

LES PRINCIPES DE LA RÉGLEMENTATION JURIDIQUE DES TERRAINS D'URBANISME

Ludwik Bar

Les terrains constituent l'élément fondamental du développement des villes et des villages. On les appelle terrains d'urbanisme, parce qu'ils servent à l'urbanification, en permettant d'élever des constructions à usage d'habitation, d'industrie et d'activités tertiaires, d'aménager des réseaux de circulation — rues, places, lignes de chemin de fer —, de satisfaire les besoins de la population dans le domaine de la culture, des sports, de la récréation, etc.

Les problèmes juridiques relatifs aux terrains d'urbanisme étaient autrefois examinés séparément suivant qu'il s'agissait de la ville ou de la campagne. Il n'est plus justifié d'envisager ainsi ces problèmes là où le développement de l'économie nationale et, en particulier, l'industrialisation du pays réduit sinon efface parfois les différences entre la ville et la campagne. Cela est particulièrement visible dans les pays édifiant le socialisme. C'est le cas de la Pologne où l'on observe notamment qu'à la campagne la construction à usage d'habitation se rapproche, du point de vue architectonique et fonctionnel, des maisons peu élevées en ville, que l'on y construit des écoles, des maisons de la culture, des bâtiments du service de santé et administratifs, des bâtiments à usage industriel et commercial des entreprises coopératives et d'État, des stations-service et autres constructions qui ressemblent à ce qui se construit en milieu urbain. Le machinisme agricole et la mécanisation progressive des travaux d'agriculture sont autant des facteurs modifiant l'aspect de la campagne. Dans cette situation, on est fondé de traiter conjointement les problèmes juridiques des terrains d'urbanisme, qu'il s'agisse de ceux du milieu urbain ou rural.

Le régime juridique des terrains d'urbanisme s'est formé au cours des vingt-cinq années écoulées dans des conditions socio-économiques difficiles subissant des modifications essentielles. Nous en signalons quelques-unes, ce qui permettra de mieux comprendre l'origine des régie-

mentations juridiques adoptées. Ce fut d'abord la guerre et l'occupation hitlérienne de 1939, à 1945 qui nous ont légué des villages et des villes détruits pendant les hostilités ou par l'occupant. Les pertes humaines ont dépassé six millions d'individus et de ce fait un grand nombre d'immeubles ont été abandonnés ou délaissés. Le changement des frontières et les déplacements des millions d'hommes ont fait modifier l'aspect des villes et des villages. L'entrée sur la voie de l'édification du socialisme et, partant, le travail entrepris en vue de développement de l'économie nationale, et de l'industrie en particulier, ont créé de nouvelles conditions et exigences en matière de planification et d'exploitation des terrains d'urbanisme. Les besoins en ces terrains ont commencé à croître énormément, en fonction de diverses initiatives entreprises par l'État, les coopératives et les particuliers. D'où la nécessité qui est apparue d'une réglementation juridique nouvelle, conforme aux nouveaux besoins sociaux et correspondant aux conditions changées.

Une fois entreprise, l'édification socialiste, autrement dit la formation des rapports sociaux et économiques socialistes, a posé le problème de la propriété des terrains d'urbanisme, de leur destination et jouissance. Les principes socialistes impliquaient la solution du problème de la propriété de ces terrains par la voie de nationalisation — l'appropriation par l'État de tous les terrains urbains et ruraux. Cependant le législateur polonais n'a pas choisi cette voie radicale, mais des solutions juridiques permettant la transmission progressive de la propriété de ces terrains à l'État. Parmi les motifs qui avaient pu déterminer ce choix mentionnons que, dans les premières années du pouvoir populaire, il y avait des tâches plus importantes et plus urgentes dont l'accomplissement exigeait la concentration des forces et des moyens du jeune État. Les grandes tâches de reconstruction des villes et villages détruits ainsi que d'édification de nouveaux, établissements industriels et de cités avaient la priorité. L'abri et le travail pour les gens qui avaient survécu à l'occupation dans le pays ou qui rentraient des camps de concentration, furent à juste titre reconnus comme les tâches les plus urgentes. La nationalisation générale de tous les terrains d'urbanisme eût exigé la mise sur pied d'un appareil de gestion, ce qui était irréalisable dans les premières années d'après-guerre. On avait tenu compte du fait que l'appropriation par l'État de ces terrains dans les conditions où il était impossible d'en assurer une gestion convenable, eût été socialement moins justifiée que de laisser provisoirement la propriété aux propriétaires antérieures, en instituant des mesures juridiques garantissant au gouvernement la faculté de mener une politique socialiste efficace dans ce domaine et en garantissant un contrôle valable de la destination et de la jouissance de ces terrains conformément au plan de l'édification socialiste. Les mesures

