

CHAPITRE II : LES ELEMENTS SUBJECTIFS DE LA DEFINITION AU TRAVERS DES

***** PARTICIPATIONS FINANCIERES *****

Les participations financières, à la base de la fiscalité de l'urbanisme (1) intéressent-elles vraiment la notion de terrain à bâtir ? On pourrait en douter : cette qualification résulte d'abord d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol qui, ensuite, déclenchent ces impositions. Or, même à titre subsidiaire, la fiscalité de l'urbanisme intervient dans la définition subjective du terrain à bâtir à un double point de vue.

D'une part, le détenteur de la subjectivité privée (soit le propriétaire de la parcelle) n'amorce le processus de qualification et de construction qu'après examen du coût de l'opération (ex: montant des participations à verser); d'autre part, le titulaire de la subjectivité publique (soit l'administration) associe à la qualification de terrain à bâtir le versement de ces participations dont le produit est affecté à la mise en oeuvre d'une certaine politique d'aménagement.

Par conséquent, l'appellation contrôlée "terrain à bâtir" dépasse la simple imposition fiscale sur une parcelle donnée : elle sert la politique foncière sur l'ensemble du territoire communal. Situation pour le moins pittoresque car cette importante source de revenus favorise tantôt l'urbanisation (Section 1) tantôt l'environnement (Section 2) dont les impératifs restent malgré tout hostiles au terrain à bâtir.

SECTION I - LE TERRAIN A BATIR, INSTRUMENT D'URBANISATION DU TERRITOIRE COMMUNAL -

En quoi le terrain à bâtir devient-il un instrument d'urbanisation ? Tout simplement grâce à la fiscalité de l'urbanisme. Née de l'insuffisance de la fiscalité lo-

(1)H.CHARLES Fiscalité de l'urbanisme et protection de l'environnement Colloq.26-27 mai 1983 Centre de Finances Publiques Université de Nice; F.BOUYSSOU La fiscalité de l'urbanisme en droit français L.G.D.J.1972 p.2, égal.Réflexions sur 20 ans de fiscalité immobilière Petites Affiches (Paris) n°32 du 16/03/1983 p.11; R.SAINT-ALARY D. de la Construction P.U.F. 1977 Thémis p.144 et suiv.; R.SAVY D. de l'urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.354 et suiv.

cale traditionnelle pour procurer aux collectivités publiques les moyens de financer les équipements collectifs (élément matériel de la définition), elle se compose d'un ensemble de contributions prélevées lors des opérations de construction ou d'aménagement sur ceux qui les réalisent (2).

Malheureusement, ces participations liées à la mutation (T.V.A., droits d'enregistrement, plus-values), la possession (taxe foncière des propriétés non bâties) ou l'utilisation du terrain (redevance d'équipement, taxe de régularisation des valeurs foncières, T.L.E.)(3) se répercutent sur l'acquéreur ou l'occupant, augmentant ainsi la charge foncière (4). D'où une production freinée de terrains à bâtir.

Mais poussant plus loin l'analyse, l'on constate que ces ressources, spécialement affectées au financement de l'action foncière (à savoir, permettre l'acquisition des sols, agir sur les sols, lutter contre la rétention de terrains)(5) contribuent à l'élaboration d'une motivation publique où la constructibilité a son importance.

En effet, lié au terrain à bâtir, le droit de construire constitue un des éléments subjectifs de sa définition en ce sens que son utilisation par l'administration, comme critère de capacité et non plus comme critère de situation (zone constructible) (v.supra p.19-24) influe sur l'aptitude du terrain à recevoir des constructions.

Quel lien existe-t-il alors entre la constructibilité (élément subjectif) et la fiscalité de l'urbanisme (instrument d'action foncière) ? Dans une première série d'impositions, la subjectivité financière correspond seulement à un besoin d'aménager ou d'équiper la parcelle (§1) afin d'utiliser au mieux ses capacités de construction. Dans la seconde série d'impositions, cette subjectivité va beaucoup plus loin en permettant au constructeur de "racheter" son droit de construire (§2).

(2) P.J.CIAUDO Les taxes d'urbanisme ed.Sirey 1981 §2 et suiv.; P.AMSELEK La fiscalité immobilière liée à la politique d'urbanisme A.J.P.I.Mai 1978 p.365; JACQUIGNON & DANAN Le droit de l'urbanisme Eyrolles 1978 §570; égal. Loi-cadre relative à la construction du 07/08/1957 art.26 II et suiv.

(3) distinction faite par J.P.GILLI Redéfinir le droit de propriété C.R.U.1975 p.56

(4) KAUFMAN & NUSSEMBAUM Les effets du P.L.D. sur le marché foncier Etudes Foncières n°5 été 1979 p.13 sp.p.20

(5) JEGOUZO & PITTARD Le droit de l'urbanisme 1981 n°470 p.142

§1 - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE DANS L'EQUIPEMENT DU SOL -

Dans la définition objective du terrain à bâtir, l'équipement du sol intervient en tant que critère matériel. Indispensable à la transformation des terrains agricoles en terrains urbains, il se compose ainsi d'éléments d'infrastructure (voies d'accès, eau, gaz, électricité ou Voies et Réseaux Divers) et de superstructure (équipements collectifs généraux : bâtiments à usage commercial, scolaire, culturel, médico-social ...)(6).

Or sa réalisation nécessite des moyens techniques et financiers importants. D'où la question de savoir : qui réalise et surtout qui finance ces équipements ? Cependant, en quoi le financement de ces installations intéresse-t-il la définition subjective du terrain à bâtir ? Après tout, cette méthode financière n'est qu'un simple moyen de remplir la condition matérielle de ladite définition (équiper la parcelle).

Mais, si le terrain à bâtir est une parcelle équipée ou susceptible de l'être, cela signifie que celui, qui prend l'initiative de construire ou d'aménager, devra financer l'équipement, même s'il le réalise matériellement.

Finalement, l'intention qui est à l'origine de cette opération se retrouve dans la démarche financière suivie pour équiper le sol. Et lorsque cesse "l'envie" de construire ou d'aménager la parcelle, l'intérêt de la viabiliser (donc de financer cette viabilisation) tombe de lui-même.

Toutefois, cette subjectivité au premier degré (A) est nettement dépassée par l'utilisation réelle des participations exigées. En effet, au-delà des apparences, se profile une volonté au second degré (B) qui par le poids du fiscal intègre la notion de terrain à bâtir dans l'action foncière.

A - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE AU PREMIER DEGRE : L'EQUIPEMENT DU SOL -

Pour bien comprendre le mécanisme des participations demandées aux constructeurs ou aménageurs (2°), il faut d'abord examiner les données du problème (1°) : qui supporte le financement de la viabilisation ?

(6) R. SAINT-ALARY cité supra réf.n°1 p.137-151

1°- Les données du problème -

La motivation financière à l'origine de l'équipement du sol revêt différentes formes selon la méthode de financement choisie (7).

1er Cas : L'autorisation de construire ou d'occuper le sol impose à l'aménageur ou au constructeur de réaliser lesdits équipements. Présentée ainsi, la subjectivité financière semble émaner des pouvoirs publics qui lient l'autorisation de construire à la viabilisation de la parcelle. En réalité, l'on constate que cette subjectivité dépend d'une volonté privée : celle du pétitionnaire qui, d'une part, déclenche le processus de qualification de la parcelle et, d'autre part, répercute les coûts d'équipement sur le prix de vente ou les loyers.

D'ailleurs, cette répercussion de mobiles s'effectue de deux manières. Soit l'ensemble des constructeurs financent les équipements de la commune (T.L.E. et taxes associées) par une contribution qui ne dépend que de la nature de l'opération et de sa taille mais pas de sa localisation effective. Soit le montant de la contribution correspond au coût réel des équipements spécifiques induits par l'opération, compte tenu de sa localisation effective. Mais ce système trop complexe n'est jamais retenu.

2ème Cas : En faisant payer les propriétaires de terrains viabilisés, on impose la plus-value que procurent les équipements aux parcelles. Déjà nous avons vu (1er Cas) que l'acquéreur payait ces équipements dans le prix de vente. Or ici, d'où provient la subjectivité financière ? Outre les personnes qui achètent une parcelle pour construire (subjectivité privée), cette viabilisation peut répondre à un besoin plus général d'urbaniser une zone déterminée (subjectivité publique)(Z.A.C.) sans que pour autant tous les propriétaires décident de bâtir.

La subjectivité revêt donc, suivant les circonstances, un caractère public ou privé. Comme précédemment, elle se répercute sur les propriétaires de terrains desservis en prenant la forme soit d'une contribution du financement des travaux au fur et à

(7) J.COMBY Alchimie foncière Etudes Foncières n°28 sept.1985 p.1, 10 et suiv.

mesure de leur avancement (ex taxe des riverains en Alsace), soit d'une contribution annuelle proportionnelle à la valeur de leur terrain pour amortir les emprunts faits par la collectivité locale et nécessaires au financement des travaux d'équipement. Malheureusement, ces projets n'ont pas abouti, le Ministre des Finances jugeant leur coût de gestion trop élevé.

3ème Cas : Le système budgétaire, retenu en France, consiste à faire financer les équipements par les contribuables. En amont de l'opération d'aménagement et de viabilisation, la subjectivité financière dépend donc d'une autorité publique qui réalise les équipements et en avance les frais. Mais quelle est l'autorité concernée par ces dépenses ? Si le budget de la commune supporte ce financement, un surcroît de charges peut en résulter pour les contribuables d'une commune en voie d'urbanisation (impôts locaux) malgré les subventions de l'Etat. Au contraire, si l'Etat assure ce financement, la dépense sera certes mieux répartie, mais l'intervention de l'administration centrale ne résoudra pas tous les problèmes d'urbanisation de chaque ville. De plus, elle irait à l'encontre de la politique de décentralisation du législateur dont l'aménagement n'est que l'application pratique (v.infra B).

En définitive, quelque soit la méthode utilisée, on retrouve deux types d'intervenants dans l'aménagement du territoire communal (8) :

* ceux qui sont à l'origine de l'approche financière, tels que le propriétaire du terrain agricole qui cherche à le valoriser au mieux (subjectivité financière privée), le professionnel public ou privé qui transforme cette parcelle en terrain à bâtir en l'équipant ou en finançant cette viabilisation (subjectivité financière publique ou privée), ou encore la commune qui définit le plan d'urbanisme et en contrôle la transformation du sol. Bien que son action relève davantage du subjectivisme primaire et appliqué (v.supra Ière Partie), cela prouve au moins que la subjectivité financière répond à la politique foncière déterminée par la commune.

* et ceux qui subissent la définition financière comme l'acquéreur du terrain à bâtir qui ne prend que l'initiative d'acheter pour construire, ou le contribuable qui paie une partie plus ou moins grande de l'équipement du terrain.

(8)égal.F.LAARMAN Formation du prix des terrains à bâtir (cas de 5 Pays Occidentaux) Etudes Foncières n°21 automne 1983 p.1 et suiv.

Partant de là, s'instaure une subjectivité bipartite*entre, d'une part, l'aménagement par voie de lotissement effectué par des aménageurs publics ou privés et, d'autre part, un aménagement plus diffus où la commune réalise les équipements de manière progressive.

D'où le système de participations suivant.

2°- La solution : Les participations demandées aux constructeurs -

Certes, l'énumération des participations demandées aux constructeurs relève davantage de la définition objective du terrain à bâtir. Mais pour bien cerner la subjectivité financière qui s'en dégage, il est important de connaître ces mécanismes (9). De plus, la mise en place de ce système de contributions est le fruit d'une longue évolution législative.

Tout commence avec la redevance d'équipement (Loi n°61-691 du 3 Juillet 1961 complétée par le Décret du 13 Avril 1962) applicable aux secteurs en voie d'urbanisation ou de rénovation en vue de faire participer les propriétaires de terrains nus ou bâtis aux travaux d'infrastructures urbaines réalisés par les collectivités locales (10). Or, une réglementation d'urbanisme mal définie par les collectivités intéressées a conduit le législateur à remplacer cette redevance par la taxe de régularisation des valeurs foncières (art.8 Loi de Finances n°63-124 du 19 Décembre 1963 complétée par le Décret du 30 Octobre 1964), alors qu'elle n'a jamais été appliquée.

Cette dernière n'a pas davantage satisfait (manque de définition précise du droit de construire, imposition uniforme sur des terrains de valeur très inégale) et a été abrogée par la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967.

*N.B. : v.à des degrés divers cette dualité de subjectivités à l'étranger (F.LAARMAN cité supra réf.n°8) :

- Houston (USA) terrain aménagé surtout par des professionnels (subjectivité privée);

- Raalte (NL) La commune joue les aménageurs;

- Bayreuth (RFA) et Martigny (Valais CH) La commune se charge essentiellement de l'aménagement de quartier dont le contribuable en paie une partie.

égal. en Italie, véritable impôt foncier : taxe d'urbanisation gérée par les collectivités locales, v.F.BANDARIN 40 Ans de politique foncière (Italie) Etudes Foncières n°26 Mars 1985 p.38 et suiv. sp.p.40-41

(9)P.AMSELEK cité supra réf.n°2; C.TEITGEN-COLLY L'urbanisme opérationnel Déf.et mise en oeuvre des principes d'aménagement A.J.P.I.Janv.1986 étude p.14-15. P.PELLAS Les aspects fiscaux de la loi du 18/07/1985 relative à la déf.et à la mise en oeuvre des principes d'aménag. ou de la tentation de la réforme au risque de l'innovation R.D.I.n°2 Avril-Juin 1986 sp.p.178 et suiv.; J.L.GOUSSEAU La réforme du financement de l'aménag. G.P.16-17 mai 1986 doct.p.18 et suiv.; Y.JEGOUZO Le financement de l'aménagement après la loi du 18/07/1985 R.F.D.A.n°3 Mai-Juin 1986 p.340 et suiv.

(10)souci de faire indemniser la plus-value foncière, M.FANTON Rapport A.N.n°1828 annexé P.V.séance 27/01/1975 t.1 p.49

En raison de leur caractère arbitraire et discriminatoire selon les communes et les constructeurs, devaient donc cesser les participations au coup par coup ainsi que la pratique abusive des municipalités qui tentaient de faire financer par les nouvelles constructions non seulement les équipements directement nécessaires, mais plus largement la création ou l'amélioration d'équipements profitant à toute la population locale. La subjectivité financière dépassait pour le moins les exigences de la parcelle concernée.

Le législateur est alors intervenu en unifiant ce système de participations (Loi d'orientation Foncière du 30 décembre 1967) : la Taxe Locale d'Équipement (T.L.E.) constitue la contribution de droit commun à laquelle se rapportent des participations alternatives ou additionnelles (sauf pour les Z.A.C. où le financement se définit contractuellement).

Il semble, cependant, qu'aux yeux du législateur, ces mécanismes n'aient pas suffi à combattre le phénomène de surchauffe foncière due à l'intervention de la puissance publique en matière urbaine bénéficiant aux propriétaires de terrains grâce à des équipements collectifs entraînant une hausse des prix. Car la loi d'orientation foncière avait institué une taxe d'urbanisation (art.61) assise sur la valeur déclarée des terrains non bâtis et susceptibles de l'être, situés à l'intérieur des zones urbaines et qui devait remplacer la Taxe Locale d'Équipement (11).

Mais portant les germes de son inefficacité (elle ne visait que la périphérie du tissu urbain central et non les zones urbaines déjà bâties), cette taxe fut définitivement supprimée par la loi du 31 Décembre 1975.

Pourtant, sous l'influence de plusieurs facteurs dont l'évolution des rapports financiers existant entre l'État et les collectivités locales en matière d'aménagement, ce dispositif va se dérégler. Dès 1972, l'État affirme clairement sa volonté de débudgétiser le financement de l'aménagement. Et en 1982, avec la décentralisation et la suppression des subventions spécifiques, ce désengagement est à peu près total.

(11) Rapport FANTON cité supra réf.n°10 p.50 et suiv. : lutter contre l'enrichissement sans cause des propriétaires au détriment des collectivités locales, facteur d'urbanisation en aidant la mobilisation des sols.

D'où la réforme effectuée par la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement (12).

Si la T.L.E., contribution de droit commun, reste la source principale de la subjectivité financière, deux séries de participations subissent également son influence : les participations additionnelles à la T.L.E.(a) et les participations exclusives à la T.L.E.(b).

a - Les participations additionnelles à la T.L.E. -

Selon l'article L.332-6 C.Urb., les bénéficiaires de l'autorisation de construire, tantôt en amont de la motivation financière lorsqu'ils équipent eux-même le terrain, tantôt en aval quand ils l'achètent déjà équipé, ne sont tenus que des obligations suivantes : le versement de la T.L.E., la contribution aux dépenses d'équipements publics mentionnés à l'article L.332-6-1 (13), la réalisation des équipements propres mentionnés à l'article L.332-15.

Par conséquent, mise à part la réalisation des équipements propres qui relève surtout du critère matériel de la définition objective du terrain à bâtir et qui ne concerne plus les équipements publics, la subjectivité financière émane de trois sources différentes :

° les participations fiscales telles que la participation pour dépassement de C.O.S.(art.L.332-1), le versement pour dépassement de P.L.D.(art.L.112-2) sous réserve des dispositions de la loi du 23 décembre 1986, la taxe départementale des espaces verts devenue taxe des espaces naturels sensibles (art.L.142-2), la taxe départementale des conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement (C.A.U.E.)(art.1599 B C.G.I.) et dont nous aurons à reparler dans des développements ultérieurs;

° les participations para-fiscales qui intéressent plus directement l'intention financière au premier degré (l'équipement du sol) sous la forme de participation pour raccordement à l'égout (art.L.35-4 C.S.P.), de participation destinée à la réalisa-

(12)v.art.52 D.n°86-517 du 14/03/1986 relatif aux dispositions financières de ladite loi; égal.J.SCHMIDT Fiscalité Immobilière R.D.I. n°4 oct-déc.1985 p.437 et suiv.

(13)R.M.àQ.E. n°3744 J.O.SEN.23/04/1987 p.635 J.C.P.(N)1987 Prat.241 n°2 : exigibilité d'une participation pour le financement de réseaux d'assainissement est cumulable avec exigibilité de la T.L.E. (art.L.332-6-1). En effet, le service municipal d'assainissement est un service public à caractère industriel et commercial entrant dans le champ d'application de l'article L.332-6-1

tion des parcs de stationnement (art.L.421-3 al3), de participation destinée à la réalisation des équipements des services publics à caractère industriel et commercial, de cessions gratuites de terrain(art.R.332-15 et 16)et d'une nouvelle participation spécifique pour les équipements publics exceptionnels (art.L.332-8) alors que dans l'ancien droit, cette contribution était alternative de la T.L.E. *

° enfin la participation sui generis imposée en Alsace-Lorraine aux riverains (Loi du 21 Mai 1879) et qui relève de la seconde méthode d'approche de la subjectivité financière (v.supra p.453-454).

b - Les participations exclusives à la T.L.E. -

D'un autre côté, l'initiative financière ne prend naissance dans certaines contributions que parce que la T.L.E. n'est pas applicable sur tout ou partie du territoire de la commune (art.R.111-14) ou qu'a été mis en oeuvre un programme d'aménagement (art.1585.CI.3° C.G.I.) destiné à répondre aux besoins des constructions et des habitants actuels ou futurs du secteur concerné.

Ces dépenses d'équipements publics **sont d'ailleurs, en tout ou partie, prises en charge par les constructeurs sous forme de contributions financières, d'exécution de travaux ou d'apports de terrains. Mais au-delà de l'équipement du sol, n'y a-t-il pas autre chose ?

B - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE AU SECOND DEGRE : L'ACTION FONCIERE -

A l'exception de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (art. L.142-2 C.Urb.)(v.infra Section 2), aucune affectation ne détermine la T.L.E. et les participations à caractère fiscal (14). Les participations financières, quant à elles, visent surtout à satisfaire des besoins d'équipement précis (subjectivité au 1er degré)(15).

N.B. * Toutes ces "taxes" ne sont d'ailleurs pas cumulables avec la participation des constructeurs dans les secteurs d'aménagement.

** Les dépenses d'équipements propres relevant de la 1ère série de taxes (a).

(14)J.B.AUBY Le contentieux des participations Etudes Foncières n°32 sept.1986 p.24, sp. encart p.26-27; égal JEGOUZO cité supra réf.n°9 p.348

(15)T.A.Grenoble 03/10/1973 BAUDRY & GACON Rec.Leb.p.813; C.E.09/04/1976 S.C.I. Les Trémières R.J.F.1976 p.211 : aucun lien entre l'exigibilité de la taxe et la généralisation d'équipements pour une construction déterminée. Solution confirmée avec les secteurs d'aménagement (art.L.332-11 nouveau) où la justification légale des participations n'est plus les équipements rendus nécessaires par les constructions assujetties mais la mise en oeuvre du programme d'aménagement fondé à la fois sur les besoins de la future population à accueillir dans le secteur et ceux des habitants actuels. Mais, déjà on va un peu plus loin!

Or, même rendue accessible, desservie en eau et en électricité, une terre agricole ne devient sol urbain (soit terrain à bâtir) qu'en passant par une totale réorganisation de son appropriation (16), ce, afin d'éviter l'occupation anarchique de l'espace et le gaspillage de terrains avec ensuite reprise d'un parcellaire à demi-urbanisé. De simple critère matériel exigé dans la définition objective du terrain à bâtir, l'équipement du sol devient donc un instrument d'action foncière de la commune (ex: programme d'aménagement de l'article L.332-9).

