

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1964.

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, instituant le bail à construction et relatif aux opérations d'urbanisation,

Par M. Jean-Eric BOUSCH,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Appelée à émettre un avis sur le projet de loi instituant le bail à construction et relatif aux opérations d'urbanisme, votre Commission des Finances limitera ses investigations aux dispositions fiscales du texte, dispositions qui sont au fond, selon l'expression

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, *vice-présidents* ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Jacques Richard, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 909, 1009, 1027, 1039 et in-8° 260.

Sénat : 327 (1963-1964) et 9 (1964-1965).

d'un membre de l'Assemblée Nationale, « la condition même de l'efficacité de la loi » par les avantages qu'elles procureront aux intéressés.

Néanmoins, afin d'en apprécier la portée, il est indispensable de rappeler les dispositions juridiques du projet qu'elles ne font que compléter en apportant l'élément « incitateur ».

I. — Les grandes lignes de la réforme.

La construction dans les villes, qu'il s'agisse de l'édification de quartiers neufs ou de la rénovation des quartiers anciens, se heurte à un obstacle foncier : les terrains sont rares, compte tenu des besoins, d'où une flambée de spéculation que le Gouvernement s'efforce tant bien que mal de juguler ; le sol est par trop morcelé, ce qui constitue une gêne pour les opérations d'urbanisme de grande envergure.

Sans doute les pouvoirs publics disposent-ils de l'arme de l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais cette procédure n'est pas sans inconvénient :

— pour le *juriste*, elle a été détournée de son objet puisque les biens ne font que transiter dans le patrimoine public, le temps d'être remembrés avant leur redistribution ;

— pour la *collectivité publique*, elle nécessite des ressources de trésorerie importantes, un délai relativement long s'écoulant entre l'achat et la vente des terrains ;

— pour *l'exproprié* ; outre son caractère autoritaire toujours déplaisant, elle se traduit souvent par un manque à gagner puisqu'il s'estime frustré, d'une part des profits que réalisera le constructeur sur le sol qui lui appartenait.

C'est par une adaptation du bail emphytéotique au cas particulier de la construction de logements que le Gouvernement estime pouvoir pallier en grande partie ces trois inconvénients, le *bail à construction* dont la définition fait l'objet du Titre I^{er} du projet, le Titre II étant consacré à l'application de ce cadre juridique nouveau aux *opérations d'urbanisme*.

A. — LE BAIL A CONSTRUCTION

Le bail à construction est celui « par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail ».

Les conditions du bail sont librement débattues dans le cadre juridique dressé par les articles 1 à 8. Le prix du bail peut consister :

— soit en remise d'immeubles, de fraction d'immeubles ou de titres ;

— soit en un loyer indexé.

Sauf clause contraire, le bailleur devient propriétaire des constructions en fin de bail.

Par ce biais, le Gouvernement espère provoquer un « dégel » sur le marché foncier : un propriétaire ne sera plus tenté d'attendre une plus-value toujours plus forte pour vendre son terrain puisque le bail à construction l'associe immédiatement aux profits du constructeur.

B. — LES OPÉRATIONS D'URBANISME

La puissance publique ne s'efface pas totalement à l'occasion des opérations d'urbanisme : elle les déclenche au moyen d'une nouvelle procédure : la prise de possession ; elle incite les propriétaires à se grouper en sociétés civiles foncières qui contracteront avec les concessionnaires constructeurs.

La *prise de possession* est, écrit le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet, « une parenthèse ouverte dans la procédure d'expropriation », justement pour permettre de l'éviter.

Décidée par arrêté préfectoral, elle ouvre une période au cours de laquelle la *propriété* des sols est réservée, mais leur *utilisation* peut intervenir une fois les occupants relogés et indemnisés.

Dans le délai d'*un an* à compter de la date de l'arrêté, le préfet doit, après accord avec les collectivités publiques intéressées, définir le périmètre de l'opération et le programme général d'utilisation des terrains.

