

LES NOUVELLES VILLES EN POLOGNE *(Problèmes de droit administratif)*

Jan Grabowski, Karol Sobczak

I

La construction des villes nouvelles n'est pas seulement un processus technique, mais aussi un élément essentiel de la politique économique, sociale et culturelle de l'État. En outre, le problème des villes nouvelles comporte toute une série de questions de nature de droit administratif. En particulier, il faut prendre en considération les questions telles que: les prémisses économiques et sociales de la création de nouvelles unités urbaines et le rôle des organes locaux dans ce domaine, le plan d'aménagement du territoire en tant que facteur déterminant la mise sur pied de l'infrastructure de la nouvelle unité de peuplement, la procédure de localisation, et enfin, les mesures administratives à prendre pour s'assurer des terrains destinés à recevoir les investissements urbains prévus. Ces questions font précisément l'objet de la présente étude¹.

En Pologne, la politique d'urbanisation ne prévoit pas, en principe, la construction des villes sans base sociale suffisante, villes qui ne soient pas un prolongement spécifique des unités préexistantes plus petites. Ainsi, quand on parle des villes nouvelles, il faut, dans nos conditions politiques, territoriales et économiques, parler plutôt de l'extension, sur la base existante, des unités de peuplement plus petites. Enfin, en parlant des villes nouvelles, il faut prendre en considération, dans les conditions de notre pays, les situations où, à la suite de son extension considérable, la ville modifie ses fonctions antérieures, par exemple, elle avance au rang de centre d'une région (microrégion) économique.

¹ Rapport présenté au cours des Journées juridiques franco-polonaises en juin 1975 à Katowice. Il est actualisé d'après l'état légal au 1^{er} juin 1975, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la loi du 28 mai 1975 sur la division administrative de l'État et le changement de la loi sur les conseils du peuple (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, cité ci-après J. des L.] n° 16, texte 91).

Les conceptions actuelles du développement des villes polonaises prévoient le système des bandes d'urbanisation, c'est-à-dire la création d'une ou de plusieurs bandes d'urbanisation intense au lieu de quelques agglomérations concentriques. La solution extrême de cette conception propose une bande allant de Gdańsk à la Haute-Silésie. Les nouvelles zones urbaines et industrielles exigent, dès le début, à être soigneusement organisées par des plans d'aménagement du territoire.

Le développement de ces nouvelles régions industrielles doit être très rapide, tandis que l'étendue des besoins à satisfaire y est d'emblée énorme. La mise en harmonie de toutes les initiatives relatives au développement de nouvelles régions est la condition de leur bon fonctionnement. L'action planifiée et l'approche complexe de la part des autorités qui organisent les nouvelles régions industrielles, méritent ici notre attention.

La création de la zone houillère aux environs de Rybnik (ROW), la localisation des plus grands établissements d'engrais azotés à Puławy et à Włocławek, et des établissements pétrochimiques à Płock, ont entraîné la nécessité d'élaboration des plans d'aménagement des régions voisines. La création de ROW, unité économique qui ne rentre pas dans le cadre de la division administrative, a donné naissance à la coopération du conseil du peuple de Rybnik avec les conseils du peuple des unités limitrophes. La localisation des Établissements d'engrais azotés de Puławy aux confins des voïvodies de Lublin, de Kielce et de Varsovie, a eu pour effet la création de la région industrielle de Puławy (POP)². La localisation des Établissements d'azote de Włocławek et des Établissements pétrochimiques de Płock a, de son côté, entraîné la création des régions industrielles de Włocławek et de Płock, qui diffèrent du POP par ce qu'elles demeurent dans les limites administratives de leurs voïvodies respectives.

Une situation typique des problèmes juridiques d'organisation des villes nouvelles représente Bełchatów, petite ville au centre de la Pologne, dans la voïvodie de Piotrków. La découverte d'immenses gisements de lignite a déterminé le développement de cette ville qui ne comptait que 9800 habitants il y a quelques années, mais qui deviendra prochainement un grand centre minier et énergétique.