D'ailleurs, dès 1967, s'établissent entre la collectivité publique et le promoteur privé des négociations pour définir le programme d'équipements nécessaires au projet immobilier et la prise en charge du coût. A titre d'exemple, l'on peut citer l'apparition d'une urbanisation périphérique par le biais de Z.A.C. dans les années 70 et l'utilisation du permis de lotir non plus seulement comme une autorisation administrative assurant le respect des normes réglementaires en vigueur (subjectivisme appliqué), mais comme moyen de négocier la prise en charge du financement des équipements (subjectivité financière).

Par conséquent, l'aménagement du territoire transparait dans la négociation financière faisant du terrain à bâtir le résultat d'un compromis entre le subjectivisme primaire et la subjectivité financière, d'autant que les autorisations de construire ou d'occuper le sol constituent le fait générateur de ces taxes (1°). Toutefois, chacune de ces deux sources de "subjectivité" conserve sa propre autonomie au sein de la notion de terrain à bâtir (2°), les objectifs à défendre n'étant pas exactement les mêmes.

1°- Le terrain à bâtir : compromis entre le subjectivisme primaire et la subjectivité financière -

Ce compromis, dont le terrain à bâtir est la consécration, oblige en quelque sorte à rechercher le domaine d'application de la subjectivité financière (v.subjectivisme primaire Ière Partie).

Etant donné les intérêts en cause, on réalise très nettement la différence qui existe entre un simple branchement sur une parcelle donnée et une opération de grande

(16)J.COMBY Alchimie foncière Etudes Foncières n°28 sept.1985 p.1, 10 et suiv.

envergure dans une zone déterminée. Les équipements "à usage privé" ne concernent que les intérêts particuliers, s'apparentant ainsi à la subjectivité au premier degré, alors que les équipements "à usage commun" préservent les intérêts socio-politico-économiques de la commune sur le territoire de laquelle ils sont effectués.

Néanmoins, la différence vient du critère de distinction utilisé par ces deux types d'installations. D'où la tentative de clarification en 1985 (b) du système antérieur (a).

a - Le système antérieur à la loi du 18 Juillet 1985 -

Le financement des équipements (17), donnant à la parcelle sa qualité de terrain à bâtir, a souvent été un facteur d'inflation du prix des terrains : en faisant peser tout le poids des équipements sur les constructions neuves ou les opérations de rénovation urbaine, la T.L.E. augmente le coût de la construction et des loyers.

Or, l'équipement d'une ville profite à tous et entre dans le cadre de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi on affecte au financement des équipements publics communaux le produit de cette taxe au profit de la commune sur le territoire de laquelle elle s'applique.

Mais, seuls quelques textes épars règlementent ces équipements (publics communaux), objet de la motivation financière au second degré, tels que :

- l'article 26 de la loi n°57-908 du 7 Août 1957 (18) qui se réfère au caractère indispensable de l'équipement (voirie, réseaux divers, écoles, hôpitaux, équipements sociaux, espaces verts, aires de stationnement et de camping et plus généralement l'ensemble des équipements indispensables à la vie de la collectivité). Cet exemple-type de la dépendance de la subjectivité financière du terrain à bâtir par rapport au subjectivisme primaire de ladite notion prouve ainsi que la collectivité locale détermine les participations demandées aux constructeurs en fonction des objectifs d'aménagement qu'elle définit au préalable.

(17) Rapport FANTON cité supra réf.n°10 p.58 et suiv.; F.BOUYSSOU Taxe Locale d'Équipement et taxe complémentaire JuriscI.Fisc.Immob.Fasc.620, G.BEGUSSEAU Les participations des constructeurs et des lotisseurs au financement des équipements Mémoire D.E.S.S. Urbanisme Construction Aménagement Aix-en-Provence 1982-1983 p.78 et suiv.

(18) L.n°57-908 du 07/08/1957 D.1957 Bull.leg.p.104

- ou l'article 5 du Décret du 31 décembre 1958 qui oppose les travaux nécessaires à la viabilisation du lotissement (équipements à usage privé) et les participations aux dépenses d'exécution des équipements correspondant dudit lotissement et rendus nécessaires par sa création (subjectivité financière à objectif d'aménagement), ce qui est une autre façon de différencier les éléments d'infrastructure et de superstructure.

En fait, le véritable critère de distinction de ces objectifs (équipement du sol/aménagement du territoire) a été dégagé par la jurisprudence qui recherche la finalité réelle de l'équipement en cause (19). Peu importent la qualité du maître de l'ouvrage de l'équipement réalisé (20), son caractère de travaux publics (21) ou sa localisation.

Seule sa destination effective, intimement liée à l'aménagement du territoire lorsqu'il est d'usage commun, est de nature à justifier la contribution des constructeurs à la subjectivité financière au second degré. D'ailleurs, cette collaboration forcée au financement desdits équipements revêt plusieurs formes (22). Pour l'urbanisme opérationnel (Z.N.A.), soit l'autorisation charge le lotisseur d'effectuer les équipements publics nécessaires à son projet (la T.L.E. étant non applicable ou exonérée par le conseil municipal dans la zone) et les rapports commune/lotisseur reflètent une démarche d'intérêt privé (équiper le sol), soit la commune élabore un plan d'ensemble auquel le bénéficiaire du permis de construire contribue, en ce qui concerne les dépenses d'équipement, proportionnellement aux exigences du projet, et les rapports commune/lotisseurs/futurs constructeurs révèlent un comportement d'intérêt plus général (urbaniser la zone) (23).

L'article R.111-14 b, quant à lui (art.R.315-29 a pour les lotissements), exige un équipement qui corresponde aux besoins des constructions et rendu nécessaire par leur édification (24). Si la subjectivité financière semble ici revêtir un intérêt privé,

(19) recherche in concreto : C.E.25/03/1977 Sté Coop. du Domaine de Lagarde J.C.P.1977 II 18741 n.BOUYSSOU

(20) C.E.13/02/1970 Ville de Chamonix Mont Blanc D.1980 I.R.25 obs.CHARLES

(21) C.E.19/02/1975 GUERARD R.D.F.1975 n°25 comm.853 concl.comm. du gouv. LATOURNERIE

(22) G.BEGUSSEAU cité supra réf.n°17 p.85 et suiv.

(23) en ce sens H.CHARLES Le régime juridique des zones d'urbanisation future des P.O.S. (Z.N.A.) D.et Ville n°15 1893 p.77 et suiv.; sp.p.90-91

(24) contrôle in concreto du C.E. : C.E.17/02/1978 S.C.I. Les Floralies Rec.Leb.p.94, D.1978 I.R.376 obs.CHARLES

c'est par souci d'éviter un enrichissement sans cause au profit d'une commune qui tente de faire supporter aux constructeurs des équipements allant au-delà de leurs besoins.

Malheureusement, de telles pratiques sont légion dans le système antérieur à la loi du 18 Juillet 1985 et bien que l'une des préoccupations majeures des collectivités locales soit le financement de leur politique d'urbanisation (ou une subjectivité financière au service du subjectivisme primaire), il n'en reste pas moins que le terrain à bâtir ne doit pas servir à une politique discriminatoire d'aménagement. D'où la tentative de clarification et de simplification du système de participations financières.

b - La loi du 18 Juillet 1985 -

Face aux besoins des communes ayant un projet d'ensemble à réaliser, tel que la création ou la restructuration de quartiers (voir l'exemple de SEVRES dans les Hauts de Seine)(25), le législateur de 1985 remodèle le système actuel du régime de participations (26). Pour ce faire, il ne distingue plus les équipements privés des équipements publics, mais préfère l'alternative équipements propres (A) / équipements publics (B) afin de mieux circonscrire les deux types de subjectivité.

A) La subjectivité d'intérêt privé par le financement des équipements propres -

Anciens "équipements privés" dont la réalisation peut être imposée aux bénéficiaires d'autorisation de lotir ou de construire, les équipements propres relèvent de la catégorie des éléments d'infrastructure d'une ville, comme en témoigne l'énumération non exhaustive de l'article L.332-15 aller (voirie, alimentation en eau, gaz et électricité, réseaux de télécommunications, d'évacuation et de traitement des eaux et matières usées, éclairage, aires de stationnement des espaces collectifs, aires de jeux et espaces plantés). Pour compléter la liste, l'alinéa 2 envisage même le cas des branchements reliant "aux équipements publics qui existent au droit du terrain", les équipements propres sur lequel ils sont implantés; ils peuvent notamment emprunter des voies privées ou user de servitudes.

(25) SEVRES entre l'Histoire et l'Avenir, plaquette réalisée par la mairie et la SEMI (Sté d'Economie Mixte Immobilière) de la Ville de Sèvres Mai 1987 sp.p.7 : SEMI = outil de politique d'urbanisme de la municipalité dont le rôle consiste à acquérir, à aménager et à doter des équipements indispensables les terrains des secteurs à rénover et le financement de cette mise en état étant assuré par des emprunts, subventions et participations communales et par le produit de la revante des terrains à divers acquéreurs (sté d'H.L.M. promoteurs ... etc.) à moins qu'elle ne décide de construire elle-même.

(26) v. exposé des motifs dans projet de loi n°2096 A.N. annexé P.V. sénace 03/05/1984 p.2-3; G. PORTMAN La décentralisation en matière d'autorisation de lotir Le M.T.P. n°30-27/07/1984 p.17; J.L. GOUSSEAU La réforme du financement de l'aménagement G.P.16-17 Mai 1986 doct.p.18 et suiv.; P. PELLAS Les aspects fiscaux de la loi du 18/07/1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement ou la tentation de la réforme au risque de l'innovation R.D.I. n°2 Avril-Juin 1986 p.174 et suiv.; Y. JEGOUZO Le financement de l'aménagement après la loi du 18/07/1985 R.F.D.A. n°3 Mai-Juin 1986 p.339 et suiv.

Directement liées à la construction, ces dispositions mettent fin à la pratique des collectivités qui exigeaient des constructeurs le financement d'une partie des équipements publics eux-mêmes. Elles révèlent surtout une subjectivité financière d'intérêt privé au premier degré dont l'objectif majeur (équiper le sol) permet aux parcelles d'accéder à la définition objective du terrain à bâtir en leur fournissant les moyens de répondre au critère matériel de ladite définition.

Nul doute : cette approche revêt toute son importance dans ses rapports avec le subjectivisme primaire du terrain à bâtir, en ce sens que l'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol en constitue le fait générateur.

Sa portée reste somme toute assez limitée en raison du caractère non limitatif de l'énumération de l'article L.332-15 et du pouvoir discrétionnaire que donne le législateur à l'autorité qui délivre l'autorisation d'urbanisme pour demander ou non ces participations dans l'hypothèse où elles sont exigibles ("en tant que de besoin" art.L.332-15 a14).

Poussant plus loin l'analyse, l'on constate qu'au regard de l'article L.332-15, le terrain à bâtir dépasse le simple compromis entre le subjectivisme primaire et la subjectivité financière. Au stade de l'équipement "propre" du sol, une véritable dépendance de la seconde par rapport au premier s'établit puisque ce pouvoir étendu d'exiger ou non du constructeur de participer aux équipements propres de la parcelle appartient à l'instance (autorité communale le plus souvent) qui détermine la qualification juridique de ladite parcelle. Il conviendra toutefois de nuancer une telle affirmation v.infra 2°).

(3) La subjectivité d'intérêt public par le financement des équipements publics -

Reflet de la motivation financière d'intérêt public au second degré (aménager le territoire de la commune selon une politique d'action foncière bien précise),

Les équipements publics sont surtout financés par les contributions de l'article L.332-6-1 C.Urb.(v.supra p.457-458) parce qu'ils intéressent la collectivité et non pas quelques colotis (voies de desserte) (27). Seulement, la productivité limitée de la taxe locale d'équipement et la lourdeur de la procédure de Z.A.C. ont conduit certaines communes à demander aux constructeurs des participations forfaitaires illégales.

Si la jurisprudence rejetait déjà ce système d'offres de concours (28), le problème de financement de ces équipements n'était pas pour autant résolu. Afin de promouvoir une politique cohérente d'urbanisation (subjectivisme primaire), le législateur de 1985 instaure une péréquation des charges d'équipements publics (subjectivité financière) entre les constructeurs en les assujettissant à une participation forfaitaire dont le régime est défini par l'article L.332-9 C.Urb.

Laissant un pouvoir d'appréciation redoutable aux communes, ce texte s'en tient à la seule indication "d'équipements publics correspondant aux besoins des habitants actuels ou futurs du secteur concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement" sans en préciser ni la nature, ni le caractère, ni la localisation.

Quelles conclusions faut-il alors en tirer pour la notion de terrain à bâtir ? Dire que ces dispositions s'adressent aussi bien aux éléments d'infrastructure (voiries, réseaux) ou affirmer qu'elles intéressent essentiellement le financement des équipements de superstructure, les infrastructures étant prises en charge au titre des équipements propres (v.supra p.462-463), n'a guère d'importance.

En revanche, le fait que la justification légale des participations ne soit plus les constructions assujetties mais la mise en oeuvre du programme d'aménagement décidé par le conseil municipal montre tout le poids du subjectivisme primaire sur la subjectivité financière d'intérêt public applicable au terrain à bâtir, d'autant que

(27)C. TEITGEN-COLY L'urbanisme opérationnel Définition et mise en oeuvre de principes d'aménagement A.J.P.I. Janv.1986 études p.14-15; J.BASCHWITZ Nouvelles données de l'aménagement urbain Rep.Not.Defrénois 1985 I art.33498 sp.p.497-500; Y.JEGOUZO Le financement de l'aménagement après la loi du 18/07/1985 R.F.D.A.n°3 Mai-Juin 1986 p.350

(28)C.E.22/03/1985 BRUNET concl.comm.gouv.FOUQUET G.P.18-20 Mai 1986 juris.p.12 et suiv.; égal.C.E.22/10/1976 Sté Thompson-Houston-Hotchkiss-Brandt A.J.D.A.1976 p.587; C.E.25/01/1978 p.1456 n.DRAGOT: on admet seulement des participations individualisées et justifiées sur le principe de la proportionnalité.

cette dernière doit non seulement tenir compte des besoins de la future population à accueillir dans le secteur mais aussi de ceux des habitants actuels (29).

Néanmoins, cette politique financière doit présenter certaines garanties pour le "consommateur" de terrain à bâtir. Hors une obligation de publicité (affichage en mairie et copie de la délibération jointe à toute délivrance de certificat d'urbanisme), le conseil municipal détermine très précisément quels équipements s'avèrent nécessaires, le bilan prévisionnel d'exécution et de financement ainsi que le montant des dépenses supportées par les constructeurs et sa répartition modulée selon les types de construction (art.L.332-9 al3) (30). Car bien souvent l'aspect fiscal et financier d'une opération de construction conditionne la volonté du détenteur de la parcelle (subjectivité privée)(v.supra Chap.1) à la considérer ou non comme terrain à bâtir.

De plus, une seule "modification substantielle" du programme d'aménagement d'ensemble justifie un changement de subjectivité (art.L.332-11), sans effet rétroactif ("pour les autorisations à venir" aller). En cas de difficultés contentieuses, M. JEGOUZO (31) préconise de se reporter au système de modification du subjectivisme primaire, à savoir : la méthode utilisée par le juge pour apprécier les "atteintes à l'économie générale" des documents d'urbanisme (art.L.123-4 C.Urb.).

Mais à la différence des équipements propres (v.supra p.462-463) où la volonté financière dépendait du subjectivisme primaire du terrain à bâtir, le financement des équipements publics semble renverser la situation.

En effet, si la commune peut préférer à cette participation l'exécution de travaux ou l'apport de terrains (art.L.332-10), il n'en reste pas moins que cette dernière n'est pas sans influence sur la planification urbaine. Concernant à la fois les

(29)Remise en cause de la jurisprudence administrative antérieure qui exigeait des participations un lien de nécessité directe avec l'opération : C.E.17/02/1978 S.C.I.Les Florales Rec.Leb.p.94; et une importance proportionnée aux besoins suscités par l'apport d'une population actuelle : ne sont pas des équipements pouvant être mis intégralement à la charge des constructeurs la cession gratuite d'une bande de terrain en vue d'augmentation de population C.E.02/12/1970 M.Equip./BASSILANA Rec.Leb.p.1244 ou travaux d'équipement en eau et en électricité de tout un quartier C.E.08/12/1976 Synd.intercommunal d'électrification de Lannilis Rec.Leb.p.536

(30)P.NIAMIAH Le nouveau régime des participations Etudes Foncières Mars 1987 n°34 p.28-29: le programme devra être réaliste et s'appuyer sur une prévision de la demande de constructions nouvelles puisque la commune s'engage à mener à bien la réalisation des équipements prévus; T.VILMIN Financement des équipements Impact sur les prix fonciers Etudes Foncières dec.1985 n°29 p.6 et suiv. : système du compte à rebours dans l'étude du bilan prévisionnel qu'effectue le professionnel de l'immobilier, participations = éléments inflationnistes du prix du terrain à bâtir, M.GOZE Les P.A.E. sur la sellette E. Foncières sept.1987 n°36 p.24
(31)Y.JEGOUZO cité supra réf.n°26 p.350

secteurs urbains à aménager et les secteurs destinés à être ultérieurement urbanisés (art.R.123-18-2° C.Urb.), elle remet en cause le système antérieur d'urbanisation des zones N.A. qui exigeait soit une modification de P.O.S., soit la réalisation d'une Z.A.C. ou d'un lotissement *.

Par ailleurs, cette subjectivité financière déconsidère le P.O.S. dans sa définition matérielle du terrain à bâtir (32). Non content d'amener les communes à refuser des constructions dans des zones constructibles, cette attitude les conduit à imposer aux constructeurs le financement d'équipement qu'elles auraient dû réaliser dans des zones U présumées équipées ou susceptibles de l'être.

Enfin, cette approche financière ajoute aux incertitudes de la notion juridique de terrain à bâtir car, contrairement aux Z.A.C., ces opérations d'aménagement d'ensemble ne sont nettement définies ni dans le temps, ni dans l'espace. Elles aboutissent ainsi à une succession de réalisations par des constructeurs divers n'ayant pas pris d'engagement préalable (33). Pourtant, l'article L.332-11 al2 prévoit la restitution des sommes versées en cas de non-réalisation du projet dans les délais prévus (34).

A la lumière de ces informations, l'on comprend mieux que le terrain à bâtir ne soit pas seulement un objet de compromis entre deux types de motivation ; mais également une source de discordance entre les participations financières et le droit de l'urbanisme (2°).

2°- Le terrain à bâtir : élément de discordance entre les participations financières et le droit de l'urbanisme ou l'autonomie des deux sources de "subjectivité" -

Affirmer que le terrain à bâtir est un élément de discordance entre l'aspect financier et l'aspect juridique de sa définition n'est peut être pas aussi excessif qu'il y paraît. En effet, pendant très longtemps, la jurisprudence a prôné le principe de l'in-

*N.B. : v. cependant D.n°83-813 du 09/09/1983; D.n°86-52 du 10/01/1986 et n°86-192 du 05/02/1986 qui englobent la réalisation d'opérations d'aménagement ou de constructions compatibles avec un aménagement cohérent de la zone, ce qui somme toute est l'objectif majeur de cette participation.

(32)A.GIVAUDAN Le rendez-vous manqué de l'article L.332-9 C.Urb. J.C.P.(N)1987 doct. p.49-57 : "les définitions des art.L.123-1,1° et 4° et R.123-8-I deviennent du vent".

(33)J.BASCHWITZ cité supra réf.n°27 p.497-500

(34)P.PELLAS cité supra réf.n°26 p.181

divisibilité de l'autorisation de bâtir (35). Si ce principe était favorable au titulaire de cette autorisation en lui conférant des droits acquis, il empêchait toutefois d'attaquer les seules clauses financières de ladite autorisation. Ce qui, compte tenu du délai des procédures, de l'évolution de la réglementation d'urbanisme, du coût des crédits et de la construction, revenait à remettre en cause la définition juridique du terrain à bâtir pour de l'argent trop versé (36).

En fait, tout dépendait du juge amené à se prononcer sur le bien-fondé de la subjectivité financière de la commune. Si le contentieux de l'exécution de la participation litigieuse était porté devant le juge judiciaire à titre principal, le Conseil d'Etat, saisi à titre préjudiciel, le déclarait illégal (37). Au contraire, lorsque le contentieux était engagé au principal devant le juge administratif (ex: opposition à l'état exécutoire), ce dernier faisait prévaloir l'indivisibilité du permis de construire sur l'illégalité de la clause de participation (38).

Tout en poursuivant la politique d'urbanisation de la commune, la subjectivité financière au second degré ne devait donc pas cautionner l'enrichissement sans cause des communes qui délivraient des autorisations de bâtir moyennant des participations excessives. Or, si le juge judiciaire respectait l'autonomie des sources "subjectives" de la définition du terrain à bâtir, il n'en était pas de même pour le Conseil d'Etat qui recréait ainsi une véritable dépendance de l'analyse financière à l'é-

(35) sur ce principe v. Y. JEGOUZO cité supra réf. n°26 p.351-352; J.L. GOUSSEAU cité supra réf. n°26 p.22; G. BEGUSSEAU Les participations des constructeurs et des lotisseurs au financement des équipements Mémoire D.E.S.S. Urb. Construc. Aménag. Aix-en-Provence 1982-1983 p.114-120; J.B. AUBY Le contentieux des participations Etudes Foncières sept.1986 n°32 p.24 et suiv. et art.L.332-7 modifié par Loi du 18/07/1985

(36) quand participation prévue par autorisation administrative, principe de l'indivisibilité à l'égard des dispositions financières de l'acte : C.E.12/10/1962 M.Const./Cie Immob.de la Région Parisienne Rec.Leb.p.537, C.E.11/12/1968 M.Const./Sté Immob.de la Croix-Rouge Rec.Leb.p.643; id.en plein contentieux C.E.01/04/1981 S.C.I.Les Sablons D.A.1981 n°155 Rec.Leb.p.179; id.pour une cession gratuite de terrain C.E.13/05/1977 THOMAS D.A.1977 n°217; v.même pour des prescriptions architecturales contenues dans ces autorisations C.E.12/10/1979 M.E.C.V./POIDEVIN Rec.Leb.p.229 A.J.D.A.1980 p.252

(37) C.E.14/02/1978 S.C.I.Les Floralies Rec.Leb.p.94

(38) C.E.10/03/1976 Cne de St Martin d'Hères Rec.Leb.p.145; C.E.30/05/1979 S.C.I. du 51 rue Marcheron req.n°4878 ss art.L.332-7 C.Urb.annoté par F.BOUYSSOU et J.HUGOT ed.Litec 1986 p.214

gard du subjectivisme primaire, ce qui n'était pas sans poser quelques problèmes aux constructeurs désireux de "récupérer" le trop versé.

