



Rapport du Groupe de Travail
Septembre 2003

"LES OBSTACLES À LA MOBILISATION DU FONCIER"

Président

Philippe ZIVKOVIC, Président-Directeur Général de Meunier Promotion

Rapporteur

**Patrick VIGNEY, Délégué Général de la Chambre Syndicale des
Promoteurs-Constructeurs de la Région d'Île-de-France**

Coordination technique

**Alain CAEN, Président de Meunier Développement
Agnès CHAROUSSET, Chargée d'Etudes à l'IAURIF
et Déléguée Régionale à l'Observatoire Régional du Foncier**

Sommaire

Préambule	3
Liste des membres du Groupe de Travail	4
I - <u>Agir pour la fluidité foncière</u>	5
a) Les terrains pollués	
a-1 Aspects techniques	
• Inscrire le coût de la dépollution dans les bilans d'entreprise	5
• Fixer des normes de dépollution plus exigeantes	6
• Instaurer un contrôle de la dépollution a posteriori	6
a-2 Mesures d'accompagnement pour les aménageurs	
• Créer un système de crédit impôt dépollution pour les organismes fiscalisés	6
• Prévoir une "aide dépollution" dans le cadre d'un projet (CPER) pour les organismes exonérés	7
b) La fiscalité des terrains	
b-1 La fiscalité des sociétés	
• Mettre en place un régime fiscal moins pénalisant au bénéfice des entreprises en activité	7
• Alléger la fiscalité des sociétés en cessation d'activité qui libèrent leur foncier	8
b-2 La fiscalité des particuliers	
• Réformer la fiscalité des plus-values successions/donations de terrains à bâtir	8
II - <u>Agir pour que le foncier ne constitue pas un risque</u>	9
• Mettre en place une commission de concertation	9
• Instaurer une procédure d'urgence d'instruction des recours	9
• Mettre en place une commission de conciliation à défaut de procédure d'urgence	10
• Raccourcir les délais ouverts en cas de recours successifs	10
Filage des 12 propositions	11
Déroulement et calendrier des travaux	12
Annexes techniques : Contributions des participants	13
• Fiches industrielles et pollution des sols	14
• Fiscalité des terrains à bâtir	31
• Concertation citoyenne et recours contentieux	37

Préambule

Dans le secteur du logement neuf, la production accuse chaque année un nouveau recul.

Depuis trois ans, une crise de l'offre favorise la hausse des prix, éloigne un peu plus chaque jour les primo accédants de la zone centrale et crée des tensions toujours plus vives dans le secteur locatif.

Nous rappellerons ici que le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France prévoit une production de 53 000 logements par an, là où nous n'en avons compté que 32 000 en 2002.

Cette rareté de l'offre est notamment préoccupante dans la zone centrale. A Paris, l'offre de logements neufs à la vente ne représentait que 650 logements à la fin 2002.

Force est de constater qu'en milieu urbain ou péri-urbain les disponibilités foncières sont de plus en plus rares. Des opportunités existent sous forme de propriétés industrielles, bâties ou non, parfois plus ou moins laissées à l'abandon. Or, ce sont elles qui constituent la matière première – aujourd'hui et encore plus demain – des grands projets d'aménagement.

Ces propriétés sont difficiles à identifier car situées très souvent dans un environnement urbain complexe à travailler ; il faut signaler que parmi les causes ralentissant la production de logements mais également celle d'immobilier d'entreprise, on peut noter la durée de montage de plus en plus longue des dossiers de promotion : aujourd'hui, deux ou trois ans sont le lot commun de la plupart des projets.

La valorisation de ces espaces en futurs terrains à bâtir soulève d'énormes difficultés tenant à leur passé industriel – la pollution –, à leur modalité de détention – propriétaire, exploitant, grand groupe, personne physique –, et à leur destination future, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur ou à venir.

Mises bout à bout, ces contraintes vont engendrer pour les propriétaires ou exploitants, et pour les acquéreurs – aménageurs ou promoteurs, collectivités locales – des charges financières importantes, voire insupportables, conduisant à un gel du foncier, préjudiciable à la production de nouveaux biens immobiliers.

Sur la base de ce constat succinctement exposé, le groupe de travail « les obstacles à la mobilisation du foncier » a voulu dégager quelques propositions simples susceptibles d'être relayées par les instances décisionnelles et les opérateurs. Ces propositions visent à faciliter la mise sur le marché du foncier existant d'une part (I), et à sécuriser le régime d'autorisation d'occupation du sol d'autre part (II).