L'arrêté n° 143 du 20 octobre 1971 du Présidium du Gouvernement sur les travaux préparatoires de la construction d'un combinat de combustibles et d'énergie à Bełchatów, a servi de base juridique à la transformation

² P. ex. l'arrêté n° 85 du 14 avril 1965 du Comité économique du Conseil des ministres sur le programme des investissements accompagnant, de 1965 à 1970, la construction des établissements d'engrais azotés I et II de Puławy, et l'arrêté n° 316 du 25 décembre 1967 de ce Comité sur le programme des investissements d'accompagnement, liés à la construction des Établissements d'azote de Włocławek.

d'une petite ville en un grand centre économique, administratif et social. Cet acte et d'autres de ce genre méritent d'être analysés de plus près.

Premièrement, de tels arrêtés adoptés par le Comité économique du Conseil des ministres ou par le Présidium du Gouvernement constituaient, dans la pratique, une règle suivie dans les investissements créatifs de villes nouvelles.

Deuxièmement, les actes juridiques susmentionnés ne portaient jamais atteinte aux dispositions générales ni aux compétences concernant, par exemple, l'aménagement du territoire. Ces actes sont incorporés au système juridique en vigueur de telle façon qu'ils ne font pas modifier essentiellement ce système.

Troisièmement, la fonction de tels arrêtés se ramène à définir les lignes principales de la coordination des initiatives intéressant les investissements en question.

Quatrièmement, ces arrêtés confèrent juridiquement un rang prioritaire aux investissements dont nous parlons. C'est très important dans le système juridique polonais, par exemple en ce qui concerne l'attribution de moyens, surtout de matériels, aux investisseurs.

Les décisions de la Commission de planification auprès du Conseil des ministres sur la localisation des investissements en question, ont entraîné nombre de conséquences sur le plan juridique et sur celui des faits. Dans ces cas, les décisions de localisation résultent du plan économique national et engendrent de nouvelles décisions émanant de divers autres organes et qui précisent les tâches particulières, le lieu de l'investissement, les frais et les plans détaillés de réalisation. Les arrêtés du Présidium du Gouvernement et du Comité économique du Conseil des ministres relatifs à l'organisation, constituaient le deuxième groupe d'actes juridiques en cette matière. Ils imposaient des devoirs aux différents ministères et distribuaient les moyens de réalisation. Ils ont stimulé l'activité des grandes régions composées de quelques unités territoriales. Les fonctions principales des régions nouvelles consistent à remplir, à côté des fonctions économiques, les fonctions communales, sociales, culturelles et éducatives. Les transformations sociales et économiques ont provoqué une élévation du niveau de vie, le développement des services, des cultures "et, en particulier, des modifications dans la mentalité de la population locale.

La transformation de la structure économique régionale a abouti à un grand développement des villes, à la rénovation des vieux et à la création de nouveaux quartiers, et même à la construction de nouvelles villes.. La migration interne de la population a fait accroître les tâches des conseils du peuple dans le domaine de l'économie communale. L'extension des services communaux résulte d'un niveau plus élevé de la civilisation urbaine. Aujourd'hui, les conditions de vie dans la ville exigent la satisfac-

tion collective des besoins matériels. Les tâches qui ont pour but de satisfaire les besoins en équipements de base d'une part, et les intérêts des habitants d'autre part, ont exigé une réglementation des fonctions de l'appareil administratif. L'analyse de l'accroissement réel de la population de toutes ces régions à l'époque de l'intensification culminante des investissements, montre que les grandes dépenses affectées au développement économique ont fait développer l'économie communale. C'était l'élément essentiel des conditions de vie des habitants. En même temps, le Comité économique a adopté simultanément — ou avec quelque retard sur les arrêtés concernant les équipements de base — plusieurs arrêtés sur les investissements d'accompagnement³. Ces décisions leur ont assuré des ressources nécessaires d'un montant variable suivant les régions⁴.

Les arrêtés du Comité économique avaient principalement pour but de définir la portée des investissements d'accompagnement, les besoins dans les domaines de l'habitat, de l'électricité, du gaz et des égouts. On a pris également en considération les dépenses d'investissement pour améliorer les moyens de communication et de transport ferroviaire et routier, et pour étendre les télécommunications. Ces arrêtés ont réglé aussi l'accroissement de l'emploi et la possibilité de satisfaire l'offre d'emploi de la population locale et de celle des environs, que l'on pourrait transporter sur les lieux de travail. Ils ont précisé de nombreuses tâches prospectives du programme de développement des villes. Les conseils du peuple se sont vu attribuer à cet effet des moyens de réalisation. Tous les conseils d'établissement ont été obligés d'élaborer des plans prospectifs. Les arrêtés du Présidium du Gouvernement et du Comité économique constituaient une source du droit pour les conseils du peuple et ceux d'établissement pour régler, coordonner et grouper les investissements planifiés de divers investisseurs, de caractère économique similaire.

