

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1971.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant **dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière**,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 1760, 1787 et In-8° 431.

Sénat : 313 (1970-1971).

---

Urbanisme. — Zones d'aménagement différé (Z. A. D.) - Taxe locale d'équipement - Permis de construire - Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Mesdames, Messieurs,

L'avis de la Commission des Finances sur ce texte se limite aux articles 14 à 19 qui apportent quelques modifications à la taxe locale d'équipement.

On sait que les constructeurs de logements doivent participer aux dépenses exposées par la collectivité locale d'accueil pour la réalisation des équipements supplémentaires qu'exige l'installation de nouveaux habitants.

Si le principe de cette obligation est simple, la mise en pratique l'est beaucoup moins et depuis quatorze ans, quatre systèmes auront été créés — sinon toujours appliqués ! — à savoir :

— les *participations* de l'article 26 de la loi-cadre du 7 août 1957, participations négociées entre le constructeur et la commune et pouvant consister en réalisation de travaux, en apports de terrains ou en contribution financière ;

— la *redevance d'équipement* de la loi du 3 juillet 1961 qui, dans des périmètres fixés, mettait à la charge des constructeurs 70 % au plus des dépenses d'équipements publics en les répartissant au prorata des surfaces de plancher ;

— la *taxe de régularisation des valeurs foncières* de l'article 8 de la loi de finances pour 1964, assise sur le volume des constructions et fixée à 10 F du mètre cube, avec la possibilité pour la collectivité de descendre à 8 F ou de monter à 12 F ;

— enfin, la *taxe locale d'équipement* des articles 62 et suivants de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (devenus les articles 1585-A à 1585-G du Code général des impôts).

\*

\* \*

Rappelons que la taxe d'équipement est un impôt local perçu, une seule fois, à l'occasion d'une opération de construction au profit soit de la commune, soit d'un établissement public groupant des communes (syndicat, district, communauté urbaine).

Dans l'état actuel de la législation, cette taxe est instituée de plein droit dans les communes où il existe un plan d'occupation des sols — mais le conseil municipal peut renoncer à la lever pour une durée minimale de trois ans. Dans les autres communes, elle peut être instituée, mais une fois prise, la décision ne peut être révoquée ou ses termes modifiés avant l'expiration d'un délai de trois ans (art. 62).

La taxe est assise sur la valeur forfaitisée de l' « ensemble immobilier » — terrain et construction — calculée en appliquant à la surface de plancher développée hors d'œuvre, une valeur au mètre carré variable selon la catégorie des immeubles et fixée par décret en Conseil d'Etat (art. 65).

Le taux de droit commun est de 1 % ; il est possible de le porter à 3 % par simple délibération du conseil municipal et même à 5 % par décret sur demande du conseil municipal (art. 66) ; là, encore, le taux retenu ne peut être modifié qu'au terme d'un délai de trois ans.

Sont exclues du champ d'application de la taxe les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique, celles qui sont édifiées dans les Z. A. C. (zones d'aménagement concerté) et, si le conseil municipal en est d'accord, les H. L. M., les constructions effectuées par les propriétaires expropriés pour se reloger ainsi que les immeubles individuels situés dans une partie de la commune dont l'urbanisation n'est pas planifiée (art. 64).

Enfin, là où la taxe est perçue ainsi que là où elle aurait dû l'être si la commune n'y avait pas renoncé, aucune autre participation n'est, en principe, demandée au constructeur, sauf les exceptions non négligeables des cessions gratuites de terrains destinés à recevoir des équipements publics tels que voie de circulation, écoles..., de la participation pour raccordement à l'égout, de la participation pour création d'espaces verts chaque fois que les coefficients d'occupation des sols auront été dépassés (art. 72).

\*

\* \*

Comment, dans la pratique, le système a-t-il fonctionné jusqu'alors ?

Dans 7.000 communes environ, représentant 36 millions d'habitants et dotées d'un plan d'occupation des sols, la taxe est de droit : 3.300 n'ont pas pris de délibération et la taxe s'y applique au taux de 1 % ; 350 ont renoncé à sa perception ; parmi celles qui ont fixé un taux plus élevé, 570 ont retenu celui de 2 % (6,6 millions d'habitants) et 1.835 celui de 3 % (15,5 millions d'habitants). Enfin, 1.050 communes représentant 900.000 habitants, ont volontairement institué la taxe alors qu'elles en étaient dispensées par les textes.

Expérience faite, l'imposition s'est révélée imparfaite tant par son *poids* que par sa *rigidité*. Le choix des taux s'étant effectué quelque peu à l'aveuglette, d'une part, les estimations forfaitaires ayant, semble-t-il, excédé ce qu'il eut été raisonnable d'admettre, d'autre part, il en est résulté pour les candidats constructeurs des charges trop élevées sans que les élus locaux, conscients de ces excès mais prisonniers du délai de trois ans, ne puissent agir pour en modérer les effets.

Sans doute, quelques allègements ont-ils été apportés par la voie réglementaire, quelques retouches de détail par la voie législative : une réforme plus profonde s'imposait et le projet qui nous est soumis tend à y pourvoir.

