

N° 228

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1960.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission spéciale (1) sur le projet de loi instituant  
une redevance d'équipement.*

Par M. Adolphe CHAUVIN

Sénateur.

---

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Pierre Garet, *président* ; Joseph Raybaud, *vice-président* ; Jacques Marette, *secrétaire* ; Adolphe Chauvin, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Léon-Jean Grégory, Emile Hugues, Michel Kistler, Maurice Lalloy, Charles Laurent-Thouverey, Georges Marrane, Paul Mistral, Max Monichon, Guy Petit, Raymond Pinchard, Mlle Irma Rapuzzi.

Voir le numéro :

Sénat : 34 (1959-1960).

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>I. — Considérations générales.....</b>	<b>6</b>
— La récupération directe des plus-values.....	7
— La récupération indirecte par voie fiscale.....	10
— La participation aux dépenses d'équipement.....	11
— La politique foncière d'ensemble.....	14
<b>II. — Analyse du projet du Gouvernement.....</b>	<b>16</b>
— Champ d'application du projet de loi.....	17
— Mécanisme du projet de loi.....	17
— Les auditions des membres du Gouvernement.....	19
<b>III. — Les travaux de la Commission.....</b>	<b>22</b>
— Observations d'ensemble.....	22
— Examen des articles.....	26
* * *	
<b>Amendements proposés par la Commission.....</b>	<b>35</b>
<b>Texte présenté par le Gouvernement.....</b>	<b>37</b>

---

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement a déposé devant notre Assemblée un projet de loi instituant une redevance d'équipement. Bien que l'aspect financier du texte soit, à n'en pas douter, primordial, il n'en est pas moins certain qu'il soulève de nombreux problèmes techniques ou juridiques relevant d'une politique foncière d'ensemble. C'est donc très justement à notre sens que son examen a été confié à une commission spéciale dont les membres, élus par le Sénat, dans les séances des 18 novembre 1959 et 3 mai 1960 se répartissent ainsi :

- 12 membres de la Commission des finances ;
- 6 membres de la Commission des affaires économiques ;
- 2 membres de la Commission des lois.

Compte tenu de l'ampleur et de l'importance du texte qui lui était soumis, la Commission spéciale a procédé à de nombreuses auditions tant de membres du Gouvernement que de hauts fonctionnaires.

Avant de vous présenter les conclusions de la Commission, votre Rapporteur estime indispensable de retracer aussi brièvement que possible les différentes tentatives faites en France pour résoudre le problème qui vous est aujourd'hui soumis. Votre Commission a tiré, en effet, de ces expériences de nombreux enseignements qui l'ont guidée dans ses décisions.

\*  
\* \*

## I. — CONSIDERATIONS GENERALES

Le souci de faire supporter plus spécialement par ceux qui en bénéficient tout ou partie des dépenses publiques qu'entraîne la création d'un ouvrage public n'est pas nouveau. Il s'est exprimé de manière diverse dans un grand nombre de textes tant en France qu'à l'étranger en partant soit de la notion de la récupération des plus-values, soit du principe de la participation financière des bénéficiaires des plus-values à la charge des travaux.

Le texte de premier pavage, né de l'édit de Philippe-Auguste imposant aux bourgeois de Paris de paver leurs rues, n'a pas d'autre origine.

A la fin de l'ancien Régime, la récupération des plus-values était admise en fait, bien qu'aucun texte général ne soit venu en poser le principe. On cite en particulier un arrêt du Conseil du 31 décembre 1672 décidant que certains propriétaires des maisons de la rue des Arcis (aujourd'hui rue Saint-Martin), située en face des maisons démolies « supporteraient leur part de la dépense en proportion des avantages qu'ils en recevaient ».

Cette décision fit, jusqu'à la Révolution française, jurisprudence et des dispositions analogues mirent à la charge des propriétaires la récupération des plus-values provoquées par les travaux de la rue Neuve-Saint-Roch (1678), du quartier de la Grange-Batelière (1710) et du quartier du Temple (1717).

On ne peut non plus passer sous silence l'édit de 1776 « supprimant les corvées et ordonnant la confection des routes à prix d'argent ». Cet édit, en effet, dont il faudrait citer en entier le préambule, en affirmant pour la première fois le droit à indemnité des propriétaires dépossédés, mettait en contrepartie la confection des chemins à la charge de ceux qui y avaient intérêt.

« C'est la classe des propriétaires des terres qui recueille fruit de la confection des chemins ; c'est elle qui devrait seule en faire l'avance, puisqu'elle en retire les intérêts ».

Sans doute, la récupération de la plus-value ou plutôt la participation aux travaux des bénéficiaires de la plus-value n'était-elle pas imposée aux propriétaires directement intéressés, mais à l'ensemble d'une classe. Il y a là cependant une manifestation de « l'esprit de justice » qui animait l'édit de 1776 et qui méritait d'être relevée.

On a pu dire qu'en fait la récupération des plus-values était à la fin de l'Ancien Régime admise et pratiquée sans toutefois que le principe général en ait été affirmé ni qu'une procédure ait été organisée.

Notre propos n'est cependant pas d'étudier les différents textes pris dans ce domaine depuis sept siècles. Ces quelques exemples n'avaient d'autre but que de souligner l'ancienneté du problème.

De quelle manière a-t-il été essayé de le résoudre à l'époque moderne ? Votre Rapporteur croit utile à cet égard de dégager les caractéristiques générales qui se dégagent des législations françaises et étrangères.

Plusieurs méthodes peuvent, en effet, être envisagées pour atteindre le but recherché :

— directement par la récupération au profit de la collectivité des plus-values réalisées grâce aux travaux exécutés ;

— indirectement par la récupération par voie fiscale, au moyen d'une imposition du capital en particulier ;

— indirectement par la participation aux dépenses d'équipement de ceux qui en bénéficient ;

— enfin, d'une façon générale, par la voie d'une politique foncière d'ensemble.

### **La récupération directe des plus-values.**

Tant en France qu'à l'étranger, c'est dans ce domaine qu'ont porté les principaux efforts des législateurs.

Deux méthodes ont été à cet égard retenues :

1° La récupération des plus-values nées d'un équipement public par l'évaluation de la valeur des biens avant et après réalisation de l'équipement. Une telle récupération, dont le principe a

été à nouveau posé par la loi-cadre du 7 août 1957 puis par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 sur l'expropriation, a depuis longtemps été prévue par notre Droit :

— récupération des plus-values acquises : la loi du 14 Floréal, An VI, relative « au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues qui y correspondent » prévoyait en son article 2 que « la contribution de chaque imposé serait toujours relative au degré d'intérêt qu'il aurait aux travaux qui devront s'effectuer ».

La loi du 16 septembre 1807 décréta, en son article 7, que « lorsque le Gouvernement fera un dessèchement de marais il sera formé entre les propriétaires un syndicat à l'effet de nommer les experts qui devront procéder aux estimations statuées par la présente loi » et en son article 30 que « lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux ordonnés ou approuvés par le Gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la Commission qui aura été nommée à cet effet ».

Le décret du 30 octobre 1935 modifiant la loi de 1807 prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat, pris après enquête et expertise, désignerait, dans les deux ans suivant la réception définitive des travaux, les propriétés bénéficiant d'une plus-value supérieure à 15 %. Celle-ci, en cas de désaccord, devait être fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

— récupération des plus-values à venir : loi du 6 novembre 1918 reprise et améliorée par les articles 67 et suivants du décret du 8 août 1935 sur l'expropriation.

Ce dernier texte instituait la possibilité de déclarer d'utilité publique les immeubles voisins d'un ouvrage public à réaliser devant bénéficier d'une plus-value supérieure à 15 %. La détermination des immeubles bénéficiaires de la plus-value était faite par décret en Conseil d'Etat. Le montant de la plus-value était fixé comme en matière d'expropriation. Les propriétaires pouvaient opter entre le paiement de la part de la plus-value excédant 15 % et l'expropriation.