Liste des membres du Groupe de Travail

Philippe ZIVKOVIC	Meunier Promotion – Président
Aziz BELKHATIR	DGUHC, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Sandrine BITTLER-BARREIRO	IAURIF, Institut de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France
Francis BONNEFOY	AFTRP, Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne
Alain CAEN	Meunier Développements
Claude CAGOL	SEFRI-CIME, Société d'Etudes Financières et de Réalisations Immobilières Consortium Immobilier Européen
Francis CANGARDEL	SEM 92, Société d'Economie Mixte des Hauts-de-Seine
Agnès CHAROUSSET	IAURIF, Institut de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France
Patrick LACHMANN	EFIDIS
Denis LANDART	AORIF, Association des Organismes HLM de la Région d'Ile-de-France
Jean-Luc NGUYEN	Foncier Conseil
Maître André PÔNE	Chambre Parisienne des Notaires
Thérèse-Marie POREYE	DREIF, Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France
Jean-Pierre VERON	Financière Rive Gauche
Patrick VIGNEY	CSPC IDF, Chambre Syndicale des Promoteurs-Constructeurs de la Région d'Ile-de-France Rapporteur
Maître Jean ZAMOUR	Avocat

L'Observatoire Régional du Foncier
remercie les participants pour leur contribution active

I – AGIR POUR LA FLUIDITE FONCIERE

La réhabilitation des sites et sols pollués en vue d'une valorisation urbaine (projet d'aménagement) entraîne des coûts importants et pèse sur la mobilisation de ces espaces. De plus, le processus de dépollution n'est pas assez sécurisé et son coût est parfois prohibitif. Cette situation rend difficile le retour sur le marché de ce type de foncier.

La vente de terrains par les sociétés est contrainte par une fiscalité limitant leur capacité à mettre leur patrimoine sur le marché. Très souvent d'ailleurs, les industriels, grandes entreprises ou entrepreneurs indépendants, cherchent à céder des titres. Or, ce n'est ni le métier des aménageurs, ni celui des promoteurs que d'acquérir des sociétés. Cela aboutit la plupart du temps à déplacer les difficultés et à allonger la durée de maîtrise du foncier. Concernant la fiscalité des particuliers, l'évaluation foncière des terrains à bâtir, dans le cadre des donations et successions, génère des blocages, réels ou psychologiques.

Bien que le sujet ne soit pas à l'ordre du jour du Groupe de Travail, celui-ci plaide pour la reconnaissance d'une fiscalité adaptée à la création du foncier. Les propositions du Groupe de Travail qui visent à améliorer la fluidité de ce foncier vont dans ce sens.

a) Les terrains pollués

Observation liminaire : tout en suivant le parcours législatif du projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, déposé le 3 janvier 2003 devant le Parlement et adopté le 21 juillet 2003, le Groupe de Travail a élaboré les propositions ci-après selon ses propres sensibilités et de manière indépendante. La nouvelle loi apporte des réponses positives à bien des questions posées dans le présent rapport ; il faut souhaiter que le processus législatif engagé soit complété pour permettre la mise en valeur des friches de toute nature.

a-1 Aspects techniques

- **Inscrire le coût de la dépollution dans les bilans d'entreprise**

Lorsque le patrimoine industriel d'un propriétaire, exploitant ou non, est mis sur le marché, la question de la dépollution du sol se pose inévitablement.

Parallèlement, il ne fait aucun doute que le changement d'usage d'un terrain industriel peut augmenter considérablement sa valeur.

Pour le Groupe de Travail, il est donc légitime que soit mis à la charge du propriétaire exploitant ou de l'exploitant à l'origine de la pollution, le coût de dépollution qui est un élément indiscutable de la valorisation foncière.

En revanche, force est de constater que les exploitants sont contraints par le coût très élevé des dépollutions, au point pour certains d'obérer complètement leur situation financière.

Vu ces difficultés, il semble donc nécessaire d'obliger les exploitants à prévoir le coût des dépollutions des terrains industriels dans le bilan de leur entreprise au moyen de provisions justifiées et certifiées par un expert indépendant.

Ces provisions seront fiscalement déductibles et régulièrement actualisées.

Cette proposition va dans le sens de l'une des dispositions adoptées dans la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Le Groupe de Travail insiste donc sur l'intérêt de cette question.

- **Fixer des normes de la dépollution plus exigeantes**

Afin de donner une meilleure visibilité sur le plan technique, il serait souhaitable de "relever" le niveau des normes de dépollution. Le caractère quelque peu fluctuant des règles en vigueur, ou pour le moins de leurs modalités d'application, peut conduire à une exigence minimaliste vis-à-vis des exploitants ; actuellement, une dépollution par rapport à une activité industrielle ne rend pas forcément le terrain propre à un autre usage (bureaux ou logements par exemple). Au surplus, les normes de dépollution doivent-elles conduire à ce que le travailleur sur un site industriel soit moins bien protégé que l'occupant d'une résidence ou d'un bureau ?

