

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1965.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à donner un droit de préemption en matière de mutations immobilières aux collectivités locales pour leurs programmes sociaux de construction de logements.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Camille VALLIN, Louis TALAMONI, Georges MARRANE, Adolphe DUTOIT, Jean BARDOL, Raymond BOSSUS, Léon DAVID, Louis NAMY et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2).

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

---

(1) Ce groupe est composé de : MM. Jean Bardol, Raymond Bossus, Georges Cogniot, Léon David, Mme Renée Dervaux, MM. Jacques Duclos, Adolphe Dutoit, Raymond Guyot, Georges Marrane, Louis Namy, Louis Talamoni, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Camille Vallin.

(2) Apparenté : M. le Général Ernest Petit.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise du logement est un des problèmes cruciaux, à la fois pour le pays tout entier, parmi les tâches à accomplir pour assurer un développement économique et social équilibré, et quotidiennement pour la plupart des familles françaises, au rang des difficultés qu'elles ont à surmonter pour vivre dans des conditions convenables.

Loin de s'améliorer au fil des années, la situation s'aggrave. Le nombre des familles sans logement, hébergées à titre précaire en hôtel meublé, chez des parents ou des amis, vivant dans des pièces surpeuplées et vétustes ou ayant à payer des loyers prohibitifs par rapport à leurs ressources est sans cesse croissant.

Le jeunes couples particulièrement voient leur avenir bouché par la difficulté de trouver un logement. Les conséquences de l'évolution de la natalité depuis 1945 vont dans les prochaines années rendre plus aigu ce problème pour la jeunesse. Les familles nombreuses, les personnes âgées sont également parmi les plus touchées.

Or, depuis 1958, l'orientation donnée à la politique du Gouvernement en la matière tend à freiner la construction de logements à caractère social, le secteur des H. L. M. étant particulièrement visé par des mesures successives, financières notamment, qui lui imposent des sujétions et des charges rendant difficile le lancement de programmes de construction et obligeant à une hausse considérable des loyers.

L'Etat favorise la construction à caractère spéculatif de logements de très haut prix ou à loyers chers ; c'est la doctrine de la rentabilité que l'on veut assurer aux capitaux privés qui s'investissent dans la construction. Mais ces logements sont inaccessibles à l'immense majorité des familles mal logées, qui sont des familles de travailleurs à revenus modestes.

En revanche, le Gouvernement s'efforce (notamment en « débudgétisant » les crédits pour les H. L. M., etc...) de ne plus assurer du tout l'aide déjà insuffisante qu'il doit apporter aux communes pour la construction de logements à caractère social.

De plus, particulièrement dans la région parisienne et dans les grandes villes de province, la rareté et la cherté des terrains à bâtir créent un obstacle toujours plus difficile à surmonter par les communes décidées à réaliser un programme de logements à caractère social.

Dans ces régions déjà urbanisées et où la crise du logement est la plus sévère, la spéculation foncière à laquelle participent les banques et de grosses sociétés capitalistes fait que la question des terrains est devenue une question primordiale pour qui veut construire.

Une politique foncière appropriée est donc la condition d'un urbanisme d'envergure dont la nécessité et l'urgence ne sont plus à démontrer.

Or, le régime de la propriété, les difficultés administratives de l'expropriation, les plus-values immobilières et commerciales et la spéculation foncière qu'elles permettent, rendent actuellement presque impossible toute politique foncière conséquente et toute urbanisation rationnelle.

La construction de 500.000 logements par an et les mesures d'urbanisme (voiries et réseaux divers) qui y correspondent nécessiteraient de 12.000 à 15.000 hectares chaque année, soit 150.000 hectares en 10 ans.

En se basant sur 12.000 hectares par an, la somme annuelle à prévoir pour les achats de terrains est de 2 à 3 milliards de francs. Les collectivités locales, seules capables d'entreprendre ces réalisations d'urbanisme d'intérêt général, si l'on néglige quelques opérations de prestige, ne peuvent dans ces conditions effectuer des achats importants de terrains, leurs crédits étant insuffisants.

Un chiffre est éloquent. Dans la construction de type H. L. M. de la banlieue parisienne, le prix du terrain entre pour 5 à 20 % dans le prix de revient d'un appartement, alors que pour certaines constructions privées il atteint les deux tiers du prix de l'immeuble dont le coût est d'ailleurs bien plus élevé que celui des H. L. M.

L'Office d'H. L. M. de Paris indique qu'en 1949, un logement de trois pièces (50 mètres carrés) dans un H. L. M. coûtait 20.000 francs dont 17.700 pour la construction et le reste pour le terrain qui représentait un peu plus de 10 % du prix total.

En 1959, le même logement coûtait 51.500 francs qui se répartissaient en : 29.000 francs pour la construction et 20.500 francs pour le terrain, le prix du terrain approchait alors le prix de construction.

On évalue à 21 % la hausse moyenne annuelle du prix des terrains à Paris entre 1950 et 1965.