## 2° La récupération générale des plus-values :

Des tentatives en ce sens ont été effectuées sans succès dans divers pays : en Angleterre en 1910, en Allemagne en 1912, à Vienne en 1918, en Espagne en 1924.

En France un système de récupération générale des plus-values fut à maintes reprises envisagé : citons, en particulier, une proposition de loi de M. Edouard Herriot et une proposition très étudiée de M. Henri Sellier au Conseil Général de la Seine en 1922.

Enfin, signalons une tentative anglaise en 1947. Les Anglais ont décidé de distinguer dans le droit de propriété deux éléments : le droit d'usage actuel et le droit de transformer cet usage en construisant, droit dit de « mise en valeur ». Le deuxième élément est considéré comme appartenant à la collectivité.

### *Bilan de ces méthodes de récupération directe.*

L'étude de la mise en œuvre de ces différentes expériences n'est pas encourageante. Elles furent abandonnées après quelques tentatives.

Les causes générales de ces échecs sont assez aisées à dégager. Dans le cas d'une récupération générale des plus-values c'est notamment en raison même de la généralité que l'on n'a pu aboutir : impossibilité de procéder à l'évaluation de millions de parcelles et difficulté de choisir les quelques centaines de milliers qui bénéficient des plus-values.

Dans le cas d'une récupération de la plus-value née d'un équipement déterminé, il est extrêmement délicat de démontrer le lien direct entre l'équipement et sa plus-value.

Aussi, la plus-value réelle est-elle particulièrement difficile à évaluer. Le propriétaire ne la perçoit d'ailleurs qu'au moment de la vente ou lorsqu'il construit ou plus généralement quand il tire parti des aménagements nouveaux, en modifiant la consistance de son bien ou la nature de son usage.

Cette difficulté de procéder aux évaluations entraîne la nécessité d'un dispositif administratif considérable et provoque un contentieux d'autant plus lourd que les systèmes institués sont nécessairement très complexes.

Enfin, une politique de récupération des plus-values soulève automatiquement le problème de l'indemnisation des moins-values et en particulier de celles résultant des servitudes d'urbanisme.

Ces différents éléments ont jusqu'à maintenant rendu impossible l'application, dans notre pays notamment, d'un système efficace de récupération des plus-values.

Pour illustrer notre propos, signalons qu'avant la dernière guerre, 50.000 francs de frais de procédure furent engagés pour aboutir après plusieurs années à la récupération d'une plus-value d'un montant de 30.000 francs.

Il ne faudrait cependant pas conclure de cette trop brève étude que la récupération des plus-values est impossible dans tous les cas.

Si, en effet, elle est très difficile dans l'hypothèse d'une plus-value née d'un équipement public, elle peut être plus aisée lorsqu'elle se matérialise très vite par une augmentation notable du revenu, plus aisément constatable et mesurable que la plus-value en valeur vénale du bien.

C'est ainsi notamment qu'en matière agricole, lorsque des travaux d'irrigation permettent de transformer des terres en friche en terres à blé par exemple, d'une part, le lien direct entre le travail public et la plus-value est indiscutable, d'autre part, le montant de la plus-value annuelle en revenu peut être assez aisément chiffré.

### **La récupération indirecte par voie fiscale.**

Un tel système n'est facilement concevable que dans les pays où la valeur foncière prédomine, c'est-à-dire dans les pays d'économie principalement agricole. Son application est en effet d'autant plus aisée que la fiscalité générale est assise sur les valeurs immobilières et foncières. C'est le cas notamment du Danemark, où la récupération des plus-values se présente ainsi sous forme d'une surimposition.

Toutefois, une taxation fiscale des plus-values pourrait être envisagée selon deux mécanismes :

— sous la forme d'un impôt sur le capital foncier, sur des évaluations périodiques et assorti d'une surtaxe quand le fait générateur de la plus-value est un travail public. Il s'agirait là d'une formule révolutionnaire sur le plan de la politique fiscale, qui n'a jamais encore été envisagée ;

— une autre formule pourrait consister à taxer les plus-values enregistrees à l'occasion des mutations immobilières. Ce système

serait beaucoup plus simple, mais ses inconvénients sont néanmoins nombreux : risques de fraude, contradiction avec une politique d'abaissement des prix de la construction et d'encouragement à une politique de transactions immobilières rapides.

La formule fiscale ne semble donc pas pouvoir résoudre, pour l'instant, les problèmes posés.

### **La participation aux dépenses d'équipement.**

Peut-être moins ambitieuse que les méthodes précédemment exposées, mais plus réaliste et surtout plus efficace, une telle politique a déjà été prévue par une loi du 7 juin 1845.

Ce texte donne aux communes la possibilité de faire participer les riverains, pour 50 % maximum, aux frais et dépenses des trottoirs, à condition, toutefois, qu'il s'agisse de travaux de construction et non d'entretien.

Plus récemment, l'article 26 de la loi-cadre sur la construction du 7 août 1957, due à l'initiative de notre éminent collègue, M. Bernard Chochoy, alors Ministre de la Reconstruction et du Logement, a repris cette idée d'une manière plus précise.

Ce texte ne fut jamais appliqué et n'est plus applicable, puisque la loi prévoyait que le décret d'application devait être pris dans un délai d'un an après la promulgation de la loi et qu'il ne vit jamais le jour.

Il nous semble cependant intéressant d'en exposer ci-après l'économie.

L'article 26 précité posait le principe :

— d'une généralisation du droit particulier de l'Alsace-Lorraine ;

— de la possibilité de demander une participation aux lotisseurs ou constructeurs de groupes d'habitations ;

— de la possibilité de créer des associations syndicales ayant pour objet la participation collective des propriétaires intéressés au financement de certains travaux.

*Le droit alsacien-lorrain.*

Dans ce domaine, la présence de notre collègue M. Kistler au sein de la commission spéciale a constitué une aide précieuse par la connaissance qu'il a des applications pratiques de cette législation limitée aux trois départements.

L'origine de cette législation remonte à 1871 : les autorités allemandes décidèrent alors de créer une nouvelle enceinte fortifiée autour de la ville de Strasbourg à une certaine distance de l'agglomération.

Afin de contrôler l'utilisation rationnelle du territoire ainsi ajouté à la ville et d'associer les riverains aux dépenses très importantes de voirie qu'allait exiger l'aménagement des nouveaux quartiers, une loi d'Empire, dite « de Strasbourg », du 21 mai 1879, édicta dans son article 4 : « Les propriétaires des terrains riverains des rues à ouvrir dans ces quartiers seraient tenus, chacun en proportion de la longueur de la façade de leur propriété, de payer la valeur du terrain nécessaire à la construction de la rue et de supporter en outre les frais du premier établissement de la rue, du nivellement, de l'écoulement des eaux, du pavage des trottoirs ».

Souignons, par ailleurs, que ce texte précisait expressément que l'instauration de la taxe excluait la possibilité d'appliquer la loi de 1807 sur la récupération des plus-values.

Ce régime ayant donné de bons résultats, une loi du 6 janvier 1892 l'étendit aux faubourgs de Strasbourg.

En outre, en vertu de l'article 3 de la même loi, il pouvait être rendu applicable, sur la demande du conseil municipal, à des communes ou parties de communes autres que la ville de Strasbourg, l'extension devant être prononcée par arrêté préfectoral. Une quarantaine de villes d'Alsace-Lorraine ont usé de la faculté qui leur était ainsi accordée. Ces dispositions ne sont applicables que lorsqu'il y a premier établissement de l'ensemble d'une voie urbaine à concurrence d'une largeur maximum de 20 mètres, voie ayant fait l'objet d'un plan d'alignement dûment approuvé par le Préfet.

Les dépenses sont réparties entre les intéressés en proportion de la longueur des façades de leurs immeubles.

La taxe est due seulement lorsque l'on constate l'achèvement des travaux sur la voie publique et l'existence de bâtiments sur les

terrains riverains. Si les bâtiments sont antérieurs à l'exécution des travaux, la taxe est perçue cependant et cela dès l'achèvement de ceux-ci.