A dater de la publication de ce programme, chaque propriétaire dispose d'un délai de *six mois* pour opter entre deux possibilités :

a) Soit *demandeur l'expropriation de ses immeubles*, et, dans ce cas, la procédure d'expropriation reprend son cours un moment interrompu ;

b) Soit *faire apport de ses immeubles à une société civile* constituée par les propriétaires des immeubles compris dans le périmètre de l'opération ; cette société passera :

— avec les concessionnaires des terrains nécessaires pour les constructions destinées à l'accession à la propriété et les personnes morales de droit public pour ce qui concerne leurs emprises, des *contrats de cession*, en vertu desquels la société recevra, en contrepartie des biens cédés, des immeubles qu'elle ne pourra aliéner qu'à l'expiration d'un délai de dix ans ;

— avec les concessionnaires des superficies destinées à des constructions à usage locatif, des *baux à construction* qui, dans le cas des H. L. M., prennent obligatoirement la forme de location-vente.

Il convient de signaler que la valeur des apports est égale à celle des terrains. Elle est fixée comme en matière d'expropriation publique et *sans égard à la destination particulière des parcelles dans le cadre du programme d'utilisation*, ce qui assure une juste péréquation des valeurs des terrains.

La répartition des revenus et des immeubles entre les associés s'effectue au sein de la société au prorata des apports.

En résumé, le projet a pour but, en associant propriétaires de terrains et constructeurs dans un contrat librement consenti, de provoquer une augmentation de l'offre des sols puisque les uns et les autres se partageront équitablement les plus-values résultant des opérations. Il semble qu'il soit la dernière étape avant la prise de mesures beaucoup plus autoritaires, et notamment la disparition du droit de propriété.

Aussi, pour éviter un échec, le Titre III a-t-il prévu que des avantages fiscaux seraient consentis aux utilisateurs de la nouvelle procédure.

II. — L'analyse des dispositions fiscales.

Elles font l'objet des articles 25 à 29.

ARTICLE 25

L'article 25, dans ses deux paragraphes dont le second a été introduit en séance par le Gouvernement devant l'Assemblée Nationale, règle deux possibilités du bail à construction.

1° *Le cas de la location pure et simple.*

Les loyers et prestations de toute nature reçus annuellement par le bailleur sont considérés comme des *revenus fonciers*. Ils sont donc taxés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe complémentaire, sous réserve d'une déduction forfaitaire de 30 %.

Le projet initial avait limité la déduction à 20 %, comme en matière de propriétés rurales, motif pris du fait que le loyer du bail à construction n'est pas grevé de charges d'amortissement ni de frais de gestion. L'Assemblée Nationale a contraint le Gouvernement à assouplir sa position sur ce point.

2° *Le cas de la location-vente.*

Le prix de la location-vente se décompose en deux éléments :

— un *loyer*, qui est imposé dans les conditions prévues dans le paragraphe précédent ;

— une *cession*, qui dégage une plus-value imposable dans les conditions prévues aux articles 3 à 5 de la loi de finances pour 1964 : le Gouvernement a admis que, dans le cas de l'espèce, l'imposition de la plus-value sera étalée sur toute la durée du bail, mesure intéressante puisque les plus-values annuelles sont exonérées dès lors qu'elles sont inférieures à 50.000 F.

ARTICLE 26

1° L'article 26 règle, dans son paragraphe I, le cas où le prix du bail consiste en une *remise d'immeubles ou de titres*.

Rattacher leur montant au revenu de l'année de la remise constituerait une lourde pénalisation pour le bénéficiaire.

On aurait fort bien pu l'étaler sur la durée du bail. Le Gouvernement a préféré fixer une période forfaitaire : dix ans dans la rédaction initiale, quinze par voie d'amendement.

