

LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

Quelques années après le lancement du projet de réforme des taxes d'urbanisme, la loi de finances rectificative pour 2010 dresse enfin le panorama de la nouvelle fiscalité. L'objectif est simple : réunir toutes les taxes pour n'en former qu'une seule, et sanctionner les constructeurs tentés de ne pas densifier leur projet.

Un paysage fiscal illisible

Taxe spéciale d'équipement, taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, versement pour dépassement du plafond légal de densité, participation à un projet urbain partenarial, ...voici quelques unes des taxes dont les constructeurs sont débiteurs au titre de leur participation à l'effort des collectivités locales pour

la réalisation d'équipements structurant les réseaux.

Même si la taxe locale d'équipement apparaît comme la participation de base pour chaque constructeur, l'addition des taxes spéciales et complémentaires de tout ordre, a rendu l'ensemble de cette fiscalité, totalement illisible.

Le régime de la taxe d'aménagement s'appliquera aux demandes d'autorisations d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} mars 2012.

Versement pour sous-densité

Ne résistant pas à cette habitude d'instaurer des taxes « spéciales », le législateur instaure, en marge de la taxe d'aménagement,

un versement pour sous-densité destiné à « lutter contre l'étalement urbain source de consommation énergétique et de surcoût en matière d'équipements collectifs » (Rapp. Sur le projet de la loi de fin. Rect. Pour 2010). A ce titre, les collectivités pourront donc instituer un seuil minimal de densité en dessous duquel un versement sera dû et dont le produit leur bénéficiera. Cette nouveauté promet bien des difficultés pratiques, puisque les propriétaires devront désormais déclarer la valeur de leur terrain sur lequel la construction doit être édifiée : le versement devant être égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité, et la surface de la



Une réforme radicale

Cette réforme est ambitieuse car elle supprimera progressivement une dizaine de taxes spéciales et parfois locales qui seront remplacées par une participation unique : la taxe d'aménagement. Les programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) disparaissent dans la foulée, mais le législateur laisse en place les conventions de ZAC et de projet urbain partenarial.

construction résultant de l'application du seuil minimal de densité. Le législateur précise toutefois que ce versement ne pourra pas être supérieur à 25% de la valeur du terrain.

Marie DUVERNEUIL, notaire

**Lettre éditée par les
Notaires de l'Isère
de la Drôme et des Hautes-Alpes
à consulter sur
www.cr-grenoble.notaires.fr**

VISIONS COMMUNES

Lettre éditée par le Conseil Régional des Notaires de la Cour d'Appel de Grenoble - 10, rue Jean Moulin - 38180 Seyssins.

Directeur de la publication : M. le Président du Conseil Régional des Notaires de la Cour d'Appel de Grenoble.

Comité de rédaction :

Jean-Baptiste GROUSSON, Michèle DELHOMME MATHON, Marie DUVERNEUIL, Aymar de GESTAS DE L'ESPEROUX, Didier LECLERCQ, Philippe LINTANFF, Christian NOVEL, Philippe PANOSSIAN, Emmanuelle PASTEUR, Thomas PLOTTIN, Marie-Thérèse PRUNIER, Véronique SAUQUET, Jean-Michel SORREL, Sébastien THEVENET, Philippe WUTHRICH.

Photos : Phovoir, Photodisk, Stocklib.

Maquette et édition : Concept et Visuel.

EMPLACEMENTS RÉSERVÉS

LA CRÉATION D'UN REMPLACEMENT RÉSERVÉ

Les terrains, bâtis ou non, nécessaires à la réalisation des voies, ouvrages publics, espaces verts et installations d'intérêt général peuvent être inscrits en emplacements réservés au PLU (*C urb art L123-1, 8° et R123-11, d*), ou dans un document d'urbanisme en tenant lieu. L'inscription peut avoir lieu lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification du PLU.

Il est à noter :

a. En matière d'emplacement réservé, le Code de l'urbanisme se borne à exiger que les installations envisagées présentent un **caractère d'intérêt général**, et non un caractère d'utilité publique.

b. Un emplacement réservé ne peut pas être institué en vue de la création d'une **réserve foncière**. En revanche, il peut être institué pour la réalisation d'un **édifice culturel**, d'un **parc de stationnement** en centre-ville, d'un **port fluvial** ou encore d'un **chemin piétonnier** le long d'une rivière.