\*  
\* \*

Les modifications qu'il apporte peuvent se regrouper en trois rubriques :

1° *Un critère démographique — une population d'au moins 10.000 habitants — est substitué à un critère juridique — l'existence d'un document d'urbanisme — pour définir les communes où la taxe d'équipement sera perçue de plein droit.*

Tel est l'objet de l'article 14 qui fixe en outre un régime spécial pour les communes de la Région parisienne.

Ce faisant, le champ d'application de la taxe se trouve réduit puisque l'établissement d'un plan d'occupation des sols incombe, outre aux communes de plus de 10.000 habitants, aux groupements

d'urbanisme, aux communes sinistrées, aux communes soumises au régime des stations classées, aux communes pour lesquelles ces plans se justifient par l'accroissement démographique ou par le caractère pittoresque ou historique des lieux.

2° Le *délai impératif de trois ans* pendant lequel la municipalité ne peut revenir sur une décision — refus de percevoir la taxe là où elle est de plein droit, volontariat pour la lever là où rien ne l'y contraint, fixation d'un taux autre que celui du droit commun — a constitué, nous l'avons vu, une sorte de « piège » pour les municipalités privées de la possibilité de redresser rapidement les erreurs d'appréciation qu'elles auraient pu commettre.

Le projet apporte un peu de souplesse au système :

— Les communes où la taxe est de plein droit dans la législation actuelle, mais qui seront exclues si le présent projet est adopté, seront réputées avoir institué volontairement la taxe. Toutefois, pendant un délai de six mois, elles auront la possibilité de la supprimer (art. 14). Il en ira de même, d'ailleurs, pour toutes les communes qui s'étaient portées volontaires pour lever la taxe (art. 19).

— De plus, chaque fois que les éléments intervenant dans la détermination de la valeur des ensembles immobiliers seront modifiés, le conseil municipal sera autorisé à fixer un nouveau taux pour la taxe.

3° Le *système de participations*, auquel on a longtemps fait reproche de retarder la délivrance du permis de construire, revient en force dans la législation parce qu'il est d'application souple et s'adapte à toutes les situations :

— Si le conseil municipal renonce à imposer la taxe d'équipement à toutes les constructions — et non plus aux seules maisons individuelles — situées dans une zone de la localité dont l'urbanisation n'est pas prévue, il pourra néanmoins exiger des participations des constructeurs, nonobstant les dispositions de l'article 72 (art. 16).

— S'agissant des constructions à usage industriel et commercial qui nécessitent parfois des investissements de base exceptionnels, la commune pourra renoncer à appliquer une taxe dont le produit serait insuffisant et demander des participations (art. 16).

— Une disposition de l'article 18 du projet donne aux lotisseurs la possibilité de préfinancer la taxe locale d'équipement pour le compte des futurs constructeurs au moyen d'une *participation forfaitaire* représentative de ladite taxe.

— Enfin, le financement des branchements est inclus dans la liste des participations qui pourront être demandées en plus de la taxe, de même que les contributions que pourraient demander les services publics concédés pour la réalisation de leurs équipements.

\*

\* \*

Au terme du débat qui s'est instauré devant votre Commission des Finances, deux amendements ont été adoptés pour être soumis à vos suffrages.

Le premier, à l'article 14, reprend la référence à la notion de plan d'occupation des sols pour définir les communes où la taxe est applicable de plein droit ; il a paru à plusieurs de nos collègues qu'il n'était pas bon de restreindre le champ d'application d'une imposition qui a eu le mérite non négligeable, là où il y a obligation législative, de détendre les rapports entre les maires et les constructeurs.

Le second, à l'article 18 (§ II), complète l'amendement introduit par l'Assemblée Nationale au sujet des contributions demandées pour la réalisation des services publics concédés en précisant qu'il pourra s'agir soit de services affermés, soit de services exploités en régie.

Enfin, bien que le problème ne soit peut-être pas de sa compétence, votre Commission des Finances ne peut pas ne pas être sensible à l'émotion soulevée par l'allongement de la durée des opérations de « zadage » — justifiée somme toute par l'impécuniosité des collectivités publiques incapables de financer les réserves foncières qui leur sont nécessaires dans un très court laps de temps. Perturbations graves dans la vie agricole, gel de patrimoines devenus non constructibles, improductifs de revenus mais néanmoins soumis à l'impôt local chaque année, tels sont les griefs qui commandent la plus grande prudence dans l'utilisation de cette procédure.

\*

\* \*

Sous le bénéfice de cette observation et sous réserve de l'adoption des deux amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Finances donne un avis favorable à l'adoption des articles 14 à 19 du projet.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Art. 14.

**Amendement :** Rédiger le I, 1°, a, de cet article ainsi qu'il suit :

a) Dans les communes de 10.000 habitants et au-dessus *ou dans celles qui possèdent un plan d'occupation des sols* ;

### Art. 18.

**Amendement :** Dans le paragraphe II de cet article, rédiger ainsi l'alinéa 6° :

« 6° Des contributions demandées pour la réalisation des équipements des services publics concédés, affermés ou exploités en régie. »