La taxe constitue une charge réelle du terrain. Elle doit être acquittée par le propriétaire du terrain riverain à la date de son exigibilité. Enfin, les copropriétaires doivent la taxe en proportion de leur copropriété.

L'article 4 de la loi de 1879 déclare que son recouvrement est effectué comme en matière de contributions communales directes.

Signalons enfin que les communes disposent d'une grande liberté aussi bien ce qui concerne l'institution de la taxe (possibilité de ne récupérer qu'une part des frais de premier établissement — possibilité de limiter son institution à certaines rues) qu'en ce qui concerne son recouvrement (délais de paiement — modalités particulières de recouvrement).

Ce système fonctionne toujours et les collectivités locales des trois départements y sont très attachées. Il a permis, en effet, la réalisation d'importantes extensions urbaines, sans que la charge supportée par la commune ait été sensible.

Il n'en reste pas moins qu'un tel régime ne saurait être étendu sans profondes modifications à l'ensemble de notre pays. *Cependant, il a servi de base aux conceptions finalement retenues par votre Commission spéciale.*

#### *Participation des lotisseurs et constructeurs :*

Comme suite au principe posé par la loi-cadre, mais surtout pour légitimer et organiser un système qui, malgré les textes, tendait à se répandre, les décrets n<sup>os</sup> 58-1466 et 58-1467 du 31 décembre 1958 ont disposé que l'autorisation de construire un groupe d'habitation ou de créer un lotissement peut être subordonnée, non seulement à la réalisation pour le constructeur ou le lotisseur des travaux d'équipement « interne » du groupe d'habitation ou du lotissement, mais aussi du versement par l'intéressé à la commune d'une somme forfaitaire au titre de participation aux dépenses d'équipement public rendues nécessaires par l'opération (voirie, assainissement, adduction d'eau, éclairage public, constructions scolaires...). Le Ministère de la Construction s'efforce actuellement d'organiser et de contrôler la mise en œuvre par les préfets de cette possibilité légale nouvelle.

### *Associations syndicales.*

L'ordonnance n° 58-1445 du 31 décembre 1958 a refondu les articles 73 et suivants du Code de l'urbanisme et de l'habitation. Ainsi que la loi-cadre en avait posé le principe, il sera, entre autres, possible désormais de créer d'office des associations syndicales, ayant pour objet ou entre autres objets, non la réalisation directe des travaux, mais le versement d'une participation collective des propriétaires aux dépenses d'équipement public intéressant leurs propriétés. Cette participation sera ensuite répartie entre les propriétaires par l'association syndicale.

Cette méthode sera surtout utilisée dans les zones à remembrer ; le remembrement étant par ailleurs poursuivi par l'association syndicale. Les modalités d'application de ce texte sont en cours d'étude.

Remarquons au passage que lorsqu'une association syndicale est créée suivant le droit commun, pour exécuter des travaux, elle prend en charge la réalisation d'équipements publics. C'est malheureusement une technique difficile à généraliser.

### **La politique foncière d'ensemble.**

Le meilleur moyen de récupérer les plus-values ou tout au moins de faire payer l'effort d'équipement par ses bénéficiaires serait certes une politique foncière d'envergure. Lorsque la collectivité a acquis — à l'amiable ou par voie d'expropriation — des terrains, elle les revend, après les avoir équipés, en incorporant au prix de revente tout ou partie du coût des équipements.

La seule règle qui lui est imposée est de rester dans la limite compatible avec un prix de revient normal de la construction.

Elle peut, de plus, ainsi nuancer les prix de revente aux diverses catégories de constructeurs : H.L.M., Logéco, bureaux d'affaires, commerces, industries, etc.

L'expérience actuelle montre que, dans le cas où les terrains n'ont pas au départ été acquis à un prix trop élevé, il est possible, tout en restant dans des limites raisonnables, de financer ainsi une grande partie des équipements à réaliser.

Dans le cas de grands ensembles, le prix de revente des terrains couvrirait au moins les frais d'équipement des terrains et

souvent une partie des grands travaux publics et des grands équipements publics qui sont à réaliser normalement sur crédits budgétaires.

Mais, même si l'on n'exproprie pas tout, on peut obtenir des résultats intéressants à l'intérieur du périmètre sur lequel porte la déclaration d'utilité publique (et dans lequel, grâce au droit de préemption organisé par l'ordonnance n° 58-1447 du 31 décembre 1958, il est possible, par ailleurs, de stabiliser le prix des terrains.)

C'est ainsi, par exemple, que dans plusieurs grands ensembles de la région parisienne, des constructeurs s'étant portés directement propriétaires des terrains et proposant de réaliser une partie du programme de construction prévu, il a été renoncé à les exproprier, à charge pour eux de participer aux dépenses d'équipements généraux au prorata des superficies de planchers qu'ils étaient autorisés à construire.

Une telle politique nécessite des mises de fonds considérables. C'est la raison pour laquelle elle n'a pu, jusqu'à maintenant, être systématiquement appliquée.

\*  
\* \*

L'énumération impressionnante des armes détenues dans des domaines extrêmement voisins de celui qui nous préoccupe, a provoqué la perplexité initiale de votre Commission, comme elle provoquera sans doute la vôtre, quant à la nécessité d'un texte nouveau.

Or, de l'examen à laquelle elle s'est livrée, votre Commission a reconnu que les textes ci-dessus analysés étaient soit d'application limitée, soit d'application difficile, soit enfin d'application impossible, notamment pour les motifs généraux que nous avons brièvement définis ci-dessus.

Dans ces conditions, il convenait d'aborder le problème sous un angle nouveau. C'est ce que le Gouvernement a tenté de faire en déposant le projet relatif à la redevance d'équipement.

## II. — ANALYSE DU PROJET DU GOUVERNEMENT

Compte tenu d'une part des difficultés rencontrées dans l'application de la législation antérieure, au demeurant insuffisante, et d'autre part de la nécessité impérieuse de promouvoir une politique foncière audacieuse, le Gouvernement a estimé nécessaire de proposer au Parlement de nouvelles mesures lui donnant les moyens de réaliser cette politique.

Le projet instituant une redevance d'équipement en constitue l'un des éléments.

L'exposé des motifs précise que la répartition des charges qu'entraîne l'effort d'équipement du pays par la seule fiscalité ne suffit pas à assurer l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques : « il en est ainsi lorsqu'un ouvrage dont l'utilité publique a été reconnue et qui, par hypothèse, profite à toute la collectivité, procure un profit spécial à quelques-uns. Par le simple fait du voisinage, les propriétaires d'immeubles, les commerçants peuvent voir la valeur de leur fonds augmenter sans relation avec la part des impôts qui leur incombe. Dans de telles hypothèses, il est légitime de chercher à relayer partiellement la charge fiscale par une autre répartition qui tienne compte du profit spécial dont bénéficient les titulaires de certains biens ».

« La redevance pourra être instituée lorsqu'il apparaîtra que la réalisation d'un travail ou d'un ouvrage public, par l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics à caractère administratif, est susceptible de procurer aux propriétaires d'immeubles situés dans le voisinage ainsi qu'aux commerçants, artisans et industriels, un *avantage spécial*, c'est-à-dire plus élevé que celui que tirera dudit travail ou ouvrage l'ensemble des contribuables de la collectivité considérée. »

Telle est l'idée générale de ce projet de loi dont le but final est de jouer le rôle, suivant le terme employé dans l'exposé des motifs, d'un « *multiplicateur d'investissement* ».

Dans quelles limites ce rôle peut-il être assumé par ce texte et suivant quels mécanismes ? Voici les points que nous devons maintenant chercher à déterminer.

### **Champ d'application du projet de loi.**

A cet égard, la principale caractéristique du texte du Gouvernement est son *universalité*, aussi bien en ce qui concerne la nature des travaux dont la charge financière peut être récupérée par la voie de la redevance d'équipement qu'en ce qui concerne les collectivités susceptibles de l'instituer ou enfin les personnes qui peuvent y être assujetties.