En tenant compte des compétences du conseil du peuple local de prendre des résolutions, chaque arrêté a ordonné aux organes locaux des conseils de voïvodie de former des groupes de coordination. L'organe exécutif du Conseil du peuple de la voïvodie de Lublin a institué un groupe de coordination des investissements d'accompagnement à Puławy. Ainsi, les organes des conseils des voïvodies de Bydgoszcz et de Varsovie ont eux aussi institué de tels groupes à Włocławek et à Płock. Ensuite, le

³ Dans « les investissements d'accompagnement » on classe tous les investissements qui constituent la condition du bon fonctionnement des réalisations principales, les relient aux équipements extérieurs, influent sur l'organisation du contrôle de la main-d'œuvre et assurent aux personnels de bonnes conditions de travail et d'existence.

⁴ Monitor Polski [Moniteur Polonais, cité ci-après M.P.] de 1972, n° 31, texte 198.

voïvode de Łódź a institué un organe semblable à Bełchatów. Dans tous ces cas on a indiqué les organes de l'administration générale et économique qui doivent être représentés dans ces groupes.

Les arrêtés du Présidium du Gouvernement et du Comité économique ont étendu la priorité des investissements de base à la réalisation des investissements d'accompagnement, avant tout à la construction de logements. Ces arrêtés engageaient à reconnaître ces constructions comme prioritaires, à assurer une bonne organisation de leur réalisation et à leur attribuer, en quantité suffisante, du matériel, des matériaux et d'autres moyens nécessaires. Cela était lié à la réalisation des investissements prévus par les plans économiques courants.

Les arrêtés ont précisé les conditions de modernité des installations, le degré d'automatisation et les coûts d'exploitation, en y associant les conditions de sécurité du travail. Ces actes engageaient à exploiter le terrain de façon économe et imposaient de nombreuses tâches aux chefs des départements ministériels participant à la construction. Enfin, les arrêtés en question simplifiaient la procédure d'approbation des documentations nationales et étrangères pour accélérer la réalisation des investissements. Cette tendance converge avec la tendance générale observée ces dernières années à accélérer le rendement des investissements. Elle se traduit par la réduction des cycles de réalisation et par la simplification de la procédure de localisation. Les arrêtés ont autorisé les organes locaux de Łódź, de Katowice, de Bydgoszcz, de Lublin et de Varsovie à implanter certains établissements en considérant particulièrement les conditions géographiques, topographiques, sociales et autres. Les décisions des organes exécutifs des conseils du peuple locaux ont concerné le lieu de la réalisation des établissements dans les environs des villes. Elles ont dû également prendre en considération les intérêts des propriétaires des terrains expropriés et l'intérêt de l'État. Le développement des villes précitées impliquait la nécessité de régler le régime de propriété des terrains destinés à recevoir des investissements productifs ou des installations communales et sociales.

Parmi les autres problèmes à résoudre par les conseils du peuple et leurs organes, nous avons: l'équipement du terrain en réseaux d'égouts, d'énergie, de distribution des eaux, l'extension des rues et du réseau de transport en respectant les monuments historiques. Chacune des villes citées ci-dessus a laissé tel quel son centre, en faisant construire autour de lui des cités nouvelles. Ainsi est apparue une division en anciens et nouveaux habitants. Pour effacer cette différence sociologiquement importante, on attribue aux anciens habitants des logements dans les nouveaux quartiers.

Rybnik, Płock et Włocławek sont des villes hautement industrialisées.

La population active y a toujours représenté plus de la moitié des habitants. Malgré cela, encore aujourd'hui il est difficile d'assurer du travail aux femmes dans ces villes. La garde des enfants et des jeunes gens est aussi un problème important. Tous les problèmes des relations entre les nouveaux établissements et les organes du pouvoir et de l'administration locale sont au centre des préoccupations des conseils du peuple municipaux et autres. Les problèmes qui étaient et demeurent un sujet le plus fréquent des sessions et séances des conseils municipaux et de leurs presidiums, sont l'habitat, les services pour la population toujours croissante et l'emploi des femmes.