juridiques de contrôle et de gestion ont été choisies de telle manière qu'elles puissent en même temps prévenir et combattre la spéculation illicite. Ces principes étant posés, la nationalisation a porté dans les premières années du pouvoir populaire sur la grande propriété foncière et sur les branches fondamentales de l'industrie. L'État est devenu aussi propriétaire des terrains sis dans la capitale ainsi que de certains autres terrains spécialement déterminés. En principe donc, les propriétaires individuels ont gardé les terrains situés dans les villes et aussi à la campagne à l'exclusion de la grande propriété foncière.

La régime juridique de la propriété de la terre est fondé sur les dispositions de la Constitution de 1952, développées dans le code civil de 1964. D'après l'article 44 de ce code, la propriété et les autres droits patrimoniaux constituent soit biens de l'État, soit biens des organisations coopératives ou des autres organisations du peuple travailleur, soit biens individuels des personnes physiques ou des personnes juridiques qui ne sont pas unités de l'économie socialisée, soit biens personnels des personnes physiques¹.

Le législateur populaire consacre beaucoup d'attention dès le commencement de l'édification socialiste à la réglementation juridique de la planification et de la jouissance des terrains d'urbanisme. Les actes législatifs fondamentaux dans ce domaine permettent de prendre connaissance des solutions juridiques adoptées et de leur rôle dans la politique menée par l'État en vue de satisfaire les besoins du pays en cette matière. Il semble opportun de voir de plus près les solutions fondamentales en matière de planification de la destination des terrains, de transfert de propriété des terrains d'urbanisme à l'État et de réglementation de la jouissance de ces terrains.

La base de la réglementation juridique des terrains d'urbanisme est l'aménagement du territoire. Cette question est régie par le décret du 2 avril 1946 sur l'aménagement planifié du territoire qui représente un tournant dans la réglementation juridique de ce domaine socio-économique¹².

En effet, la promulgation de ce décret avait signifié que les problèmes

¹Loi du 23 avril 1964 — code civil (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, dans la suite: J. des L.], n° 16, texte 93). Précisons que, d'après l'article 132 du code civil, la propriété personnelle est celle des choses destinées à satisfaire les besoins personnels, matériels et culturels du propriétaire et de ses proches, y compris la maison unifamiliale ou le local d'habitation avec les bâtiments d'exploitation nécessaires à leur jouissance, les choses faisant partie de l'installation de l'appartement et du ménage, les véhicules mécaniques. Les principes du code civil ont été exposés par le professeur Jan Wasilkowski dans « Droit Polonais Contemporain », 1965, n° 4, p. 5.

² J. des L. de 1946, n° 16, texte 109.

de la politique et de la gestion en matière de terrains exigeaient une réglementation légale spéciale. Mais cet important acte normatif, élaboré et édicté au début de la formation des principes de la planification économique socialiste, ne pouvait pas prévoir toutes les solutions juridiques qui eussent correspondu aux conditions et aux besoins sociaux pendant longtemps. Il n'en reste pas moins que le principe formulé par ce décret, qu'un terrain ne peut être exploité que conformément au plan, est devenu la base de toutes les réglementations juridiques ultérieures dans le domaine des terrains d'urbanisme. Le régime juridique de ces terrains, établi par ce décret, amendé et complété ensuite, est resté en vigueur pendant quinze ans.