L'expression employée à l'article 1<sup>er</sup> : « exécution d'un travail public ou construction d'un ouvrage public » vise sans exception tous les travaux publics d'équipement qui peuvent être entrepris. Aucune distinction n'est faite entre travaux d'urbanisation, d'équipement rural ou urbain, de rénovation urbaine, etc.

C'est ainsi que la redevance pourra être instituée aussi bien à l'occasion de l'ouverture d'une station de métro que pour la pose d'une canalisation d'eau ou la construction d'une route.

Aucune restriction non plus dans l'énumération des collectivités publiques qui peuvent prendre l'initiative de la redevance : Etat, collectivités territoriales, groupements de ces collectivités, établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial.

Enfin, tous les propriétaires de biens quelle qu'en soit la nature sont susceptibles d'être assujettis à la redevance : propriétaires d'immeubles, bailleurs de fonds de commerce et d'industrie, exploitants des entreprises commerciales, industrielles et artisanales.

La simple lecture de l'article premier du projet permet ainsi de prendre la mesure des intentions de ses auteurs.

### **Mécanisme du projet de loi.**

Le texte soumis à votre examen ne fait qu'esquisser les lignes générales des conditions dans lesquelles la redevance d'équipement sera instituée, calculée et répartie.

*Initiative.* — Lorsque la charge financière afférente aux travaux incombe en tout ou en partie à une collectivité publique autre que l'Etat, la redevance est instituée à l'initiative de celle-ci. Soulignons, à ce propos, qu'aussi bien dans le cas où l'Etat a seul la charge de l'exécution du travail que dans l'hypothèse où une autre collectivité l'exécute ou y participe, l'institution de la redevance est facultative et laissée à l'appréciation de la collectivité intéressée.

*Acte institutif.* — Aux termes de l'article 3 du projet, la redevance est instituée, soit par décret en Conseil d'Etat, soit par un arrêté conjoint du ou des ministres intéressés et du Ministre des Finances. Cet acte doit intervenir au plus tard trois mois après l'achèvement des travaux constaté par arrêté préfectoral.

Il précise :

- la zone dans laquelle la redevance sera perçue ;
- son montant global déterminé en considération de *l'intérêt d'ensemble* que l'ouvrage est de nature à présenter pour les immeubles et entreprises situés dans cette zone. Il ne peut, en aucun cas, excéder 70 % des dépenses exposées par les collectivités publiques pour la réalisation des travaux considérés. L'exposé des motifs précise, à cet égard, que la destination de tout travail ou ouvrage public étant de satisfaire un besoin général, une part de la charge doit, en tout état de cause, être supportée par la collectivité dans son ensemble ;
- son mode de répartition. Celle-ci doit être faite entre les redevables « d'après leur degré d'intérêt à l'exécution du travail ou à la mise en service de l'ouvrage. Ce degré d'intérêt peut faire l'objet d'une appréciation forfaitaire » (article 5, quatrième alinéa) ;
- enfin, la cadence de la récupération, qui se fait par annuités dont le nombre ne peut excéder dix, sauf exigibilité immédiate de la totalité ou du solde, en cas de mutation à titre onéreux.

Les autres articles du projet gouvernemental traitent de compétence en matière de recours ou en matière de recouvrement.

Tels sont les points principaux de ce texte qui a été commenté devant votre Commission tout d'abord par M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques et M. le Ministre de la Construction, puis par M. le Premier Ministre lui-même.

### **Les auditions des membres du Gouvernement.**

Compte tenu de l'importance du texte qui lui était soumis et afin d'en avoir une juste appréciation, votre Commission a tenu à obtenir des représentants qualifiés du Gouvernement toutes précisions sur l'esprit et la portée de ce projet.

C'est ainsi qu'au cours d'une première réunion, elle a accueilli M. Baumgartner, Ministre des Finances et des Affaires économiques, et M. Sudreau, Ministre de la Construction.

Les Ministres ont tout d'abord vivement insisté sur la nécessité de ce texte et la justification absolue de l'idée de base qui avait présidé à son élaboration : il s'agit de faire participer directement aux charges de la réalisation d'un ouvrage public ceux qui en retirent un intérêt. Les textes dont le Gouvernement dispose déjà ne couvrent pas l'ensemble du problème. Il était donc nécessaire, à un moment où notre pays doit faire face à de considérables dépenses d'équipement, d'avoir un instrument nouveau et efficace.

M. le Ministre de la Construction a notamment évoqué les travaux de décentralisation urbaine, les grandes opérations d'urbanisme ainsi que les mesures à prendre pour l'équipement des zones rurales.

Serait-il normal que les sommes énormes investies tant par l'Etat que par les collectivités ne profitent qu'à un petit nombre sans aucune contrepartie ? La France, selon le Ministre, serait le seul pays qui n'ait pas cherché à mettre au point une justice distributive des investissements. Par ailleurs, les seuls travaux à entreprendre dans la région parisienne représentent 25 p. 100 des dépenses futures. Serait-il juste que des investissements aussi localisés fussent payés plus par la province que par Paris ?

Les Ministres ont souligné que ce texte permettrait en fin de compte de trouver les moyens financiers complémentaires d'investissements au service des collectivités publiques.

M. le Premier Ministre, pour marquer l'importance qu'il attache à ce texte, a bien voulu venir le commenter devant notre Commission.

Il fait partie, à ses yeux, du problème général de la politique foncière que le Gouvernement et les collectivités locales doivent

promouvoir dans les années à venir si l'on veut faire face notamment aux problèmes d'urbanisme qui vont se poser avec acuité.

L'achèvement de la reconstruction n'a, en effet, en rien mis un terme aux responsabilités de l'Etat et des collectivités locales dans le domaine de la politique de la construction, de l'urbanisme et de l'équipement. Il faut profiter de l'assainissement des finances publiques et de l'expansion de l'économie française pour envisager l'ensemble de ce qui doit être entrepris dans les années à venir. Qu'il s'agisse du développement démographique qui conduit à des exigences nouvelles, qu'il s'agisse du déplacement inéluctable d'un certain pourcentage de la population vers des villes ou des petits centres, qu'il s'agisse enfin du caractère vétuste d'une grande partie du patrimoine immobilier, ces problèmes se posent à nous pour au moins une génération.

A cet égard, M. le Premier Ministre a tenu à souligner que ni l'Etat ni les collectivités locales ne pourraient faire face à cette lourde charge si le Gouvernement ne s'attaquait pas aux problèmes que pose une politique foncière d'ensemble.

On peut considérer en effet que tous les efforts financiers que l'on pourrait faire seraient annulés par la spéculation sur le prix des terrains. Ce problème est particulièrement aigu dans la région parisienne et la situation qui y règne finit par peser considérablement sur l'économie de ce pays.

C'est pourquoi le Gouvernement envisage de soumettre au Parlement une loi-programme de dix ans pour cette région, comprenant une série de grands travaux d'intérêt général et dans laquelle prendraient place les problèmes du logement.

Pour l'ensemble du territoire, la réussite d'un plan de modernisation et d'équipement ne peut être rendue possible que par une politique nationale en matière d'urbanisme. Mais tout peut échouer pour des raisons financières. C'est pour cette raison que le Gouvernement s'était attaché à mettre au point des mécanismes financiers susceptibles de relayer, dans une certaine mesure, l'effort public, d'où la nécessité d'avoir tout un clavier de dispositions permettant, dans le respect de la propriété privée et du mécanisme de la vie économique et sociale, d'avoir une politique foncière à la hauteur des exigences de la politique d'urbanisme des 20 années à venir.

Au début de l'automne, le Parlement sera saisi de plusieurs dispositions législatives nouvelles que le Gouvernement entend promouvoir dans le même esprit.

C'est dans cette perspective que se situe le projet de loi instituant la redevance d'équipement.

