

N° 537

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mai 2012

PROPOSITION DE LOI

autorisant sous certaines conditions les cessions à titre gratuit de terrains aux collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale,

PRÉSENTÉE

Par M. Hervé MAUREY, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Yves DÉTRAIGNE, Jean-Paul AMOUDRY, Jean-Marie BOCKEL, Jean BOYER, Vincent CAPO-CANELLAS, Marcel DENEUX, Daniel DUBOIS, Jean-Léonce DUPONT, Mme Françoise FÉRAT, MM. Joël GUERRIAU, Pierre JARLIER, Jean-Jacques LASSERRE, Mme Valérie LÉTARD, MM. Hervé MARSEILLE, Jean-Claude MERCERON, Jean-Jacques PIGNARD et François ZOCCHETTO,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans sa décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le e du 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme qui permettait jusqu'alors aux communes de bénéficier de cessions à titre gratuit de terrains par les bénéficiaires d'autorisations de construire, dans la limite de 10 % de la superficie du terrain auquel s'appliquait la demande.

Le Conseil a considéré que la loi ne définissait pas de manière suffisamment claire les « *usages publics* » auxquels devaient être affectés ces terrains pour justifier une mise en cause de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui consacre la propriété comme un « *droit inviolable et sacré* ».

Prenant acte de cette décision, le Gouvernement en a précisé les conséquences par la circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'inconstitutionnalité de la cession gratuite de terrain.

Si aucune nouvelle cession gratuite ne peut désormais être prescrite, la déclaration d'inconstitutionnalité vient également bouleverser les équilibres trouvés entre les collectivités et les propriétaires puisque, comme le rappelle la circulaire « *les cessions gratuites déjà prescrites et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un transfert de propriété ne peuvent plus être mises en œuvre. Les terrains doivent donc être achetés par la collectivité aux propriétaires fonciers soit par voie amiable, soit par voie d'expropriation selon les modalités définies aux articles L. 1311-9 et suivants du code général des collectivités territoriales* ».

Comme le Gouvernement le note dans sa réponse à une question écrite, **cette décision** « *affecte grandement les pratiques des collectivités locales* » (Journal officiel - Assemblée nationale du 1^{er} février 2012).

Ce surcoût est d'autant plus important pour les communes affectées par des opérations en cours du fait de l'effet combiné de l'impossibilité de bénéficier de cessions à titre gratuit de terrains et de l'impossibilité de modifier, une fois fixée, la Participation pour Voiries et Réseaux.

Depuis cette décision, l'article 28 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 a créé la taxe d'aménagement dont le taux peut être fixé entre 1 % et 5 %.

Par ailleurs, le nouvel article L. 331-15 du code de l'urbanisme précise que « *le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs.* »

Cependant cette mesure n'étant applicable qu'aux documents d'urbanisme déposés à compter du 1^{er} mars 2012, elle n'est pas de nature à compenser le surcoût que fait peser cette décision du Conseil constitutionnel sur le budget de nombreuses communes.

Or, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé et ne semble pas considérer en soi la cession à titre gratuit pour usage public comme inconstitutionnel. En effet, ses membres ont fondé leur raisonnement sur la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence puisque c'est l'article R. 332-15 du code de l'urbanisme qui déterminait les cas dans lesquels une commune pouvait imposer une cession gratuite de terrains et non la loi.

Afin de rendre aux maires cet outil, la présente proposition de loi vise donc à tirer les conséquences de la décision n° 2010-33 en précisant de manière claire les « usages publics » des terrains cédés à titre gratuit aux communes et en encadrant cette pratique.

Pour ce faire, elle reprend et complète dans son **article 1^{er}** la formulation de l'article R. 332-15 du code de l'urbanisme auquel elle donne une portée législative. Par ailleurs elle encadre cette pratique en précisant que la cession ne peut porter, dans la limite de 10 % du terrain, que sur la superficie effectivement nécessaire pour l'usage public attendu. En cas de désaccord, il est proposé de faire intervenir, comme c'est le cas dans les procédures d'expropriations, non pas le juge administratif mais le juge judiciaire.

L'article 2 entend éviter que le bénéficiaire du permis de construire ne doive à la fois payer une taxe d'aménagement élevée et céder à titre gratuit jusqu'à 10 % du terrain faisant l'objet de la demande.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 332-6 du code de l'urbanisme est complété par un 6° ainsi rédigé :
- ② «6° La cession gratuite, à l'autorité qui délivre un permis de construire ou un permis d'aménager portant sur un lotissement, de terrains destinés à être affectés à l'élargissement, au redressement ou à la création des voies publiques.
- ③ « Cette cession ne peut porter que sur la superficie strictement nécessaire à la réalisation de ces opérations et ne peut représenter plus de 10 % de la surface du terrain faisant l'objet de la demande.
- ④ « L'autorité publique bénéficiaire notifie au titulaire du permis de construire ou du permis d'aménager la demande de cession à titre gratuit ainsi que les parcelles et la superficie faisant l'objet de cette cession.
- ⑤ « En cas de désaccord, les parcelles et la superficie de terrain cédés à titre gratuit sont fixées par un juge désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance.
- ⑥ « En l'absence de saisine du juge dans les deux mois suivants la notification, la cession à titre gratuite est réputée être acceptée.
- ⑦ « Toutefois, cette possibilité de cession gratuite est exclue lorsque le permis de construire concerne un bâtiment agricole autre qu'un bâtiment d'habitation. »

Article 2

Au troisième alinéa de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme, après les mots : « de l'article L. 332-6-1 », sont insérés les mots : « ainsi que le 6° de l'article L. 332-6 ».