Les choses commencèrent cependant à évoluer avec l'arrêt PLUNIAN (39) qui, après avoir admis qu'il s'agissait d'un litige en matière de travaux publics, annulait la clause particulière du permis de construire, comme le demandaient les requérants. En réalité, simple transposition dans le contentieux de l'excès de pouvoir, de l'action en répétition de l'article L.332-6 (40), cet arrêt ne résolvait pas le cas des participations demandées en sus de la taxe locale d'équipement (41) et semblait ne valoir que dans les communes où la T.L.E. était applicable (42).

Il a fallu attendre 1985 avant que le législateur ne reconnaisse l'autonomie de la subjectivité financière du terrain à bâtir. En introduisant dans l'article L.332-7 C.Urb. Une nouvelle disposition, la loi du 18 Juillet 1985 permet au constructeur ou à l'aménageur de s'attaquer "aux prescriptions exigeant des taxes ou des contributions aux dépenses d'équipements publics" (43) sans pour autant remettre en cause "la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire" (ou de lotir : art. L.332-12), reflet du subjectivisme primaire dudit terrain à bâtir.

La sanction de ladite motivation ne concerne alors que les équipements publics dont le financement est prévu par les textes (art.L.332-6 et L.332-6-1)(44). Cette précision revêt toute son importance dans la mesure où elle insiste sur le vérita-

(39)C.E.13/11/1981 A.J.D.A.1982 p.72 chr.TIBERGHIEU & LASSERRE, J.C.P.(N)1983 II p.17 n. BOUYSSOU, Rec.Leb.p.413 concl.LABETOUILLE

(40)G.BEGUSSEAU cité supra réf.n°35 p.118

(41)C.E.26/02/1982 Sté ind.d'isolation et de fournitures d'usine req.n°17.246 A.J.D.A. 1982 p.390; C.E.20/10/1982 S.A. Immo. et touristique de St Gaudens Rec.Leb.Tables p.795

(42)C.E.20/11/1981 VALENTIN RAGINA J.C.P.1982 II 19850, A.J.D.A.1982 p.93 chr.TIBERGHIEU & B.LASSERRE p.72 : indivisibilité affirmée sous ancien régime des participations; id.C.E. 07/06/1985 Sté de décoration et réalisations immob. R.D.I.1985.366 obs.GAUDEMET où illégalité d'une disposition d'un permis de construire imposant indûment au pétitionnaire une participation financière destinée à la réalisation d'aires de stationnement entraîne illégalité de l'ensemble du permis.

(43)C.A.RENNES 07/11/1984 Sté Flunch G.P.1985.1.somm.p.194

(44)C.E.Sect.22/10/1976 S.A. Cie Française John Deere et Sté Cie Française Thomson-Houston-Hotchkiss-Brandt A.J.P.I.Nov.1976 p.587; C.E.08/12/1976 Synd.intercommunal d'électrification de Lannilis Rec.Leb.p.536; C.E.13/11/1978 PLUNIAN cité supra réf.n°39; C.E.08/02/1985 RABALLAND Rec.Leb.p.36; le juge s'assure que les contributions ne sont pas relatives aux équip.propres C.E.25/03/1977 Sté Coop.du domaine de Lagarde J.C.P.1977 II 18741 n.F.BOYSSOU; C.E.07/07/1978 MAYLIE/Cne de Castanet-Talasan Rec.Leb.p.300; C.E.17/01/1986 Cne de Munster n°47905 D.Adm.n°151

ble objectif de la subjectivité financière issue de ce réseau de participations : à savoir permettre l'action foncière de la commune dans un secteur ou sur des parcelles donnés.

Somme toute, elle ne remet pas en cause la définition juridique du terrain à bâtir car pour éviter que "l'ancienne victime d'une illégalité" ne devienne à son tour "bénéficiaire d'un enrichissement sans cause" (45), l'autorité administrative peut, par une décision distincte à caractère exclusivement financier, régulariser la taxe ou la contribution aux dépenses d'équipements publics et ainsi régulariser les éléments matériels de la subjectivité financière de la commune.

L'intention financière ne se révèle pas seulement lors de l'équipement du sol. Elle transparaît également lors du "rachat" des droits de construire d'une ou plusieurs parcelles que la collectivité publique a gelés à des fins de politique foncière (et financière) (v.infra §2).

§2 - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE DANS LE "RACHAT" DU DROIT DE CONSTRUIRE -

Maintes fois, il a été question de "constructibilité" dans la définition du terrain à bâtir (exemple en matière d'expropriation). En effet, les possibilités de construire d'une parcelle constituent aux yeux de l'acheteur ou du constructeur un élément déterminant dans la réalisation d'une opération immobilière, que ce soit au stade de l'achat du terrain ou du financement de ladite opération.

D'abord, le législateur n'a pas cherché à limiter les possibilités de bâtir mais plutôt à les encadrer ou les diriger afin d'éviter tout développement anarchique des immeubles (46). Mais depuis 1958 (date de création des premières règles tendant à limiter la densité : C.O.S.), sont venues s'ajouter aux règles de construction des institutions restreignant les possibilités de bâtir, ne serait-ce que parce qu'elles constituent des sources importantes de revenus pour les collectivités locales en obligeant les particuliers à racheter les droits de construire de la parcelle.

(45) J.L.GOUSSEAU cité supra réf.n°26 p.22

(46) H.PERINET-MARQUET Le droit de construire Thèse Poitiers 1979 p.50

Ainsi, en dissociant le droit de construire du droit de propriété, le législateur instaure-t-il un mécanisme à vocation nationale : le Plafond Légal de Densité (P.L.D.)(A) et un mécanisme à vocation locale : le Coefficient d'Occupation des Sols (C.O.S.) (B) au service d'une politique d'urbanisme déterminée, faisant du terrain à bâtir un enjeu financier pour les autorités chargées d'appliquer ladite politique.

C'est donc au travers de ces deux systèmes de rachat du droit de construire que se dégage la "subjectivité financière" applicable au terrain à bâtir.

A - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE ISSUE DU MECANISME A VOCATION NATIONALE :
LE PLAFOND LEGAL DE DENSITE -

Institué par la loi n°75-1328 du 31 Décembre 1975 (Titre I) (47) et codifié sous les articles L.112-1 à 7 et R.112-1 et 2 du code de l'urbanisme (48), le P.L.D. limite le volume de bâtiment que chaque propriétaire peut librement édifier sur son sol. Il amorce une dissociation du droit de construire et du droit de propriété sur le fonds (49). Cette règle de portée générale s'applique à l'ensemble du territoire français, par opposition au C.O.S. (v.infra B) qui ne concerne qu'une zone déterminée (tout ou partie du territoire de la commune) régie par les dispositions d'un document d'urbanisme (le P.O.S.).

Ceci précisé, peut-on vraiment parler de subjectivité financière ? Après tout, même s'il a versement d'une somme d'argent lors de l'obtention de l'autorisation de bâtir, cette appropriation collective du droit de construire relève davantage du droit de l'urbanisme que du droit fiscal. Néanmoins, connaître la nature juridique de cette subjectivité applicable au terrain à bâtir (1°) n'est pas dénué d'intérêt.

En outre, l'instauration du P.L.D. a créé de nombreuses difficultés sur le marché immobilier, notamment dans la détermination du prix du terrain à bâtir. Pour tenter d'y remédier, plusieurs réformes législatives sont intervenues afin d'en assouplir les modalités d'exercice, quand elles n'ont pas carrément remis en cause le principe même de cette institution (cf Loi MEHAIGNERIE). Edictés pour répondre à une politique

(47)J.O.03/01/1976 p.132 et suiv. D.1976 Leg.p.50

(48)D.n°76-276 du 29/03/1976 J.O.30/03/1976 p.1903 et suiv. modifié par D.n°77-739 du 07/07/1977 J.O.08/07/1977

(49)R.SAVY D.de l'Urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.342

d'urbanisme bien précise (lutte contre la spéculation foncière, décentralisation ou relance de l'offre foncière), ces changements n'ont pas été sans influencer sur le contenu de la définition financière du terrain à bâtir (2°).

1°- La nature juridique de la subjectivité applicable au terrain à bâtir -

Le P.L.D. a été introduit dans notre droit pour répondre à une politique de lutte contre la spéculation foncière. Même si la hausse du prix des terrains à bâtir ne provenait pas tant des spéculateurs au sens propre du terme * que de la différence trop importante entre l'offre limitée de terrains à bâtir et la constante progression de la demande (50), la réalité du phénomène était incontestable (51). Le prix des terrains à bâtir s'accroissait dans des proportions sans commune mesure avec la hausse du coût de la vie.

Outre l'enrichissement sans cause des particuliers bénéficiant d'équipements décidés et supportés par les collectivités publiques, ce phénomène faussait la croissance urbaine et limitait l'action de ces collectivités, surtout dans les zones urbaines mieux équipées et plus proches du cœur des villes (52). Il en résultait une subjectivité nocive de la part des détenteurs de terrain à bâtir qui opéraient une ségrégation sociale en ne construisant que des logements chers ou en privilégiant les activités de bureau par rapport à l'habitat. De plus, la surdensification des centres urbains, que la dilution de la charge foncière encourageait en accroissant la rentabilité du mètre carré de plancher, bloquait toute perspective d'intervention de personnes publiques pour l'acquisition de terrains réservés aux équipements urbains ou aux logements sociaux afin de maintenir un équilibre socio-économique acceptable ou de créer de meilleures conditions de vie urbaine.

Le législateur de 1975 tente donc de remédier à cette situation par des mesures de type incitatif (T.L.E.) ou interventionniste (réserves foncières) et notamment au moyen de ce mécanisme très particulier où l'aspect "fiscal" (versement pour dépasse-

*N.B. pour le dictionnaire ROBERT, spéculer = effectuer une opération commerciale qui consiste à profiter des fluctuations naturelles du marché pour réaliser un bénéfice.

(50) J.P.GILLI Redéfinir le droit de propriété C.R.U. 1975 p.13 et suiv.

(51) H.PERINET-MARQUET Maturité et déclin du plafond légal de densité D.1983 chr.p.229

(52)M.FANTON Rapport A.N. n°1828 t.2 annexé P.V.séance 27/06/1975 p.125 et suiv.

ment de P.L.D. de l'article L.112-2) côtoie le principe d'une limitation légale et générale du droit de construire (art.L.112-1). En effet, si le droit de construire est attaché à la propriété du sol (art.L.112-1 al1), il n'en reste pas moins qu'au-delà du P.L.D., l'exercice de ce droit relève de la collectivité dans les conditions fixées par la loi (art.L.112-1 in fine).

La formule ambiguë de l'article L.112-1 nous amène à se demander si la lutte contre la spéculation foncière exige une atteinte directe au droit de propriété, à l'instar des servitudes d'utilité publique (v.supra p.332 et suiv.), ou se contente de la création d'un impôt nouveau attaché à l'autorisation de bâtir. Pour le consommateur de terrain à bâtir, le résultat est identique puisque, pour réaliser son projet, il doit "racheter" les droits de construire de la parcelle. De plus, cette discussion relative à la nature juridique du P.L.D. intéresse davantage la doctrine (53) que la jurisprudence (54).

Mais répondant à des objectifs contradictoires, l'utilisation du P.L.D. conduit à appliquer au terrain à bâtir une "subjectivité" différente selon le type de nature juridique choisi.

Si la collectivité voit dans le plafond légal de densité un instrument de gestion de densité à utiliser de manière rigide, elle opte pour l'atteinte au droit de construire dont les caractéristiques se rapprochent du subjectivisme indirect issu des servitudes d'utilité publique (v.supra p.332 et suiv.) avec, toutefois, pour effet pervers une faible rentrée d'argent dans les caisses de la commune.

(53) P.L.D. Impôt complémentaire pour P.ALBERTINI Ambitions et incertitudes de la nouvelle loi foncière D.1976 doct.p.87 sp.p.89; J.BASCHWITZ D. de construire et P.L.D. Rep.Not. Def.1976 p.865 §4; BIASCA Réflexions sur le projet de la loi foncière G.P.1975.2.547; R.SAINT-ALARY D.de la Construction P.U.F.1977 Thémis p.237 et suiv.

P.L.D. démembrement du droit de propriété pour BAGUENARD La réforme de la politique foncière A.J.D.A.1976 p.228 sp.p.230; BLMANN D.de l'Urbanisme D.1977 p.16; BRUNO Le versement pour dépassement du P.L.D. A.J.P.I.1976 p.226; L.J.CHAPUISAT La réforme foncière A.J.P.I.1976 p.115; J.P.GILLI dans art.du journal Le Monde du 31/03/1977 p.26; F.BOUYSSOU Le P.L.D. et le droit de propriété Mélanges P.Hébraud Univ.Toulouse 1981 : il s'agit plus d'une limitation au droit de propriété que d'un impôt nouveau.

(54)DOUAI 12/12/1977 G.P.16/05/1978 p.8; T.G.I.PARIS 11 et 18 Sept.1978 A.J.P.I.1979 p. 53 relatif au mode de calcul du versement.

Au contraire, en faisant du plafond légal de densité un moyen de rentabiliser les équipements publics, elle le transforme en impôt complémentaire attaché à l'autorisation de construire. Le terrain à bâtir devient ainsi l'enjeu d'une subjectivité financière qui, si elle est trop laxiste, provoque une surdensification des centres-villes que le législateur de 1975 veut éviter à tout prix.

La crainte des propriétaires à voir leur bien amputé d'une partie plus ou moins grande de leur valeur par simple variation du P.L.D., justifie la discussion relative à sa nature juridique. Or que ce soit une subjectivité financière (impôt) ou un subjectivisme indirect (atteinte au droit de construire) applicable au terrain à bâtir, sa modification exige l'intervention du législateur (55). La conception fiscale du P.L.D. n'offre pas aux consommateurs de terrain à bâtir une protection moindre par rapport à la conception patrimoniale.

Par conséquent, si la limitation du droit de propriété n'est pas un phénomène nouveau (56) en ce sens que depuis fort longtemps, ce droit ne répond plus exactement à la définition de l'article 544 du Code Civil (57) et qu'ayant une fonction sociale à remplir il subit à la fois des démembrements (58) et les atteintes plus ou moins directes de la collectivité publique qui oblige le propriétaire à lui céder son terrain (expropriation) ou contrôle les conditions de son transfert (droit de préemption, réserve), l'examen des textes du P.L.D. révèle surtout un aspect fiscal dans les rapports de ce mécanisme avec la notion de terrain à bâtir.

Hormis le fait qu'il soit indépendant des règles d'urbanisme définies au niveau local (59), ce mécanisme touche en réalité l'exercice du droit de construire et non son essence. D'ailleurs, lors du vote de la loi, a été substitué dans l'article

(55) M.FANTON rapport cité supra réf.n°52 p.10

(56) H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°46 p.70-89; M.FANTON cité supra réf.n°52 p.10; R.SAVATIER La propriété de l'espace D.1965 chr.p.213

(57) v.législation en sous-sol (L.21/04/1810 sur les mines), en surface (L.16/10/1919 relative à l'énergie hydraulique, L.15/06/1906 sur distribution électrique) et dans son espace aérien (L.31/03/1924 sur aéronefs).

(58) Législation sur les loyers (L.01/09/1948), le statut du fermage (L.13/04/1946) ou la propriété commerciale (D.30/09/1953)

(59) v.égal. J.LAVERGNE Incidences du potentiel de constructibilité et de la législation relative à l'expropriation sur l'évaluation des terrains à bâtir D.& Ville 1978 p.225 sp. p.230

L.112-1 aux termes "appartenait à la collectivité" considérés comme entachés d'inconstitutionnalité par les juristes du Conseil d'Etat un terme plus neutre "relever" (60), mettant ainsi l'accent sur la modification du sens de la loi qui n'est plus envisagé comme une atteinte aussi directe du droit de propriété.

De plus, intimement liée à l'autorisation de construire, le versement pour dépassement du P.L.D. ne concerne pas le propriétaire de la parcelle en tant que tel mais le constructeur ou plus exactement l'attributaire de ladite autorisation (art. L.112-1 et L.333-11). En outre, son contentieux dépend du juge administratif et non du juge judiciaire, seul gardien du droit de propriété (61).

La nature fiscale, ou du moins financière, de la motivation qui s'applique au terrain à bâtir ne semble aujourd'hui faire plus aucun doute. La loi de finances pour 1983 n°82-1126 du 29 Décembre 1982 (art.31 I & II) ayant supprimé les affectations spéciales liées au versement pour dépassement du P.L.D. confirme son caractère de recette fiscale ordinaire devant profiter aux communes et aux départements (62); ce qui a conduit la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 à le classer parmi les taxes et redevances fiscales de l'article L.332-6-1 .

Finalement, nous sommes en présence d'une subjectivité financière dont il va falloir déterminer le contenu.

2°- Le contenu de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir -

Nous avons vu à maintes reprises les liens étroits unissant la subjectivité financière et le subjectivisme primaire. Ici encore, la politique d'urbanisme détermine la subjectivité applicable au terrain à bâtir, d'où l'évolution de son contenu au fil des réformes du P.L.D. puisque chaque modification législative est le reflet d'une nouvelle action foncière.

(60)v.échanges de vues entre MM.Clauduis PETIT et Robert GALLEY J.O. deb.A.N. séance du 09/10/1975 p.720

(61) Trib.des Conflits 19/04/1982, C.E.12/06/1981 et 10/03/1982 D.1982 juris.p.421 obs. H.CHARLES

(62)F.BOUYSSOU Chr.Fiscale J.C.P.(N)1983 Prat.8526 p.42-44, Juriscl.Fisc.Immob. Fasc.643, 8,1987 §122; H.CHARLES Fiscalité de l'Urbanisme et Protection de l'environnement Colloq. Fiscal.Envir.26-27 Mai 1983 Centre de Finances Publiques Univ.Nice p.23

D'ailleurs, les collectivités locales qui en 1975 n'étaient que les simples exécutants de la politique gouvernementale (a), bénéficient dès 1982 de la grande vague de décentralisation et déterminent elles-mêmes le contenu des impératifs financiers issus du P.L.D. (b).

a - Le contenu imposé par le législateur - (Loi du 31/12/1975)

Dans un souci de réfreiner la spéculation foncière, le législateur de 1975 met en place un arsenal de règles (63) qui malheureusement n'auront pas les effets es-comptés (64).

α) Les règles imposées aux collectivités publiques -

Pourquoi parler de règles imposées aux collectivités locales alors que la subjectivité financière issue du plafond légal de densité est à vocation nationale ? Si ce mécanisme est applicable à l'ensemble du territoire français (1 pour la Province, 1,5 pour Paris), il est surtout utilisé à l'échelon communal car il dépend de l'initiative du propriétaire qui désire construire et surtout de l'autorisation délivrée par les autorités publiques qui détermine la somme à verser en cas de dépassement du P.L.D.

Se posent alors deux questions : comment sont utilisés les fonds ainsi perçus (1er Point)? La loi GALLEY répond en donnant des directives d'affectation. Par qui ces sommes sont-elles employées (2ème Point)? La loi de 1975 détermine les agents chargés d'appliquer sa politique foncière.

1er Point : L'affectation du P.L.D. à la politique d'urbanisme -

A priori, le contenu de la définition subjective applicable au terrain à bâtir se résume à un double objectif : peser sur les valeurs foncières et offrir des ressources aux collectivités locales (63), qui se traduit par quatre préoccupations majeures : retirer aux vendeurs une partie des profits (élément moralisateur), en faire profiter les collectivités locales (élément fiscal), dédensifier le centre des villes

(63) J.KAUFMAN & M.NUSSENBAUM Les effets du P.L.D. sur le marché foncier Etudes Foncières 1979 n°5 été p.13 et suiv.; H.CHARLES cité supra réf. n°62 p.29-31; Nelly PERRIN Le P.L.D. Etudes Foncières 1978 hiver n°3 p.32-34 (rétention des terrains)

(élément d'urbanisme) et agir sur le prix (élément économique).

En réalité, le législateur cherche à lutter contre les inégalités (ségrégation sociale), améliorer la qualité de la vie et décentraliser les décisions en matière d'urbanisme (64). Finalement, le véritable enjeu de la réforme (65), à laquelle doit se plier le terrain à bâtir, est davantage de normaliser le prix des terrains que de fournir des ressources aux collectivités locales, la spéculation foncière ayant toujours été considéré comme un élément nocif de la définition du terrain à bâtir (v. supra p.141, 189-191).

Pour ce faire, l'article L.333-3 C.Urb. affecte le versement pour dépassement du P.L.D. au financement de la constitution d'espaces verts (a), des acquisitions foncières en vue de réaliser des logements sociaux et des équipements collectifs (b), des acquisitions réalisées dans les Z.I.F. et les Z.A.D. (c), des dépenses faites ou subventions attribuées pour la restauration d'édifices classés ou inscrits ainsi que pour la réhabilitation d'immeubles anciens (d) et enfin de la construction d'immeubles d'habitation à usage locatif par les O.P.H.L.M. (e).