Le Domaine l'a bien compris puisque l'aménageur reçoit des avis sous réserve de "présence de pollution". Il est indispensable d'avoir des normes claires pour les niveaux de dépollution et le traitement des déchets correspondant. Il est également important d'avoir des niveaux d'acceptabilité précis en dessous desquels une décharge autorisée ne peut refuser ces déchets ou a fortiori pratiquer, par exemple, des tarifications plus élevées.

Le Groupe estime utile d'approfondir la question technique des normes, notamment celles, plus exigeantes, en vigueur en Allemagne par exemple.

1. **Instaurer un contrôle de la dépollution a posteriori**

Pour clarifier les responsabilités, une fois la dépollution réalisée selon les prescriptions réglementaires, un contrôle a posteriori, formalisé par un document (comparable au certificat de conformité de l'article R 460-2 du Code de l'Urbanisme), exonérerait l'industriel, l'aménageur ou le promoteur d'une responsabilité ultérieure si les normes étaient amenées à évoluer.

- a-2 **Mesures d'accompagnement pour les aménageurs**

- **Créer un système de crédit impôt dépollution pour les organismes fiscalisés**

Les dépenses de dépollution, comme les actions de recherche, sont des actions d'intérêt général qui pourraient être financées (partiellement) par des mesures fiscales, l'exploitant ayant, pour le surplus restant à sa charge, le retour sur investissement par le maintien, voire la valorisation de son patrimoine foncier.

Pour ces raisons, on pourrait imaginer un dispositif de crédit d'impôt équivalent à celui mis en place pour les entreprises engageant des dépenses de recherches.

- **Prévoir une "aide dépollution" dans le cadre d'un projet (CPER) pour les organismes exonérés**

Pour les organismes exonérés, comme les organismes HLM ou les SEM locales, il faut prévoir un dispositif de type subvention d'équilibre.

Il serait souhaitable de prévoir la possibilité d'aides pour la dépollution des terrains faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain. Ces subventions pourraient, par exemple dans le cadre de la convention foncière du contrat de plan, prendre la forme de prêts à taux bonifiés attribués aux études et travaux de dépollution, sur des terrains devant être urbanisés.

La question de la nature de l'opérateur et de sa capacité financière restent des points non traités par le Groupe de Travail et qui pèseront directement sur la faisabilité de cette proposition.

b) La fiscalité des terrains

b-1 La fiscalité des sociétés

- **Mettre en place un régime fiscal moins pénalisant au bénéfice des entreprises en activité**

Les terrains des sociétés en activité figurent à l'actif des bilans pour leur coût historique. Aujourd'hui, la plus-value dégagée par la vente du fonds est imposable au taux de 33,33 %. Cette charge limite ou ôte la possibilité pour l'entreprise de s'installer sur un nouveau site.

Les propositions suivantes peuvent être envisagées :

- Soit faire bénéficier l'entreprise d'une exonération totale de la plus-value dégagée en proportion de la quote-part de prix de vente du terrain affectée à la reconstruction d'un nouvel établissement,
- Soit faire bénéficier l'entreprise d'un système de report d'imposition,
- Soit revenir vers un régime de taxation plus faible des plus-values à long terme, système qui s'appliquait jusqu'en 1997, la société bénéficiant d'un taux réduit si elle ne distribuait pas le produit de la vente de ses actifs.

En tout état de cause, la logique économique voudrait que pour le calcul des plus-values dégagées par les entreprises, il soit tenu compte d'un coefficient d'érosion monétaire.

- **Alléger la fiscalité des sociétés en cessation d'activité qui libèrent leur foncier**

Dans le cas de la vente ou de la dissolution d'une entreprise en cessation d'activité, la vente du fonds génère une fiscalité totale supérieure à 65 % de la plus-value dégagée.

Il est proposé une taxation forfaitaire de 15 % qui prendrait en compte la plus-value réalisée mais aussi les distributions résultant de la liquidation.

b-2 La fiscalité des particuliers

- **Réformer la fiscalité des plus-values sur successions/donations de terrains à bâtir**

- **Le régime des donations**

Le législateur encourage les mutations à titre gratuit en conférant des avantages fiscaux aux donations.

Nous observons une réticence certaine des bénéficiaires des donations de terrains à bâtir à vendre ceux-ci avant le délai de trois ans de la prescription.

En outre, si pour différentes raisons, le prix figurant à la donation est nettement inférieur au prix de vente, les bénéficiaires n'accepteront pas de vendre, compte tenu du mode de calcul de la plus-value, et de l'imposition de celle-ci à l'impôt sur le revenu.

Rappelons qu'il existe une disposition aujourd'hui caduque (art. 150 I § 2 du CGI) qui prévoyait qu'en cas de vente d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'une donation depuis moins de cinq ans, la plus-value était calculée à partir du prix de revient et de la date de détention du donateur.