Un nouveau régime fut introduit par la loi du 31 janvier 1961 sur l'aménagement planifié du territoire³, développée dans des dispositions d'application⁴. La loi proclame que la planification de l'aménagement du territoire a pour but: d'assurer le développement régulier des différents territoires du pays, compte tenu de leurs interdépendances et des intérêts nationaux; de fixer les interdépendances correctes entre les emplacements destinés à l'implantation d'industries et de services; de créer des conditions favorisant le développement de la production, la satisfaction polyvalente des besoins de la population et la protection des richesses naturelles et de la biosphère. La planification en question doit fixer pour les différents territoires la destination et le mode d'aménagement des terrains à des buts déterminés. Elle doit être basée sur les plans prospectifs de développement de l'économie nationale, sur les plans économiques nationaux à long terme ainsi que sur les résultats des recherches portant sur les conditions naturelles, démographiques, économiques et sociales d'un territoire donné. Le législateur établit le devoir d'aménagement planifié pour l'ensemble du pays, dans le cadre des plans prospectifs de développement de l'économie nationale et d'élaboration des plans régionaux et locaux, et aussi des plans de réalisation y compris les projets d'investissements dans le domaine du bâtiment. Étant donné le développement économique et social continu ainsi que les changements des conditions et des besoins, la loi prévoit l'élaboration des plans directionnels pour une période plus longue que celle du plan prospectif de

³ J. des L. de 1961, n^o 7, texte 47.

⁴ Les dispositions d'application de la loi sur l'aménagement du territoire, sous forme de règlements et d'arrêtés du Conseil des ministres et d'autres actes normatifs, règlent entre autres la coopération entre les organes de l'administration publique et la population lors de la préparation des plans locaux, l'organisation de la préparation de ces plans, des études physiographiques, des indices d'utilisation des terrains affectés aux investissements, la coordination des activités de planification, en matière de zones de protection et de localisation des constructions.

développement de l'économie nationale, ainsi que des plans prospectifs et des plans d'étape. Parmi les plans susmentionnés une attention particulière mérite le plan local d'aménagement du territoire, appelé plan local. En effet, il sert de base à la prise de décision par les organes de l'administration d'État dans le cas de projets concrets d'investissement. Il convient de faire remarquer que la loi prévoit, en premier lieu, l'élaboration d'un plan local général et, ensuite, d'un plan local spécial d'aménagement du territoire, qui détermine en détail la destination des terrains à des buts particuliers, la délimitation de ces terrains, fixe les règles d'armement et d'aménagement du terrain, précise l'alignement des constructions et leur hauteur tolérée et, s'il y a lieu, les autres conditions et directives dans ce domaine. Les résolutions approuvant un plan local sont publiées dans les publications officielles et une information y relative est insérée dans les journaux locaux. Il convient de souligner que l'élaboration du projet de plan est confiée aux urbanistes employés dans les presidiums des conseils du peuple. Le projet fait l'objet d'une discussion avec les représentants des organismes locaux de l'économie socialisée, des organisations sociales et professionnelles, des associations et avec des particuliers qui se présentent. Pour permettre aux habitants de prendre connaissance du projet et de présenter leurs remarques et propositions, le projet est exposé au public dans des locaux publics. Le conseil du peuple local émet son opinion sur le projet et finalement le plan est approuvé par le présidium du conseil du peuple d'arrondissement pour devenir, après publication, l'acte juridique obligatoire de caractère général.

Il est à remarquer que les questions d'aménagement du territoire relèvent de la compétence des conseils du peuple et de leurs organes. L'organe supérieur de l'administration publique en cette matière fut d'abord le Comité pour les questions de Construction, d'Urbanisme et d'Architecture, remplacé ensuite par le ministre de la Construction et de l'Industrie des matériaux de construction. En 1972 a été créé le ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement, qui est désormais compétent en matière d'aménagement du territoire.