Par ailleurs, une sécurité est prise pour éviter au bailleur la tentation de vendre rapidement les immeubles ou titres qui lui ont été remis : en cas de cession, la partie du revenu qui n'a pas encore été taxée devient immédiatement imposable.

Enfin, en cas de mutation par décès, l'étalement continuera à courir à la demande des héritiers.

2° Le paragraphe II résulte de l'adoption, par l'Assemblée Nationale, d'un amendement de sa Commission des lois tendant à régler le sort *des constructions qui reviennent au bailleur en fin de bail*, ainsi que le prévoit l'article 2 du projet. La solution suivante a été retenue :

— si la durée du bail est au moins égale à trente ans, il n'y a pas imposition ;

— dans le cas contraire, la valeur des biens reçus constitue un revenu taxable dans les conditions prévues au paragraphe I, c'est-à-dire avec de larges possibilités d'étalement.

En comblant une des lacunes du texte, il n'est pas sûr que l'Assemblée Nationale n'ait fait preuve d'une sévérité excessive : les gains en capital sont en général exonérés et le Gouvernement lui-même, à qui l'on a ainsi fait un « cadeau », aurait peut-être été plus généreux. Encore que la réponse du Ministre de la Construction sur le problème ait été ambiguë : « Pour les immeubles qui, en fin de bail, reviendront aux propriétaires des terrains, il est bien dans les intentions du Gouvernement, surtout dans le cas d'un bail d'une durée suffisamment longue, qu'ils échappent également à la taxation sur les plus-values ».

ARTICLE 27

L'article 27 apporte un avantage fiscal important : les plus-values dégagées lors de l'apport d'immeubles à une société civile sont exonérées.

Sous une condition toutefois : le redevable qui céderait les parts sociales ou les immeubles reçus en rémunération de son apport avant l'expiration d'un délai de *dix ans* à compter de la constitution de la société ou de *cinq ans* à compter de l'achèvement des travaux serait déchu de ses droits et, s'agissant d'une entreprise

passible de l'I. R. P. P. au titre des bénéfices industriels et commerciaux, elle ne pourrait plus bénéficier des dispositions de l'article 40 du Code général des impôts qui exonère les plus-values remployées

Un tempérament a toutefois été apporté à cette règle au profit des petits porteurs par voie d'amendement (cf. paragraphe IV). Le bénéfice de l'exonération subsiste quand les parts sociales sont cédées à d'autres membres de la société pour un montant total au plus égal à 100.000 F.

ARTICLE 28

En vertu du second alinéa de l'article 23, la société civile qui reçoit des immeubles bâtis en contrepartie de la cession de ses terrains est tenue de conserver ces immeubles dans son patrimoine pendant au moins dix ans.

Cette obligation est d'ailleurs la contrepartie de l'exonération dont bénéficient les associés du chef des plus-values réalisées lors de l'apport de leur terrain à la société.

Si la société contrevient à cette obligation, elle sera passible d'une amende fiscale égale à 20 % du prix de cession.

ARTICLE 29

Cet article ne fait que rappeler le droit commun en matière de baux et de ventes :

1° Les *baux* sont enregistrés au taux de 1,4 % ;

2° Les ventes sont passibles :

— soit de la T. V. A. si elles concernent des terrains sur lesquels seront édifiés des immeubles affectés au logement par les trois quarts au moins de leur superficie ;

— soit aux droits de mutation habituels dans les autres cas.

Votre Commission estime que la réforme proposée, qui a donné de bons résultats à l'étranger et notamment en Angleterre, ne manque pas d'intérêt. Sans doute ne sera-t-elle pas d'une efficacité immédiate puisqu'il lui faudra un certain temps pour passer dans les mœurs. Elle sera en tout cas beaucoup plus efficace, pour freiner la spéculation, que la taxation des plus-values dont les résultats, au bout d'un an, sont loin d'être probants.

Sous cette réserve, elle vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du texte qui est soumis à votre examen.