Il semble souhaitable de revenir à un tel système.

- **Le régime des successions**

Pour les mêmes raisons que ci-dessus, dans l'hypothèse où le prix déclaré à la succession est inférieur au prix de vente du terrain à bâtir, la succession hésitera à vendre le bien.

En effet, elle risque un rehaussement des droits de succession ainsi qu'une imposition de la plus-value.

Il conviendra, à cet égard, de mettre au point les modalités de régularisation des déclarations de succession, la réglementation actuelle n'étant pas très précise.

II – AGIR POUR QUE LE FONCIER NE CONSTITUE PAS UN RISQUE

Dans le processus d'aménagement, les recours des tiers contre la concertation et les autorisations administratives peuvent ralentir, voire bloquer, les projets et ce, très en amont. Les conséquences sont multiples et , notamment financières, en raison du coût du portage foncier. Les propositions ci-après, retenues par le Groupe de Travail, ont pour ambition de pouvoir limiter le nombre des recours ou accélérer leur dénouement.

- **Mettre en place une commission de concertation**

Le bilan de la concertation nécessiterait d'être mieux encadré, ceci afin de valider et justifier la pertinence du projet d'aménagement ou de ses modifications. La demande du groupe est de mieux l'organiser par les textes.

Au terme de la concertation, le bilan pourrait être approuvé par une commission spécialisée.

Le Groupe de Travail approfondit la fonction possible de cette commission : elle peut être consultative et pédagogique ou avoir une portée plus juridique. Dans le second cas, un avis favorable de cette commission rendrait plus difficile le recours contre les autorisations de construire pour les questions évoquées lors de la concertation.

Dans cet esprit, un pas intéressant a été franchi par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 qui, dans son article 43 (article L 311-7 du Code de l'Urbanisme), assure que les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement (notamment les Z.A.C.) ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation que les communes ont organisée avant de les édicter, dès lors que les modalités définies par la délibération précisant le contenu de cette concertation, ont été respectées.

Cette commission serait composée de représentants des associations, de l'administration, de(s) la collectivité(s) concernée(s), des opérateurs,... Elle pourrait être présidée par une personnalité qualifiée, un « sage » (comme un magistrat honoraire...).

Ce dispositif serait obligatoire au-delà d'un certain seuil de projet (volume/contexte du projet).

- **Instaurer une procédure d'urgence d'instruction des recours**

Dès lors qu'un recours déposé entraîne des conséquences financières préjudiciables à l'économie d'une opération, la notion de procédure d'urgence trouve son fondement. Ainsi, tout recours ne pourrait-il pas faire l'objet d'une procédure d'urgence, le jugement intervenant dans des délais similaires à ceux du référé.

En cas de référé suspensif, il paraît souhaitable de réduire les délais entre la décision suspendant la mise en œuvre de l'exécution du permis de construire et le jugement au fond.

- **Mettre en place une commission de conciliation à défaut de procédure d'urgence**

A compter du dépôt du recours gracieux ou contentieux, une commission de conciliation pourrait se réunir dans des délais « raisonnables ». La structuration de cette « commission » pourrait s'inspirer de celle des « commissions des impôts et taxes sur les chiffres d'affaires ». Cette proposition prend place à défaut de l'instauration d'une procédure d'urgence (cf. proposition ci-dessus).

Elle pourrait être habilitée à définir les modalités de prise en compte de l'objet du recours. Ainsi, à l'issue de la conciliation, de deux choses l'une :

- le dépositaire du recours se désiste au bénéfice d'un accord amiable,
- le dépositaire du recours décide de poursuivre la procédure.