Le plan d'aménagement du territoire peut remplir le rôle qui lui est assigné si les planificateurs sont conscients que les conditions requises existent et continueront à exister de l'affectation du terrain aux buts fixés par le plan local et que son utilisation sera conforme au plan. D'autre part, le plan peut jouer le rôle décisif d'instrument juridique de satisfaction des besoins sociaux en ce qui concerne les terrains d'urbanisme, à condition que l'intérêt social ait la priorité aussi bien lors de l'élaboration que de la réalisation du plan. Cette priorité se traduit ayant tout par la faculté juridique d'appropriation par l'État des terrains d'urbanisme indispensables à la réalisation des objectifs prévus par le plan. Il faut

aussi voir le rôle peu négligeable des dispositions juridiques permettant à l'État de réserver des terrains pour la construction d'habitations coopératives et des maisons familiales dont le développement est conforme à l'intérêt social.

La propriété d'État des terrains d'urbanisme s'est réalisée en Pologne au moyen de divers procédés déterminés par des dispositions légales spéciales ou bien prévus par les dispositions générales, en particulier par le code civil. Parmi les procédés spéciaux de transfert à l'État de la propriété des terrains d'urbanisme, nous classons la communalisation des terrains à Varsovie, la création de terrains d'urbanisme, la désignation des terrains à bâtir à la campagne, l'expropriation. S'il s'agit des procédés relevant du code civil nous avons l'achat d'immeuble par l'État, l'échange, la donation faite à l'État, l'acquisition dans les conditions prévues par la loi successorale. Dans nos développements, nous ne nous occuperons que des solutions juridiques originales qui servent d'une manière particulière la mise en oeuvre d'un plan local d'aménagement du territoire. Nous y classons la communalisation des terrains à Varsovie, les terrains d'urbanification et les terrains à bâtir à la campagne ainsi que le droit de préemption et de rachat. En énumérant les divers procédés de transfert à l'État des terrains d'urbanisme — procédés admis et maintenus par le législateur populaire — il nous faut remarquer que ce législateur a choisi la voie d'accroissement progressif de la propriété de l'État, en utilisant les mesures juridiques les plus adéquates aux besoins et aux conditions socio-économiques déterminés.

L'étatisation des terrains sis sur le territoire de la capitale doit être considérée comme la décision la plus radicale. Ce fut l'oeuvre du décret du 26 octobre 1945 sur la propriété et la jouissance des terrains sur le territoire de Varsovie⁵. En vertu de ce décret, les terrains étaient devenus propriété de la ville de Varsovie et en 1950 ils sont devenus propriété de l'État. Cette décision était indispensable si l'on songe que la capitale fut complètement détruite et que des centaines de milliers de ses habitants avaient péri. La reconstruction de la ville n'était possible que par les efforts de toute la nation, or pour cela il fallait instituer des conditions juridiques permettant de disposer rapidement des terrains et de garantir leur utilisation convenable dans l'intérêt social. Le législateur a laissé aux propriétaires la propriété des bâtiments situés sur les terrains étatisés et leur a attribué le droit de bail perpétuel du fonds ou le droit de construire contre une taxe symbolique. Dans des cas déterminés, on a prévu le droit de bail perpétuel ou le droit de construire sur un autre

⁵ J. des L. de 1945., n° 50, texte 279.

fonds à titre de récompense. Dans les dispositions d'application ⁶, il a été établi que le bail perpétuel pouvait porter, entre autres, sur une parcelle sous une maison familiale ou une petite maison d'habitation, un terrain à bâtir destiné à la construction d'une maison familiale, une parcelle sous un bâtiment destiné à un atelier artisanal ou à une exploitation agricole, horticole ou maraîchère. Signalons que le bail perpétuel n'était possible que si le plan local ne prévoyait pas une autre destination de ces terrains.

La solution adoptée à Varsovie ne le fut dans aucune autre ville. Le cas échéant, pour obtenir à des buts d'investissement des terrains n'appartenant pas à l'État, on utilisait pendant des années les institutions civiles d'achat et d'échange ou bien la décision administrative d'expropriation. Cependant l'intensification dans le domaine de la construction et notamment des constructions à usage d'habitation, a fait introduire dans d'autres villes aussi un procédé plus efficace et, pourrait-on dire, plus radical que l'expropriation des propriétaires particuliers.