Telles sont les explications détaillées que votre Commission a obtenues du Gouvernement sur les principes généraux qui ont présidé à la rédaction du texte et qui ont permis à votre Commission d'entreprendre ses travaux en toute connaissance de cause.

### III. — LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Votre Rapporteur tient tout d'abord à souligner l'intérêt considérable que l'ensemble des Commissaires a attaché à l'examen de ce texte. Au cours des nombreuses réunions tenues par la Commission spéciale, les interventions de nos collègues ont montré leur souci de trouver une solution aux problèmes posés et de mettre au point un texte d'application aisée.

Tous les aspects de la question furent évoqués, notamment l'étude particulièrement intéressante de M. Pierre Courant, député, ancien Ministre, intitulée « Redevance d'équipement ou taxation des profits », parue dans la « Revue Politique », ainsi que les idées originales développées sur le même problème par notre collègue M. Edgard Pisani dans un article paru récemment dans la revue « Urbanisme ».

Les observations de votre Commission spéciale revêtent deux aspects :

— en premier lieu les observations d'ordre général qui portent, d'une part, sur la critique des principes retenus par le Gouvernement, et, d'autre part, sur la doctrine d'ensemble de la Commission ;

— en second lieu, et à l'occasion de l'examen de chaque article du projet, seront formulées des observations particulières qui justifient les modifications qu'elle y a apportées.

\*  
\* \*

#### **Observations d'ensemble.**

##### *Critique du projet du Gouvernement :*

Dès ses premières réunions, votre Commission a formulé à l'encontre du projet un certain nombre de critiques portant, notamment sur son caractère général et sur les notions mêmes qu'il retient.

Elle a estimé, tout d'abord, que la répartition d'une redevance d'équipement sur toutes les formes de la propriété, bien que constituant certainement la formule la plus souhaitable, se heurtait en fait à de nombreux obstacles qui ne permettraient pas d'atteindre le but recherché.

C'est ainsi que notre collègue M. Hugues a longuement développé les graves inconvénients qui résulteraient d'une application du texte aux immeubles bâtis. Comment, en effet, évaluer le montant de la redevance à répartir entre les propriétaires d'immeubles, compte tenu, d'une part, de la grande variété des baux et, d'autre part, du nombre élevé de propriétaires résultant de la généralisation du régime des ventes par appartements. Plus particulièrement, comment établir le montant de la redevance applicable aux fonds de commerce ? En effet, la valeur d'un immeuble est fonction, le plus souvent, de la valeur et de la durée des baux commerciaux.

En définitive, sans être hostile, par principe, au fait que les immeubles bâtis puissent être frappés par une redevance d'équipement, votre Commission a estimé que, compte tenu des dispositions du projet qu'elle examinait, leur inclusion dans le texte serait une source de recours contentieux inépuisable qui aboutirait, en fait, à l'impossibilité de l'appliquer.

Toutefois, la principale critique de votre Commission concerne le principe même qui est à la base du projet du Gouvernement. Son article 2 parle en effet « de *l'intérêt d'ensemble* que l'ouvrage est de nature à présenter pour les immeubles et entreprises... » et son article 4 « *du degré d'intérêt* des redevables à l'exécution du travail ou à la mise en service de l'ouvrage ».

Nous retrouvons là une notion très voisine de celle que nous avons étudiée dans la première partie relative aux observations générales : celle des plus-values. Or, nous avons démontré qu'en raison de la difficulté qu'il y a à établir cette plus-value, à l'évaluer et, enfin, à la récupérer, pratiquement aucun texte n'avait, tant en France qu'à l'étranger, jusqu'à maintenant permis de la frapper d'une manière satisfaisante.

Comment, en effet, évaluer ce degré d'intérêt ? Même si une subtile distinction peut être faite entre ce terme et celui de plus-value, votre Commission a estimé que les inconvénients seraient identiques. Elle a observé, par ailleurs, que l'article 55 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 prévoyait dans certains cas

la récupération des plus-values. Un règlement d'administration publique doit en préciser les modalités de recouvrement ainsi que la méthode suivant laquelle les moins-values corrélatives devront être indemnisées.

Votre Commission spéciale s'est par ailleurs inquiétée des conséquences que pourrait entraîner un tel instrument mis à la disposition de l'Etat. Dans quels cas celui-ci l'utiliserait-il et à quelles fins ? Les dispositions trop vagues du projet ne donnent, à cet égard, aucune garantie sur la possibilité d'éviter l'arbitraire.

Enfin, il paraît difficile de se satisfaire du manque de précisions concernant aussi bien l'institution de la redevance d'équipement que ses modalités de répartition.

Ces critiques découlaient de l'étude à laquelle votre Commission s'était livrée sur les législations antérieures, tant en France qu'à l'étranger et que nous avons exposées au début du présent rapport.

Elle en tira également la conclusion qu'il convenait de retenir des notions très simples qui permettraient d'élaborer un texte d'application facile susceptible de constituer entre les mains de ceux qui l'appliqueront un instrument efficace.

*Principes retenus par la Commission.*

Trois idées principales ont été retenues :

- nécessité d'écarter résolument toute référence à la notion de récupération des plus-values ;
- restriction du champ d'application du texte ;
- institution de la redevance au seul bénéfice des collectivités locales.

Votre rapporteur tient, à cet égard, à souligner la part prise par notre collègue M. Bernard Chochoy dans l'élaboration des amendements au texte du Gouvernement que nous aurons l'honneur de soumettre à votre approbation.

En fait, votre Commission s'est attachée à généraliser le droit particulier d'Alsace-Lorraine qui a, depuis longtemps, fait ses preuves en fournissant aux collectivités locales un instrument particulièrement efficace et qui n'a jamais soulevé de difficultés pratiques d'application.

Il reste bien entendu que ce droit ne pouvait être étendu sans modifications à l'ensemble de notre pays, compte tenu des caractères propres à la législation des trois départements.

Cette idée générale se trouvait d'ailleurs incluse dans l'article 26 de la loi-cadre du 7 août 1957 dont nous avons exposé ci-dessus l'économie. Il part de la notion beaucoup plus simple et justifiée de la participation des propriétaires intéressés aux dépenses d'équipement public, sans retenir précisément le bénéfice qu'ils peuvent retirer des travaux réalisés par les collectivités publiques.

Votre Commission, faisant siennes les observations de notre collègue M. Hugues a, par ailleurs, estimé qu'il convenait de restreindre considérablement le champ d'application du texte en excluant les immeubles bâtis. Seuls les terrains seraient ainsi frappés, écartant ainsi toute les difficultés contentieuses que nous avons évoquées ci-dessus.

Enfin, compte tenu des nombreuses craintes qui se sont exprimées au sein de la Commission quant aux possibilités que l'Etat pourrait avoir d'utiliser arbitrairement un tel texte, le bénéfice de la redevance d'équipement serait réservé aux seules collectivités locales.

Dans un souci d'efficacité, votre Commission a tenu à connaître le sentiment du Gouvernement sur ces différents points au cours des auditions auxquelles elle a procédé. C'est ainsi qu'elle a obtenu l'accord de M. le Premier Ministre sur le fait que seules les collectivités locales seraient bénéficiaires de la redevance. Par contre, les représentants du Gouvernement ont fait les plus expresses réserves sur la limitation du champ d'application du texte aux seuls terrains nus.

Sur ce dernier point, notre collègue M. Desaché a alors proposé, dans un esprit de conciliation, que le projet soit amendé de telle façon que soient frappés, non seulement les terrains nus, mais également les terrains bâtis. Cette proposition transactionnelle fut adoptée par votre Commission.

En conclusion de ces observations générales, votre Rapporteur se doit d'attirer votre attention sur le fait que la Commission a le sentiment d'avoir suivi la seule voie qui permettait de construire un texte applicable. Cependant, elle n'ignore pas qu'une partie du problème reste à résoudre. C'est pourquoi elle a émis le vœu que le Gouvernement soumette au Parlement dans un avenir proche un texte définissant de manière précise une politique foncière d'ensemble.

