

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 avril 1973.

PROPOSITION DE LOI

tendant à créer une taxe d'urbanisation destinée à moraliser les transactions foncières et à permettre aux collectivités locales de financer une politique de réservation foncière,

PRÉSENTÉE

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'urbanisation rapide de notre pays, par suite des besoins de la civilisation et des mouvements ou de la pression démographique, conduit à rechercher des quantités toujours plus grandes de terrains à bâtir. Les nécessités du développement industriel ou des transports poussent dans le même sens. Nous assistons donc, dans

Urbanisme. — *Spéculation foncière - Réserves foncières - Collectivités locales - Taxe (d'urbanisation).*

le cadre de la politique libérale qui est la nôtre, au développement d'une urbanisation anarchique, déterminée par le prix des sols, et à une hausse continue de ce prix sous l'effet de l'offre et de la demande. Pour leur part, les collectivités locales ne disposent pas des moyens financiers adéquats pour conduire la politique qu'elles ont les moyens administratifs de définir. Et, même si elles disposent de fonds pour mener à bien une politique foncière, elles se heurtent aux estimations foncières aléatoires du Service des domaines ou des juges fonciers de première instance ou d'appel.

La spéculation foncière, encouragée par les uns, attendue par les autres ou bien inespérée pour beaucoup, devient le problème social le plus grave de notre temps. Il n'est plus admissible que le sol puisse atteindre la moitié du prix d'une construction individuelle modeste.

Par ailleurs, en ne freinant pas la hausse du foncier, en ne moralisant pas les transactions, nous gaspillons des masses financières considérables alors que nos moyens demeurent limités.

Le temps est arrivé de tenter de remettre de l'ordre dans la politique foncière.

Pour cela, nous pensons qu'il existe quelques moyens simples touchant à :

- l'estimation du prix du sol ;
- la création de ressources financières pour acquérir les sols ;
- la disposition ultérieure des biens acquis par les collectivités.

Les mesures que nous proposons sont relativement simples et sûres et, au bout de quelques années de fonctionnement, elles auront permis de mettre sur pied une politique d'urbanisation pouvant évoluer à long terme, tout en supprimant la spéculation foncière anarchique que nous connaissons. Par ailleurs, la nécessaire appropriation des sols par les collectivités locales se fera sans heurts et avec sagesse, la Suède nous donne un exemple remarquable de socialisation des sols dans un pays où fleurit également le dynamisme libéral le plus total.

La base de toute la réforme est fondée sur le principe de l'estimation du prix du sol par le propriétaire, et l'engagement de sa responsabilité par le paiement d'une taxe.

Actuellement, lorsqu'un propriétaire possède un terrain, rien ne l'oblige à vendre. Souvent il achète un espace dans une zone en expansion pour placer des capitaux, en les indexant au même titre qu'il le ferait avec un lingot d'or. Il peut subir une simple pénalisation, la taxation de la plus-value en cas de vente, à laquelle il échappe cependant avec une relative aisance, en montant son prix de telle manière que l'acquéreur, citoyen privé ou collectivité, lui assure un substantiel bénéfice malgré le paiement de l'impôt.

D'autre part, l'Administration des domaines travaille avec des arguments qui, dans leurs contradictions, favorisent ou entérinent la hausse du prix des sols. Lorsque l'on examine les résultats des estimations des tribunaux fonciers de première ou de deuxième instance, on s'aperçoit que règne la plus grande confusion.

Le remède semble donc de pouvoir se référer à des prix de sols connus avec certitude afin de limiter des erreurs importantes d'appréciation. Toute solution arbitraire doit être soigneusement évitée.

Nous proposons donc que le propriétaire d'un sol déclare lui-même le prix auquel il estime que son bien peut être vendu. L'administration ne contestera pas le chiffre, mais obligera l'intéressé à se modérer lui-même au moyen d'une taxation de la valeur vénale déclarée de son bien. Il acceptera ainsi le risque de sa proposition.

Naturellement, pour établir une taxation des sols, il convient de se référer à un document connu de tous. Seul, le plan d'occupation des sols donne une possibilité de référence à une destination du sol acceptée par tous.

La filière normale de moralisation par ce système veut que les transactions publiques ou privées se réfèrent à la déclaration du prix servant de base à la taxe. Ainsi se terminent les débats sans fin devant les tribunaux fonciers, et les hésitations du Service des domaines et des collectivités locales. La spéculation sans frein de ces dernières années se mourra d'un seul coup.

Le deuxième volet de l'opération consiste à apporter des moyens financiers nécessaires aux collectivités locales pour mener à bien une politique foncière.

Actuellement, depuis quelques années, des sommes assez importantes ont été mises à la disposition des collectivités par l'Etat pour acquérir des réserves foncières. Malheureusement, ce

louable effort, qui reste faible en quantité en face de la masse des besoins à satisfaire, demeure au surplus très onéreux. En effet, la durée des prêts n'excède pas quinze ans, ce qui apparaît très insuffisant. Il convient donc de disposer de masses financières plus importantes, prêtées à très long terme, trente à cinquante ans, et à faible taux d'intérêt.

La présente proposition tend à satisfaire ces différents impératifs.

D'abord, il est en effet nécessaire de regrouper le revenu de la taxe foncière et de l'orienter vers l'alimentation d'une caisse de prêts. Cette caisse pourra recevoir ainsi un approvisionnement continu que compléteront d'autres ressources.