La coordination de ces problèmes a été relativement la meilleure à Rybnik et à Płock, grâce à l'arrêté du Conseil des ministres qui a réglé en même temps la réalisation des investissements de base et d'accompagnement. Cependant, les investissements industriels ont été mieux préparés à plusieurs égards que les autres, cela grâce à l'approbation des projets et des devis, et aussi à la réservation des crédits. Par ailleurs, l'exécution par les entreprises compétentes et les terrains armés ont été assurés. Il en était autrement avec les autres investissements.

II. LA PLANIFICATION ET LA LOCALISATION DES INVESTISSEMENTS URBAINS

Le plan d'aménagement du territoire, en tant que principal instrument juridique de coordination locale des investissements, joue un rôle décisif dans le processus de la construction des villes et de l'agrandissement de celles déjà existantes. Le problème de l'aménagement des villes comporte divers aspects sociaux et économiques qui, en raison de leur interdépendance, doivent être résolus dans les plans d'aménagement du territoire.

Dans le réseau des autres unités de peuplement, chaque ville doit remplir des fonctions déterminées, par exemple: la production, les échanges de biens, les services, les fonctions culturelles et éducatives, les transports à l'échelle locale ou régionale, et enfin l'habitat. Chacune de ces fonctions doit se refléter dans le plan d'aménagement du territoire par la désignation du lieu où elle sera réalisée. Mais ces fonctions ne sont constantes ni immuables dans le temps et dans l'espace, car le système de l'économie socialiste planifiée permet à l'État de réaliser une politique pleinement consciente et opportune de répartition de la population et des industries, et il s'ensuit qu'elle permet aussi de créer ou de transformer des organismes urbains.

C'est ainsi que la République Populaire de Pologne se trouvait devant la nécessité de liquider les disproportions — vestige du passé — entre le

niveau d'industrialisation de différentes régions. Cela exigeait, d'une part, la création de nouveaux centres industriels, et d'autre part — l'orientation planifiée du développement des agglomérations urbaines et industrielles historiquement formées, à savoir varsovienne et silésienne (Bassin de Dąbrowa).

La réalisation de ces plans à long terme exigeait de considérer le rôle, vérifié par l'histoire, des investissements industriels en tant que facteur d'urbanification.

Par exemple, la localisation du grand combinat métallurgique aux environs de Cracovie a causé, *de facto*, la formation d'un nouvel organisme urbain — Nowa Huta.

D'autre part, il y avait le difficile problème de repartition de la population de l'agglomération silésienne (Bassin de Dąbrowa), et surtout de localisation de nouveaux quartiers à cause des difficultés inhérents à la construction sur les terrains situés au centre des agglomérations (dommages miniers).

La construction de la ville de Nowe Tychy, située aux limites de l'agglomération de Haute-Silésie, a été une mesure importante tendant à résoudre ces difficultés.

Dans l'aménagement planifié des villes, la création de villes nouvelles telles que nous avons mentionnées plus haut, est un phénomène assez rare. Plus souvent, les plans concernent les villes déjà existantes. Sous l'influence des impulsions « urbanogènes », ces villes changent de caractère, les proportions entre les fonctions que la ville aura à remplir à l'avenir changent elles aussi. Cela aboutit fréquemment à un changement de destination des terrains qui font partie de la ville. On peut citer l'exemple de la ville de Jastrzębie située sur le territoire de ROW, qui d'une petite station thermale est devenue, dans les quinze dernières années, un grand centre industriel (près de 100 000 habitants).

Tous les problèmes dont nous avons parlé, liés à l'évolution des organismes urbains, doivent se refléter dans les plans d'aménagement du territoire élaborés à l'échelle nationale, régionale et locale.

Les plans locaux d'aménagement du territoire constituent la base de l'exploitation des terrains urbains, et à défaut, les principes généraux approuvés de ces plans.

Les directives découlant des plans, et qui concernent les procédés d'aménagement des terrains déterminés, ont le caractère de normes générales. Pour qu'elles puissent être réalisées, il est nécessaire d'édicter un acte administratif qui concrétiserait cette norme à raison de ses sujets et objets et préciserait le délai de réalisation des tâches qui en résultent. La décision concernant la localisation d'investissement est un tel acte.

La localisation d'investissement comprend: l'indication de la localité

ou de la région (unité administrative) ainsi que du terrain de réalisation et, le cas échéant, la définition des conditions urbaines et architectoniques de l'investissement, la distribution des eaux, le réseau d'égouts, les solutions de voirie, etc.