LA DESTINATION

La destination précise de l'emplacement réservé doit être indiquée au PLU ainsi que la collectivité, le service ou l'organisme public qui en est **bénéficiaire** (*C urb art R123-11*). Les seuls ouvrages pouvant être construits par la suite seront ceux conformes avec cette destination figurant au plan.

Pour légalement classer en emplacement réservé une parcelle sur laquelle elle a l'intention de réaliser un aménagement, la commune n'a pas besoin de justifier, à la date de l'adoption du plan, d'un **projet** précis et déjà élaboré de voie ou d'ouvrage publics, d'équipement d'intérêt général ou d'espace vert. Toutefois, l'**intention** communale de réaliser le projet doit être réelle ; à défaut, le classement ou le maintien du classement est entaché d'erreur manifeste.

Ainsi jugé pour un classement de 40 ans sans qu'une réalisation n'ait été effectuée.

Pour être opposable au propriétaire, l'emplacement réservé doit apparaître dans les documents graphiques du PLU avec suffisamment de précision quant à sa **localisation** et sa superficie.

LES DROITS DU PROPRIÉTAIRE

La construction

La construction est interdite sur les terrains inscrits en emplacement réservé par un PLU, sauf à obtenir un **permis à titre précaire**. Toutefois, le propriétaire de ces terrains n'est pas démuné de ses droits. Il peut jouir de son bien tant que la collectivité bénéficiaire de la réserve n'a pas pris la décision de l'acquérir pour réaliser l'équipement prévu.

La vente

Il peut aussi le **vendre à un tiers**. Dans ce cas, aucune formalité spécifique n'est requise.

Cependant, si le terrain concerné est situé dans un périmètre où s'exerce un droit de préemption, le propriétaire devra adresser au bénéficiaire de ce droit de préemption une déclaration d'intention d'aliéner.

En principe, le terrain réservé sera acquis par le réservant par expropriation ou délaissement du propriétaire. L'emplacement peut cependant être acquis à l'amiable, ou cédé gratuitement.

L'article R123-10 al 3 du Code de l'urbanisme permet à la collectivité publique bénéficiaire de la réserve et au pétitionnaire de la demande

d'autorisation de construire de conclure un accord aux termes duquel, en contrepartie de la cession gratuite à la collectivité de la partie du terrain comprise dans un emplacement réservé, le COS non utilisé y afférent est reporté sur la partie restante du terrain.

L'ancien propriétaire du **bien délaissé** ne dispose d'aucun droit de **rétrocession**. Toutefois, la collectivité ne peut utiliser le bien que conformément à la destination prévue par le plan pour l'emplacement réservé.

LA SUPPRESSION DE L'EMPLACEMENT RÉSERVÉ

À la demande de son bénéficiaire, un emplacement réservé peut être supprimé ou réduit dans le cadre d'une **modification simplifiée du PLU**. Même si le propriétaire a mis en demeure le bénéficiaire d'acquiescer, cette suppression peut intervenir à tout moment jusqu'à l'intervention de la décision du juge de l'expropriation. Le bénéfice de la procédure de délaissement ne peut pas être acquis au propriétaire si, à la date de la décision, la parcelle ne se trouve plus en emplacement

réservé par suite d'une modification du plan qui lui est opposable. En revanche, l'annulation de l'emplacement réservé après que le juge ait prononcé le transfert de propriété et ait fixé le prix du terrain délaissé, est sans influence sur la régularité de la procédure de délaissement.

LA PROCÉDURE DE DÉLAISSEMENT

La procédure de délaissement vise à permettre au propriétaire d'un bien grevé d'une réserve au profit d'une collectivité ou d'un service public d'exiger qu'il soit procédé à son acquisition (*C urb art L230-1 s*).

Le propriétaire d'un terrain partiellement réservé peut en **requérir l'emprise totale** dans les cas prévus aux articles L 13-10 et L 13-11 du Code de l'expropriation (*C urb art L230-3 dernier al*). Elle est admise pour les bâtiments lorsque la partie restante n'est plus utilisable. Pour les terrains non bâtis, il faut à la fois que le terrain restant soit réduit au 1/4 de sa contenance originelle et qu'il soit inférieur à 1000m², le propriétaire ne possédant aucun terrain immédiatement contigu.

Le bénéficiaire de la réserve doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire (*C urb art L230-3 al 1*).