La loi du 14 juillet 1961 sur la gestion des terrains dans les villes et les cités⁷ a institué des terrains d'urbanisme. En vertu de cette loi, le territoire urbain sur lequel doit être concentrée, conformément au plan d'aménagement du territoire, l'activité d'investissement, peut être reconnu comme un terrain d'urbanisme. Cela se produit en vertu d'un règlement du Conseil des ministres sur proposition du conseil du peuple de voïvodie ou du conseil du peuple d'une ville ayant un statut à part. Sur un terrain d'urbanisme sont transférés à l'État de plein droit, sans indemnité et sans charges, les immeubles constituant la propriété des personnes physiques ou des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie socialisée. La loi prévoit une dérogation au principe de transfert d'immeuble sans indemnité à l'égard d'un groupe déterminé de propriétaires. En effet, les terrains étatisés sont donnés à bail perpétuel et les bâtiments continuent à appartenir en toute propriété aux propriétaires des maisons familiales, les locaux dans les petites maisons d'habitation, des bâtiments destinés à des ateliers artisanaux et, dans les stations climatiques et estivales, des bâtiments destinés à de petites pensions de famille; aux propriétaires d'unique parcelle destinée à la construction d'une maison familiale ainsi qu'aux propriétaires des exploitations agricoles, horticoles et maraîchères. Au cas où le bail perpétuel ne serait pas conforme au plan d'aménagement du territoire, la loi prévoit une indemnisation comme

⁶ Parmi les dispositions d'application concernant les terrains situés à Varsovie, mentionnons l'arrêté n° 11 du Conseil des ministres du 27 janvier 1965 concernant l'usufruit perpétuel de certains terrains sis à Varsovie (Monitor Polski [Moniteur Polonais], n° 6, texte 18).

⁷ J. des L. de 1969, n° 22, texte 159.

pour l'expropriation. On voit que tout cela rappelle dans une certaine mesure la solution adoptée en 1945 à Varsovie. L'institution d'un terrain d'urbanisme permet l'étatisation rapide sans indemnité des terrains dont on a besoin, tandis que l'expropriation implique une longue procédure, exige de surmonter de nombreuses difficultés juridiques, notamment pour établir le droit de propriété et nécessite une décision en matière d'indemnité. Remarquons toutefois qu'au cours de dix années la loi de 1961 n'a été appliquée que dans deux cas⁸.

La restructuration socio-économique de la campagne crée les conditions et les besoins d'une nouvelle planification locale et d'un système différent de construction. Étant donné qu'à la campagne c'est la propriété individuelle de la terre qui prédomine et que les agriculteurs construisent beaucoup, la question de la réglementation juridique des terrains destinés à la construction, aux voies publiques et aux aménagements sociaux, suscite d'autres difficultés que dans les villes. Il fallait appliquer des instruments juridiques qui conviennent à la campagne. Ce fut l'oeuvre de la loi du 31 janvier 1961 sur les terrains à bâtir à la campagne, loi modifiée en 1969⁹. La loi confirme le principe que les constructions à usage d'habitation, de ferme et d'exploitation ainsi que les constructions destinées aux services et à l'administration à la campagne ne peuvent être élevées que sur les terrains désignés à cet effet dans les plans d'aménagement du territoire. En l'absence de plans approuvés, on met en marche une procédure spéciale de désignation. La personne physique ou juridique qui désire construire à la campagne doit disposer d'une parcelle à bâtir sur le territoire désigné. A fin d'assurer la réalisation de cette politique, la loi autorise les *presidium* des conseils du peuple d'arrondissement de s'approprier les fonds appartenant à des personnes physiques et à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie nationale, situés sur le terrain affecté à la construction. Une indemnité est prévue comme en cas d'expropriation, mais il est possible de fixer une indemnité supérieure. Signalons que les fonds ainsi transférés à l'État continuent à être exploités gratuitement par les anciens propriétaires aussi longtemps que les organes agraires du *présidium* du conseil du peuple d'arrondissement ne prennent possession effective de ces fonds. Les terrains à bâtir transférés à l'État font l'objet d'un lotissement conforme au plan d'aménagement du territoire. Des parcelles déterminées sont vendues par la Banque Agricole à des personnes physiques, données à bail perpétuel à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités

⁸ Le Conseil des ministres a édicté deux règlements sur l'urbanification des terrains déterminés, à savoir: le territoire annexé à la ville de Varsovie après l'étatisation des fonds et sur le territoire de la ville de Poznań.