## Examen des articles.

### Texte du Gouvernement.

#### Article premier.

Dans le cas d'exécution d'un travail public ou de construction d'un ouvrage public, les propriétaires des immeubles et les bailleurs des fonds de commerce et d'industrie situés dans la zone délimitée par l'acte prévu à l'article 4, ainsi que les exploitants des entreprises commerciales, industrielles et artisanales exploitées dans ladite zone, peuvent être tenus de participer, sous la forme d'une redevance d'équipement, aux charges financières du travail ou de l'ouvrage supportées directement ou indirectement par l'Etat, les collectivités territoriales, les groupements de ces collectivités ou les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial.

### Texte proposé par la Commission.

#### Article premier.

*Dans les secteurs en cours d'urbanisation, les propriétaires des terrains nus ou bâtis peuvent être tenus de participer à l'effort d'équipement collectif dont ils bénéficient, sous la forme d'une redevance d'équipement.*

*Celle-ci est instituée sur proposition des collectivités locales intéressées ou des groupements de ces collectivités et à leur profit exclusif, par un arrêté préfectoral qui délimite en outre le périmètre dans lequel elle sera perçue.*

*Dans des cas exceptionnels déterminés par le règlement d'administration publique prévu à l'article 11, l'institution de la redevance d'équipement est décidée par décret en Conseil d'Etat.*

### *Observations de la Commission :*

Votre Commission a examiné longuement cet article fondamental. Ayant eu pour souci dominant d'établir un texte simple et d'application facile, elle a été amenée à vous proposer d'apporter au texte de l'article premier présenté par le Gouvernement d'importantes modifications.

Concernant la localisation, cette redevance d'équipement serait perçue uniquement dans les secteurs où sont effectués des travaux d'équipement collectif. Votre Commission propose que ces secteurs soient délimités par arrêté préfectoral, arrêté qui institue la redevance, sur proposition des collectivités locales ou des groupements de ces collectivités, étant entendu que ce terme couvre, comme l'a précisé M. Raybaud, les syndicats de communes, mais aussi les syndicats mixtes, les associations départementales, les districts urbains, etc.

L'institution d'une redevance d'équipement de caractère local que vous propose votre Commission inscrit les dispositions du projet de loi dans un cadre plus précis que le projet gouvernemental. M. le Premier Ministre, lors de son audition par votre Commission, a donné son accord à l'usage de la redevance par les collectivités locales, à leur profit exclusif.

La redevance serait due, selon les propositions de votre Commission, par tout propriétaire de terrains, que ces terrains soient nus ou qu'ils soient bâtis. Sur la proposition de M. Hugues, la Commission a décidé de ne pas instituer, contrairement à ce que prévoit le texte du Gouvernement, de redevance à la charge des propriétaires d'immeubles, bailleurs de fonds de commerce et d'industrie, exploitants des entreprises commerciales et artisanales. Il faudrait, pour les imposer, apprécier de manière précise la plus-value dont ils bénéficient, du fait de travaux d'équipement collectif, cette plus-value étant délicate à déterminer. Frapper les propriétaires d'immeubles à usage locatif présenterait de nombreux inconvénients, ces propriétaires étant amenés à demander à leurs locataires une participation financière, source de nombreuses contestations.

En raison des difficultés de perception et de contentieux auxquelles conduirait le texte du Gouvernement, votre Commission vous propose des dispositions plus simples, qui existent d'ailleurs déjà dans notre droit en ce qui concerne la participation des riverains aux dépenses de construction de trottoirs, ou dans le droit particulier alsacien-lorrain qu'a exposé à la Commission M. Kistler. Il semble à votre Commission que la simplicité d'application de la loi est une des conditions de sa mise en œuvre par les collectivités locales.

Dans le troisième alinéa de cet article, votre Commission propose que l'institution de la redevance d'équipement soit décidée par décret en Conseil d'Etat, dans des cas exceptionnels, caractérisés notamment par l'ampleur des opérations à réaliser, cette procédure étant de nature à apporter aux redevables une garantie supplémentaire.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 2.**

Le montant global de la redevance d'équipement est fixé par l'acte qui institue cette redevance. Il est déterminé en considération de l'intérêt d'ensemble que l'ouvrage est de nature à présenter pour les immeubles et entreprises situés dans la zone prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Il ne peut toutefois excéder 70 % des dépenses exposées par la ou les personnes morales au profit desquelles est établie la redevance ou, au cas où la participation d'une personne morale revêt la forme d'un prêt, des avantages résultant des conditions particulières de ce prêt.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 2.**

Le montant global de la redevance d'équipement est fixé *avant l'exécution des travaux*. Il ne peut excéder 70 % de la charge financière totale, subventions déduites, que supportent les collectivités intéressées, pour la réalisation des travaux d'équipement collectif.

*La participation de chaque propriétaire est proportionnelle aux superficies de plancher susceptibles d'être construites sur les terrains considérés, telles qu'elles résultent de la superficie du terrain et des densités admises dans le secteur considéré.*

*Observations de la Commission :*

Cet article précise les bases sur lesquelles est assise la redevance. Votre Commission vous propose d'adopter un amendement d'après lequel le montant global de la redevance est fixé, non plus d'après « l'intérêt d'ensemble que l'ouvrage est de nature à présenter pour les immeubles et entreprises » ainsi que le prévoyait le Gouvernement dans l'article 2 de son projet, cette notion d'intérêt d'ensemble ayant paru trop vague et impossible à déterminer, mais d'après le coût des travaux d'équipement collectif.

Le montant de la redevance est plafonné par rapport au coût de ces travaux : il est fonction de la charge financière des collectivités, cette charge s'évaluant, déduction faite des subventions dont elles bénéficient. Notre collègue M. Driant a fait observer que le produit de la redevance étant, dans le texte proposé à l'article 1<sup>er</sup> par votre Commission, instituée au profit exclusif des collectivités locales, il était nécessaire d'indiquer que le montant global de la redevance doit être calculé sur la différence entre la charge financière totale supportée pour les travaux et le montant des subventions allouées aux collectivités pour ces mêmes travaux ; d'autre part, le montant de la redevance est limité à un pourcentage de cette charge nette, le taux maximum étant de 70 % des dépenses effectivement exposées par les collectivités locales.

Sur proposition de M. Kistler, qui a tiré argument de l'expérience du droit local alsacien-lorrain, il a été précisé que le montant global de la redevance est fixé *ne varietur*, avant l'exécution des travaux.

Le deuxième alinéa de l'article proposé énonce selon quel principe la redevance est répartie : chaque propriétaire de terrain bâti ou non bâti est imposable proportionnellement aux superficies de plancher susceptibles d'être construites, avec un correctif destiné à tenir compte de la densité des constructions dans le secteur considéré.

Article 2 bis (nouveau).

*Un taux de base par mètre carré de plancher est fixé par l'arrêté préfectoral ou, dans les cas exceptionnels visés au troisième alinéa de l'article premier, par le décret en Conseil d'Etat. Il peut être différent suivant la nature des constructions et peut être affecté de coefficients d'adaptation destinés à tenir compte de la situation du terrain.*

*Observations de la Commission :*

Cet article additionnel fixe les modalités de répartition de la redevance. Une grande latitude est laissée à l'arrêté préfectoral pour l'établissement d'un taux de base au mètre carré, ce taux pouvant varier selon la nature des constructions édifiées ou à édifier et selon la situation du terrain.

Lors de la discussion de cet article, MM. Chochoy et Paul Chevallier ont posé la question de l'imposition des organismes d'H. L. M. à la redevance d'équipement. Il a été entendu, ainsi que l'a précisé M. Guy Petit, que les dispositions envisagées par votre Commission ne faisant pas de discrimination parmi les propriétaires de terrains, les organismes d'H. L. M. sont astreints au versement de la redevance, la collectivité conservant néanmoins la facilité d'apporter une aide corrélative auxdits organismes.

Article 2 ter (nouveau).