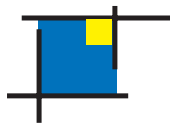
En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard 2 ans à compter de la réception en mairie de cette demande (*C urb art L230-3 al 2*).

En cas de désaccord et à l'expiration du délai d'un an de la réception de la demande, le juge de l'expropriation, à la requête du propriétaire ou du destinataire de la mise en demeure, prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. Ce prix, y compris l'indemnité de réemploi, est fixé et payé comme en matière d'expropriation, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de délaissement (*C urb art L230-3 al 3*). Le juge fixe également, le cas échéant, les indemnités auxquelles peuvent prétendre les intéressés ayant des droits réels ou locatifs sur l'immeuble (*C urb art L230-3 al 5*).

Le propriétaire demandeur peut **renoncer** unilatéralement à la faculté d'exiger l'acquisition de son terrain jusqu'à ce que le prix soit fixé et le transfert de propriété prononcé par une décision passée en force de chose jugée.

Michele DELHOMME-MATHON, Philippe PANOSSIAN, notaires





LE CLASSEMENT DES VOIRIES PRIVÉES DANS LE DOMAINE PUBLIC

Le sujet a fait déjà l'objet d'un article dans les numéros 6 et 18 de *Visions communes* datés respectivement de juin 2005 et de mai 2009. Six ans après la publication de la loi « LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES » du 13 août 2004 et son décret d'application du 13 avril 2005, la situation a-t-elle vraiment changé ?

Plus précisément, la récente déclaration d'inconstitutionnalité des cessions gratuites au profit d'une autorité administrative quelconque modifie-t-elle la donne ?

Un rappel de l'«état des lieux» s'impose avant de répondre à cette deuxième question.

requis et il n'est pas rare, dans cette dernière hypothèse, qu'au bout de quelques années on ait perdu la trace de certains propriétaires qui ont revendu leur lot et sont partis sans laisser d'adresse ou sont décédés ou encore ont pu connaître une situation financière difficile aboutissant à une saisie de leur bien.

Il est également fréquent que les propriétaires aient financé leur acquisition au moyen d'un prêt garanti par une hypothèque grevant à la fois le bien acquis et la fraction des parties communes qui y est attachée. Il y a donc lieu, alors, d'obtenir l'accord de chaque créancier hypothécaire, engendrant quelquefois des frais que les cédants ne voudront pas prendre en charge.

par elle-même et à sa date tous les droits réels et personnels existant sur les biens transférés (et notamment les hypothèques et les servitudes).

Attention : le texte ne s'applique qu'aux voiries privées **ouvertes à la circulation publique** dans les ensembles immobiliers de quelque forme que ce soit : lotissements, copropriétés horizontales, groupes d'habitations résultant d'un permis valant division.

En général, on retiendra qu'une voie est ouverte à la circulation publique quand elle relie deux voies publiques distinctes.

Car il faut se rappeler qu'en matière de droit public, une voie peut être ouverte à la circulation du public et demeurer une voie privée même si c'est la commune qui l'entretient.



RAPPEL DES CONDITIONS ET DE LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT :

Le transfert des équipements collectifs d'un lotissement ou d'un ensemble immobilier dans le domaine public communal, et plus spécialement la voirie peut se réaliser de façon **amiable** ou par voie de **transfert d'office**.

Dans le cas d'une cession amiable, elle s'opérera directement et à titre gratuit entre le lotisseur ou le promoteur et la commune ou bien entre l'Association Syndicale Libre (A.S.L.) et la commune si cette association a été créée et si la voirie lui a été transférée en vue de sa gestion et de son entretien.

Mais dans un certain nombre de cas, cette cession amiable se révélera impossible :

- Soit parce que l'A.S.L. n'aura jamais été constituée et que la voirie sera restée au nom du lotisseur, lequel au bout de quelques années aura disparu.
- Soit parce que le lotisseur aura cédé une quote part indivise des parties communes à chacun des acquéreurs des lots en lieu et place de l'A.S.L.

L'unanimité des propriétaires est alors

De toutes façons, dans ce cas, même si ces formalités se révèlent possibles en théorie et pour un lotissement de quelques lots seulement, leur réalisation se révèle très vite pratiquement irréalisable pour un ensemble immobilier de plusieurs dizaines de lots.

- Soit enfin parce qu'une majorité de propriétaires s'y opposent tout simplement souhaitant conserver leur autonomie sur leurs espaces communs.