Certes, toutes ces affectations n'intéressent pas directement le terrain à bâtir puisque certaines envisagent surtout la protection de l'environnement (espaces verts) et du patrimoine culturel (édifices classés) ou social (immeubles anciens). Mais après tout, l'environnement n'est peut-être pas aussi éloigné de la définition subjective du terrain à bâtir (v. infra Section II).

Quoi qu'il en soit, on ne peut nier l'interconnexion qui existe entre la subjectivité financière et le subjectivisme du terrain à bâtir. Car en fournissant les fonds nécessaires à une utilisation fréquente, donc significative du droit de préemption dans les Z.I.F. et les Z.A.D. et en réduisant la valeur du sol par abaissement des possibilités légales de construire, permettant ainsi les acquisitions par les collectivités à un moindre coût, ce mécanisme à vocation nationale apparaît comme le complément indispensable de la Z.I.F. et de la Z.A.D. (66), donc du subjectivisme dérivé du terrain à bâtir.

(64)M.FANTON rapport cité supra réf.n°52 p.131 et suiv.

(65)M.FANTON Rapport cité supra réf.n°52 p.138

(66)H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°51 p.229 et suiv.

Par ailleurs, le P.L.D. fixe les limites de l'action foncière des utilisateurs de ces ressources à un double titre (67). D'abord, une partie de ces ressources alimente un fonds d'aide à l'équipement des collectivités locales (art.L.333-6). Or les équipements collectifs (superstructure) font partie intégrante de la définition juridique et fiscale du terrain à bâtir (critère matériel et subjectivité financière au premier degré). Ensuite, la mise en place de ce mécanisme contraignant n'est admissible que s'il est effectivement susceptible de constituer l'une des solutions au problème foncier. Et ce problème passe nécessairement par l'aspect financier *, d'où une subjectivité au second degré.

Ce qui conduit à se demander qui va appliquer cette définition restrictive du terrain à bâtir (2ème Point).

2ème Point : Les utilisateurs des ressources du P.L.D. ou la subjectivité financière appliquée -

Dans la définition juridique du terrain à bâtir (v.supar p.236-242), nous avons vu toute l'importance que revêt le fait de connaître le détenteur du droit de réponse pour qualifier la parcelle. Le problème se pose ici en termes un peu différents : il s'agit d'utiliser les sommes perçues pour une parcelle qui a vocation à devenir un terrain bâti .

Or, déterminer les attributaires de ces sommes semble ne pas relever de la définition subjective du terrain à bâtir. Pourtant, ils doivent adapter aux nécessités locales les directives d'affectation de la loi Galley, par exemple : déterminer le lieu de constitution des espaces verts ou de construction des logements sociaux.

La loi ne s'y est d'ailleurs pas trompée puisqu'elle prévoit un régime particulier pour la région parisienne. Selon le droit commun, les trois/quarts du produit des versements dus au titre des densités de construction inférieures ou égales au double du P.L.D. sont attribués à la commune ou, s'il en existe un, à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme sur le territoire desquels se trouve située la construction (art.L.333-3 aller). Le quart restant ainsi

(67)M.FANTON Rapport cité supra réf.n°52 p.14

*N.B. : v.art. L.333-5 qui affecte la totalité du produit des versements pour dépassements du P.L.D. à la construction d'immeubles à caractère social, pour opérations de rénovation ou de résorption de l'habitat insalubre ...

que la totalité du produit des versements effectués au titre des densités supérieures au double du P.L.D. sont versés au fonds d'équipement des collectivités locales (Loi de finances rectificative n°75-853 du 13 Septembre 1975) et répartis, entre l'ensemble des communes, par un système de péréquation dont les modalités sont fixées par Décret (art.L.333-6).

Dans la région parisienne (art.L.333-4), les communes ou les établissements publics groupant plusieurs communes ne reçoivent que la moitié du produit de l'article L.333-3 aller car un nouvel agent d'exécution de la subjectivité financière bénéficie d'une partie de ce produit (un/quart) : le District de la région parisienne. Le législateur de 1975 pousse la particularité de ce régime en obligeant le district à affecter la moitié du produit reçu au financement d'action concourant à la mise en oeuvre d'une politique sociale de l'habitat (a) consommatrice de terrains à bâtir et à la constitution d'espaces verts publics (b) incompatibles avec l'idée même de terrain à bâtir.

Malgré cet arsenal de règles, la loi du 31 Décembre 1975 n'a pas eu les effets escomptés car le P.L.D. n'a pas su s'adapter aux nécessités économiques du marché immobilier.

B) Les résultats obtenus -

En 1975, on craignait que la complexité du mécanisme et les incertitudes laissées par les textes fassent échouer le P.L.D. (68). L'échec de cet instrument de politique foncière tient en fait à son aspect trop conjoncturel. Créé à une époque de construction importante et de hausse du secteur immobilier, occasionnant une forte demande en terrains à bâtir, il est vite devenu mal adapté en période de crise. De plus, fixé à un taux uniforme sur l'ensemble du territoire (1 en Province; 1,5 à Paris), il ne tenait pas compte des réalités locales à la base du subjectivisme primaire du terrain à bâtir (69).

(68)H. PERINET-MARQUET Maturité et déclin du P.L.D. D.1983 chr.p.229 et suiv.

(69)en ce sens A.ARZEL Rapport Sénat n°26 annexé P.V.Séance 23/10/1986 p.21-25

Le contenu même de cette politique financière était critiquable en ce qu'il proposait des objectifs contradictoires, difficiles à mettre en oeuvre : éviter la surdensification des centres-ville ne permettait pas aux collectivités locales de bénéficier d'importantes ressources financières et vice-versa. De même, récupérer les plus-values pour lutter contre la spéculation foncière ne pouvait qu'alourdir le poids du foncier sur le prix du terrain.

Cette conjugaison d'éléments (conjoncture économique / subjectivité financière mal orchestrée) a donc provoqué plusieurs effets pervers mettant en échec la réforme foncière applicable au terrain à bâtir (70).

Du côté "propriétaire", est apparu en 1977-1978 un phénomène de rétention des terrains et de tassement de la construction afin de réduire les surfaces soumises au versement du P.L.D. (71). Pour contrecarrer la subjectivité financière, le propriétaire oppose une subjectivité négative : ne pas considérer sa parcelle comme terrain à bâtir pendant un certain temps (uniquement pour des raisons fiscales !). Ce comportement s'accompagne d'un déplacement de la spéculation foncière (élément nocif de détermination du terrain à bâtir) vers les périphéries des grandes villes et d'un transfert de rente au profit des propriétaires d'appartements anciens en raison du ralentissement de la construction de logements neufs en centre ville. Ainsi, la subjectivité financière qui doit s'appliquer aux terrains à bâtir profite-t-elle aux parcelles déjà bâties.

Pour sa part, le constructeur entame le processus de qualification de la parcelle (subjectivisme appliqué positif) et fait intervenir la subjectivité financière en comptabilisant les taxes et participations (dont le versement pour dépassement du P.L.D.) dans le prix de revient de son opération. Il se trouve donc face à la situation suivante :

* Ou il décide de payer moins cher le prix du mètre carré et le propriétaire obligé de vendre subit un manque à gagner alors que celui qui peut attendre fait

(70) craintes d'ailleurs exprimées dans le Rapport FANTON cité supra réf.n°52 p.136 et suiv.

(71) J.KAUFMAN & M.NUSSEMBAUM cité supra réf.n°63 p.17-18

jouer sa subjectivité négative;

* Ou il simule une partie du prix de vente (cf la technique du "dessous de table") et la collectivité locale, du fait de la subjectivité financière, perd de l'argent. Bien sûr, pour les déclarations minorées, elle peut demander au juge de l'expropriation de fixer le prix du terrain. Mais ce dernier pérennise le coût élevé des parcelles situées en centre-ville, contrairement au vœu du législateur.

Dans un cas comme dans l'autre, les enjeux financiers souffrent de l'intervention nocive d'une subjectivité privée qui réduit à néant la politique d'urbanisme que le P.L.D. est censé appliquer.

Mais cette attitude "nocive" peut également être le fait d'une initiative publique dans la mesure où les collectivités locales, pour accorder les permis de construire aux consommateurs de terrains à bâtir, les obligent à construire jusqu'à la limite des coefficients d'occupation des sols (C.O.S.). Pourtant, le P.L.D. devait dissuader les communes de majorer abusivement leur C.O.S. en vue d'accroître leurs ressources financières au détriment des impératifs d'urbanisme (72).

Si on ajoute que le P.L.D. fait double emploi avec les C.O.S. (surtout depuis la décentralisation de 1982) qui, inférieurs à 1, assurent la police de densité en dehors des agglomérations (73) et qu'il n'a nullement répondu aux prévisions financières du législateur (74), l'on constate que le contenu de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir ne correspond pas aux nécessités du marché immobilier. Face à la récession économique, la lutte contre la spéculation foncière n'est plus la préoccupation majeure. Mais donner un nouveau souffle à la construction devient la priorité des collectivités locales, d'autant que le législateur leur fournit les moyens juridiques, sinon financiers, de déterminer leur propre politique foncière.

(72) P. AMSELEK La fiscalité immobilière liée à la politique d'urbanisme A.J.P.I. Mai 1978 études p.365 et suiv. sp.p.368

(73) M. FANTON Rapport cité supra réf.n°52 p.20

(74) H. PERINET-MARQUET cité supra réf.n°68 § 6: en 1975, le P.L.D. devait rapporter environ 1 milliard 700 millions de francs en Province et 500 millions à Paris; lors du vote de la loi de finances pour 1983, il rapporte en réalité 426 millions pour la Province et 240 millions à Paris (J.O.A.N. 1982 p.7518)

b - Le contenu imposé par la collectivité locale -

En supprimant l'affectation matérielle du produit du versement pour dépassement du P.L.D., la loi de finances pour 1983 n°82-1126 du 29 décembre 1982 confirme, certes, son caractère de recette fiscale ordinaire (v. supra p.474), mais, surtout, bouleverse l'approche de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir. En effet, si le législateur ne détermine plus la politique fiscale du P.L.D., cela signifie peut-être qu'il va falloir s'adresser à l'échelon local pour en savoir davantage.

Seulement, avant de devenir le fruit d'une initiative locale (s) destinée à relancer l'offre foncière, cette motivation a dû subir les différentes vagues de décentralisation (x) qui ont tenté d'alléger le mécanisme du P.L.D.

x) Une subjectivité financière décentralisée -

Si en 1975 les utilisateurs des fonds perçus au titre du plafond légal de densité adaptaient la subjectivité légale aux réalités locales, la loi du 29 Décembre 1982, puis celle du 18 Juillet 1985 modifient les données du problème (75).

Empreintes du souci de décentraliser l'urbanisme, elles confient en quelque sorte l'élaboration de la politique financière aux nouveaux utilisateurs de ces ressources fiscales (1er Point) en leur permettant par un moyen détourné de moduler leur action foncière (2ème Point).

1er Point : Les nouveaux utilisateurs de la subjectivité financière -

Désormais, le produit du versement pour dépassement du P.L.D. est réparti, dans tous les cas, entre les communes (ou l'établissement public groupant plusieurs communes ayant compétence en matière d'urbanisme) sur le territoire desquelles se trouve la construction et le département (art.L.333-3 nouveau) (76). La ventilation de ce versement est effectué entre la commune pour les trois/quarts du produit et le département pour le quart restant, sauf le cas particulier des constructions sociales où la commune reçoit la totalité du produit (art.L.333-5).

(75) F. BOUYSSOU Versement pour dépassement du P.L.D. Juriscl. Fisc. Immob. Fasc. 643, 8, 1987 §25, du même auteur chr. fiscale J.C.P. (N) 1983 Prat. 8526 p.42-44; H. CHARLES cité supra réf. n°62 p.23

(76) art.31-I L.n°82-1126 du 29/12/1982; Circul.M.Urb.& Log.n°83/05 du 12/01/1983 J.C.P. (N) 1983 Prat.8627; Circul.M.Int.n°83-291 du 15/12/1983 relative à la répartition de la part péréquée de la redevance pour dépassement du P.L.D. Le M.T.P. 02/03/1984 Suppl.84-9; D.n° 84-669 du 17/07/1984 relatif au P.L.D. et à la participation pour dépassement de C.O.S. J.C.P.(N)1984 III 55975, Activité Immobilière Juin 1985 p.42

Que faut-il donc en déduire pour la subjectivité financière ? La nouvelle rédaction de l'article L.333-3 confirme les liens existant entre la subjectivité financière et le subjectivisme primaire du terrain à bâtir. En effet, la commune, échelon de base de la planification urbaine (v. supra p.151 et suiv.), donc du subjectivisme primaire, applique sa propre politique grâce aux ressources du P.L.D. Cet aspect local de la volonté financière est d'ailleurs renforcé par l'abrogation de l'article L.333-4 qui supprime le statut particulier de la Région Parisienne.

De même, est abolie la règle relative au régime spécial des surfaces de plancher supérieures au double du P.L.D. (art.L.333-3 al 1er, L.333-6). En décidant de ne plus recourir au fonds d'équipement des collectivités locales, le législateur de 1982 augmente les responsabilités desdites collectivités en matière d'urbanisme ainsi que leur quota de ressources. Par conséquent, la politique fiscale applicable au terrain à bâtir devient surtout l'affaire de la commune, d'autant plus que cette dernière a la possibilité de moduler son action foncière.

2ème Point : Une subjectivité financière modulée -

Pourquoi parler de modulation de l'action foncière au lieu de subjectivité financière locale ? Tout simplement parce que le principe même du P.L.D. découle de la loi et qu'il ne s'agit depuis 1982 que d'une modification de son taux (77). En fait, il s'agit d'une transformation du contenu de l'approche financière car, si l'on examine le prix des terrains placés en centre-ville, l'on constate que le rehaussement du P.L.D. a permis depuis 1983 une augmentation de 42% alors qu'entre 1975 et 1980, les valeurs foncières réelles ont connu une chute importante par rapport à la progression de l'indice des prix (60% au lieu de 15% pour lesdits terrains) (78), ce qui tend à prouver que la décentralisation de l'urbanisme et la relance du marché immobilier ont remplacé la lutte contre la spéculation foncière. Ainsi, depuis 1982, la commune ne se contente-t-elle pas d'utiliser les fonds versés pour dépassement du P.L.D. Elle agit directement sur ce mécanisme à vocation nationale, à l'inverse du département qui reste l'agent d'exécution de l'initiative financière .

(77)H.PERINET-MARQUET cité supar réf.n°68 p.232 et suiv.; Y.JEGOUZO Le financement après la loi du 18/07/1985 R.F.D.A.n°3 Mai-Juin 1986 p.349

(78)J.C. L'impact du P.L.D. sur les prix fonciers 1975-1983 Etudes Foncières n°28, Sept. 1985 p.50

Toutefois, soucieuse d'éviter l'arbitraire dans la définition subjective du terrain à bâtir, la loi du 29 Décembre 1982 enferme la décentralisation du P.L.D. dans un certain nombre de règles. Seuls les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics inter-communaux ayant compétence en matière d'urbanisme, sans condition de population (communautés urbaines, districts, syndicats de communes) peuvent augmenter le P.L.D. dans la limite du double. Pour les groupements de communes, la décision est prise à la majorité des deux/tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux/tiers de la population. De plus, la décision n'est prise que dans les six mois à compter de la date d'élection du conseil municipal ou de la désignation de l'organe délibérant compétent.

Si cette possibilité répond au voeu de nombreuses communes qui l'ont utilisée (79), elle ne doit cependant ni perturber le marché foncier, ni les décisions d'implantation des logements ou des activités sur tel ou tel territoire communal. On donne aux élus le pouvoir d'adapter le P.L.D. dans les limites légales aux besoins locaux d'évolution du marché immobilier et des politiques de développement local (80). Est alors exigée une fixité du taux de P.L.D. pendant six ans afin de protéger les consommateurs de terrains à bâtir contre l'arbitraire de l'administration qui, ici, prend un aspect fiscal et financier.

La loi du 18 Juillet 1985 (art.25.IV) (81) accentue la dépendance de la subjectivité financière au subjectivisme primaire du terrain à bâtir en étendant la possibilité de moduler le P.L.D. à l'ensemble des collectivités, quelque soit la population.

En fait, l'article L.112-1 al.5 (rédaction de 1985) énumère les instances qui fixent les nouvelles limites financières à l'action foncière, à savoir : le conseil municipal après information sur le projet des communes limitrophes, le conseil de la communauté urbaine ou l'organe délibérant d'un groupement de communes dans les

(79)R.M. à Q.E. n°43773 J.O.A.N.19/12/1984 p.4100; v.égal.Tableau des décisions de modification du P.L.D. CATHELINÉAU & VIGUIER Technique du D.de l'Urb. ed.Litec 1984 p.238-239 : Paris passe de 1,5 à 3 le 11/07/1983

(80)R.M. à Q.E. n°39679 J.O.A.N.19/12/1983 p.5497 J.C.P.(N)1984 Prat.9146 n°3

(81)L.n°85-729 du 18/07/1985 J.C.P.1985 III 57466; Circul.M.Urb., Log.et Transports n°85-56 du 31/07/1985 B.O.U.L.T. 1985/33, 07/09/1985 J.C.P.(N)1985 Prat.9508

même conditions de majorité que celles édictées en 1982. Or ces instances sont bien souvent à l'origine de l'élaboration du subjectivisme primaire applicable au terrain à bâtir (82).

Aussi, à l'instar de ce subjectivisme, la subjectivité financière évolue-t-elle en fonction de nouveaux impératifs d'urbanisme. La modulation du taux de P.L.D. intervient donc à tout moment. Toutefois, la loi de 1985 exige une fixité du taux de P.L.D. pendant trois ans (art.L.112-1 al.5) pour contrecarrer l'arbitraire de la commune, avec cependant une double atténuation de ce principe. En effet, le renouvellement des conseils municipaux, des conseils de communautés urbaines ou des organes délibérant des groupes compétents ouvre un délai de six mois pour moduler les limites de la subjectivité financière. Cela s'explique dans la mesure où un changement de politique d'urbanisme accompagne la venue d'une nouvelle équipe électorale aux commandes. Ensuite, les décisions prises en application de l'article 31-5 de la loi du 29 Décembre 1982 (art. L.112-1 al.6) gèlent toute perspective de modification pendant deux ans à compter de la publication de la loi de 1985. Ici, il s'agit surtout d'assurer une stabilité de la réglementation financière applicable au terrain à bâtir.

Malgré ces tentatives de simplifications, le plafond légal de densité ne semble toujours pas répondre aux espérances qu'avait placées en lui le législateur de 1975. La loi MEHAIGNERIE passe alors au stade supérieur en faisant du P.L.D. le résultat d'une initiative locale à usage local.

(3) Une subjectivité financière locale -

Responsable de la crise du bâtiment et du marché immobilier en provoquant l'accroissement des coûts de construction (83), le plafond légal de densité subit une nouvelle réforme par le vote de la loi du 23 Décembre 1986 (84). Evitant à tout prix de confisquer la décentralisation posée par les lois du 7 Janvier 1983 et du 18 Juil-

(82)v.en ce sens R.BEAUMONT Rapport A.N. n°258 annexé au P.V.séance 10/07/1986 p.29 où cette modulation ouverte à l'ensemble des communes leur permet une réflexion plus approfondie sur la politique qu'elles entendent mener en matière d'urbanisme et de mieux adapter leur décision à la réalité locale.

(83)J.L.GOUSSEAU Les aménagements de la fiscalité de l'urbanisme D.& Ville 1987 n°23 p. 208 et suiv.; H.PERINET-MARQUET Les mesures destinées à favoriser le développement de l'offre foncière dans la loi du 23/12/1986 R.D.I. n°2 Avr-Juin 1987 p.172 et suiv. sp.p.176-178
 (84)art.64 à 66 L.n°86-1290 du 23/12/1986 J.C.P.(N)1987 III 59552 modifiant art.L.112-1 à 3 et L.112-7 C.Urb.; Circul.n°87-17 du 02/02/1987 B.O.M.E.L.A.T.T. 10/02/1987 J.C.P.(N)1987 Prat.72; Circul.n°87-60 du 07/07/1987 B.O.M.E.L.A.T.T. 10/07/1987 J.C.P.(N)1987 Prat.286 p.501-503

let 1985, le législateur se refuse purement et simplement à abroger le P.L.D., dont les effets pervers l'emportent pourtant largement sur les avantages escomptés lors de son institution par la loi du 31 Décembre 1975 (85).

Il a donc fallu reconsidérer la dynamique du P.L.D. car expression de la fiscalité d'urbanisme, il ne peut rester indifférent à l'action foncière applicable aux terrains à bâtir dans un territoire donné. D'où la question de savoir comment s'organise la subjectivité financière locale (1er Point) et ce qu'elle renferme (2ème Point).

1er Point : L'élaboration de la subjectivité financière locale -

De 1982 à 1986, les communes étaient astreintes au respect du P.L.D. en disposant seulement d'un pouvoir de modulation, créant ainsi une initiative financière "modulée" grâce à laquelle les collectivités locales limitaient quantitativement le rayon d'action de leur politique d'urbanisme (v. supra p.482-484). Ici, c'est la nature même du P.L.D. qui change : il perd son caractère obligatoire et général pour devenir facultatif et communal (86). La politique financière devient l'affaire de la commune et se concrétise par une double liberté de choix.

En premier lieu, la commune est libre d'adopter ou non le principe du P.L.D., donc de soumettre le terrain à bâtir à ladite subjectivité financière. Cependant, pour éviter toute incertitude quant aux règles applicables sur ce terrain, l'article 65 de la loi MEHAIGNERIE (non codifié) exige une délibération expresse d'introduction du P.L.D. dans un délai déterminé (trois mois à compter de la publication de la loi (87), soit jusqu'au 24 Juin 1987, sauf pour les communautés urbaines, les groupements de communes, Paris et Marseille où le délai est porté à six mois) faute de quoi, le P.L.D. cesse de produire ses effets de manière automatique et tacite.