⁹ *J. des L. de 1969*, n° 27, texte 216.

de l'économie socialisée ou encore transférées à des unités de l'économie socialisée. Les règles et la procédure de vente et de bail perpétuel sont définies par les dispositions d'application. Nous voyons que le législateur a adopté une solution autre que dans les villes. En particulier, il a prévu l'indemnisation et la faculté de vente à des agriculteurs des parcelles situées sur les fonds transférés à l'État. Vu l'intérêt social de la construction convenable à la campagne, la propriété des personnes physiques est transférée à l'État, entre autres, pour que des personnes physiques, des agriculteurs puissent construire sur les terrains destinés à cet effet.

Si les terrains à bâtir à la campagne étaient désignés conjointement avec le devoir de construire sur ces terrains seulement et si, en même temps, la propriété d'immeubles sur ces terrains était laissée à leurs propriétaires, les agriculteurs désireux de construire seraient exposés au risque de payer des prix exorbitants d'acquisition des parcelles à leurs propriétaires.

L'expropriation d'immeuble au profit de l'État, institution connue dans les pays à différents régimes socio-économiques, joue un certain rôle en Pologne populaire. Ce rôle peut être qualifié de secondaire, puisque des procédés nouveaux ont été introduits. Cependant cette institution est largement appliquée. La loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles ¹⁰ est fondée sur le principe que l'expropriation ne peut intervenir qu'au profit de l'État et notamment à des fins d'utilité publique, de défense nationale ou d'exécution des plans économiques. On peut exproprier aussi un immeuble ou un ensemble d'immeubles au profit d'une organisation coopérative ou d'un cercle agricole, si l'intérêt social ou de l'État le justifie. L'expropriation peut être demandée par un organe intéressé de l'administration publique, une institution publique ou une entreprise d'État. Un organe de l'administration publique peut demander l'expropriation aussi au profit d'une organisation coopérative ou d'un cercle agricole. Il convient de souligner la règle de la loi qu'avant de demander l'expropriation, l'organe intéressé est tenu de demander au propriétaire d'immeuble de céder bénévolement l'immeuble par la voie de vente ou d'échange. L'expropriation s'opère contre indemnité; celle-ci est différenciée en fonction du genre et du caractère de l'immeuble ainsi que de la situation économique du propriétaire. La loi a en vue une indemnisation plus avantageuse de certains propriétaires, en particulier des propriétaires des maisons familiales et des locaux d'habitation, des ateliers artisanaux, des exploitations agricoles, horticoles et maraîchères.

La décision prononçant l'expropriation et fixant le montant de l'in-

¹⁰ J. des L. de 1958, n^o 18, texte 94.

demnité relève de la compétence de l'organe administratif du présidium du conseil du peuple de voïvodie. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant une commission au ministère de l'Économie locale et de la Protection de l'Environnement. La loi prévoit la faculté de saisie rapide de l'immeuble en cas de nécessité, ce qui peut se produire en cas de force majeure ou de nécessité urgente de prévenir un dommage considérable. Dans un tel cas, l'organe administratif du présidium du conseil du peuple d'arrondissement peut autoriser la saisie d'immeuble pour une période ne dépassant pas 6 mois. En cas d'urgence, l'autorisation peut être donnée par les organes locaux du présidium. En ce qui concerne l'activité d'investissement, une importance particulière a la faculté de saisir le terrain avant la décision prononçant l'expropriation. Étant donné que la procédure d'expropriation, en particulier lorsqu'elle concerne plusieurs immeubles que vise la demande d'expropriation, est assez longue, celui qui demande l'expropriation peut, après avoir introduit sa demande, obtenir l'autorisation de saisie imminente de l'immeuble. L'autorisation est donnée par l'organe compétent du présidium du conseil du peuple de voïvodie, lorsque les circonstances particulières le justifient et que tout attermoiement mettrait en danger l'intérêt social.