*L'institution de la redevance d'équipement ne peut, en aucun cas, faire perdre ou réduire le montant des subventions dont la collectivité intéressée doit bénéficier.*

*Observations de la Commission :*

Pour répondre aux craintes formulées par un certain nombre de nos collègues et, en particulier, par M. Descours Desacres, votre Commission vous propose d'insérer cet article additionnel qui précise que l'institution de la redevance d'équipement ne fait pas obstacle à l'attribution aux collectivités intéressées des subventions dont elles doivent bénéficier. Lors de son audition par la

Commission, M. le Premier Ministre a affirmé très nettement que l'adoption du présent projet de loi ne saurait, en aucune façon, influencer sur la nature ou le montant des subventions allouées aux collectivités locales.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 3.**

La redevance d'équipement afférente à un travail ou à un ouvrage déterminé est instituée, après une enquête dont les formes sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 11 ci-dessous, par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté conjoint du ou des ministres intéressés et du Ministre des Finances, selon les distinctions qui seront faites par ledit règlement.

Lorsque les charges financières afférentes au travail ou à l'ouvrage public incombent, en tout ou partie, à une personne publique autre que l'Etat, l'acte est pris, en ce qui la concerne, à la demande de son assemblée délibérante, ou, s'il s'agit d'un établissement public, de l'autorité compétente pour arrêter son budget.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 3.**

*Supprimé.*

*Observations de la Commission :*

Il est proposé de supprimer cet article, son premier alinéa n'ayant pas sa place dans l'économie du projet tel que le propose votre Commission.

Les dispositions envisagées dans le second alinéa ont été reprises, sous une autre forme, à l'article premier proposé par votre Commission.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 4.**

L'acte instituant la redevance délimite la zone dans laquelle elle sera perçue et fixe les bases générales de répartition.

Cet acte doit intervenir au plus tard trois mois après l'achèvement du travail ou la mise en service de l'ouvrage.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 4.**

*Supprimé.*

*Observations de la Commission :*

La Commission propose la suppression de cet article ; les dispositions du premier alinéa ayant été incluses après modification à l'article premier, celles du second alinéa ayant été transférées, modifiées, à l'article 2.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 5.**

L'achèvement du travail ou la mise en service de l'ouvrage est constaté par arrêté préfectoral.

La redevance est à la charge des personnes qui, à la date de publication dudit arrêté, se trouvent dans l'une des situations prévues à l'article 1<sup>er</sup>.

Les propriétaires peuvent s'exonérer de la redevance en délaissant leurs biens dans les conditions qui seront fixées par le règlement d'administration public prévu à l'article 11.

La répartition entre les redevables est faite d'après leur degré d'intérêt à l'exécution du travail ou à la mise en service de l'ouvrage. Ce degré d'intérêt peut faire l'objet d'une appréciation forfaitaire.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 5.**

*Supprimé.*

*Observations de la Commission :*

La Commission propose la suppression de cet article, ses trois premiers alinéas n'entrant pas dans le cadre des dispositions qui vous ont été soumises par votre Commission, ou ne semblant pas nécessaires à l'économie du texte. Quant au quatrième alinéa, il a fait l'objet, après modifications, du texte qui vous est proposé pour l'article 2 *bis* nouveau.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 6.**

Les personnes chargées des opérations relatives à la détermination de la zone où la redevance sera instituée, à la fixation du montant et à la répartition de la redevance pourront obtenir des administrations fiscales les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Ces personnes sont tenues au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du Code pénal.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 6.**

*Supprimé.*

*Observations de la Commission :*

Les simplifications que votre Commission a apportées au texte gouvernemental en limitant la redevance aux propriétaires de terrains rendent inutile le maintien de cet article dont votre Commission vous propose la suppression.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 7.**

Le paiement de la redevance se fait par annuités dont le nombre, qui ne peut excéder 10, est fixé, par catégories de redevables, dans l'acte d'institution.

En cas de mutation à titre onéreux du bien à raison duquel la redevance a été établie, la ou les annuités non encore réglées deviennent immédiatement exigibles.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 7.**

*La redevance est perçue soit au moment de la mutation à titre onéreux, soit au moment où le propriétaire construit.*

*Observations de la Commission :*

Cet article fixe les modalités de paiement de la redevance.

Votre Commission vous propose de modifier le texte du Gouvernement qui prévoit un paiement par annuités ; selon votre Commission, la redevance ferait l'objet d'un paiement unique : afin de faciliter le paiement de cette redevance, elle ne serait perçue que lors de mutations à titre onéreux telles que vente, apport en société, constitution de rentes, ou lors de l'édification d'une construction.

En réponse à une question de M. Marette qui craignait que les dispositions proposées par la Commission n'incitent les propriétaires de terrains à les conserver au lieu de les mettre en vente, il a été fait observer que l'article 151 du Code de l'Urbanisme donnait la possibilité de contraindre les propriétaires de terrains à construire, à céder leur parcelle ou, à défaut, à la faire mettre en vente aux enchères publiques (1).

---

(1) L'article 151 du Code de l'urbanisme est ainsi conçu :

I. — L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics qualifiés peuvent, à défaut d'accord amiable, faire mettre en demeure par le préfet, après avis motivé du Ministre du Logement et de la Reconstruction, les propriétaires d'une parcelle ou groupe de parcelles desservi par une voie aménagée, ou dont l'aménagement fait l'objet de projets techniques et financiers approuvés par l'autorité compétente et susceptible de recevoir, dans le cadre des règlements en vigueur, un bâtiment d'habitation, d'entreprendre dans un délai de deux ans, et de réaliser, un bâtiment ou une installation conforme aux dispositions du plan d'aménagement ou de céder sa parcelle dans un délai de six mois à un acquéreur prenant le même engagement.

Le délai de deux ans ci-dessus court, si la voie n'est pas encore aménagée, à dater de la réception provisoire des travaux d'aménagement.

II. — A défaut, elles peuvent demander au tribunal civil du lieu de l'immeuble la mise en vente aux enchères publiques de la parcelle ou groupe de parcelles visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ci-dessus ; la mise à prix est égale au prix demandé par le propriétaire et accepté par l'administration ou, en cas de désaccord, estimé par la commission arbitrale d'évaluation des expropriations ; le cahier des charges doit prévoir une utilisation immédiate conforme aux dispositions du plan d'aménagement ; il peut prévoir une participation de l'acquéreur aux frais de viabilité si la desserte de la parcelle ne peut être assurée que par création d'une voie nouvelle.

La collectivité qui poursuit l'opération peut se porter acquéreur. Au cas où l'adjudication échouerait faute d'enchérisseur et où le propriétaire ne formulerait pas le désir de reprendre son immeuble, cette collectivité est déclarée adjudicataire.

Si la collectivité qui a poursuivi l'opération rétrocède la parcelle ou le groupe de parcelles à son premier propriétaire, elle prend les frais à sa charge.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 8.**

Le recouvrement de la redevance est poursuivi comme en matière de contributions directes.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 8.**

Conforme.

*Observations de la Commission :*

Bien que limitée dans le temps et dans l'espace, la redevance d'équipement est une imposition fiscale. Son recouvrement, acte administratif, est effectué par voie de rôle.

Votre Commission vous propose pour cet article l'adoption du texte du Gouvernement.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 9.**

La redevance est fixée en la compensant, le cas échéant et à due concurrence, avec les fonds de concours déjà consentis par le redevable et avec l'ensemble des participations au financement de la même opération auxquelles celui-ci a été assujéti, sous quelque forme que ce soit, en application des textes en vigueur.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 9.**

Conforme.

*... en vigueur et notamment des textes relatifs aux lotissements et au permis de construire.*

*Observations de la Commission :*

Le texte proposé par votre Commission pour cet article est celui du projet gouvernemental avec une adjonction due à l'initiative de M. Chochoy, qui en précise la portée.