Par ailleurs, pour résoudre l'inégalité qui existe désormais entre les communes et qui caractérise l'aspect local de la subjectivité financière, l'article 64.I

(85)F.BOUYSSOU Modifications concernant le droit de l'urb. D. & Ville 1987 n°23 p.131, du même auteur L'été en 1986 en d.de l'urb. A.J.P.I.Nov.1986 doct.p.624; nouveau Fasc.643,8, 1987 Juriscl.Fisc.Immob.§25 remplaçant Fasc.643,5,1984 §23; H.PERINET-MARQUET Maturité et déclin du P.L.D. D.1983 chr.p.234 qui préconise la suppression du P.L.D., institution inutile au contrôle de densité et remplaçable pour procurer des ressources aux collectivités, afin de clarifier les règles d'urbanisme.

(86)D.MUSSO L'extinction du P.L.D. A.J.P.I.Fév.1987 études p.106 et suiv.

(87)publication de la loi du 23/12/1986 au J.O. du 24/12/1986

prévoit, comme en 1982, dans l'article L.112-1 C.Urb., l'information préalable des communes limitrophes et une majorité qualifiée pour les organismes inrecommunaux autres que les communautés urbaines. Bien qu'elle soit exclusivement communale, le département recevant le quart du versement pour dépassement du P.L.D. sauf pour les opérations de construction sociales ou de rénovation (art.L.333-5) mais ne participant toujours pas à son élaboration, la subjectivité financière exige malgré tout une certaine harmonie puisqu'elle reflète plusieurs politiques d'urbanisme locales. Il faut toutefois mettre à part les Zones d'Aménagement Concerté (art.65 in fine) pour lesquelles la suppression expresse ou tacite du P.L.D. est sans effet car modifier leurs prévisions (bilan approuvé antérieurement à la délibération ou à l'expiration des délais prévus) risque d'entraîner des conséquences dommageables pour l'aménagement du territoire concerné.

Le choix de la commune sur l'utilisation ou la non-utilisation de l'initiative financière n'a cependant rien d'irréversible : pour tenir compte de l'évolution des circonstances locales, un droit de repentir lui est accordé à tout moment sous réserve d'une fixité de trois ans pour la nouvelle décision, exception faite de la période de six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante concernée (système de 1982).

En second lieu, la commune se prononce sur le rayon d'action de la subjectivité financière. Elle peut d'abord écarter de son champ d'application matérielle les opérations de construction destinées à l'habitation (art.L.112-2 in fine) pour relancer le marché immobilier du logement, surtout par l'intermédiaire des promoteurs privés (subjectivisme résultant d'une initiative privée). Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'en reparler lors de l'examen des éléments matériels de la définition du terrain à bâtir (v.infra Titre 2). Elle étend ensuite la capacité reconnue en 1982 de moduler le P.L.D. à la hausse, mais cette fois sans aucune limite (au-delà du double de sa valeur), ce qui amène certains auteurs à parler d'extinction des impératifs financiers (88). La loi impose cependant de respecter la densité minimum (1 en Province, 1,5

(88)D.MUSSO cité supra réf.n°86

à Paris) pour éviter la subjectivité nocive des collectivités locales qui, en édictant des planchers très faibles (0,01), obligent les propriétaires à racheter l'intégralité de leurs droits de construire (89) conduisant ainsi à une expropriation déguisée.

Proche de la décentralisation et de l'urbanisation, que renferme exactement cette approche du terrain à bâtir ?

2ème Point : Le contenu de la subjectivité financière -

En ne supprimant pas le plafond légal de densité, le législateur considère sans doute qu'il constitue un élément déterminant dans la conduite de la politique de l'urbanisme et de la fiscalité de l'urbanisme au niveau local (90). Finalement, se trouve réaffirmée l'interconnexion entre la subjectivité financière et le subjectivisme primaire qui aboutit en quelque sorte à "unifier" la définition du terrain à bâtir. D'ailleurs, les travaux parlementaires (91) montrent clairement les objectifs du législateur : modifier le P.L.D. pour supprimer les effets néfastes au développement de l'offre foncière et surtout l'adapter aux réalités locales, ce qui va dans le sens d'une responsabilité accrue des communes en matière de développement urbain. La subjectivité financière sert donc le subjectivisme primaire applicable au terrain à bâtir.

Néanmoins, il convient de nuancer cette affirmation. Dans leur approche de la politique financière, les communes réagissent en fonction de leurs préoccupations majeures. Pour la plupart d'entre elles, le P.L.D. n'apporte rien de plus à la notion de terrain à bâtir car ce n'est ni un régulateur du développement local (aspect urbain), ni une recette (aspect fiscal) sur laquelle compter (92). Elles préfèrent abandonner cette taxe supplémentaire (suppression automatique par inertie) qui pénalise un projet même d'importance mineure et s'en tenir à une subjectivité financière issue de différents mécanismes de participations*.

(89) J.O.SEN Séance du 06/11/1986 p.4434

(90) J.L.GOUSSEAU cité supra réf.n°83 p.215

(91) R.BEAUMONT Rapport A.N. n°258 annexé P.V.séance 10/07/1986 p.159-161; A.ARZEL Rapport Sénat n°26 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.21-25; J.FAURE Avis Sénat n°27 annexé P.V.séance 23/10/1986 p.10

(92) J.O.SEN séance du 06/11/1986 p.4436 : en 1985, 1 500 communes ont eu une recette au titre du P.L.D. contre 35 000 pour lesquelles le montant était nul ou très faible.

*N.B. : la constructibilité à retenir pour éval.des T.A.B. est celle résultant du C.O.S. applicable dans la zone où sont situés les biens. Circul.n°87-60 du 07/07/1987 citée supra réf.n°84 p.502 2ème col.

D'autres communes, conscientes des intérêts en jeu, surtout si elles sont d'une relative importance (Paris, Marseille, les communautés urbaines, les groupements de communes...) s'accordent un temps de réflexion avant de décider du sort de la subjectivité financière. Après une analyse concrète des paramètres locaux et un bilan "coûts-avantages", trois options s'offrent à ces collectivités locales :

- * soit supprimer le P.L.D. et à l'instar de la première catégorie de communes s'en tenir à une approche subjective découlant d'autres recettes (T.L.E., participations dans les secteurs d'aménagement et Z.A.C.);

- * soit maintenir le P.L.D. dans sa version initiale ou celle du double parce que la finalité qu'il défend ne gêne pas la politique d'urbanisation en présence d'un tissu urbain très dense, voire excessif ou parce que le versement pour dépassement procure des recettes qui allègent les charges d'équipements publics et permettent ainsi aux communes de réaliser leur subjectivité financière au premier degré;

- * soit enfin adapter le P.L.D. aux besoins locaux en le modulant dans des proportions variables ou en exonérant du versement les constructions de logement, faisant glisser au second plan les préoccupations financières au profit d'une politique d'urbanisme bien déterminée.

De toute façon, le contenu de cette définition dépend de l'attitude des autres communes ou groupements limitrophes (v. supra p.485-486) car les constructeurs chercheront à exploiter les différences de situations au bénéfice des collectivités ayant abrogé ce mécanisme (93).

Quoi qu'il en soit, tous les problèmes ne sont pas résolus : la relance de l'offre foncière que prône cette subjectivité locale suppose en effet un retour à la liberté et une simplification dans la réglementation applicable au terrain à bâtir (94). De plus, le P.L.D. ne risque-t-il pas de faire double emploi avec un autre mécanisme de rachat des droits de construire à vocation locale: le Coefficient d'Occupation des Soils (C.O.S.)?

(93) J.L.GOUSSEAU cité supra réf.n°83 p.219

(94)F.BOUYSSOU Modifications concernant le droit de l'urb. D.& Ville 1987 n°23 p.142

B - LA SUBJECTIVITE FINANCIERE ISSUE DU MECANISME A VOCATION LOCALE :
LE COEFFICIENT D'OCCUPATION DES SOLS -

Exprimée d'abord dans les anciens plans d'urbanisme en termes de coefficient d'emprise et d'utilisation des sols (Décret du 31 Décembre 1958)*, la densité est mesurée depuis la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967 par le C.O.S. (art.L.123-1-3° C.Urb. repris dans art.L.123-1-4° nouveau (art.48 de la loi du 7 Janvier 1983)) en fonction de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation (critère matériel de la définition juridique du terrain à bâtir) et de la nature des constructions à édifier.

A priori, ce mécanisme sert davantage la politique d'urbanisme de la commune sur le territoire de laquelle il s'applique que la politique fiscale d'où est issue la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir (95). Face à l'anarchie du morcellement des sols et de l'implantation des constructions dans les sites, le législateur a ressenti la nécessité d'assurer la protection de l'intérêt public pour améliorer l'aménagement des villes, orienter et faciliter leur croissance équilibrée, établir les règles d'utilisation des sols, définir la capacité de construction des terrains et arriver au développement harmonieux de ces opérations (96).

L'acte de construire relève donc du P.O.S., document de base de la planification urbaine et du subjectivisme primaire du terrain à bâtir, qui détermine à la fois le zonage du territoire communal et les droits de construire attachés à la propriété du sol de chacune des zones ainsi créées. Et pour renforcer l'aspect "instrument du subjectivisme primaire", le P.O.S. module le C.O.S. selon le type d'activité ou de lo-

* N.B. : coefficient d'emprise : coefficient au résultat duquel il n'était pas possible de construire sur la totalité de la parcelle ;

coefficient d'utilisation du sol : coefficient en vertu duquel un certain rapport devait être respecté entre le volume des constructions et la surface de la parcelle qui devait leur servir de support.

R.SAINT-ALARY D.de la Construction P.U.F.1977 Thémis p.200 et suiv.

(95)en ce sens J.P.MARTY Le transfert de C.O.S. et le droit privé de l'urbanisme J.C.P.(N) 1982 doct.p.41-46; R.SAINT-ALARY D.de la Construction P.U.F.1977 Thémis p.200 et suiv. : "Les règles de densité sous forme de C.O.S. associées au zonage constituent la pièce capitale de toute politique d'urbanisme".

(96)Ph.HEGNER Les transferts de possibilités de construire ou transferts de C.O.S. J.C.P.(N)1980 Formul.p.179 et suiv.; R.SAINT-ALARY cité supra réf.n°95 p.200; J.P.GILLI Rapport sur la réglementation administrative de l'urbanisme dans ses relations avec la propriété immobilière Liège 1966 p.35, 149 : "la législation d'urbanisme au service de l'aménagement du territoire"; idée de protection du paysage : J.LAMARQUE D. de la nature et de l'environnement L.G.D.J.1973 Avant-Propos p.XIV

gement à encourager ou à dissuader *.

Toutefois, à cette fonction urbanistique, s'ajoute une fonction économique car ce mécanisme influe sur le prix des terrains et conditionne l'activité des promoteurs, constructeurs et autres (97). Or, si le prix au mètre carré doit répondre à une politique d'urbanisme bien déterminée (lutte contre la spéculation foncière en 1975, décentralisation en 1982 et 1985, relance de l'offre foncière en 1986), il n'en reste pas moins que le "particulier" calcule ce que le projet de construction lui coûte et réagit au plan fiscal et financier (subjectivité négative) pour éviter d'avoir à verser trop de taxes ou participations qui grèvent son budget (v. supra P.L.D. p.479).

Ainsi, réapparaît l'étroite dépendance de la subjectivité financière vis-à-vis du subjectivisme applicable au terrain à bâtir et qui se caractérise par le versement d'une participation pour surdensité (1°). En outre, hormis le caractère non automatique du dépassement de C.O.S., les textes prévoient un substitut non fiscal (transfert de C.O.S.) à la participation versée par le constructeur (2°), ce qui donne un aspect très particulier à cette subjectivité dont on aurait pu penser qu'elle s'apparentait à celle issue du P.L.D.

1°- Le principe de la limite financière au droit de construire -

Le C.O.S. ne limite pas seulement les droits de construire; il les monnaie (98) en autorisant le titulaire de l'autorisation de bâtir à dépasser ce seuil moyennant une "contre-partie fiscale" (99) (a). La possibilité de dépassement de C.O.S. répond d'ailleurs à des motifs précis qui déterminent le contenu de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir, indépendamment du fait que ce dépassement de la règle de densité soit parfois exonéré du versement de participation (b).

* N.B. : C.O.S. alternatif : la valeur du C.O.S. change pour une même zone ou partie de zone en fonction de l'occupation du sol : dimension des parcelles, regroupement de l'habitat; C.O.S. différencié : la valeur du C.O.S. change en fonction de la destination des constructions : Logements, bureaux

R.SAVY D.de l'urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.216; C.E.20/06/1980 Boulanger req.n°15350

(97) Ph.HEGNER cité supra réf.n°96 p.181; R.FANTON Rapport A.N. n°1828 annexé P.V.séance 27/06/1975 t.1 p.20; P.GUILLARME Le transfert de C.O.S. Mémoire D.E.A. D.Eco.Nice 1979 p.17; égal.A.C.DECOUFFLE & A.BERQUIN Prospectives de l'espace habité La documentation française Paris 1976 p.85

(98) H.PERINET-MARQUET Le droit de construire Thèse Poitiers 1979 p.50-66

(99) J.P.MARTY cité supra réf.n°95 p.41 §3

a - La subjectivité financière avec contre-partie fiscale -

Si le coefficient d'occupation des sols est une densité maximale au-delà de laquelle les possibilités de construire du terrain à bâtir sont gelées, le règlement du P.O.S. (art.15) prévoit néanmoins de le dépasser dans des secteurs bien déterminés et pour des motifs limitativement énumérés (art.L.123-1 et 2 C.Urb.) (100). Faute de quoi le caractère restrictif du C.O.S. réapparaît et son dépassement constitue une illégalité (101) à la différence du P.L.D. qui n'exige qu'une contre-partie fiscale.

Quels sont ces motifs de dépassement, à la base de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir ? Ils sont au nombre de trois.

D'abord, le dépassement peut être effectué pour des raisons d'urbanisme ou d'architecture (ex : immeuble d'angle, parcelle enserrée entre deux bâtiments). Mises à part les raisons d'architecture qui intéressent la forme, l'ordonnement et l'aspect de la construction (cf immeubles de l'Avenue de l'Opéra à Paris) (102), soit le résultat de la qualification de terrain à bâtir et non la qualification proprement dite, le renvoi aux prescriptions d'urbanisme réaffirme l'idée de dépendance de la subjectivité financière à l'égard du subjectivisme primaire. En imposant une hauteur minimale aux bâtiments susceptibles d'être édifiés dans une zone où le C.O.S. a un taux très faible, le P.O.S. oblige les constructeurs à dépasser ce seuil et donc à verser une participation pour surdensité, ce qui somme toute ressemble à un impôt déguisé. Ainsi, les enjeux financiers se mettent-ils au service de la politique d'urbanisme .

Ensuite, le dépassement peut être autorisé pour renforcer la capacité des équipements collectifs car il favorise l'urbanisation en anticipation sur des équipements prévus à long terme et non pris en compte pour la fixation du C.O.S. (spécialement dans les Z.A.C. en attendant l'extension de cette zone ou autour d'un lieu d'implantation

(100)Circul.n°79-31 du 19/03/1979 complétée par circul.n°80-129 du 24/09/1980 Le M.T.P. 17/11/1980, J.C.P.(N)1980 Prat.603; doc. du M.E.C.V.1980 Le P.O.S. t.IV Le C.O.S. p.50; Recueil des Fiscalités 1981 p.185 et suiv.; égal.F.BOUYSSOU Juriscl.Fisc.Immob. Fasc.640, 2,1987 §46-53 p.8-9; P.GUILLARME cité supra réf.n°97 p.20-21; CATHELINEAU & VIGUIER Technique du droit de l'urbanisme ed.Litec 1984 p.86-87

(101)C.E.21/05/1982 S.C.I.Montchateau c/M.E.C.V. Rec.Leb.Tables p.780; participation exigée que si C.O.S. établi C.E.29/04/1981 Cne des Sables d'Olonne D.A.1981 n°119
(102)Séance 08/11/1967 J.O.deb.Sen. p.1121

d'un équipement public important (échangeur, gare...). Grâce à cette participation, la volonté financière retrouve sa vocation première : équiper le sol (v. supra p. 452 et suiv.). Finalement, le caractère fiscal de l'institution l'emporte ici largement sur l'aspect "limitation" du droit de construire (103).

Enfin, le dépassement du C.O.S. vise à mieux protéger certaines zones naturelles. Mais cet objectif relève davantage de la protection de l'environnement que de l'urbanisation du territoire (v. infra Section II) et surtout emploie un substitut à la participation financière dont nous aurons l'occasion de reparler (2°).

Par conséquent, la subjectivité financière avec contre-partie fiscale s'articule autour de trois axes : l'application du subjectivisme primaire (prescriptions d'urbanisme), la réalisation du critère matériel de la définition du terrain à bâtir (équipement du sol) et la protection de l'environnement (transfert en zone naturelle). Mais poussant plus loin l'analyse, l'on est conduit à se demander si la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir ne résulte pas plutôt de l'affectation des sommes perçues au titre de la taxe de surdensité, d'autant que l'article L.332-3 renvoie au régime du versement pour dépassement du P.L.D. (art.L.333-3) (104).

Pour mémoire, le législateur de 1975 avait affecté ces fonds au financement de la constitution d'espaces verts publics, d'acquisitions foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs, des acquisitions réalisées dans les Z.I.F. et les Z.A.D., des dépenses faites ou des subventions attribuées pour la restauration d'édifices classés ou inscrits ainsi que la rénovation d'immeubles et de la construction d'immeubles par les Offices Publics d'H.L.M. La loi de finances pour 1983 avait supprimé ces affectations, faisant du versement pour dépassement du P.L.D. une recette fiscale ordinaire. La taxe de surdensité suit donc la même évolution et apparaît ainsi comme l'instrument de la politique foncière dégagée lors de l'étude du P.L.D.

(103) H. PERINET-MARQUET cité supra réf. n°98

(104) H. CHARLES Fiscalité de l'urbanisme et protection de l'environnement Colloq. Fiscal. Envir. 26-27 Mai 1983 Centre de Finances Publiques Univ. Nice p.22-24; P. AMSELEK La fiscalité immobilière liée à la politique d'urbanisme A.J.P.I. Mai 1978 études p.367

En définitive, la subjectivité financière issue du coefficient d'occupation des sols est une subjectivité dérivée à un double point de vue :

- d'une part, elle dépend du subjectivisme primaire du P.O.S., non seulement dans les motifs de perception de la taxe, mais surtout par le fait que cette dernière est intégralement attribuée à la commune ou à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant vocation en matière d'urbanisme (art.R.332-11), contrairement au plafond légal de densité qui a toujours utilisé un système de péréquation. L'on comprend mieux maintenant comment l'initiative financière issue du C.O.S. se met au service de la politique locale d'urbanisme;

- d'autre part, elle dépend de la subjectivité financière issue du P.L.D. car en renvoyant à l'article L.333-3, l'article L.332-3 fait subir à la taxe pour surdensité toutes les fluctuations de la politique foncière définie par le législateur. Si en 1975, la lutte contre la spéculation foncière était de mise, en 1982 et 1985, la décentralisation était à la mode, c'est la relance de l'offre foncière qui en 1986 soucie nos parlementaires. D'ailleurs, on peut se demander si la loi MEHAIGNERIE qui fait du P.L.D. une initiative locale ne va pas influencer sur la fixation des C.O.S. et donc sur sa politique financière. Ne va-t-elle pas amener les communes à accorder systématiquement le dépassement avec des C.O.S. élevés pour relancer la construction dans leur secteur ou au contraire, ne va-t-elle pas les inciter à établir des C.O.S. peu élevés pour rattraper le manque à gagner du P.L.D. ? L'on risque de se retrouver face à une subjectivité financière locale au contenu bien élastique surtout à la veille des élections !

b - La subjectivité financière sans contre-partie fiscale -

Le fait que le dépassement de densité se réalise sans contre-partie fiscale ne change pas grand-chose au contenu de la subjectivité applicable au terrain à bâtir (105). Certes, il lui retire son aspect "financier" et permet au constructeur de faire des économies. Mais ce dépassement sans argent révèle toujours une subjectivité dérivée d'institutions déjà existantes.

(105)R.SAVY D.de l'urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.216 et suiv.

En effet, deux catégories d'exonération de taxe intéressent la définition sans contre-partie fiscale. Il s'agit, d'une part, des dispenses pures et simples de versement et d'autre part, des dispenses moyennant transfert de C.O.S. Dans le premier cas, le versement n'est pas exigé lorsqu'il s'agit de reconstruction ou aménagement sur place de bâtiments existants dans certaines zones ou parties de zones délimitées par le P.O.S., quand le P.O.S. impose ou autorise ces travaux avec une densité au plus égale à celle initialement bâtie (art.L.123-1-5°); reconstruction à l'identique d'un immeuble détruit par un sinistre (art.L.332-1 dernier al.) si les règles d'urbanisme en vigueur ne s'opposent pas à cette reconstruction ou agrandissement de constructions existantes qui dépassaient déjà le C.O.S. (art.R.332-1, I dernier al.). Ces dispenses ne concernent pas vraiment la notion de terrain à bâtir, car elles s'adressent à des parcelles déjà bâties pour lesquelles ladite qualification ne pose pas de problème (3ème dispense). De plus, lorsqu'une reconstruction est envisagée, les textes renvoient aux prescriptions d'urbanisme, soit au subjectivisme primaire issu du P.O.S.