Une fois que nous connaissons les instruments juridiques utilisés en Pologne en vue d'obtenir à des fins sociales des terrains appartenant à des personnes physiques ou à des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'économie nationale, il nous est possible de faire quelques observations de caractère général. En premier lieu, il faut faire remarquer que tout en laissant dans une large mesure la propriété privée des fonds faisant partie des terrains d'urbanisme, la législation garantit la priorité de destination et d'utilisation de ces fonds dans l'intérêt social ainsi que de transfert à cet effet de la propriété au profit de l'État. Ensuite il convient de souligner la diversité des instruments juridiques applicables au transfert de propriété au profit de l'État. Cela offre au gouvernement la faculté de choisir les instruments les plus adéquats à une situation déterminée. Le principe adopté par le législateur de l'indemnisation pour l'immeuble transféré à l'État, en tenant compte en même temps des règles de justice sociale et d'édification socialiste, permet dans des cas socialement justifiés d'obtenir des immeubles urbains sans grever les ressources de l'État. Enfin, le système appliqué de mesures juridiques peut avoir une incidence efficace sur la destination effective des terrains d'urbanisme à des fins définies par le plan d'aménagement du territoire.

L'usufruit des terrains d'urbanisme dans les villes et les cités est régi par une, réglementation qui a surtout en vue d'assurer un contrôle de l'exploitation conforme au plan d'aménagement du territoire ainsi que de'

prévenir et de combattre la spéculation illicite. Parmi les instruments juridiques appliqués dans ce domaine citons en particulier le consentement au changement d'exploitation, le préemption réservée à l'État, le retrait d'une parcelle libre de construction, l'usufruit et l'usufruit perpétuel.

Le terrain doit être exploité conformément au plan d'aménagement du territoire. Un changement du mode d'exploitation sans investissements exige le consentement de l'organe de planification du territoire qui fixe, s'il y a lieu, les conditions à remplir en cas de changement. Pour prévenir une exploitation non économique du terrain, des normes sont prévues définissant la superficie requise à des fins déterminées. Étant donné qu'un terrain est affecté à une exploitation concrète en vertu d'une décision de localisation, celle-ci peut obliger l'investissant ou un autre sujet intéressé à respecter les normes en vigueur.

Le droit de préemption en cas de vente d'immeubles n'appartenant pas à l'État en milieu urbain ou suburbain est réservé par la loi¹¹ aux organes des presidiums des conseils du peuple municipaux ou d'arrondissement. Dans ce cas, le prix d'achat est fixé suivant les règles prévues par la loi sur l'expropriation d'immeubles. Le droit de préemption a en vue de prévenir la spéculation illicite et d'accroître la propriété de l'État dans le domaine des terrains d'urbanisme.

En vue d'assurer l'utilisation effective des terrains à bâtir acquis sur les territoires affectés à la construction à la campagne, la loi impose à l'acquéreur du terrain le devoir de commencer la construction en trois ans. Les propriétaires n'ayant pas commencé à construire dans ce délai encourent une mesure rigoureuse qu'est la décision administrative sur le transfert du terrain à l'État. On prévoit le remboursement de la somme versée à valoir sur le prix d'achat.

Le transfert à l'État des terrains d'urbanisme ne signifie pas que ces terrains ne pourront être exploités que par les unités d'organisation de l'État ou par les autres unités de l'économie nationale. Le législateur populaire a prévu l'institution d'usufruit perpétuel permettant à des autres sujets juridiques d'exploiter ces terrains. D'après l'article 232 du code civil, les fonds constituant propriété de l'État et situés dans les limites administratives des villes ou des agglomérations de type urbain, ainsi que les fonds d'État situés en dehors de ces limites, mais incorporés au plan d'aménagement du territoire de la ville ou de l'agglomération, peuvent être donnés en usufruit perpétuel aux personnes physiques, aux coopératives de construction de logements et aux autres personnes juri-¹¹

¹¹ Loi du 14 juillet 1961 sur la gestion des terrains dans les villes et les cités (J. des L. de 1969, n° 22, texte 159).