Ensuite, si l'on désire accorder aux collectivités locales des prêts à très long terme, il convient que ceux-ci soient à un faible taux d'intérêt. Dans ce cas, la seule solution consiste à les indexer. Ce système constitue l'une des bases de la réservation foncière suédoise. Il apporte également une sécurité de gestion, car les collectivités emprunteuses ne pourront pas jouer sur l'érosion monétaire pour se lancer dans des acquisitions inconsidérées.

Nous retrouvons ainsi, du point de vue de la collectivité, un engagement de responsabilité comparable à celui que nous avons recherché pour les particuliers par la déclaration volontaire du prix des sols.

Une dernière mesure complète cet ensemble. Nous pensons qu'après avoir accompli cet effort de moralisation et d'efficacité, il convient de ne pas le gaspiller. C'est pourquoi nous proposons que tous les sols acquis par les collectivités publiques ne soient pas revendus mais concédés temporairement pour utilisation.

Nous retrouvons ainsi une vieille notion du droit français qui avait cours avant la Révolution. Rappelons qu'actuellement à Lyon, les hospices civils pratiquent de la sorte pour leur domaine ; que la rue de Rivoli à Paris est bâtie selon ce système, et que le domaine maritime de l'Etat n'est jamais vendu mais concédé et que des investissements privés importants s'y développent cependant chaque jour.

Nous pensons que ce système complet, mais simple, se révélera très efficace et atteindra rapidement le but de justice, de moralisation et d'urbanisation bien dirigée donc humaine que nous lui fixons.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

De la taxe d'urbanisation.

Article premier.

Une taxe d'urbanisation est instituée dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, à l'intérieur de la zone couverte par ce plan.

Le conseil municipal pourra renoncer à percevoir cette taxe.

Art. 2.

Les sols non bâtis, et susceptibles de l'être, situés dans la zone visée à l'article premier de la présente loi sont assujettis à la taxe d'urbanisation, à l'exception de ceux appartenant à une collectivité publique.

Art. 3.

Le calcul de la taxe est basé sur le prix du sol déclaré obligatoirement tous les deux ans par le propriétaire.

Art. 4.

Le taux de la taxe d'urbanisation est fixé à :

3 % du prix du sol, dans les zones dont le coefficient d'occupation des sols dépasse 0,35 ;

2 % du prix du sol, dans les zones dont le coefficient d'occupation des sols dépasse 0,25 ;

1 % du prix du sol, dans les zones dont le coefficient d'occupation des sols dépasse 0,10 ;

0,50 % du prix du sol, dans les autres zones constructibles sous certaines conditions ;

0,10 % du prix du sol, dans les zones réservées à l'exploitation agricole.

Art. 5.

Le produit de la taxe d'urbanisation sert à alimenter une caisse centrale de prêts pour la réservation foncière.

TITRE II

De la Caisse centrale de prêts pour la réservation foncière.

Art. 6.

Une caisse centrale de prêts pour la réservation foncière est créée au bénéfice des communes dont le territoire est assujéti en totalité ou en partie à la taxe d'urbanisation.

Art. 7.

La Caisse créée à l'article 6 sera alimentée par le produit de la taxe d'urbanisation, par le mouvement financier de ses prêts et, le cas échéant, par des dotations budgétaires de l'Etat.

Art. 8.

La Caisse consentira des prêts à très long terme et à faible taux d'intérêt aux communes sur le territoire desquelles aura été instituée la taxe d'urbanisation, ainsi que, le cas échéant, aux établissements publics à compétences foncières agissant sur ce territoire.

Art. 9.

Les prêts de la Caisse seront réservés exclusivement pour des opérations d'acquisitions foncières. Ils ne pourront en aucun cas financer des travaux d'aménagement ou d'équipement.

Art. 10.

Les prêts accordés par la Caisse seront indexés sur l'indice officiel des prix du bâtiment, publié au B. O. S. P. (Bulletin officiel du Service des Prix).

TITRE III

De la concession d'usage des sols acquis.

Art. 11.

Les sols acquis avec le concours financier des prêts de la Caisse centrale de prêts pour la réservation foncière ne pourront faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété, en dehors des cessions que les collectivités publiques pourraient se consentir entre elles.

Ces sols pourront seulement faire l'objet de concessions temporaires d'usage selon les différentes formules légales. Quelle que soit leur durée ces concessions ne peuvent conférer au preneur aucun droit de renouvellement ou aucun droit à se maintenir dans les lieux à l'expiration de la concession.

TITRE IV

Du prix des sols soumis à la taxe d'urbanisation.

Art. 12.

En cas d'acquisition par une collectivité publique le prix du sol servant de base au calcul de la taxe sera le prix de la transaction.

Art. 13.

En cas de procédure d'expropriation, le juge foncier sera tenu de se référer au prix du sol servant de base au calcul de la taxe d'urbanisation.

Art. 14.

En cas de transaction à l'amiable entre particuliers toute vente dont le prix est supérieur au prix déclaré en application de l'article 3 de la présente loi fait l'objet d'une imposition au titre des plus-values pour terrain à bâtir, pour la fraction du prix excédant le montant ainsi déclaré.

TITRE V

Dispositions diverses.

Art. 15.

L'article 61 de la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967 est abrogé.