Dans la seconde hypothèses, la dispense de versement ne s'explique que parce qu'il y a transfert de C.O.S. entre les différentes parcelles. Cependant, en zone urbaine, si ce dépassement est justifié par des prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, il n'en reste pas moins qu'il résulte d'une initiative privée des propriétaires voisins qui acceptent de constituer sur leurs fonds, avec l'accord de l'administration, une servitude de minoration de densité (art.L.332-1 b). La subjectivité financière fait donc place au subjectivisme indirect de droit privé provoqué par cette privation du droit de construire (v.supra p.383-387). Quant au transfert de C.O.S. en zones naturelles (art.L.123-2), il ne s'agit plus d'un transfert individualisé, mais d'un mécanisme collectif dont le P.O.S. doit poser les règles (106), ce qui explique l'aspect très particulier de la subjectivité "financière" qui en découle (v.infra 2°).

2°- Le substitut à la limite financière au droit de construire -

Bien qu'il constitue l'alternative à la participation pour surdensité (107), on voit mal comment ce transfert des possibilités de construire caractérise l'approche

(106)R.SAVY cité supra réf.n°105 p.223

(107)CATHÉLINEAU & VIGUIER cité supra réf.n°100 p.89-91

subjective applicable au terrain à bâtir. Ce système, issu du décret du 31 Décembre 1958 modifié (art.26.I) relatif aux plans d'urbanisme que la loi d'orientation foncière du 30 Décembre 1967 applique aux zones urbaines et que la loi du 31 Décembre 1976 étend aux zones N.D., ressemble davantage à une servitude (subjectivisme indirect) qu'à un mécanisme d'ordre financier ou fiscal (subjectivité financière).

Pourtant, deux types de transfert sont à distinguer. Lorsqu'il a lieu en zone U, le transfert de C.O.S. est un substitut libre au versement de la participation pour surdensité. Seules une initiative privée et une servitude de minoration de densité sur le ou les fonds voisins (art.L.332-1 b) permettent de le réaliser. Et bien qu'il y ait versement d'une somme d'argent au propriétaire du fonds grevé, ce mécanisme relève surtout du subjectivisme indirect de droit privé (v.supra p.383-387) car ce dernier n'est nullement obligé d'amputer sa parcelle de ses droits de construire. Quant au constructeur, il a toujours la ressource de lui préférer la taxe de surdensité (art.L.332-1 et suiv.) (v.supra p.491-493).

Au contraire, en zone N.D., le transfert est la seule modalité de règlement du dépassement de C.O.S., bien qu'en théorie, les voisins soient libres de céder ou non leurs droits. Cette technique collective (art.L.123-2 al.2 et 3 modifié par la loi du 7 Janvier 1983) dont la procédure est comparable à celle du transfert en zone U (108) et qui s'apparente à une servitude administrative d'interdiction de construire (109) ne dépend pas d'une initiative privée puisque ce n'est pas l'accord des parties qui opère la transmission du droit de construire mais la décision de l'autorité publique (110).

En réalité, cette procédure imposée au constructeur pour mener à bien son opération immobilière n'est ni plus ni moins qu'une modalité particulière de la subjectivité financière émanant du C.O.S. Si l'article L.123-2 exige l'établissement, sur une zone déclarée inconstructible par le règlement du P.O.S., d'une servitude non aedificandi (111), le subjectivisme indirect de droit public qui en découle n'apparaît qu'après

(108)R.M.à Q.E. n°25964 J.O.SEN.23/06/1978 p.1738; R.M.à Q.E. n°21588 J.O.A.N. 08/12/1979 p.11503 J.C.P.(N)1980 Prat.7402-6 pour régions viticoles; doc.M.E.C.V. 1980 Le P.O.S. t.IV Le C.O.S.p.70 et suiv.; R.M.à Q.E. J.O.SEN.16/11/1982 p.5466; J.P.MARTY cité supra réf.n°95 p.44-46

(109)R.SAINT-ALARY cité supra réf.n°95 p.203; H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°98 p.260

(110)JOUVE Servitudes administratives Juriscl.Adm.Fasc.390 §66 et suiv.

(111)P.GUILLARME cité supra réf.n°97 p.30

transfert de C.O.S., donc après versement d'une somme d'argent. Car s'il ne règle pas la taxe de surdensité (aspect fiscal), le constructeur doit néanmoins racheter les droits de construire (aspect financier) d'une ou plusieurs parcelles sises en zone émettrice et par là même inconstructible (112). La densité devient alors une valeur négociable (113) d'où l'idée de substitut à la limite financière au droit de construire. Seul le bénéficiaire du versement dû au titre du dépassement de C.O.S. change.

Finalement, quel est le contenu de la subjectivité financière envisagée à l'article L.123-2, d'autant que ses effets sur la notion de terrain à bâtir dépassent le simple stade de la protection de l'environnement (a) qui intervient au premier degré dans cette procédure de transfert pour, en fait, réaménager le marché foncier (b).

a - La subjectivité financière au 1er degré : La protection de l'environnement -

L'objectif principal du transfert de l'article L.123-2 est d'assurer la préservation du caractère naturel de certaines zones lorsque le P.O.S. admet qu'il peut être attribué à ces zones des possibilités de construire en quantité limitée (114). Ces zones que l'article R.123-18-I-2d (Décret n°83-813 du 9 Septembre 1983) désigne sous le nom de "paysage de qualité" subissent des pressions de constructions diffuses, ce qui amène à distinguer entre les secteurs agricoles à finalité principalement paysagère dans lesquels le transfert de C.O.S. est possible et ceux à finalité principalement économique ("présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles ou forestières") où les transferts sont impossibles (115).

A priori, l'enjeu financier émanant de ce mécanisme se résume à protéger l'environnement puisqu'il s'agit de regrouper les constructions dans une partie de la zone N.D., en fermant à l'urbanisation le reste de ladite zone afin d'éviter une dissémination des constructions qui feraient disparaître à terme le caractère naturel de l'ensemble considéré (116).

(112)R.M.à Q.E. n°25964 J.O.SEN.23/06/1978 p.1737

(113)en ce sens J.P.MARTY cité supra réf.n°95 p.45

(114)R.M.à Q.E. n°25964 J.O.SEN.23/06/1978 p.1737

(115)Ph.HEGNER cité supra réf.n°96 p.182-183

(116)F.BOUYSSOU Juriscl.Fisc.Immob. Fasc.640,2,1987 p.10 §63

Mais pourquoi parler d'un mécanisme de protection de l'environnement dans une section où le terrain à bâtir est envisagé comme un instrument d'urbanisation du territoire communal ? Tout simplement parce que cette protection n'intervient que de manière incidente face aux impératifs d'urbanisme auxquels ce transfert doit répondre et qu'elle aboutit en réalité à une redistribution des droits de construire.

b - La subjectivité financière au 2ème degré : Le réaménagement du marché foncier -

En permettant une redistribution de la valeur des terres (117), ce système d'affectation collective des droits de construire engendre une subjectivité financière très proche du subjectivisme primaire applicable au terrain à bâtir.

Nul doute que ce pouvoir exceptionnel accordé à l'administration de lever l'inconstructibilité d'un terrain grevé (118), moyennant finance privée fait du propriétaire un intermédiaire, un auxiliaire de ladite administration dans sa politique générale d'urbanisme et d'aménagement du territoire (119), donc dans l'application au terrain à bâtir du subjectivisme primaire, ce qui dépasse largement la simple protection de l'environnement.

Cependant, la subjectivité financière au second degré qui, grâce au transfert de C.O.S., réduit les écarts de prix entre les terrains à bâtir et les terrains agricoles en obligeant le rachat d'une certaine quantité de C.O.S. indispensable pour construire (120), ne peut éviter la spéculation foncière des groupes financiers puissants ou des promoteurs qui ont les moyens de mettre en valeur les secteurs urbanisables de la zone N.D. et qui, ainsi, ont l'initiative de l'aménagement des secteurs de regroupement.

(117)P.GUILLARME Le régime des transferts de C.O.S. D.E.A. D.Eco. Univ.Nice 1979 p.63 et suiv.; Ph.SAINT MARC Socialisation de la nature ed.Stock 1971 p.185; J.J.GRANELLE Espace urbain et prix du sol ed.Sirey 1970 p.240

(118)H.PERINET-MARQUET cité supra réf.n°98 p.267-268

(119)J.P.GILLI Rapport sur la réglementation administrative de l'urbanisme dans ses relations avec la propriété en droit français, Journées de l'Association H.CAPITANT 25-28 Mai 1965 Vol.30 Congrès et Colloque de l'Université de Liège 1966 p.56

(120)P.GUILLARME cité supra réf;n°117 p.65 et suiv.

C'est pourquoi le législateur considère que le transfert de l'article L.123-2 comme une mesure exceptionnelle (121) et surtout comme le résultat d'un compromis entre deux tendances opposées qui s'étaient dégagées lors du vote de la loi du 31 Décembre 1976 (122). En effet, certains auteurs optaient pour un transfert généralisé des C.O.S. assurant une péréquation des valeurs foncières (123) et faisaient de ce mécanisme financier un instrument d'aménagement communal. L'administration a, toutefois, refusé de l'étendre aux zones N.C. afin d'éviter la hausse des prix agricoles (124).

D'autres, au contraire, lui reprochaient d'ouvrir une brèche dans le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme (125). Or, en rappelant que ce transfert n'a pas pour objet d'indemniser les propriétaires de terrains classés en zone inconstructible après l'entrée en vigueur du P.O.S. mais de sauvegarder leur caractère naturel, l'administration (126) démontre que l'aspect financier du transfert passe avant la constitution de la servitude, entérinant ainsi l'idée d'une subjectivité financière à deux degrés : d'abord, elle protège l'environnement; ensuite, elle contribue à l'aménagement du territoire.

Puisque la protection des "paysages de qualité" semble préoccuper le législateur de l'urbanisme, on en vient tout naturellement à l'idée qu'en tant qu'importante source de revenus, le terrain à bâtir prend part à la défense de l'environnement (Section II).

SECTION II - LE TERRAIN A BATIR, INSTRUMENT DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT -

Par quel mystère le terrain à bâtir contribue-t-il à la protection de l'environnement alors que par hypothèse l'urbanisation est son plus redoutable ennemi ? Si

(121) H. PERINET-MARQUET cité supra réf. n°98 p.260

(122) F. BOUYSSOU & J. HUGOT Code de l'Urbanisme commenté ed. Litec 1988, sous art. L.123-2 p.62

(123) J.P. GILLI Redéfinir le droit de propriété C.R.U.1975

(124) R.M. à Q.E. n°21588 J.O.A.N. 08/12/1979 p.11503 J.C.P.(N)1980 Prat.7402-6

(125) LENOTRE-VILLECOIN Urbanisme et Propriété du sol Etudes 1975 p.531

(126) R.M. à Q.E. n°25964 J.O.SEN. 23/08/1978 p.1737

on part du postulat que le terrain à bâtir fournit d'importantes ressources aux collectivités locales, une utilisation "écologique" desdits fonds est parfaitement concevable (127). Seulement, que faut-il entendre par environnement? "Cette idée relativement claire dans son noyau central et parfaitement imprécise dans ses contours" (128) est définie par le Petit Larousse comme l'ensemble des éléments naturels et artificiels où se déroule la vie humaine.

La définition a peut-être le mérite d'appréhender l'environnement dans sa globalité, mais elle dépasse largement le cadre de la fiscalité de l'urbanisme à laquelle doit se soumettre le terrain à bâtir. Aussi pour mieux cerner la subjectivité financière qui en découle, vaut-il mieux n'envisager cette notion que dans ses rapports avec l'urbanisation. L'environnement devient alors la recherche de protection des équilibres naturels et de la lutte contre les nuisances (129), conséquences de cette urbanisation et de la production de terrains à bâtir (130).

C'est donc au travers des différentes impositions fiscales, dont le terrain à bâtir fait l'objet, que va se dégager la protection de l'environnement et par là-même le contenu de l'analyse financière applicable audit terrain. Ainsi, l'affectation de ces ressources qui permet de réunir des moyens matériels ou financiers pour des missions de défense de l'environnement (affectation d'ordre fonctionnel) et qui alimente les personnes directement responsables de ces tâches en matière de croissance urbaine (collectivités territoriales, établissements publics de regroupement ...) (affectation d'ordre organique) (131) caractérise-t-elle deux types de relation entre le terrain à bâtir et l'environnement : d'une part, une protection exclusive de l'idée de terrain à bâtir (§1), d'autre part, une protection en relation avec l'idée de terrain à bâtir (§2).

(127)H.CHARLES Fiscalité de l'urbanisme et protection de l'environnement, Colloque Fiscalité Environnement 26-27 Mai 1983 Centre de Finances Publiques Université de Nice p.11-16

(128)J. de LANVERSIN Contribution du juge au développement du droit de l'environnement Mélanges Waline L.G.D.J.1974 t.2 p.519

(129)M.DESPAX Droit de l'environnement Litec 1980 intro. p.XV et suiv.

(130)dans le même sens H.JACQUOT Droit de l'urbanisme Dz 1987 p.12

(131)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.14

§ 1 - LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EXCLUSIVE DE L'IDEE DE TERRAIN A

BATIR -

Qualifier ici une parcelle de terrain à bâtir (cf délivrance du permis de construire) entraîne la perception de taxes dont le produit est affecté à des usages contraires à cette qualification sur d'autres parcelles. La taxe départementale d'espaces verts, devenue depuis la loi du 18 Juillet 1985 taxe départementale des espaces naturels sensibles et qui s'inscrit dans le cadre de la politique des pouvoirs publics d'aménagement touristique du territoire et de la protection de la nature (132), constitue l'exemple-type. Ainsi la subjectivité financière qui en découle revêt-elle un double aspect.

D'une part, elle dépend des affectations du produit reçu à la suite de la qualification juridique de la parcelle (ou subjectivité directe) (A).

D'autre part, elle s'applique à des terrains dont l'aménagement au moyen de ces fonds s'oppose à toute idée de terrain à bâtir (ou subjectivité reportée) (B).

A - LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA SUBJECTIVITE FINANCIERE

DIRECTE -

Avant tout, faisons un bref rappel historique de la législation relative aux "espaces verts" (133). Pour protéger le littoral provençal et azuréen, le Décret n°59-768 du 26 Juin 1959 institue les périmètres sensibles. La loi de finances pour 1961 n°1384 du 23 Décembre 1960 (art.65 §I & II) (134) crée, à l'intérieur desdits périmètres, un droit de préemption (art.L.142-1 C.Urb.) et surtout une redevance départementale d'espaces verts (art.L.142-2) (135) affectée au financement par le département et pour son compte d'acquisitions foncières et d'espaces libres (136).

(132)P.AMSELEK La fiscalité immobilière liée à la politique d'urbanisme A.J.P.I.Mai 1978 études p.368

(133)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.17 et suiv.

(134)J.C.P.1961 III 26373

(135)v.art.12 à 18 D.n°61-910 du 05/08/1961 sur conditions d'application J.C.P.1961 III 27145

(136)J.LAMARQUE Droit de la protection de la nature de l'environnement L.G.D.J.1973 p.497 et suiv.

Pour palier ensuite aux nombreuses imprécisions et inégalités dues au champ d'application, à l'assiette et au recouvrement de la redevance (137) en même temps que s'étend à toute la façade maritime la protection du littoral, la loi n°76-1285 du 31 Décembre 1976 (art.30 et 34) (138) remplace ladite redevance par la taxe départementale d'espaces verts (T.D.E.V.).

Enfin, l'évolution législative s'achève avec la loi n°85-729 du 18 Juillet 1985 (art.12) (139) et le Décret n°86-516 du 14 Mars 1986 (140) qui, dans la définition et la mise en oeuvre des principes d'aménagement, réglementent les espaces naturels sensibles (art.L.142-1 à 5 et R.142-1 à 18). Cependant, la nouvelle approche de la protection de l'environnement semble laborieuse (141) puisque la date d'entrée en vigueur, qui initialement était prévue le 1er Juin 1986 (142) a été repoussée au 19 Juillet 1986 (143) puis au 18 Juillet 1987 (144) pour être définitivement fixée au 1er Juin 1987 (145). Il n'est donc pas inutile d'envisager la subjectivité financière à travers la taxe départementale d'espaces verts (1°) et la taxe départementale des espaces naturels sensibles (2°) pour voir ce que les nouvelles dispositions relatives à l'aménagement ont apporté à la protection de l'environnement.

1°- La subjectivité financière directe issue de la taxe départementale d'espaces verts -

Cette recette départementale grevée d'affectation spéciale (art.R.142-23) (146); obligatoirement instituée à l'intérieur des périmètres sensibles constitue du point de vue fiscal un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier (art.L.142-2 dernier al.; art.302 septies B.II C.G.I.), ce qui conduit à une initiative financière d'ordre privé dans la mesure où le constructeur tient compte du coût de la taxe départe-

(137) J.HUGOT Jurisci.Fisc.Immob. Fasc.645,11,1980 §3 et suiv.

(138) J.O. 01/01/1977 J.C.P.1977 III 45236

(139) J.O.19/07/1985 J.C.P.1985 III 57466

(140) J.O.16/03/1986 J.C.P.1986 III 58644

(141) "acharnement thérapeutique" selon J.L.GOUSSEAU dans Les aménagements de la fiscalité de l'urbanisme D.& Ville 1987 n°23 p.220

(142) D.n°86-516 du 14/03/1986 cité supra réf.n°140

(143) D.n°86-748 du 27/05/1986 art.1er J.C.P.(N)1986 La semaine en bref 06/06/1986-23

(144) L.n°86-841 du 17/07/1986 J.O.18/07/1986 J.C.P.(N)1986 III 59041 Rep.Not.Defrénois 1986 II p.42

(145) D.n°87-284 du 22/04/1987 J.O.25/04/1987 A.J.P.I.Mai 1987 Leg.p.391

(146) Circul.n°78-64 du 15/03/1978 M.Equip. et Aménag.du Territ. relative aux périmètres sensibles J.C.P.(N)1978 Prat.6899 sp.p.320-322; égal. TOULEMONDE Les périmètres sensibles A.J.D.A. 1978 p.645 et suiv.

mentale d'espaces verts avant de décider de réaliser ou non sur sa parcelle le projet de construction.

En fait, le contenu de la subjectivité financière provoquée par un terrain à bâtir "au profit" d'autres terrains (v. infra B) dépend de l'affectation de cette ressource départementale. Sous réserve de n'employer la taxe que pour des opérations se situant dans des territoires couverts par les périmètres sensibles et en totalité à la réalisation de la politique départementale en matière d'espaces verts (147), l'article L.142-2 al.1er délimite le champ d'application de ladite approche en citant les différentes utilisations du produit de la taxe ainsi perçue. Le département peut donc la percevoir :

- pour son propre compte en vue d'acquérir, d'aménager ou d'entretenir des espaces verts incorporés à son domaine public;
- en faveur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour participer avec lui à des acquisitions ou à l'entretien des terrains;
- en faveur des communes ou de leurs établissements publics pour l'entretien seulement des terrains acquis par préemption à la place du département. Cette restriction tient au fait que le département n'a pas voulu acquérir les terrains en cause et que les communes doivent assumer elles-même les responsabilités de leur politique foncière ou de leur subjectivisme primaire;
- enfin, sous forme de subventions liées à des conventions conclues avec des particuliers qui acceptent d'ouvrir un parc privé au public dans les conditions de l'article L.130-5 C.Urb. (148). A l'instar du subjectivisme primaire, la subjectivité financière souhaite associer les particuliers à son action protectrice de l'environnement.

(147)R.M.à Q.E. J.O.A.N. 19/12/1983 p.5456 : le produit de la taxe n'est pas utilisé à la rémunération de personnel, mais au financement d'études préalables à la définition du programme d'acquisitions du département, mais seulement pour une faible part du produit. Ce programme doit avoir pour objet exclusif la définition de la politique départementale d'investissements en matière d'espaces verts d'intérêt public.

(148)PRATS L'ouverture des forêts au public citadin A.J.D.A. Mai 1979 p.53

Enfin, la protection de l'environnement prédomine et exclut toute idée de terrain à bâtir, alors que l'utilisation de cette catégorie de terrains contribue à sa mise en oeuvre. D'ailleurs, la circulaire du 15 Mars 1978 donne des recommandations quant à l'usage de ces fonds (aménagement des espaces verts par nature, espaces naturels boisés ou non afin de les soustraire aux convoitises, voire même les interdire d'accès au public dans un but écologique; aménagement des espaces libres en agglomération ou hors agglomération pour créer des espaces verts ouverts au public selon la politique menée en faveur du développement des espaces verts urbains et péri-urbains) et préconise de s'en remettre au conseil général, pour déterminer l'ordre des priorités dans l'intérêt général, c'est-à-dire appliquer la politique financière issue de ladite taxe (v.infra B).

Que se passe-t-il alors depuis l'entrée en vigueur de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ?

2°- La subjectivité financière directe issue de la taxe départementale des espaces naturels sensibles -

La loi du 18 Juillet 1985 (149) apporte une coloration nouvelle à la subjectivité financière directe car pour mettre en oeuvre la politique prévue à l'article L.142-1, le département peut instituer, par délibération du conseil général, une taxe départementale des espaces naturels sensibles (art.L.142-2 al 1er).