diques indiquées par des dispositions spéciales. La durée de l'usufruit perpétuel est en principe de 99 ans. Signalons que les bâtiments et autres installations élevés sur le terrain d'État par l'usufruitier perpétuel sont la propriété de celui-ci. C'est l'organe compétent du présidium du conseil du peuple qui décide de donner un terrain d'État en usufruit perpétuel, il désigne l'usufruitier perpétuel ainsi que l'objet et les conditions de l'usufruit. En vertu de cette décision un contrat d'usufruit perpétuel est passé. L'usufruitier verse une redevance annuelle. La bonne jouissance du terrain est contrôlée par les organes du présidium du conseil du peuple municipal. Si l'usufruitier perpétuel jouit du terrain d'une façon manifestement contraire à la destination du terrain, définie par le contrat, le présidium du conseil du peuple peut résilier le contrat avant l'expiration du délai et reprendre le terrain. Cela se produit par exemple si l'usufruitier n'a pas élevé de bâtiment prévu par le contrat. Le rôle de cette institution est important. Elle permet l'usufruit des terrains d'État par les personnes physiques et les personnes juridiques déterminées et, de cette manière, empêchent la spéculation illicite sur les immeubles et en particulier sur les terrains à bâtir.

Mentionnons également qu'un rôle important incombe à la loi du 22 mai 1958 sur les terrains pour la construction des maisons familiales ¹², loi qui est actuellement en voie de modification. Elle prévoit la désignation par les conseils populaires des terrains pour les constructions de ce genre ainsi que la procédure facilitant l'acquisition des terrains à bâtir par les personnes physiques et désirant construire une maison familiale. La bonne réalisation de cette loi permet, elle aussi, de combattre la spéculation illicite sur la vente des terrains à bâtir.

Le prix d'immeuble est l'un des facteurs importants de subordination de la gestion des terrains à l'intérêt social. Aussi, prévoit-on pour les terrains destinés à des fins sociales un prix dont le montant est économiquement justifié. On prévoit aussi des mesures empêchant la spéculation illicite sur la vente intervenant entre des particuliers. En cas de pré-

¹²Loi du 22 mai 1958 concernant les terrains destinés à la construction des maisons familiales dans les villes et les cités (J. des L. de 1958, n° 31, texte 138 et de 1961, n° 7, texte 47 et n° 32, texte 159). Le premier septembre 1972 est entrée en vigueur la loi du 6 juillet 1972 concernant les terrains destinés à la construction des maisons unifamiliales et d'enclos ainsi que la division d'immeubles dans les villes et les cités (J. des L., n° 27, texte 192). La loi de 1958 a cessé d'être en vigueur. Selon la nouvelle loi, les présidiums des conseils du peuple d'arrondissement désignent par résolution les terrains destinés à la construction des maisons unifamiliales et d'enclos. Les immeubles ou leurs parties que concerne la résolution du conseil du peuple sont transférés en propriété de plein droit à l'État, exception faite de la parcelle dont le propriétaire antérieur de l'immeuble conserve la propriété ainsi que des parcelles données en propriété aux membres de sa famille.

éruption et de rachat, la ville acquiert l'immeuble contre un prix fixé suivant les règles en vigueur en cas d'expropriation. Il faut faire remarquer que la loi oblige les presidiums des conseils du peuple de voïvodie et des villes, ayant un statut à part, à fixer les prix maximum de vente des fonds qui sont propriété des personnes physiques et des personnes juridiques qui ne sont pas des unités de l'État.

La gestion des terrains d'État dans les villes et les cités appartient aux organes des presidiums des conseils du peuple municipaux et d'arrondissement. Leurs compétences non seulement leur permettent de jouer le rôle de gestionnaire de ces terrains, mais en même temps contribuent sérieusement à la jouissance des autres terrains conformément à l'intérêt social.

Nous nous sommes occupés à exposer les éléments fondamentaux de la réglementation juridique des terrains d'urbanisme dans un pays édifiant le socialisme, réglementation conforme aux conditions socio-économiques spécifiques de ce pays.

Quelques-unes des solutions juridiques peuvent intéresser les lecteurs étrangers. Dans un tel cas, il peuvent prendre connaissance aussi bien des textes en vigueur que des résultats des recherches empiriques sur la fonction sociale de l'application des lois en vigueur.