- **Raccourcir les délais ouverts en cas de recours successifs**

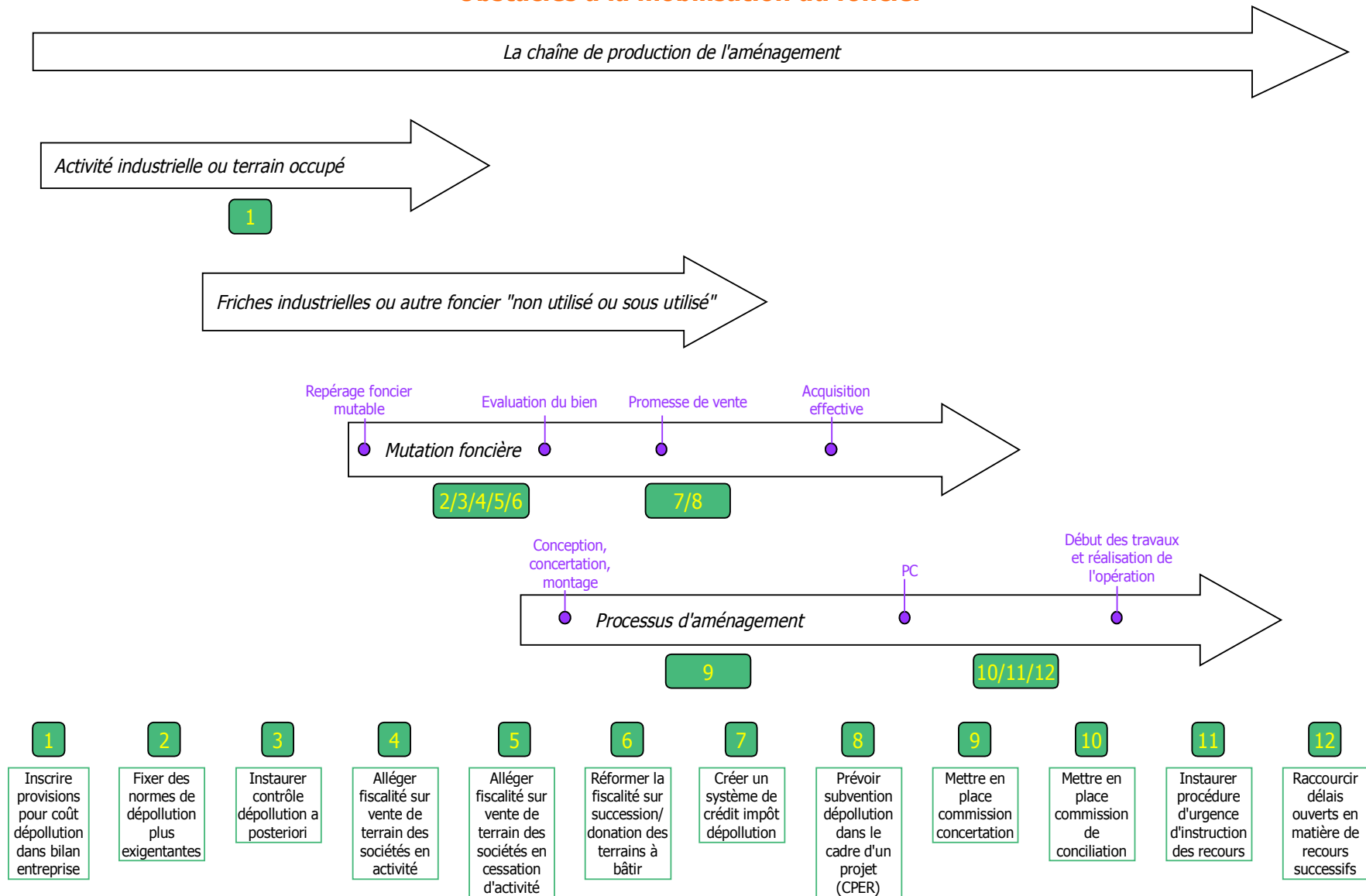
Toujours dans l'esprit de concilier la possibilité offerte au tiers de faire valoir ses droits et le nécessaire équilibre financier des opérations d'aménagement, il est proposé de raccourcir les délais ouverts en matière de recours successifs (gracieux puis contentieux). En annexes, un tableau récapitulatif sur les procédures de recours rappelle que les délais s'échelonnent de 125 à 210 jours.

Dans la pratique, le recours gracieux reçoit rarement de suites favorables de la part de l'autorité qui a délivré le permis de construire. L'autorité administrative concernée est effectivement peu encline à se déjuger. Du fait que l'administration concernée connaît le dossier technique du permis de construire, le Groupe de Travail propose de réduire à un mois le délai d'instruction du recours gracieux fixé actuellement à deux mois.

De plus, en cas de rejet du recours gracieux, le Groupe de Travail estime que si le tiers dépose un recours contentieux pour le(s) même(s) motif(s) que le recours gracieux, le délai imparti pour effectuer le recours contentieux pourrait être réduit à un mois (au lieu de deux mois actuellement). Un tel délai paraît suffisant pour l'auteur du recours qui a déjà une bonne connaissance du dossier.

Ainsi, sur un total de 210 jours de procédure, la réduction de délais de 60 jours ne semble pas nuire sérieusement aux intérêts légitimes de l'auteur du recours, ni à sa possibilité d'enrichir son argumentation. Le dispositif proposé, respectueux du droit des tiers, ramènerait le délai global de 210 jours à 150 jours, ce qui constituerait une amélioration sensible.

Filage des 12 propositions "Obstacles à la mobilisation du foncier"



Déroulement et calendrier des travaux

La composition du groupe de travail « Obstacles à la mobilisation de foncier », ses travaux et ses orientations ont été validés par le Conseil d'Administration de l'ORF, notamment dans ses séances des 17 janvier et 25 avril 2003.