Ainsi, pour préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, et selon les principes posés à l'article L.110, le département élabore-t-il une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non (art.L.142-1 al 1er), à condition toutefois, d'être compatible avec les orientations des schémas directeurs, des chartes intercommunales de développement et d'aménagement ainsi que des prescriptions nationales ou particulières de l'arti-

(149)P.QUILES projet loi A.N. n°2096 annexé P.V.séance 03/05/1984 p.7 et 31-36; M.LUCOTTE Rapport Sénat n°51 annexé P.V.séance 30/10/1984 p.54 et suiv.; F.BOUYSSOU La réforme du Code de l'urbanisme par la loi du 18/07/1985 J.C.P.(N)1985 Prat.9560 sp.p.573-574; A.DURANCE chr.de Leg. A.J.P.I.Sept.1985 p.536; J.SCHMIDT Fiscalité Immobilière R.D.I. n°4 oct-déc 1985 I p.437 et suiv.; C.BRUNO La taxe départementale des espaces naturels sensibles A.J.P.I. déc.1985 fiscal.p.860; J.L.GOUSSEAU La réforme du financement de l'aménagement G.P.16-17 Mai 1986 doct.p.18 et suiv.; P.PELLAS Les aspects fiscaux de la loi du 18/07/1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement ou de la tentation de la réforme au risque de l'innovation R.D.I. n°2 avril-juin 1986 p.176-177; Juriscl.Fisc.Immob. Remise à jour Fasc.645,8,1987

cle L.111-1-1 (al.2). Cette référence à l'article L.142-1 est très importante car si elle conditionne le subjectivisme dérivé applicable au droit de préemption de l'article L.142-3 (v.supra p.202-204), elle soumet surtout la subjectivité financière directe aux impératifs de la planification urbaine (art.L.110, schémas directeurs, chartes intercommunales, prescriptions), donc au subjectivisme primaire du terrain à bâtir.

Bien sûr, le département reste maître de sa motivation puisqu'à la différence de la taxe départementale d'espaces verts, la taxe départementales des espaces naturels sensibles correspond à une simple faculté du conseil général. En outre, elle s'applique sur l'ensemble du territoire (art.L.142-2 al.4) et n'est plus liée à la délimitation d'un périmètre sensible, ce, afin de soutenir un maximum d'actions engagées au titre de la protection de l'environnement (art.L.142-2 al.2 et 3) (150).

Certes, la protection de l'environnement reste l'objectif fondamental de la taxe perçue sur le terrain à bâtir, mais la législation de 1985 accentue les rapports droit de l'urbanisme/droit fiscal et on en arrive au paradoxe suivant : exclusion de la notion de terrain à bâtir au sein de la planification urbaine, à moins de considérer que la défense de l'environnement soit un impératif d'urbanisme !

Prenant en compte ces directives du subjectivisme primaire, l'article L.142-2 al.2 et 3 énumère les différentes affectations de la taxe délimitant ainsi le champ d'application de la subjectivité financière directe. D'abord, le département engage les dépenses pour ses acquisitions foncières, l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, pourvu qu'il soit ouvert au public dans les conditions de l'article L.142-10. Il utilise également le produit de la taxe pour participer aux acquisitions foncières de certaines personnes publiques susceptibles d'intervenir dans la politique des espaces naturels sensibles (conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, communes, syndicats de communes) ainsi qu'à l'entretien de ces terrains, mais seulement s'ils ont été préemptés par délégation ou substitution (art.L.142-3). La taxe sert ensuite à l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non, appartenant aux collectivités locales, à leurs établissements publics, ou même, mais sur une

(150)J.L.GOUSSEAU cité supra réf.n°149 p.18

base conventionnelle (art.L.130-5), à des propriétaires privés. Enfin, le produit de la taxe est utilisé soit à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion des sentiers figurant au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan dont l'établissement est confié au départemental (art.56 Loi n°83-663 du 22 Juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 Janvier 1983); soit à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion des chemins et servitudes de halage et de marche-pied des cours d'eau domaniaux concédés et non ouverts à la circulation générale.

En ce qui concerne le contenu de la subjectivité financière, la loi du 18 Juillet 1985 n'apporte pas de grandes innovations. Elle conserve la restriction relative aux participations d'acquisitions foncières opérées par droit de préemption afin d'obliger les collectivités locales à assumer leur subjectivisme primaire (v.supra p.502) et associe toujours les particuliers à son action protectrice de l'environnement (v.supra p.502). Les seules modifications de ce contenu n'intéressent en fait que la possibilité d'affecter le produit de la taxe aux sentiers de promenade et de randonnée (Loi du 7 Janvier 1983) et le financement de l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France (Loi du 18 Juillet 1985) qui bien entendu excluent toute idée de terrain à bâtir.

La politique étant définie, les fonds perçus, comment les parcelles destinataires de ces affectations vont-elles "échapper" à la qualification du terrain à bâtir ?

B - LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA SUBJECTIVITE FINANCIERE

REPORTEE -

Le terrain à bâtir supporte l'imposition de la taxe départementale d'espaces verts ou taxe départementale des espaces naturels sensibles pour répondre à des motivations bien précises (subjectivité directe). Ces motivations sont en réalité mises en application sur d'autres parcelles (subjectivité reportée) qui, ainsi, se trouvent exclues de la définition du terrain à bâtir grâce à des moyens financiers (subjectivité financière). Partant de là, se pose la question de savoir comment s'effectue le report de subjectivité émanant de la taxe départementale d'espaces verts (1°) et désormais de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (2°).

1°- La subjectivité financière reportée issue de la taxe départementale d'espaces verts -

Cette taxe d'urbanisme qui non seulement préserve mais améliore l'environnement (151) sert à l'aménagement et à la gestion des terrains acquis.

Nous ne nous étendrons pas sur la gestion des terrains acquis par le département ou par le titulaire de la substitution (art.R.142-24) car cette application concrète de la subjectivité financière reportée n'apporte rien de plus à la définition fiscale du terrain à bâtir. D'ailleurs, les conventions relatives à la gestion doivent prévoir expressément l'usage à donner aux terrains (Circulaire n°78-64 du 15 Mars 1978) (152). Il suffit alors de se reporter aux principes d'aménagement des articles L.142-2 et R.142-24. A noter toutefois que depuis la loi du 18 Juillet 1985, l'article L.142-10 al.2 régit la gestion des espaces verts.

Finalement, les principes et les modalités d'aménagement applicables aux parcelles acquises à des fins d'environnement permettent de définir les limites (a) et les modalités (b) de la subjectivité.

a - Les limites de la subjectivité financière reportée -

L'incompatibilité de la notion de terrain à bâtir avec l'environnement constitue le point fondamental de la volonté financière reportée. Les terrains acquis grâce au produit de la taxe doivent avoir la vocation d'espaces verts (art.L.142-2) et l'article R.142-24 y interdit "tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection en tant qu'espaces verts, boisés ou non", sous réserve d'une utilisation temporaire par le truchement d'une concession de l'article L.221-2 C.Urb. lorsque le département n'a pas, dans l'immédiat, les moyens d'assumer sa politique financière (aménager lesdits terrains).

Cependant, pour éviter un usage à des fins privées et contraires à la défense de l'environnement (subjectivité nocive), l'article L.142-2 incorpore les parcelles dans le domaine départemental. L'article L.130-3 applicable aux terrains préemptés fait

(151) H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.19

(152) J.HUGOT cité supra réf.n°137 §67-79

même obligation à la collectivité publique propriétaire de les préserver, les aménager et les entretenir dans l'intérêt public. Si la subjectivité financière reportée empêche certains terrains d'accéder à la qualification juridique de terrain à bâtir, elle ne peut le faire qu'au bénéfice de l'intérêt général.

On s'est d'ailleurs demandé si cette limite (l'intérêt général) ne s'accompagnait d'une obligation pour le bénéficiaire de la subjectivité financière reportée, à savoir : l'ouverture des espaces verts au public. Aucun texte ne l'impose, mais elle découle logiquement de l'incorporation des terrains au domaine public départemental. Seule la fragilité du site (intérêt écologique, semis à effectuer) justifie d'en limiter l'accès au public (art.R.142-24) voire de l'interdire temporairement. La protection de l'environnement exclusive du terrain à bâtir reste bien sûr l'objectif fondamental. Toutefois, pour respecter l'interdiction de l'expropriation à des fins privées (art.545 C. Civ.), les parcelles doivent être mises au service du bien commun; ce qui est une autre façon de montrer l'importance du droit de construire dans les attributs du droit de propriété, même si la fragilité du sol en pâtit.

Ces principes étant posés, comment s'effectue le report d'intention ?

b - Les modalités de la subjectivité reportée -

La subjectivité financière consistant à aménager des terrains acquis avec le produit de la taxe départementale d'espaces verts, quel type d'aménagement peut être envisagé sur ces terrains ? Tout dépend de la nature et de la situation des parcelles concernées (terrains verts par nature, autres terrains).

α) Terrains verts par nature -

L'idée de protection de l'environnement exclusive de terrain à bâtir prend ici toute sa signification. En effet, ces terrains, boisés ou non, sont situés pour la plupart en zone naturelle (dunes, landes, guarrigues, étangs, bois ...), c'est-à-dire dans des zones peu ou non productrices de terrains à bâtir. Or, souvent convoités en raison de leur situation privilégiée en bordure du littoral ou dans un secteur touris-

tique, ils sont acquis pour être conservés en espaces verts et surtout échapper à l'urbanisation, donc à la qualification de terrain à bâtir.

De plus, la fragilité de ces biotopes (impératif d'environnement) oblige le département à limiter leur aménagement à des sentiers de piétons dans le seul but de faciliter leur accès au public. Lorsque le département décide d'y installer des aménagements de loisirs, parce qu'ils sont localisés dans un secteur touristique, il se plie aux règles de la définition subjective reportée (v. supra p. 506-507). L'aménagement doit d'une part présenter un caractère d'intérêt général pour l'ensemble de la population (ce qui est le cas pour une aire de jeux, un terrain de sports et non pour un golf); d'autre part, respecter la vocation d'espaces verts des terrains, les seules "constructions" admises étant réduites au minimum indispensable au bon fonctionnement des aménagements effectués (logement du gardien, restaurant...) et bien insérées dans le site.

Certes, la construction d'un restaurant peut être considérée comme utilisatrice de "terrain à bâtir", de même que l'implantation d'un parc de stationnement pour faciliter l'accès du public. Seulement, le caractère exceptionnel de ces structures ne doit pas faire oublier l'objectif fondamental de la subjectivité financière reportée : la défense de l'environnement, surtout en zone naturelle.

β) Autres terrains -

Situés en zone U ou à la périphérie des villes, des terrains libres, sans affectation spéciale, sont acquis par le département pour être aménagés en espaces verts (parcs et jardins publics, coupures vertes) et mis à la disposition des citoyens. Si la volonté financière, dans le premier cas, confortait la vocation d'espaces naturels en empêchant l'urbanisation des sites fragiles, elle présente ici la particularité d'arracher certaines parcelles à la qualification de terrain à bâtir pour sauvegarder l'environnement, voire même l'améliorer. Or les occasions d'acquisitions foncières se font rares car l'agglomération doit être comprise dans le périmètre sensible et la pression économique résultant de la constructibilité des terrains ne favorise pas l'action du département dans une telle zone.

Voilà les principes et les modalités du report de la subjectivité financière, tels qu'ils résultent de la taxe départementale d'espaces verts. Est-ce que l'entrée en vigueur de la taxe départementale des espaces naturels sensibles signifie leur remise en cause ?

2°- La subjectivité financière reportée issue de la taxe départementale des espaces naturels sensibles -

Il n'est pas sûr que la Circulaire du 15 Mars 1978 soit périmée du fait de l'entrée en vigueur de la taxe départementale des espaces naturels sensibles depuis le 1er Juin 1987, car la loi du 18 Juillet 1985 reprend les règles dégagées ci-dessus (v. supra 1°); elle apporte surtout des précisions aux points litigieux posés par les textes antérieurs.

Selon l'article L.142-10 al.1er, les terrains acquis doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Se trouve ainsi confirmée l'obligation d'ouverture au public des espaces verts, attachée à l'intérêt général et à laquelle se pliait la subjectivité financière reportée alors qu'aucun texte ne lui imposait. Ce report d'intention apparaît également comme l'application concrète de la subjectivité financière directe issue de la perception de la taxe sur les terrains à bâtir dans la mesure où l'aménagement des parcelles acquises par le département respecte la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. Finalement, cette politique de protection de l'environnement découle du subjectivisme dérivé de l'article L.142-1, lui-même associé au subjectivisme primaire de la planification urbaine.

Pour sa part, le 3ème alinéa de l'article L.142-10 réaffirme l'incompatibilité existant entre le terrain à bâtir et la défense de l'environnement en interdisant tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des terrains en tant qu'espaces naturels. Seuls sont admis les équipements légers d'accueil au public ou nécessaires à la gestion courante ou à des fins culturelles ou scientifiques. Cette disposition reprend donc les modalités de report de la subjectivité financière, examinées plus haut, en cas de terrains verts par nature.

Quant à l'article L.142-11, il permet au département, à compter de la décision de percevoir la taxe départementale des espaces naturels sensibles, d'édicter par arrêté des mesures de protection en l'absence de P.O.S. (ces arrêtés cessant d'agir dès que le P.O.S. est rendu public ou approuvé (art.L.142-11 in fine)). Bien entendu, ces mesures conduisent à un rejet total de la notion de terrain à bâtir (interdiction de construire ou de démolir, d'exécuter certains travaux...), mais elles relèvent davantage du subjectivisme dérivé que des enjeux financiers issus de ladite taxe. Néanmoins, c'est la décision de percevoir la taxe (subjectivité financière) qui provoque ce subjectivisme, donc l'aménagement des terrains classés comme espaces boisés de l'article L.130-1 ou acquis par préemption.

Ainsi, la défense de l'environnement exclusive de l'idée de terrain à bâtir comporte-t-elle deux éléments importants : la détermination d'une politique précise (subjectivisme) et l'affectation des ressources à ladite politique (subjectivité). Mais après tout, n'en est-il pas de même pour toute action foncière y compris la défense de l'environnement non incompatible avec l'idée de terrain à bâtir (§2) ?

§2 - LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN RELATION AVEC L'IDEE DE TERRAIN A

BATIR -

Ici la défense de l'environnement s'intègre à la notion de terrain à bâtir. En qualifiant la parcelle, l'acte de construire provoque également la perception de taxes sur celle-ci. Mais à la différence du paragraphe précédent, la subjectivité financière issue de l'affectation de ces ressources s'applique directement à ladite parcelle et ne se reporte pas sur d'autres terrains en leur interdisant toute possibilité d'urbanisation.

Toutefois, la protection de l'environnement opère différemment selon le type de redevances perçues. En effet, sans interdire le terrain à bâtir, des redevances défendent l'environnement parce qu'il s'agit de leur objectif essentiel (A) ou d'un objectif parmi les affectations auxquelles elles sont vouées (B) ou en core parce que leur action a un impact sur ledit environnement (C).

A - REDEVANCES VISANT UNIQUEMENT LA DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT -

Si l'autorisation de construire qualifie la parcelle de terrain à bâtir, si la subjectivité financière dépend du subjectivisme primaire applicable audit terrain, il n'en reste pas moins que cette autorisation constitue le fait générateur de la perception de taxes dont certaines ont pour but exclusif de défendre l'environnement (153).

L'on mettra à part l'intention financière d'ordre privé venant du "constructeur" qui comptabilise les taxes dans le prix de revient de l'ensemble immobilier à réaliser et décide s'il y a lieu ou non de considérer sa parcelle comme terrain à bâtir. Seul nous intéresse le comportement de l'administration qui exige l'imposition de telle ou telle taxe, la même qui bien souvent délivre l'acte de bâtir, selon les objectifs de sa propre politique foncière dont la préservation de l'environnement fait partie.

Cette action protectrice du milieu naturel s'effectue d'ailleurs de deux manières différentes. Soit elle intervient après la qualification juridique de la parcelle (1°) en étant liée à l'opération de construire. Soit elle intervient concomitamment à la qualification (2°) parce qu'en fait, elle exige des prestations en nature de la part du constructeur.

En réalité, peu importe le moment où s'applique la subjectivité financière issue de la perception des taxes car, de toute manière, elle ne trouve sa raison d'être qu'avec la notion de terrain à bâtir.

1°- Redevances liées à l'opération de construire -

La parcelle, considérée comme terrain à bâtir par l'autorisation administrative, peut donc recevoir une construction. Cette dernière occasionne alors des impositions telles que la taxe destinée à financer les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (T.D.C.A.U.E.)(a) et les redevances d'assainissement (b) afin de mieux insérer ledit ouvrage dans le site.

(153)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.19-21

a - La taxe destinée à financer les C.A.U.E. -

Tout commence avec la loi n°77-2 du 3 Janvier 1977 (154) relative à l'architecture qui instaure dans chaque département un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement dans le but de sensibiliser, d'informer et de former tous les intéressés par l'acte de bâtir (155). Pour financer l'ensemble de ses activités, donc sa politique de préservation de l'environnement, au travers de l'architecture, la loi de finances pour 1979 n°78-1239 du 29 Décembre 1978 (art.104) crée une taxe additionnelle à la T.L.E. et impose corrélativement des subventions de l'Etat ou du département (156).

Cette subjectivité financière dont l'objectif principal est d'intégrer l'ouvrage dans le site de la façon la plus harmonieuse possible, s'accompagne d'une consultation obligatoire de ces conseils à compter du 5 Janvier 1979 (2 ans après la promulgation de la loi). Or la disposition freine la mise en place de ces instruments de défense de l'environnement. Aussi, la consultation obligatoire est-elle reportée dans un premier temps au 1er Janvier 1982 par la loi du 3 Janvier 1979 pour être définitivement supprimée par la loi rectificative de finances pour 1981 n°81-1179 du 31 Décembre 1981 (art. 14 I à III) (157). En outre, afin de donner plus de poids à l'action des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), la loi de 1981 remplace la taxe additionnelle par une taxe autonome perçue par le département, même si la T.L.E. n'est pas applicable; quoique les deux régimes soient très voisins, surtout depuis la loi du 18 Juillet 1985 (art.22 IX) (158) modifiant l'article 1599 B du C.G.I.

Que dire alors de la subjectivité financière applicable au terrain à bâtir au stade de l'opération de construire ? Elle résulte de l'initiative du département puisque l'instauration de la taxe est facultative (159). En outre, cette taxe ne se contente pas de couvrir les frais de fonctionnement des C.A.U.E. Elle assure la mise en oeuvre,

(154)J.C.P.1977 III 45247, 45339

(155)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.19-20; R.SAINT-ALARY D.de la Construction P.U.F.1977 Thémis p.545; R.SAVY D.de l'urbanisme P.U.F.1981 Thémis p.543; C.VEYRE-REGNER Le C.A.U.E. Memoire D.E.A. Limoges 1980; Circul.M.Urb.& Log.n°82-74 du 13/08/1982 J.C.P.(N)1982 Prat. 8438 relative à la Taxe des C.A.U.E.; sur rôle actuel des C.A.U.E. voir R.M.à Q.E. J.O.SEN. 03/02/1983 p.221; F.BOUYSSOU La réforme du code de l'urbanisme par la loi du 18/07/1985 J.C.P.(N)1985 Prat.9560 sp.p.573 et le Fasc.621,2,1987 p.32-34 dans juiriscl.Fisc.Immob.

(156)Circul.n°79-12 du 23/12/1979 J.C.P.1979 Prat.7097, D.Fiscal 1979 n°12 I.D.6002; M.BLIN Rapport général pour la loi de Finances pour 1988 Sénat n°93 Annexe n°17 t.3 annexé P.V.séance 16/11/1987 p.84-85 (Rapport DURAFOUR): les subventions de l'Etat aux C.A.U.E. ont évolué comme suit : 15 millions de Frs.en 1981; 17 millions en 1982; 13 millions en 1983; 12 millions en 1984; 9,8 millions en 1985; 7,2 millions en 1986 et 2,6 millions en 1987.

(157)J.C.P. 1982 III 52150

(158)J.C.P.(N)1985 III 57466

(159)F.BOUYSSOU chr.citée supra réf.n°155 p.573

au niveau départemental, des missions définies par la loi du 3 Janvier 1977 (160).

Bien sûr, la suppression de la consultation obligatoire de ces organismes aurait pu faire douter de l'intérêt de la subjectivité financière émanant de ladite taxe. Mais l'expérience a montré que ces conseils (161) ont pu, grâce à la perception de cette redevance, avertir les élus, les professionnels et le grand public des problèmes soulevés par l'urbanisation et leur faire prendre conscience de tous les aspects de ceux-ci, notamment sur le terrain de l'architecture et de la préservation de l'environnement.

Non content de confirmer la qualification juridique de terrain à bâtir sur une parcelle donnée, la taxe destinée à financer les C.A.U.E. permet d'introduire la construction dans le site au mieux des intérêts de l'environnement et de l'écologie, complétant ainsi la vision objective par le permis de construire de la notion de terrain à bâtir quant aux règles d'implantation de ladite construction (v. supra p.46-54 définition au second degré).

b - Participations et redevances d'assainissement -

Soit l'immeuble à raccorder est édifié postérieurement à la mise en service de l'égout (art.L.35-4 C.S.P.) (162), soit l'égout est créé postérieurement à l'édification des immeubles riverains (art.L.33 et L.34 C.S.P.) (163).