Pour pallier ces difficultés, il peut être procédé au **transfert d'office des voies privées** du lotissement au profit de la commune depuis la publication de la loi du 13 août 2004.

L'article 318-3 du Code de l'urbanisme précise désormais que « la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans les ensembles d'habitation peut, après enquête publique, être transférée d'office, sans indemnité dans le domaine public de la commune ».

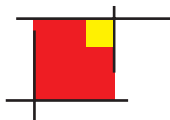
La décision de transfert est prise depuis 2004 par le conseil municipal ou par le préfet en cas de désaccord des propriétaires.

La décision de l'autorité administrative vaut déclassement dans le domaine public et éteint

Sur le plan procédural, il faut donc :

- Une délibération du conseil municipal prescrivant l'enquête publique d'une durée de quinze jours.
- Un dossier de l'opération faisant l'objet de l'enquête comprenant :
 - La nomenclature des voies et équipements annexes concernés
 - Une note indiquant l'état d'entretien des voies en question
 - Un plan de situation
 - Un état parcellaire
- A l'issue de l'enquête, le rapport du commissaire-enquêteur sous un mois.
- Une délibération sur ce projet dans les quatre mois de l'ouverture de l'enquête.

Nous ne reviendrons pas sur les formalités de publicité foncière au fichier immobilier de la décision de transfert, traitées dans le numéro 18 de *Visions communes* auquel nous invitons le lecteur à se reporter, pour nous intéresser à la décision du Conseil Constitutionnel du 22 septembre 2010 analysée ci-après.



SERVITUDES DE RÉSEAUX PUBLICS

Eaux potables, usées et pluviales droits et obligations des collectivités

Le Code rural, et notamment ses articles R 152-1 et R 152-3, prévoit au profit des personnes publiques une servitude pour la pose de canalisations souterraines d'eau potable ou d'évacuation des eaux usées ou pluviales, et une servitude de passage de conduites d'irrigation sur des terrains privés non bâtis, à l'exception des cours et jardins attenants aux habitations.

suite de la page 3

Le classement des voiries privées dans le domaine public

L'INCONSTITUTIONNALITÉ DES CESSIONS GRATUITES DANS LE CADRE D'UNE AUTORISATION D'URBANISME :

La cession gratuite de 10% du terrain d'assiette imposée dans le cadre d'une autorisation d'urbanisme est une institution ancienne puisqu'elle date de la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967.

Le Conseil Constitutionnel a, dans une décision du 22 septembre 2010, déclaré inconstitutionnel l'article de cette loi relatif à la cession gratuite dans la limite de 10%.

Cette décision a été prise grâce à une modification de la Constitution française en date du 23 juillet 2008.

Le Conseil Constitutionnel a abrogé le texte en cause pour inconstitutionnalité au motif qu'il attribue à la collectivité publique le plus large pouvoir d'appréciation sur l'application de cette disposition et ne définit pas les usages publics auxquels doivent être affectés les terrains ainsi cédés.

Cette décision a-t-elle une incidence sur les cessions gratuites de voiries à la collectivité ?

La question appelle évidemment une réponse négative dans la mesure où la décision du Conseil Constitutionnel ne vise que les cessions gratuites imposées par l'autorité administrative dans le cadre d'un permis de construire, ou d'un arrêté de lotir.

Les cessions gratuites aux collectivités ne sont pas condamnées dans leur ensemble, mais seulement celles qui sont exigées en contrepartie d'une autorisation de construire ou de lotir.

Tel n'est pas le cas des cessions de voiries que nous avons envisagées, qu'elles se réalisent par la voie amiable ou par la voie de transfert d'office.

C'est même ce qui a été consacré par une nouvelle décision du Conseil Constitutionnel en date du 6 octobre 2010.

Jean-Michel SORREL, notaire

Les personnes publiques définies au premier alinéa de l'article L. 152-1 et leurs concessionnaires, à qui les propriétaires intéressés n'ont pas donné les facilités nécessaires à l'établissement, au fonctionnement ou à l'entretien des canalisations souterraines d'eau potable ou d'évacuation d'eaux usées ou pluviales, peuvent obtenir l'établissement de la servitude prévue audit article, dans les conditions déterminées aux articles R. 152-2 à R. 152-15. La servitude oblige les propriétaires et leurs ayants droit à s'abstenir de tout fait de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation de l'ouvrage.