17 décembre 2002, séance plénière

- Débats sur la portée des travaux

Réunions intermédiaires des sous-groupes de travail

- "Pollution / friches", 10 janvier et 6 février
- "Fiscalité", 17 janvier
- "Concertation / recours", 15 janvier et 11 février

26 février 2003, séance plénière

- Restitution des travaux des sous-groupes
- Débats

Réunions intermédiaires des sous-groupes de travail

- "Pollution / friches", 4 mars
- "Concertation / recours", 11 mars

4 avril 2003, séance plénière

- Choix des grandes lignes du rapport et des positions du Groupe de Travail

12 juin 2003, séance plénière

- Débats sur le projet de rapport

Annexes techniques

Contributions des participants

Friches industrielles et pollution des sols

Monsieur BONNEFOY – AFTRP
Madame CHAROUSSET – IAURIF
Monsieur NGUYEN – Foncier Conseil
Madame POREYE – DREIF
Monsieur VIGNEY – FNPC IdF

Avertissement au lecteur

Nous joignons ici les notes de travail ou synthèses intermédiaires. Les sortir de leur contexte n'aurait pas de sens, mais le choix de les faire figurer vise la transparence de la réflexion.

Contribution de Jean-Luc NGUYEN, Foncier Conseil

Fin mars 2003

1/1

Le sous-groupe s'est réuni à deux reprises. Les échanges entre les participants ont été approfondis par des contributions personnelles écrites, selon les domaines d'expertise de chacun.

Parmi les obstacles « techniques » à l'urbanisation, le sous-groupe a choisi de mettre l'accent sur la dépollution des terrains.

D'autres aspects tels que les risques archéologiques ou naturels (inondations, sous-sol, ...) auraient pu être abordés, mais il nous a semblé que ces problématiques concernaient moins l'Île de France que le thème renouvellement urbain, et donc celui des friches industrielles.

Les travaux ont donc porté essentiellement sur la dépollution.

Le groupe a examiné des mesures de type coercitif, et a conclu que pour être efficaces, celles-ci devaient être extrêmement lourdes : par exemple, un mécanisme de fonds destiné à la dépollution alimenté par les industriels risque de les déresponsabiliser (on cotise, donc on n'a plus besoin de payer pour dépolluer). La création d'un compte bloqué (et rémunéré) destiné spécifiquement à la dépollution d'un site et alimenté par l'industriel concerné serait à première vue plus efficace, mais ce dispositif très coercitif peut se révéler compliqué à mettre en œuvre :

Comment traiter le cas d'une exploitation industrielle qui dure 100 ans sur un site donné ?

Sur le plan des normes, le groupe de travail a souligné une certaine désorientation des professionnels de l'immobilier face à des normes non figées. Sans avoir la compétence requise pour faire des propositions sur les normes elles-mêmes, le groupe propose qu'une fois la dépollution réalisée selon les prescriptions, un contrôle a posteriori formalisé par un certificat de conformité exonère l'industriel ou le promoteur d'une responsabilité ultérieure si les normes sont amenées à évoluer.

Les autres propositions formulées par le groupe concernent des incitations fiscales et financières

- Affectation de la TGAP aux activités de dépollution,
- Prêts à taux bonifiés pour la dépollution, à intégrer dans la convention foncière du contrat de plan,
- Mise en place d'un crédit impôt dépollution,
- Elargir le dispositif d'amortissement exceptionnel sur les dépenses visant à réduire les effets polluants d'une exploitation,
- Elargir les possibilités de stocker les frais financiers des opérations sur des terrains objets d'une dépollution.

Contribution de Patrick VIGNEY, CSPC IDF

4 mars 2003

1/1

A Jean-Luc NGUYEN

Mes observations sur votre note de synthèse du 4 mars 2003 (page 15 ci-après).

Après le 4^e paragraphe, il faudrait reprendre, à mon sens, l'idée avancée par Claude CAGOL selon laquelle nous sommes aujourd'hui dans une zone de « non droit ». Je rappellerai ici ce que j'écrivais dans ma première note :

Quelques difficultés :

- Cantonner l'affectation d'un terrain en fonction du niveau de dépollution → restriction du droit de propriété ou du droit d'usage et donc une perte de valeur ; quid de la protection de l'aménageur ou du promoteur vis-à-vis de leurs ayants droits ; incidence des documents d'urbanisme qui autoriseraient un jour une affectation et postérieurement une nouvelle affectation ?
- Acquérir un terrain « dépollué » présente encore des risques : pollutions résiduelles, pollutions périphériques (mitoyens, avoisinants). L'aménageur, le promoteur peut-il indéfiniment être responsable vis-à-vis du consommateur final ... ?