Une loi de 1961 sur l'aménagement du territoire et celle du 24 octobre 1974 portant droit du bâtiment, définissent d'une manière générale les règles et la procédure de localisation d'investissements⁵.

L'arrêté n° 109 de 1971 du Conseil des ministres sur la localisation d'investissements⁶ règle en détail les conditions et la procédure des décisions de localisation.

Le Présidium du Gouvernement, sur l'initiative du Président de la Commission de planification auprès du Conseil des ministres, fixe la localisation des investissements d'importance exceptionnelle pour l'économie nationale. La Commission de planification ou les administrations locales (voïvodes, présidents des villes) fixent, selon leur importance, la localisation des autres investissements.

Les compétences des organes susmentionnés en matière de localisation des différentes catégories d'investissements ont été précisées par l'arrêté n° 109 de 1971 du Conseil des ministres.

Le plan régional d'aménagement du territoire et les options générales de la politique de localisation, définis dans l'arrêté précité, constituent la base de la localisation d'investissements. Les dispositions en vigueur précisent la responsabilité juridique collective de l'organe qui prend l'initiative (ce sera, le plus souvent, l'investisseur) et de l'organe qui décide de la localisation, pour le bien-fondé de la décision de localisation au point de vue de l'utilité économique et sociale, afin de mieux garantir la stricte réalisation de ladite politique.

On a déjà indiqué le lien étroit entre la formation et le développement de nouveaux centres urbains et la localisation de nouveaux établissements industriels, les plus importants pour l'économie nationale. Ainsi, la réalisation des investissements de ce type bénéficie souvent des priorités prévues par l'arrêté n° 74 du Conseil des ministres du 9 avril 1971 sur les investissements particulièrement importants pour l'économie nationale⁷. Selon les dispositions de cet arrêté, les investissements en question et ceux qui les accompagnent ou sont réalisés conjointement, sont prioritaires en ce qui concerne:

- a) la préparation de la documentation d'investissement,
- b) la garantie d'exécution des travaux de construction et de montage,

⁵ J. des L. n° 38, texte 229.

⁶ M.P. n° 31, texte 198.

⁷ M.P. n° 31, texte 195.

- c) l'approvisionnement en matériaux et moyens techniques,
- d) la livraison de machines et d'installations.

Les tâches essentielles dans le domaine de la création des conditions favorisant la réalisation juridique des investissements prioritaires incombent aux organes locaux de l'administration au niveau de voïvodie. Ces derniers ont été obligés d'assurer leur aide dans tous les domaines, et notamment dans la procédure de localisation, les expropriations, l'emploi, l'approvisionnement en matériaux de construction, etc., aux investisseurs et aux exécutants des investissements prioritaires. En outre, ces organes ont été obligés de coordonner les investissements d'accompagnement, et avant tout les investissements communaux et d'habitat⁸.

Les dispositions de l'arrêté du ministre de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement du 20 février 1975 sur l'inspection de l'urbanisme et du bâtiment⁹ règlent les conditions et la procédure de localisation d'investissements. Selon ces dispositions, le terrain de la réalisation de l'investissement est fixé par la voie de l'approbation du plan de réalisation. Un tel plan est une forme intermédiaire entre le plan d'aménagement du territoire et le projet d'investissement.

Les plans de réalisation revêtent la forme des plans d'aménagement du terrain d'investissement, d'aménagement des parcelles à bâtir ou de localisation des bâtiments particuliers. Le plan de réalisation est dressé et concerté par l'investisseur. Signalons que les dispositions définissent les types d'investissements pour lesquels ce plan est obligatoire et ceux dont la réalisation peut se faire sans ce plan.

Le plan local détaillé d'aménagement du territoire et la décision sur la localisation de l'investissement constituent la base de rélaboration du plan de réalisation. Avant de l'élaborer, l'investisseur est tenu de s'adresser à l'organe compétent de l'inspection de l'urbanisme et du bâtiment pour obtenir des renseignements sur les possibilités et les conditions de réalisation de l'investissement (informations dites sur le terrain). Ces informations sont fournies en vertu des plans locaux approuvés d'aménagement du territoire, et à défaut — en vertu des matériaux qui concernent la préparation de ces plans ou en vertu de la vision oculaire faite avec l'investisseur. Si ce dernier ne s'informe pas, il risque de ne pas voir approuvé le plan de réalisation et de ne pas recevoir le permis de construire.