Pour la banlieue, les estimations officielles indiquent un taux annuel de croissance des prix de 23 % entre 1954 et 1962, légèrement supérieur à celui de Paris.

A partir des résultats d'une enquête faite par la Fédération nationale des constructeurs promoteurs, qui donne le prix du terrain au 1<sup>er</sup> janvier 1962 et au 1<sup>er</sup> janvier 1965, on obtient le total énorme de 45,45 milliards de francs 1965 pour l'ensemble des plus-values sur terrains privés ayant fait l'objet de transactions entre les deux dates. A s'en tenir à ces seules données, inférieures à la réalité (valorisation des terrains non vendus, prix de vente réels supérieurs aux prix déclarés, exclusion de communes urbaines du champ de l'enquête), les 45,45 milliards de plus-values foncières entre 1962 et 1965 représentent 15,15 milliards de plus-values annuelles, soit 8 % de la masse des salaires distribués en 1965. Chaque année, les plus-values foncières ont rapporté aux seuls propriétaires de la région parisienne une somme double du budget de l'Education Nationale.

L'enquête de la F. N. C. P. révèle que la montée des prix a été aussi forte dans les villes de province que dans la région parisienne ; l'estimation des plus-values foncières en province conduirait à des taux extrêmement élevés.

Selon les chiffres mêmes de la Commission des Finances, les plus-values foncières atteignent 500 % dans l'Ouest, l'Est, le Nord et le Centre, 700 à 800 % dans le Sud-Ouest et jusqu'à 1.200 % à Paris et sur la Côte d'Azur.

Les mesures déjà édictées sont, pour l'essentiel, inopérantes ou inappliquées car le financement des opérations n'est pas prévu. Toutes les mesures votées ou décrétées depuis six ans : Zone à urbaniser en priorité ; Zone d'aménagement différé ; Droit de préemption de la loi du 26 juillet 1962 modifiée ; Taxe sur la plus-value foncière ; Bail à la construction ; Redevance d'équipement,

sont demeurées et demeurent inefficaces. Elles ne jugulent pas la spéculation, celle-ci tournant facilement à son avantage certaines dispositions destinées, affirmait-on, à la combattre.

En particulier, la création des zones à urbaniser en priorité (Z. U. P.) et des zones d'aménagement différée (Z. A. D.) n'a pas résolu le problème de la construction sociale pour les collectivités locales.

En effet, il ne suffit pas de créer de telles zones ; il faut, une fois qu'elles sont créées, décider de bâtir.

Pour décider de bâtir, il faut des crédits.

Leur volume s'apprécie en fonction des prix que la loi du marché, telle qu'elle joue actuellement, ne met pas à la portée des capacités financières des collectivités locales.

Les dispositions de la loi du 26 juillet 1962 modifiée créant un droit de préemption au profit des collectivités publiques et des organismes recevant d'elles délégation sont actuellement sans aucune efficacité.

En effet, la loi limite à quatre ans, avec une possibilité de prolongation de deux ans, la durée du droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et à deux ans la durée du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé, et ce à partir de certaines formalités postérieures à la création desdites zones.

Si, dans les délais ainsi fixés, les collectivités locales intéressées n'obtiennent pas les crédits nécessaires à l'exercice du droit de préemption et aux mises en œuvre qu'il permet, non seulement les collectivités locales sont privées, pour l'avenir, de tout droit de préemption, mais encore, si la tendance actuelle se poursuit, la spéculation sur le prix des terrains s'étendra et rendra encore beaucoup plus problématique la création même de nouvelles zones à urbaniser en priorité ou de zones d'aménagement différé.

C'est pourquoi, il semble d'ores et déjà indispensable de prévoir la possibilité d'un exercice du droit de préemption bien au-delà des zones à urbaniser en priorité et des zones d'aménagement différé.

La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 avait été conçue pour un domaine d'application s'étendant à tous les secteurs où le problème de l'habitation devait trouver des solutions hors de celles qui étaient jusqu'ici préconisées par le droit commun.

Ce champ d'application de la loi de 1948 a été, depuis, considérablement réduit.

Là réside d'ailleurs une des raisons de l'extension de la spéculation foncière que nous connaissons aujourd'hui.

Dans ces conditions, il a paru utile, dans la présente proposition de loi, de fixer le droit de préemption des collectivités locales dans un esprit analogue à celui qui a inspiré les rédacteurs de l'article 1<sup>er</sup> initial de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Le droit de préemption donné aux collectivités locales et à certains organismes visés à l'article 87-1 du Code de l'urbanisme s'exercerait *de plano* sur toutes les aliénations immobilières à Paris et dans un rayon de 50 kilomètres de Paris, dans les villes de plus de 10.000 habitants et dans un rayon de 5 kilomètres de ces villes, et dans les villes où le taux d'accroissement de la population est supérieur à 5 % entre deux recensements.

En cas d'exercice du droit de préemption et à défaut d'accord amiable le prix de cession serait fixé comme en matière d'expropriation.