Ces observations deviennent d'autant plus d'actualité que le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, adopté en première lecture le 6 mars 2003, par l'Assemblée Nationale, fait la part belle aux pollueurs en prévoyant une remise en état « compte tenu de l'usage du site ».

Le ministre a d'ailleurs déclaré :

« La notion de terrain propre dépend de l'usage qui en est fait. Je pense donc, comme le rapporteur, que la responsabilité de l'industriel est de dépolluer jusqu'à une remise en état du terrain pour un usage industriel ou équivalent. Toute dépollution supplémentaire, liée à l'activité future sur ce site, devrait donc être à la charge de l'acquéreur. Telle est la répartition qui a été choisie dans tous les pays industrialisés ».

Cela m'amène d'autant plus à reprendre la proposition figurant dans votre note pour la réunion du 26 février dernier, à savoir : « contrôle a posteriori formalisé par un formulaire exonérant (l'industriel) le promoteur d'une responsabilité ultérieure ».

Bonne réception.

Contribution de Jean-Luc NGUYEN, Foncier Conseil
4 mars 2003

1/3

La reconversion des sites industriels est considérée comme un enjeu majeur pour l'avenir et pour l'équilibre des agglomérations.

C'est en particulier en recyclant ces « territoires d'occasion » que l'on parviendra à freiner la consommation des espaces périurbains et l'étalement de la ville.

La politique nationale sur la réhabilitation des sites et sols pollués a été lancée en France en 1993, en s'appuyant sur le cadre fourni par la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées. Fondée sur l'application du principe « pollueur-payeur », la réglementation en matière de dépollution des sols donne, à juste titre, la priorité à la protection de la santé publique et à l'environnement.

Le cadre juridique initial montre aujourd'hui ses limites face à une problématique de plus en plus complexe, alors que le nombre de sites identifiés et à reconvertir est en augmentation significative. En effet, lorsqu'il est identifié, l'exploitant est confronté à l'obligation de dépolluer, alors que le coût n'a été ni précisément estimé ni provisionné. Dans le cas de sites « orphelins », les projets représentent des opérations difficiles à réaliser et à équilibrer financièrement par les aménageurs et promoteurs.

Au moment où le gouvernement évoque le principe d'une charte de l'environnement intégrée à la Constitution, il apparaît que la reconquête des friches industrielles s'opère trop lentement, dans un cadre juridique flou, et un contexte financier difficile.

Le groupe de travail a donc formulé un certain nombre de propositions visant à faciliter et accélérer le retour sur le marché de ce type de foncier.

Mesures concernant les propriétaires et/ou les exploitants

- Afin de donner une meilleure visibilité sur le plan technique, **aligner les normes de dépollution sur le niveau le plus contraignant en Europe**. Le caractère quelque peu fluctuant des règles en vigueur peut conduire à une exigence minimaliste vis-à-vis des exploitants : actuellement, une dépollution par rapport à une activité industrielle ne rend pas forcément le terrain propre à un autre usage (bureaux, logements par exemple)
- **Obligation d'inscrire dans le bilan des entreprises, au titre de provision certifiée par un expert indépendant, le coût de la dépollution des terrains industriels**
- **Instauration d'une taxe visant les propriétaires qui bloquent des terrains précédemment occupés par une activité industrielle**. Le produit de cette taxe serait versé dans un fonds destiné à la dépollution.

Contribution de Jean-Luc NGUYEN, Foncier Conseil
4 mars 2003

2/3

Mesures générales concernant à la fois industriels et aménageurs/promoteurs

• **Créer un système de crédit impôt-dépollution à l'instar du crédit impôt recherche.**

Les dépenses de dépollution, comme les actions de recherche, sont des actions d'intérêt général qui pourraient être financées (partiellement) par la collectivité, l'exploitant ayant pour le surplus restant à sa charge, le retour sur investissement par le maintien, voire la valorisation de son patrimoine foncier.

Pour ces raisons, on pourrait imaginer un dispositif de crédit d'impôt équivalent à celui mis en place pour les entreprises engageant des dépenses de recherche.

Rappel du fonctionnement du Crédit Impôt Recherche (CIR) :

Les entreprises industrielles, commerciales et agricoles peuvent, si elles sont soumises au régime du bénéfice réel et sur option irrévocable, bénéficier d'un crédit d'impôt calculé sur leurs dépenses de recherche (y compris amortissements des matériels qui sont affectés à la recherche et rémunérations des personnels, frais de fonctionnement calculés forfaitairement etc...).

Le montant du crédit d'impôt est, pour la première année d'entrée dans le régime, égal à 50% du montant de cette catégorie de dépenses. Pour les années qui suivent, le CIR est égal à 50% de la variation en plus de ces dépenses par rapport à l'année précédente.

Le crédit d'impôt est plafonné à 6 100 000 euros.