**Texte du Gouvernement.**

**Art. 10.**

Les contestations relatives à l'institution de la redevance, à la fixation de son produit global, à la délimitation de la zone d'application, à la répartition de ladite redevance, à la compensation prévue à l'article 9 ci-dessus et à l'exercice de la faculté de délaissement, relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

L'indemnité éventuellement réclamée à raison du délaissement est fixée comme en matière d'expropriation.

**Texte proposé par la Commission.**

**Art. 10.**

Les contestations relatives à l'institution de la redevance *et notamment à la détermination du périmètre et des taux de base* relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

*Observations de la Commission :*

L'article proposé par votre Commission reprend, dans une forme plus concise, les dispositions proposées par le Gouvernement.

**Texte du Gouvernement.**

Art. 11.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi dont les dispositions seront applicables aux opérations en cours d'exécution à la date de publication de ce règlement.

**Texte proposé par la Commission.**

Art. 11.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi. *Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 2, les dispositions de la présente loi pourront être rendues applicables par décret en Conseil d'Etat, aux opérations en cours d'exécution à la date de la publication dudit règlement.*

*Observations de la Commission :*

La Commission a modifié, pour cet article, le texte gouvernemental pour tenir compte de l'amendement qu'elle a proposé à l'article 2, selon lequel le montant de la redevance est fixé avant l'exécution des travaux. Par dérogation à cette disposition, la redevance d'équipement pourra être appliquée, sous certaines conditions, aux opérations en cours d'exécution lors de la publication du règlement d'administration publique prévu au présent article.

\*  
\* \*

Votre Commission vous propose d'adopter, sous réserve des amendements ci-dessous, le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement.

## AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Dans les secteurs en cours d'urbanisation, les propriétaires des terrains nus ou bâtis peuvent être tenus de participer à l'effort d'équipement collectif dont ils bénéficient, sous la forme d'une redevance d'équipement.

Celle-ci est instituée sur proposition des collectivités locales intéressées ou des groupements de ces collectivités et à leur profit exclusif, par un arrêté préfectoral qui délimite en outre le périmètre dans lequel elle sera perçue.

Dans des cas exceptionnels déterminés par le règlement d'administration publique prévu à l'article 11, l'institution de la redevance d'équipement est décidée par décret en Conseil d'Etat.

### Art. 2.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Le montant global de la redevance est fixé avant l'exécution des travaux. Il ne peut excéder 70 % de la charge financière totale, subventions déduites, que supportent les collectivités intéressées, pour la réalisation des travaux d'équipement collectif.

La participation de chaque propriétaire est proportionnelle aux superficies de plancher susceptibles d'être construites sur les terrains considérés, telles qu'elles résultent de la superficie du terrain et des densités admises dans le secteur considéré.

### Art. 2 bis (nouveau).

**Amendement :** Insérer un article additionnel 2 bis (nouveau), ainsi conçu :

Un taux de base par mètre carré de plancher est fixé par l'arrêté préfectoral ou, dans les cas exceptionnels, visés au troisième alinéa de l'article premier, par le décret en Conseil d'Etat. Il peut être différent suivant la nature des constructions et peut être affecté de coefficients d'adaptation destinés à tenir compte de la situation du terrain.

### Art. 2 ter (nouveau).

**Amendement :** Insérer un article additionnel 2 ter (nouveau), ainsi rédigé :

L'institution de la redevance d'équipement ne peut, en aucun cas, faire perdre ou réduire le montant des subventions dont la collectivité intéressée doit bénéficier.

Art. 3.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 4.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 5.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 6.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Art. 7.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

La redevance est perçue soit au moment de la mutation à titre onéreux, soit au moment où le propriétaire construit.

Art. 9.

**Amendement :** Compléter cet article par les dispositions suivantes :

...et notamment des textes relatifs aux lotissements et au permis de construire.

Art. 10.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les contestations relatives à l'institution de la redevance et notamment à la détermination du périmètre et des taux de base relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

Art. 11.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 2, les dispositions de la présente loi pourront être rendues applicables par décret en Conseil d'Etat, aux opérations en cours d'exécution à la date de la publication dudit règlement.

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article premier.

Dans le cas d'exécution d'un travail public ou de construction d'un ouvrage public, les propriétaires des immeubles et les bailleurs des fonds de commerce et d'industrie situés dans la zone délimitée par l'acte prévu à l'article 4, ainsi que les exploitants des entreprises commerciales, industrielles et artisanales exploitées dans ladite zone, peuvent être tenus de participer, sous la forme d'une redevance d'équipement, aux charges financières du travail ou de l'ouvrage supportées directement ou indirectement par l'Etat, les collectivités territoriales, les groupements de ces collectivités ou les établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial.

### Art. 2.

Le montant global de la redevance d'équipement est fixé par l'acte qui institue cette redevance. Il est déterminé en considération de l'intérêt d'ensemble que l'ouvrage est de nature à présenter pour les immeubles et entreprises situés dans la zone prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Il ne peut toutefois excéder 70 % des dépenses exposées par la ou les personnes morales au profit desquelles est établie la redevance ou, au cas où la participation d'une personne morale revêt la forme d'un prêt, des avantages résultant des conditions particulières de ce prêt.

### Art. 3.

La redevance d'équipement afférente à un travail ou à un ouvrage déterminé est instituée, après une enquête dont les formes sont déterminées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 11 ci-dessous, par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté conjoint du ou des ministres intéressés et du Ministre des Finances, selon les distinctions qui seront faites par ledit règlement.

Lorsque les charges financières afférentes au travail ou à l'ouvrage public incombent, en tout ou partie, à une personne publique autre que l'Etat, l'acte est pris, en ce qui la concerne, à la demande de son assemblée délibérante ou, s'il s'agit d'un établissement public, de l'autorité compétente pour arrêter son budget.

#### Art. 4.

L'acte instituant la redevance délimite la zone dans laquelle elle sera perçue et fixe les bases générales de répartition.

Cet acte doit intervenir au plus tard trois mois après l'achèvement du travail ou la mise en service de l'ouvrage.

#### Art. 5.

L'achèvement du travail ou la mise en service de l'ouvrage est constaté par arrêté préfectoral.

La redevance est à la charge des personnes qui, à la date de publication dudit arrêté, se trouvent dans l'une des situations prévues à l'article premier.

Les propriétaires peuvent s'exonérer de la redevance en délaissant leurs biens dans les conditions qui seront fixées par le règlement d'administration public prévu à l'article 11.

La répartition entre les redevables est faite d'après leur degré d'intérêt à l'exécution du travail ou à la mise en service de l'ouvrage. Ce degré d'intérêt peut faire l'objet d'une appréciation forfaitaire.

#### Art. 6.

Les personnes chargées des opérations relatives à la détermination de la zone où la redevance sera instituée, à la fixation du montant et à la répartition de la redevance pourront obtenir des administrations fiscales les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Ces personnes sont tenues au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'article 378 du Code pénal.

#### Art. 7.

Le paiement de la redevance se fait par annuités dont le nombre, qui ne peut excéder 10, est fixé, par catégories de redevables, dans l'acte d'institution.

En cas de mutation à titre onéreux du bien à raison duquel la redevance a été établie, la ou les annuités non encore réglées deviennent immédiatement exigibles.

Art. 8.

Le recouvrement de la redevance est poursuivi comme en matière de contributions directes.

Art. 9.

La redevance est fixée en la compensant, le cas échéant et à due concurrence, avec les fonds de concours déjà consentis par le redevable et avec l'ensemble des participations au financement de la même opération auxquelles celui-ci a été assujetti, sous quelque forme que ce soit, en application des textes en vigueur.

Art. 10.

Les contestations relatives à l'institution de la redevance, à la fixation de son produit global, à la délimitation de la zone d'application, à la répartition de ladite redevance, à la compensation prévue à l'article 9 ci-dessus et à l'exercice de la faculté de délaissement, relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

L'indemnité éventuellement réclamée à raison du délaissement est fixée comme en matière d'expropriation.

Art. 11.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi dont les dispositions seront applicables aux opérations en cours d'exécution à la date de publication de ce règlement.