La personne morale de droit public maître de l'ouvrage ou son concessionnaire, qui sollicite le bénéfice de l'article L. 152-1, adresse à cet effet une demande au préfet.

A cette demande sont annexés :

- Une note donnant toutes précisions utiles sur l'objet des travaux et sur leur caractère technique,
- Le plan des ouvrages prévus et le plan parcellaire des terrains concernés avec l'indication du tracé et des caractéristiques des canalisations à établir,
- La liste par commune des propriétaires concernés,
- Et éventuellement une étude d'impact.

Après consultation des services intéressés, le préfet prescrit par arrêté, l'ouverture d'une enquête et désigne un commissaire enquêteur. Un extrait du dossier est déposé, pendant huit jours au moins, à la mairie. L'avis de l'ouverture de l'enquête est publié huit jours au moins avant la date de cette ouverture, par affiche apposée à la porte de la mairie. Notification individuelle du dépôt du dossier est faite par le demandeur aux propriétaires intéressés, comportant la mention du montant de l'indemnité proposée.

Pendant la période de dépôt prévue à l'article R. 152-5, les réclamations et observations peuvent être soit consignées par les intéressés directement sur le registre d'enquête, soit adressées par écrit au maire ou au commissaire enquêteur, qui les annexe audit registre.

A l'expiration de ladite période, le registre d'enquête est clos et signé par le maire et transmis, dans les vingt-quatre heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur, qui, dans un délai de quinze jours, dresse le procès-verbal de ces opérations et, transmet le dossier avec son avis au préfet.

Le préfet statue par arrêté sur l'établissement des servitudes, en indiquant la désignation des propriétés et l'identité des propriétaires concernés.

Lorsque les travaux font l'objet d'une déclaration d'utilité publique et que le demandeur est en mesure,

avant celle-ci, de déterminer les parcelles qui seront grevées par la servitude et de fournir le tracé précis des canalisations à établir, l'enquête prévue par les articles R. 152-5 à R. 152-9 peut être menée en même temps que l'enquête parcellaire avec laquelle elle peut être confondue.

L'arrêté préfectoral est notifié au demandeur et au directeur départemental de l'équipement et affiché à la mairie de chaque commune intéressée. Il est également notifié à chaque propriétaire, à la diligence du demandeur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Le montant des indemnités dues en raison de l'établissement de la servitude est fixé conformément aux dispositions en vigueur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La date du commencement des travaux sur les terrains grevés de servitudes est portée à la connaissance des propriétaires et exploitants huit jours au moins avant la date prévue pour le début des travaux. Un état des lieux doit, si cela est nécessaire, être dressé contradictoirement en vue de la constatation éventuelle des dommages pouvant résulter des dits travaux.

L'indemnisation des dommages résultant des travaux est fixée, à défaut d'accord amiable, par le tribunal administratif en premier ressort.

Si un permis de construire est accordé sous réserve d'un déplacement des canalisations, les frais de ce déplacement sont à la charge du bénéficiaire de la servitude.

Sauf dispositions contraires de l'arrêté préfectoral prévu à l'article R. 152-10 décidant, dans l'intérêt de l'exploitation de la parcelle que traverse la canalisation, que la servitude n'entraîne pas certains des effets énumérés au présent article, la servitude donne à son bénéficiaire le droit :

- D'enfouir dans une bande de terrain dont la largeur est fixée par le préfet, mais qui ne pourra dépasser trois mètres, une ou plusieurs canalisations, une hauteur minimum de 0,60 mètre étant respectée entre la génératrice supérieure des canalisations et le niveau du sol après les travaux,
- D'essarter, dans la bande de terrain prévue au 1° ci-dessus et, le cas échéant, dans une bande plus large déterminée par l'arrêté préfectoral, les arbres susceptibles de nuire à l'établissement et à l'entretien de la canalisation,
- D'accéder au terrain dans lequel la conduite est enfouie, les agents chargés du contrôle bénéficiant du même droit d'accès,
- D'effectuer tous les travaux d'entretien et de réparation conformément aux dispositions de l'article R. 152-14.

Lorsque la canalisation existe mais n'a fait l'objet d'aucune des deux servitudes énoncées ci-dessus, la collectivité ne peut juridiquement faire valoir aucun droit sur l'entretien de ladite canalisation.

Afin de régulariser la situation, il convient que la collectivité établisse l'une des deux servitudes.

Véronique SAUQUET, notaire