L'exercice du droit de préemption qu'il est proposé de donner aux collectivités locales ne doit, toutefois, pas léser les propriétaires d'immeubles lorsque ceux-ci ou leur famille les habitent eux-mêmes et se trouveraient obligés de vendre pour pouvoir habiter ailleurs en qualité de locataire ou de propriétaire.

C'est pourquoi, des dispositions spéciales sont prévues par la présente proposition de loi pour ces catégories de propriétaires qui doivent pouvoir retrouver la propriété ou la jouissance de biens identiques à ceux soumis à préemption et, dans le cas de versement d'indemnités compensatrices, être réglés dans des délais normaux.

Urbaniser ou constituer des réserves foncières nécessite, pour permettre la prise de possession des terrains, de payer au juste prix et rapidement les terrains faisant l'objet d'une mesure d'expropriation, de réservation ou de rénovation urbaine. Il faut donc non seulement conférer un droit de préemption permanent aux communes, mais créer un organisme capable de mettre à leur disposition les fonds nécessaires à l'exercice de ce droit.

Cet organisme doit être un établissement public dont la gestion serait confiée à un Conseil d'administration composé en majorité

de représentants des collectivités locales, élus par celles-ci. Nous proposons qu'il soit dénommé Caisse nationale d'aménagement foncier.

Cette Caisse doit être indépendante des organismes habituels de prêts d'équipement aux communes. Mais la participation financière de ces organismes aux ressources de la Caisse que crée la présente loi serait obligatoire. La Caisse pourrait émettre des titres dont l'émission, la gestion et le remboursement ferait l'objet d'un règlement d'administration publique.

Toutefois, les dispositions de l'article 40 de la Constitution de 1958 ne nous permettant pas d'inclure dans notre proposition de loi l'article relatif aux ressources sur fonds publics de la Caisse nationale d'aménagement foncier, nous nous permettons d'en indiquer les dispositions ci-après, étant entendu que la prise en considération de la présente proposition de loi rendrait nécessaire leur remise en vigueur :

« La Caisse nationale d'aménagement foncier bénéficiera :

« 1° D'une dotation en capital fixée annuellement dans le Budget de l'Etat ;

« 2° D'une contribution du Fonds national d'aménagement foncier urbain (F. N. A. F. U.), du Fonds d'équipement économique et social (F. D. E. S.), de l'Agence foncière de la région parisienne. »

Telle est, Mesdames, Messieurs, l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### TITRE I<sup>er</sup>

#### Droit de préemption.

##### Article premier.

A Paris, dans le département de la Seine et dans un rayon de 50 kilomètres de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris ;

— dans les communes d'une population supérieure à 10.000 habitants ou distantes de moins de 5 kilomètres des villes de 10.000 habitants ;

— dans toutes celles où le dernier recensement accuse un accroissement de la population municipale d'au moins 5 % sur le précédent recensement,

l'aliénation des terrains nus ou construits ou de droits réels quelconques est soumise dans des conditions fixées par un règlement d'administration publique, à un droit de préemption au profit des collectivités publiques et des organismes prévus à l'article 78-I du Code de l'urbanisme et de l'habitation, y compris ceux visés par l'article 22 du décret du 19 mai 1959.

##### Art. 2.

A défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé selon les dispositions prévues par la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 modifiée en ses articles 2(4°) à 6.

##### Art. 3.

Les propriétaires d'immeubles servant uniquement à leur habitation dont les biens sont soumis aux obligations de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi et qui auront justifié que l'aliénation projetée de ces immeubles a pour but l'acquisition d'un autre immeuble destiné à leur habitation propre et à celle de leur famille, pourront, à défaut d'accord amiable sur le prix de l'aliénation, obtenir, pour le tout ou pour partie, en compensation de la cession de leurs biens au titulaire du droit de préemption, leur relogement à l'identique dans un immeuble dont la propriété leur serait trans-



férée ou dont la location serait payée par le bénéficiaire du droit de préemption grâce à un capital qui serait constitué dans des conditions qui seront déterminées par décret.

Dix ans après la cession, le propriétaire ou ses ayants cause qui abandonneraient le droit à la location définie au paragraphe précédent pourront, dans des conditions déterminées par décret, se faire attribuer le capital constitué.

#### Art. 4.

L'article 4 de la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 et le décret n° 62-1300 du 7 novembre 1962 sont applicables à l'exercice du droit de préemption créé par la présente loi en toutes leurs dispositions qui ne lui sont pas contraires.

## TITRE II

### **Caisse nationale d'aménagement foncier.**

#### Art. 5.

Il est créé sous forme d'établissement public une Caisse nationale d'aménagement foncier dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

#### Art. 6.

La Caisse nationale sera administrée par un Conseil d'administration dont la majorité des membres sera composée des représentants des collectivités locales. Un décret fixera le nombre et le mode d'élection de ces représentants.

#### Art. 7.

La Caisse nationale émettra des emprunts.

Elle assurera aux collectivités locales des prêts d'une durée minimum de trente ans et à un taux d'intérêt qui ne pourra dépasser 2 %.

#### Art. 8.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions de gestion de la Caisse nationale d'aménagement foncier.