En de nombreux cas, une information complète et actuelle sur le terrain où doit être réalisé l'investissement planifié est nécessaire pour

⁸ V. à ce sujet l'arrêté n° 118 du 4 juillet 1969 du Conseil des ministres sur la coordination locale des investissements (texte amendé — M.P. n° 31, texte 227).

⁹ J. des L. n° 8, texte 48.

apprécier l'opportunité de cet investissement. Cela s'explique facilement: les plans locaux d'aménagement du territoire perdent parfois d'actualité pour des raisons objectives.

En ce qui concerne les investissements urbains, ce problème se pose notamment en Haute-Silésie et dans le Bassin de Dąbrowa où, par suite de l'intense exploitation minière, des phénomènes géologiques se produisent qui entravent une localisation suffisamment précise de ces investissements pour des périodes plus longues. La réalisation du plan 1962 d'aménagement du territoire des unités de peuplement dans la Région houillère de Rybnik, et notamment dans le secteur de Wodzisław, est un exemple de ces difficultés objectives.

La conception de ce plan prévoyait:

a) un développement dynamique de l'industrie minière, se traduisant par le programme de construction d'une vingtaine de mines nouvelles,

b) la liquidation, par la création de villes nouvelles, de la répartition non proportionnée à la densité du peuplement des forces productives.

Au moment de l'élaboration du plan on n'avait pas d'opinion bien précise sur les conséquences à la surface de l'exploitation des mines. Cependant, l'analyse des prévisions minières, effectuée de 1970 à 1972, a prouvé que 2500 ha de terre seraient inondés à cause d'un affaissement sensible de terrain, et 2400 ha (dont 250 ha bâtis) seraient classés dans la cinquième catégorie des dégâts miniers.

L'absence d'une corrélation suffisante entre les prévisions minières et le plan d'aménagement du territoire fait naître la nécessité de vérifier les principes initiaux des plans locaux (des villes et d'autres unités) et de les mettre constamment à jour. Jastrzębie, dont nous avons déjà parlé, en est un exemple caractéristique. A cause du changement de catégorie des dégâts miniers, le plan général de cette ville, révisé en 1969, est en grande partie périmé. Ce changement a empêché entre autres la réalisation planifiée d'un grand centre d'habitation et d'un quartier industriel.

Les exemples cités ci-dessus montrent nettement que l'investisseur doit avoir une information complète et actuelle sur le terrain de l'investissement envisagé— condition nécessaire à remplir pour élaborer le plan de réalisation.

En même temps, cette information doit fixer la sphère et l'objet des concertations obligatoires que l'investisseur doit faire avant d'élaborer le plan de réalisation. En particulier, il s'agit de concerter le projet d'investissement avec les services de protection de l'environnement, l'inspection sanitaire, l'inspection de l'énergie, les sapeurs-pompiers, l'office des mines, etc.

Le plan de réalisation ainsi concerté est soumis par l'investisseur à l'ap-

probation de l'inspection de l'urbanisme et du bâtiment compétente. La décision approuvant ce plan clôture la dernière étape de la procédure de localisation et donne le titre juridique à l'investisseur de passer à la réalisation de l'investissement planifié.

III

La naissance des villes nouvelles est étroitement liée à l'acquisition des terrains pour investissements. En principe, sauf le cas de Varsovie où les terrains ont été « communalisés » en 1945, le problème de l'acquisition des terrains par les investisseurs continue à se poser. Comme une grande partie des terres sont propriété privée, ce problème est compliqué. Il existe quelques institutions juridiques qui en facilitent la solution.

Ce sont, d'abord, les dispositions de la loi du 12 mars 1958 sur les règles et la procédure d'expropriation d'immeubles^{10 11}. En principe, c'est le moyen le plus typique d'acquisition des terrains pour l'édification des villes nouvelles. Comme en général un grand nombre de propriétaires entrent dans ces cas en jeu, on leur explique le plus souvent les motifs de l'expropriation. Les terrains sont ainsi acquis à l'issue d'une conciliation, et les cas de contentieux administratifs sont exceptionnels. Il faut souligner également que les changements successifs de la loi ont sensiblement fait augmenter le montant de l'indemnité, c'est pourquoi les conflits ne sont jamais bien graves.

