dont l'emplacement de la construction doit respecter les règles d'urbanisme de base et les règles spéciales.

(167)M.BELLIOT Un recensement des T.A.B. Etudes Foncières n°24 sept.1984 p.34 et suiv. :une étude récente effectuée dans les départ des Yvelines confirme cette localisation des T.A.B. dans les ZU et ZNA. En effet, 3 éd. du tableau de bord foncier en déc.1981,Janv.1983 et mai 1984 ont été effectuées pour le départ. Cet inventaire foncier communal rescence et localise près de 4 000 ha non construits où peuvent être lancées des op. d'amenag. d'une certaine taille (min.1ha).Ces 4 000 ha se répartissent comme suit : 1 100 ha ds zones équipées U, 700 ha ds Z.NA. à règlement alternatif, 1800 ha dans celles à règlement strict et 400ha ds Z.A.C. v.égal le registre institué dans les zones de préemption (art.L.213-12 ZAD et DPU; art.L.142-9 espaces naturels sensibles) par la loi du 18/07/1985.

TITRE II : L'INFLEXION DE L'OBJECTIVITE DE LA NOTION PAR LA PENETRATION DES

MOBILES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

+++++

Les éléments objectifs de la notion de terrain à bâtir dégagés dans le Titre I subissent une certaine inflexion en raison des intérêts contradictoires mis en présence, à savoir :

° ceux des particuliers tendant à faire basculer le terrain dans cette catégorie pour en tirer le meilleur profit. Néanmoins, M.RAYNAUD (1) distingue les occupants de la terre (non spéculateurs) de ceux qui l'ont acquise en vue d'un placement (spéculateurs).

° ceux des pouvoirs publics dont la politique foncière vise à plus ou moins long terme à contrecarrer cette spéculation barrant la route à l'habitat aux couches de population les plus défavorisées par un accroissement considérable du prix de revient final de la construction, dû à la valeur du terrain (2).

Cette notion semble alors axée sur le problème de la spéculation foncière causée par la rareté des terrains et si souvent dénoncée par les auteurs (3) et le législateur (4).

En définitive, la définition du terrain à bâtir réunit à la fois des éléments objectifs et des éléments subjectifs, allant vers une notion unitaire si on l'appréhende globa-

(1) M.RAYNAUD Quelques évidences sur le problème foncier Etudes Foncières n°25 dec.1984 p.10

(2) J.P. GILLI Redéfinir le droit de propriété Centre de Recherches d'Urbanisme (C.R.U.) 1975 p.31 et suiv.

(3) v.entre autres Ph. MARINI & B.REMOND Spéculation et Politique Foncières Collect.Admi. Nouvelle ed.Berger et Levrault 1976 p.2 à 4 - H.PERINET-MARQUET Le droit de construire Thèse Poitiers 1979 p.11 et suiv.

(4) notamment exposé des motifs du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière déposé par M.GALEY, alors M. de l'Equip., à l'A.N. (2ème sess.ord.1974-1975 projet de loi n°1588 p.2) :

"Un motif essentiel d'insatisfaction résulte de l'évolution même des villes où les mécanismes du marché foncier créent de graves déséquilibres. L'augmentation de la charge foncière qui est relativement plus rapide que celle du coût de la construction, engendre un processus néfaste sur le plan urbain comme sur le plan social. Plus le sol est cher et plus il paraît justifié d'y construire beaucoup pour réduire la part de la marge financière dans la construction. La règle d'urbanisme est ainsi mise en échec par des impératifs d'ordre financier. L'habitat social et les activités les moins rentables sont exclus des centres urbains en cours de densification. Les espaces libres privés tendent à disparaître. Les équipements publics ne trouvent plus de place où s'installer, la restauration des logements anciens, qui pourraient être un facteur d'équilibre social, est rendue plus difficile dans le climat d'incertitude que crée le profit escompté d'une démolition suivie d'une reconstruction (...)

Un second motif d'inquiétude a trait à l'évolution du milieu naturel. Un développement désordonné de l'urbanisme risque en effet de compromettre le maintien des zones naturelles qui entourent les villes ou de celles qui sont situées en bordure du littoral."

bablement et non par matière examinée (5). Peu importe le moment où apparaissent ces différents éléments : dans l'expropriation, le subjectivisme naît avec la déclaration d'utilité publique, puis fait place à l'objectivisme dans la qualification de la parcelle et enfin réapparaît lors de son évaluation.

De plus, dans les éléments subjectifs, interviennent des considérations divergentes dues à la diversité des sources de "subjectivismes"* (propriétaires, autorités administratives, voire même le juge en cas de litige ou de contrôle de légalité).

D'où la nécessité de déterminer ces éléments d'inflexion de l'objectivité de la notion de terrain à bâtir, en reprenant les mécanismes du Titre I, c'est-à-dire :

- l'inflexion dans l'élaboration des instruments d'aménagement (Chap 1) (Planification et utilisation des sols) ;
- l'inflexion dans l'application de ces instruments juridiques (Chap 2) (Renseignements et autorisations de construire).

Toutefois, la définition du terrain à bâtir ne se conçoit pas sans la notion de constructibilité (v.supra p.7). Les limites apportées au droit de construire par certains mécanismes (Chap 3) (Servitudes et Réserves Foncières) vont donc ajouter à cette inflexion de l'objectivité.

(5)R.SAINT-ALARY Entretien à Paris le Vendredi 31 Mai 1985.

* N.B. le subjectivisme correspond aux motivations extérieures qui modifient les critères objectifs du terrain à bâtir. Il aboutit à l'inflexion de l'objectivité de ladite notion. D'où l'utilisation de ce vocable dans le texte pour plus de commodité de lecture.