Dans un cas comme dans l'autre, le raccordement à l'égout est lié à l'opération de construire et non à la qualification de terrain à bâtir. Or la seconde hypothèse concernant les terrains déjà bâtis, seul nous intéresse pour la définition de la subjectivité financière le débours que doivent effectuer les propriétaires d'immeubles en vertu de l'article L.35-4 C.S.P. (art.L.332-6-1 (2^a) C.Urb.) (164). Peu importe d'ailleurs

(160)Circul.n°82-74 du 13/08/1982 abrogeant circul.du 23/12/1979 J.C.P.(N)1982 Prat.8438, D. Fiscal 1982 n°44 I.D.7478

(161)v.D.n°78-172 du 09/02/1978 sur statuts-types des C.A.U.E. J.O.18/02/1978 art.2; instruction du 09/02/1978 §1 relative aux objectifs de ces C.A.U.E. J.O.18/02/1978; expérience de M.H.CHARLES en tant qu'administrateur du C.A.U.E. des Alpes-Maritimes colloq.cité réf.n°127 note 52 p.20

(162)date de réf. : déclaration d'achèvement des travaux de l'art.R.460-2 C.Urb.: C.E.04/03/1985 req.n°36072 Cne de Mandelieu-La-Napoule c/ARGOUD D.Fiscal 1985 n°39 comm.1550

(163)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.20-21; R.SAVY cité supra réf.n°155 p.385-387; F. BOUYSSOU Juriscl.Fisc.Immob. Fasc.640,2,1987 §99-112; F.BOYSSOU & J.HUGOT Code de l'Urb. commenté ed.Litec 1988 p.235 sous art.L.332-6-1 (2^a)

(164)ne sont astreints à la participation que les propriétaires d'immeubles édifiés postérieurement à la mise en service de l'égout auquel ils doivent être raccordés C.E.Sect.06/10/1972 CHARDONNET Rec.Leb.p.618; C.E. 12/01/1973 Ville de Cannet/PANTACCHINI Rec.Leb.p.36; C.E.09/04/1976 req.n°95925 D.Fiscal 1976 n°29 comm.996;C.E.04/11/1987 Cne de Mardie/L'HOTE req.n°74394-75266;C.E.04/11/1987 Cne de Mardie/BIDOU req.n°61763

qu'il s'agisse d'immeubles élevés sur des terrains non bâtis ou en remplacement de constructions démolies (cf terrain à bâtir à caractère limité dans le temps) (165).

La participation de l'article L.332-6-1 (2°a), exigée en même temps que la T.L.E., aussi bien pour une construction individuelle (art.R.111-14) que pour un lotissement (art.R.315-29 qui depuis la loi du 18 Juillet 1985* renvoie à l'article L.332-12, lui-même faisant référence à l'article L.332-6-1 (2°a)) permet alors de dégager une véritable politique financière à des fins d'environnement. En effet, cette participation n'a pas un caractère fiscal : c'est une redevance demandée aux usagers du réseau d'assainissement en contrepartie des avantages qu'ils en retirent (166). Et l'un de ces avantages qui constitue l'objectif fondamental de ce débours se résume à la lutte contre les pollutions liées à l'oeuvre de construction.

Par conséquent, le produit de cette imposition aide les communes à faire coïncider urbanisation et environnement. La subjectivité financière issue de l'article L.332-6-1 (2°a) précise la définition objective du terrain à bâtir qui exige un terrain équipé ou susceptible de l'être (critère physique) (v.supra p.19 et suiv.), soit viabilisé notamment par un réseau d'assainissement.

Ladite subjectivité peut également être associée à la qualification de terrain à bâtir lorsque ses prestations s'effectuent en nature (2°).

2°- Redevances liées à la qualification de terrain à bâtir -

Que faut-il entendre par redevances liées à la qualification de terrain à bâtir ? Il s'agit principalement de cessions de parcelles que l'autorisation de construire ou de lotir exige pour que puisse se réaliser la construction, alors que dans le cas précédent (v.supra p.511-514) ces redevances étaient liées à l'opération de construction elle-même. Il s'agit en outre de travaux ou de plantations à effectuer par le constructeur ou le lotisseur.

(165)C.E.03/03/1986 Ville de Grenoble c/Sté Richardson req.n°39798 ds jurisprud.Fisc.Immob. Fasc.640,2,1987 §107

* N.B. : pour régime antérieur v. R.M.à Q.E. J.O.A.N. 03/01/1983 p.4286 D.Fiscal 1983 n°51 comm.2347 et art.L.332-7 C.Urb. (art.18 II Loi 16/07/1971)

(166)C.E.27/06/1973 Ville de Marseille Rec.Leb.p.444, D.Fiscal n°274 concl.MELH

Dans ces conditions, peut-on encore parler de subjectivité financière ? A priori non, car elle suppose le versement d'une somme d'argent. Pourtant, si la cession de terrain, les travaux ou les plantations sont des prestations en nature, il n'en reste pas moins que ces biens ou services constituent des valeurs économiques d'échange, évaluables en argent. L'idée de contribution demeure, seul le mode de "paiement" change.

Finalement, cette variante de motivation financière interesse au premier chef l'équipement du sol (v.supra p.458 : cessions de terrains au profit de la voirie publique (art.R.332-15) ou pour l'installation de postes de transformation de courant électrique et de postes de détente de gaz (art.R.332-16)), mais intervient aussi dans la défense de l'environnement (167).

En effet, pour développer les espaces verts et assurer la sauvegarde des bois et des parcs, le P.O.S. peut prévoir la cession gratuite de terrain par un propriétaire en vue d'obtenir le droit de construire sur un terrain boisé classé à concurrence de 10% de la superficie totale (art.L.130-2 al.2). Déjà examinée au titre des extensions de la définition du terrain à bâtir par inflexion d'objectivité (ou subjectivisme primaire positif) (v.supra p.172-174), cette contribution en nature non obligatoire (168) est imposée pour déroger aux règles du P.O.S. (169). La collectivité publique, bénéficiaire de la cession, doit alors respecter la subjectivité qui en découle, à savoir entretenir l'espace naturel et lui conserver son affectation.

Cette subjectivité para-financière présente ainsi la particularité d'arracher une partie des droits de construire d'un terrain à son milieu naturel afin d'en autoriser l'urbanisation, mais dans le seul but de protéger l'environnement dans lequel il se trouve (contra taxe départementale d'espaces verts qui enlève au milieu urbain certains terrains à des fins écologiques v.supra p.508).

Au chapitre des "contributions en nature" à des fins d'environnement, on ajoutera les travaux concernant les espaces libres, aires de jeux ou plantations (170) exigés des constructeurs (art.R.111-7 sur espaces verts à imposer voir circulaire du 8 Février 1973) et des lotisseurs (art.R.315-29 a). Autant d'éléments susceptibles de

(167)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.21-22

(168)F.BOUYSSOU JuriscI.Fisc.Immob. Fasc.640,2,1987 §210: la collectivité peut "obtenir" et non exiger la cession gratuite de terrain

(169)P.AMSELEK cité supra réf.n°132 p.369

(170)R.SAVY Le droit au secours de l'arbre A.J.P.I. Mai 1979 p.48

fournir aux utilisateurs de terrains à bâtir une meilleure qualité de la vie sans "taxes" à verser.

A ce premier groupe d'impositions levées au nom de l'urbanisme mais pour des affectations d'environnement, s'ajoutent les redevances pour lesquelles la défense dudit environnement est l'une des affectations (B).

B - REDEVANCES VISANT ENTRE AUTRES LA DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT -

Sans reprendre les développements antérieurs (v. supra p.469-498), l'on peut affirmer que dans une certaine mesure, le rachat du droit de construire aide à préserver l'environnement.

Avant 1983, l'ancien article L.333-3 énumérait les diverses affectations du versement pour dépassement du P.L.D. et de la participation pour dépassement de C.O.S. (en raison du renvoi de l'article L.332-3) dont quelques-unes visaient la protection de l'environnement. Cette politique financière conduisait ainsi à la constitution d'espaces verts publics, à des acquisitions foncières en vue d'équipements collectifs dont certains prenaient la forme d'aménagements de protection de la nature ou de lutte contre les nuisances ou encore des acquisitions réalisées dans les Z.A.D. et les Z.I.F. permettant, le cas échéant, de constituer des réserves boisées, forestières ou destinées à l'être. A la protection du milieu naturel s'ajoutait celle du patrimoine historique et culturel grâce aux subventions et dépenses faites dans un site classé ou inscrit au moyen du produit de ces deux taxes d'urbanisme (171).

D'ailleurs, lors du vote de la loi du 31 Décembre 1975, les débats parlementaires montraient le souci du législateur parmi les objectifs de la réforme foncière (P.L.D.) d'améliorer la qualité de la vie (172).

Pourtant, la loi de finances pour 1983 n°82-1126 du 29 Décembre 1982 (v. supra p.478-480 les raisons de la réforme) supprime ces différentes affectations et accentue l'interconnexion du subjectivisme primaire et de la subjectivité financière en permettant aux communes de moduler le P.L.D. et surtout d'appliquer leur propre politique foncière (v. supra p.482) dont l'environnement fait partie.

(171) H. CHARLES cité supra réf. n°127 p.22-24

(172) M. FANTON Rapport A.N. n°1828 t.2 annexé P.V. séance 27/06/1975 p.131 et suiv.

Désormais, ces recettes ne sont plus affectées à des missions particulières de protection. La sauvegarde des sites fragiles s'opère alors par redevances d'urbanisme à effet d'environnement (v. supra A) et par imposition d'urbanisme dont cet environnement n'est pas nécessairement absent (v. infra C). Et l'on en veut pour preuve la technique du transfert de C.O.S. en Zone N.D. (art. L.123-2) qui en tant que substitut à la limite au droit de construire (v. supra p. 494-498) assure la préservation du caractère naturel de zones dans lesquelles le P.O.S. admet les possibilités de bâtir en quantité limitée (173). En définitive, cette forme particulière de subjectivité a uniquement un but écologique puisqu'il s'agit d'éviter la dissémination de constructions dans des paysages de qualité définis à l'article R.123-18-I-2d (174).

Restent à envisager les impositions d'urbanisme dans lesquelles les considérations d'environnement ne sont pas totalement absentes.

C - REDEVANCES AYANT UN EFFET SUR L'ENVIRONNEMENT -

A priori, chaque redevance d'urbanisme intéresse plus ou moins directement la protection du milieu naturel car l'urbanisation d'un secteur ne peut s'envisager sans tenir compte des impératifs d'environnement. Aussi, dans la catégorie des redevances ayant une influence sur ledit environnement, faut-il examiner la taxe locale d'équipement (art. 1585 A C.G.I.) et par identité de nature la taxe complémentaire perçue au profit de la région d'Ile de France (art. 1635 bis C.G.I.).

Affectée au financement de l'ensemble des dépenses d'équipements publics de la collectivité bénéficiaire (T.L.E.) (175) ou d'équipements collectifs liés aux programmes de construction de logements (taxe complémentaire) (176), cette recette fiscale ne répond à aucune mission précise et ne donne lieu à aucune contrepartie individualisée, le lien entre son exigibilité et la réalisation d'équipements pour une construction déterminée n'étant pas requis (177).

(173) R.M. à Q.E. n° 25964 J.O. SEN. 23/06/1978 p. 1737

(174) F. BOUYSSOU cité supra réf. n° 168 p. 10 § 63

(175) H. CHARLES cité supra réf. n° 127 p. 24-26

(176) F. BOUYSSOU jursicl. Fisc. Immob. Fasc. 621, 2, 1987 § 191-198

(177) T. Adm. GRENOBLE 03/10/1973 BAUDRY & GACON Rec. Leb. p. 813; pas de redevance pour service rendu C.E. 09/04/1976 req. n° 96217 S.C.I. Les Trémères R.J.F. 1976 p. 211

Dans une certaine mesure, elle interesse pourtant l'aspect "environnement" de la définition subjective applicable au terrain à bâtir. En effet, elle peut servir au financement d'opérations qui ont soit l'environnement pour objectif, soit une préoccupation dudit environnement au centre d'une action d'urbanisation. De plus, les participations relatives à des travaux, à des aménagements ou à des ouvrages (art. L.332-6 et 7, art.R.111-14 et R.315-29) exécutés à l'occasion de constructions, de lotissements, de Z.A.C., de zones N.A. ou de toutes autres activités d'équipement sont amenées à corriger les atteintes à l'équilibre des milieux naturels et à combattre les nuisances.

D'ailleurs, avant 1985, le financement des équipements urbains publics communaux était règlementé par quelques textes épars dont l'article 26 de la loi n°57-908 du 7 Août 1957 qui exigeait des équipements indispensables à la vie de la collectivité. Parmi les équipements énumérés par ledit article, figuraient les espaces verts prouvant qu'une subjectivité financière axée sur l'équipement du sol pouvait parfaitement avoir un effet indirect sur la défense de l'environnement.

Or, face aux abus des communes, la loi du 18 Juillet 1985 réorganise le système de participations en distinguant les équipements propres et les équipements publics à réaliser sur les terrains à bâtir. Sans reprendre les développements antérieurs (v.supra p.462-466), l'on signale toutefois que cette subjectivité financière au second degré qui permet à la collectivité locale de mener à bien son action foncière, interesse également la protection de l'environnement.

Ainsi, la participation de l'article L.332-15 relative au financement d'équipements propres, demandée en tant que de besoin (al.4)(renforçant alors l'aspect subjectif de son intervention), vise-t-elle les espaces collectifs et les espaces plantés. Bien qu'il n'en constitue pas l'élément majeur, l'aspect écologique de cette participation ne fait aucun doute.

En outre, la collectivité locale peut opter pour la participation forfaitaire de l'article L.332-9 (178), le produit de la taxe locale d'équipement étant insuf-

(178)Y.JEGOUZO Le financement de l'aménagement après la loi du 18/07/1985 R.F.D.A. n°3 Mai-Juin 1986 p.348-350; J.L.GOUSSEAU La réforme du financement de l'aménagement G.P.16-17 Mai 1986 doct.p.20; F.BOUYSSOU cité supra réf.n°168 §17-29

fisant (179) et la procédure de la Z.A.C. trop lourde pour réaliser les équipements publics. Laissant un grand pouvoirs d'appréciation aux communes puisque le législateur ne précise ni la nature, ni le caractère, ni la localisation de ces équipements, l'article L.332-9 vise les besoins des habitants actuels ou futurs du secteur d'aménagement concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement. Même si la subjectivité financière issue de l'article L.332-9 caractérise surtout l'action foncière de la commune applicable aux terrains à bâtir du secteur d'aménagement, l'on peut parfaitement imaginer que ces besoins se concrétisent sous forme d'espaces verts (cf jardins publics, parcs, coupures vertes...) améliorant ainsi la qualité de la vie des habitants (actuels et futurs) de ce secteur. Seuls un lien de nécessité directe avec l'opération projetée (180) et une importance proportionnée aux besoins suscités par l'apport d'une population nouvelle sont exigés de la part de cette redevance ayant un effet sur l'environnement (v. cependant p.465 réf.n°29).

CONCLUSION DU CHAPITRE II -

La fiscalité locale et immobilière (Chap.1) ayant permis de déterminer bon nombre d'éléments subjectifs dans la notion de terrain à bâtir, qu'en est-il désormais avec l'approche financière de ladite notion ?

Comme précédemment, la subjectivité applicable au terrain à bâtir se décompose en deux branches . D'une part, une volonté d'ordre privé émanant du propriétaire qui a l'intention de construire après évaluation du coût de l'opération et pour ce faire, tient compte des taxes ou redevances à verser; cette initiative prend même des allures nocives ou négatives (rétention de terrains) dans des mécanismes tels que le C.O.S. ou le P.L.D. en raison de la hausse des prix provoquée.

D'autre part, une volonté d'ordre public venant de l'administration qui associe à la qualification de terrain à bâtir le versement desdites participations.

L'analyse de la subjectivité financière publique est d'ailleurs très importante : à maintes reprises, elle montre les liens étroits pouvant exister entre le droit

(179)F.BOUYSSOU Juriscl.Fisc.Immob. Fasc.620,2,1987

(180)C.E.17/02/1978 S.C.I. Les Floralies Rec.Leb.p.94

financier et le droit de l'urbanisme applicables au terrain à bâtir, alors que le droit fiscal a toujours prôné un principe d'autonomie.

Cependant, à l'instar du droit fiscal, la qualification de terrain à bâtir reste le moyen pour les communes d'obtenir les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de leur politique d'urbanisme. La subjectivité publique issue de la définition financière du terrain à bâtir se trouve ainsi en étroite liaison avec le subjectivisme de sa définition juridique.

En effet, en tant qu'instrument d'urbanisation du territoire communal (Section I), le terrain à bâtir devient le compromis entre la subjectivité financière et le subjectivisme primaire dans la mesure où celle-ci collabore à l'équipement du sol (1er degré) (T.L.E., participations additionnelles ou alternatives) et à l'aménagement du sol (2^{sd} degré) (participation de l'article L.332-9). Selon que ce comportement remplit une fonction d'intérêt privé (financement des équipements propres) ou d'intérêt public (financement des équipements publics), il s'aligne ou s'impose au subjectivisme primaire. Cette interconnexion avec le subjectivisme primaire se retrouve lors du rachat des droits de construire où le P.L.D., surtout depuis 1985, devient l'élément déterminant dans la conduite de la politique foncière et de la fiscalité d'urbanisme au niveau local. Le C.O.S., quant à lui, n'engendrant qu'une subjectivité dérivée, applique les principes sus-énoncés.

Au contraire, en tant qu'instrument de protection de l'environnement (Section II), le terrain à bâtir devient l'enjeu d'impératifs contradictoires. Soit, par un système de subjectivité reportée (taxe départementale d'espaces verts devenue taxe départementale des espaces naturels sensibles), il permet à d'autres parcelles d'accéder à la qualité d'espaces naturels ouverts au public allant jusqu'à "arracher" à l'urbanisation des terrains situés à la périphérie des villes. Soit il intervient lui-même dans la défense de l'environnement plus ou moins directement selon le type de redevance perçue. Certaines participations dont il fait l'objet précisent alors la définition objective de terrain à bâtir en s'intéressant aux règles d'implantation de la construc-

tion (taxe destinée à financer les C.A.U.E.) ou au critère physique d'équipement (redevances et participations d'assainissement). Néanmoins, cette protection du milieu naturel reste assez illusoire car la fiscalité de l'urbanisme privilégie l'économie (181) comme en témoigne la loi MEHAIGNERIE du 23 Décembre 1986 édictée en vue d'une relance de l'offre foncière (cf modification du P.L.D.).

Quoi qu'il en soit, la définition juridique du terrain à bâtir reste en filigrane dans l'approche fiscale et surtout financière de cette notion; ce qui tend à prouver que l'interconnexion du subjectivisme primaire et de la subjectivité financière amorce une "unification" des motivations quant à la détermination dudit terrain. D'où la question de savoir si cette "unification" peut jouer dans les éléments matériels de la définition subjective (v.infra Titre II).

(181)H.CHARLES cité supra réf.n°127 p.27-34

TERRAIN A BATIR

terrain qui répond à :

*** UNE SUBJECTIVITE D'ORDRE PRIVE** (propriétaire, constructeur)

- intention de construire au moment de la mutation (droit fiscal)
- évaluation du coût de l'opération : taxes et redevances à verser (droit financier)

Mais risque de subjectivité nocive (P.L.D.) puis négative (P.L.D., C.O.S. rétention de terrains)

*** UNE SUBJECTIVITE D'ORDRE PUBLIC**

- terrain ayant réellement vocation à recevoir des constructions selon les critères de l'administration fiscale (droit fiscal)
- terrain permettant à la commune d'obtenir des ressources pour mener sa politique foncière (droit financier)

° à des fins d'urbanisation du sol :

- 1) lors de l'équipement du sol : subjectivité au 1er degré (équiper le sol (T.L.E., participations additionnelles ou alternatives))
subjectivité au 2sd degré (action foncière (participations de l'art. L.332-9))
- 2) lors du rachat des droits de construire : P.L.D. & C.O.S.

Interconnexion subjectivisme primaire/subjectivité financière -

° à des fins d'environnement :

- 1) subjectivité reportée : T.D.E.N.S. (ex-T.D.E.V.) sur d'autres parcelles, exclusivité de l'idée de terrain à bâtir
- 2) subjectivité applicable au terrain à bâtir envisageant la défense de l'environnement de différentes manières :
 - * objectif exclusif (T.D.C.A.U.E., redevances d'assainissement en relation avec déf.objective du terrain à bâtir; plantations, cessions gratuites (art.L.130-2))
 - * un des objectifs (P.L.D.,C.O.S. avant 1985)
 - * simple effet (T.L.E., taxe complémentaire, participation de l'art. L.332-9)

TERRAIN A BATIR

terrain qui répond à :

*** UNE SUBJECTIVITE D'ORDRE PRIVE** (propriétaire, constructeur)

- intention de construire au moment de la mutation (droit fiscal)
- évaluation du coût de l'opération : taxes et redevances à verser (droit financier)

Mais risque de subjectivité nocive (P.L.D.) puis négative (P.L.D., C.O.S. rétention de terrains)

*** UNE SUBJECTIVITE D'ORDRE PUBLIC**

- terrain ayant réellement vocation à recevoir des constructions selon les critères de l'administration fiscale (droit fiscal)
- terrain permettant à la commune d'obtenir des ressources pour mener sa politique foncière (droit financier)
 - ° à des fins d'urbanisation du sol :
 - 1) lors de l'équipement du sol : subjectivité au 1er degré (équiper le sol (T.L.E., participations additionnelles ou alternatives))
subjectivité au 2sd degré (action foncière (participations de l'art. L.332-9))
 - 2) lors du rachat des droits de construire : P.L.D. & C.O.S.

Interconnexion subjectivisme primaire/subjectivité financière -

° à des fins d'environnement :

- 1) subjectivité reportée : T.D.E.N.S. (ex-T.D.E.V.) sur d'autres parcelles, exclusivité de l'idée de terrain à bâtir
- 2) subjectivité applicable au terrain à bâtir envisageant la défense de l'environnement de différentes manières :
 - * objectif exclusif (T.D.C.A.U.E., redevances d'assainissement en relation avec déf.objective du terrain à bâtir; plantations, cessions gratuites (art.L.130-2))
 - * un des objectifs (P.L.D.,C.O.S. avant 1985)
 - * simple effet (T.L.E., taxe complémentaire, participation de l'art. L.332-9)