C'est à un degré insignifiant qu'a été utilisée l'institution des terrains d'urbanisme, où les fonds sont nationalisés sans indemnité¹¹.

Le droit de préemption est une autre institution qui rend possible à l'État l'acquisition des terrains pour la construction urbaine. L'article 596 du code civil de 1964 définit le droit de préemption comme la priorité d'achat d'une chose déterminée par une des parties au cas où l'autre vendrait la chose à un tiers, priorité stipulée pour l'une des parties par la loi ou par un acte juridique. Les règles du code civil concernant l'exercice du droit de préemption ne sont applicables que dans la mesure où cette question n'est pas réglée par des dispositions spéciales.

La loi du 14 juillet 1961 sur l'exploitation des terrains dans les villes et autres agglomérations règle l'exercice du droit de préemption sur les immeubles situés dans les limites administratives des villes.

Le droit de préemption appartient au Fisc représenté à cet égard par

¹⁰ J. des L., 1974, n° 10, texte 64.

¹¹ Cette institution a été prévue par la loi du 14 juillet 1961 sur l'exploitation des terrains dans les villes et autres agglomérations urbaines (texte unique dans J. des L., 1969, n° 22, texte 159).

l'organe local compétent de l'administration de l'État: président de ville ou chef de ville. La nature de ce droit consiste en ce que le propriétaire de l'immeuble défini ci-dessus ne peut le vendre à un tiers que si l'organe de l'administration locale n'exerce pas son droit de préemption.

Le droit de préemption est donc un instrument juridique qui permet aux organes de l'administration locale d'exploiter rationnellement les terrains à l'occasion de la construction des villes nouvelles. Ce droit est assez souvent exercé. Afin d'en empêcher un usage inconsidéré et trop fréquent, le Conseil des ministres a défini, par l'arrêté du 16 février 1962, les directives sur l'exercice du droit de préemption d'immeubles dans les villes. Selon ces directives, les organes de l'administration locale doivent exercer le droit en question entre autres dans les cas suivants:

- a) lorsque les immeubles peuvent servir comme parcelles à offrir en contre-partie aux propriétaires expropriés;
- b) lorsque les propriétaires des immeubles situés dans les limites de la zone d'urbanisation ont droit à une parcelle se substituant à celle qui devient la propriété du Fisc;
- c) dans tous les cas particulièrement justifiés par des considérations économiques.

En revanche, l'organe de l'administration locale ne doit pas exercer le droit de préemption lorsque:

- a) l'immeuble est destiné à des fins justifiant l'expropriation; dans ce cas, l'expropriation se fera à l'initiative et aux frais de l'investisseur;
- b) le terrain où l'immeuble est situé est destiné à être classé terrain d'urbanisation;
- c) il s'agit d'un immeuble appartenant à une des catégories d'immeubles privilégiés définis par l'arrêté susmentionné du Conseil des ministres.

Les instruments juridiques dont nous avons parlé jusqu'à maintenant, c'est-à-dire l'expropriation, l'affectation d'un terrain à l'urbanisation et le droit de préemption, permettent aux organes de l'administration locale d'acquérir pour la construction urbaine les terrains privés.

La loi susmentionnée de 1961 sur l'exploitation des terrains prévoit aussi la possibilité de concéder l'usufruit des terrains publics à des unités de l'économie socialisée (entreprises d'État, institutions, organisations professionnelles, politiques, coopératives et autres organisations sociales). Cette opération est possible si le terrain est nécessaire à une telle unité pour la réalisation des investissements conformes au plan d'aménagement d'une ville ou, à défaut, à son projet préliminaire. L'usufruit est exercé à titre onéreux et donne droit à l'unité usufructière d'exploiter ce terrain conformément à sa destination déterminée dans le plan d'aménagement du territoire.

Si le terrain est propriété du Fisc, l'usufruit est institué en vertu de la décision d'un organe de l'administration locale compétent, prise à l'initiative de l'unité de l'économie socialisée intéressée. Si, en revanche, l'usufruitière du terrain est une autre unité, la décision en cette matière est prise, à la requête de l'unité intéressée, par l'unité supérieure à celle qui concède l'usufruit après consultation de l'organe local de l'administration de l'Etat.

Les règles et la procédure de la concession d'usufruit des terrains publics situés dans les villes sont fixées par le règlement du 31 mars 1962 du Conseil des ministres¹².

¹² Texte unique — J. des L., 1969, n° 3, texte 19.