En cas de variation négative, le « crédit négatif » vient en diminution des crédits d'impôt suivants.

Utilisation du CIR : le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a accru ses dépenses de recherche. L'excédent éventuel est une créance sur l'Etat, non imposable, utilisable pour le paiement de l'impôt dû sur les 3 années qui suivent celle au titre de laquelle elle est constatée. La fraction excédentaire à l'expiration de cette période est remboursée.

Contrôle du CIR : les agents de l'administration fiscale contrôlent le CIR avec l'appui des agents du Ministère de la Recherche et de la Technologie, seuls habilités à donner une appréciation sur le caractère de recherche, des dépenses qui font l'objet du CIR. Si l'on étendait ce régime aux dépenses de dépollution, on pourrait envisager le contrôle de la légitimité de ce crédit par la DGI, associée au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Contribution de Jean-Luc NGUYEN, Foncier Conseil
4 mars 2003

3/3

- Possibilité de **subventions pour la dépollution des terrains faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain**. Ces subventions pourraient, par exemple dans le cadre de la convention foncière du contrat de plan, prendre la forme de prêts à taux bonifiés attribués aux études et travaux de dépollution, sur des terrains devant redevenir urbanisables.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

1/6

Les questions soulevées par la dépollution des sols en matière de fiscalité doivent être examinées distinctement selon qu'on se place du point de vue de l'exploitant d'une activité polluante ou du point de vue de l'acquéreur d'un terrain sur lequel a été exercée l'activité polluante.

SITUATION DE L'EXPLOITANT***L'exploitant est propriétaire du terrain*****Amortissement ou provision ?**

Il arrive que les règles fiscales et comptables ne soient pas les mêmes. En pareil cas, l'entreprise passe les écritures comptables de ses opérations en appliquant strictement les règles du Plan Comptable Général et, pour se conformer au droit fiscal, elle opère les rectifications nécessaires sur les liasses fiscales servant à la détermination du résultat imposable, différent donc du résultat comptable.

En ce qui concerne le régime des terrains, les règles fiscales et comptables s'harmonisent. C'est ainsi que comptablement et fiscalement, un terrain figurant à l'actif d'un bilan n'est jamais amortissable (à l'exception des carrières, sablières et tourbières qui sont amortissables pour leurs gisements mais non pour leurs tréfonds).

La raison en est que les terrains sont considérés comme ne pouvant pas se déprécier de manière irréversible. Or, l'objet de l'amortissement est de constater une dépréciation d'une immobilisation (inscrite à l'actif), **effectivement** soumise à dépréciation par l'usage et le temps. Tel est le cas d'un matériel de fabrication ou d'une construction. Il en résulte que l'exploitant d'une activité polluante qui serait propriétaire du terrain sur lequel est exercée cette activité ne pourrait en tout état de cause comptabiliser des amortissements pour prendre en compte la dépréciation induite par la pollution.

A défaut de pouvoir les amortir, de telles dépenses peuvent-elles faire l'objet de provisions et selon quelles modalités.

La provision se définit comme la possibilité d'anticiper une charge ou une perte. Il s'agit donc des sommes déduites des résultats en prévision d'une perte ou d'une charge prévisible à plus ou moins long terme et que des événements en cours rendent probables. Il existe deux sortes de provisions, les provisions pour dépréciation et les provisions pour risques et charges.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

2/6

S'agissant des éléments d'actif, la provision pour dépréciation ne peut quasiment porter que sur des éléments d'actif non amortissables. Tel est le cas des terrains. Toutefois, les indications données par la documentation fiscale sur la possibilité de constituer des provisions sur des terrains font appel à des circonstances de fait qui ne donnent guère de sécurité juridique. Par exemple, il est loisible de constituer une provision sur terrains lorsque la dépréciation du bien immobilisé est effective. A cet égard, n'est pas considérée comme une dépréciation effective, la transformation de terres de culture en terrains industriels.

Néanmoins, la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a admis la constitution de provisions pour la remise en état d'un site à usage de décharge industrielle **sous réserve que celles ci aient été constituées avec une précision suffisante.** (CAA BORDEAUX 28-12-95 N° 94-1436. A rapprocher de l'Arrêt du Conseil d'Etat du 20-02-91 N°81904).

Il semblerait donc, au regard de la jurisprudence, qu'il soit possible de constituer des provisions sur les terrains pollués qui subissent « de facto » une dépréciation. Cela étant, la comptabilisation de provisions obéit à des règles strictes, succinctement décrites ci-après.

Une provision ne peut être constituée que si quatre conditions cumulatives sont remplies : la charge qu'elle couvre doit être déductible. Elle doit être probable et non simplement éventuelle. Elle doit être nettement précisée. Elle doit résulter d'événements en cours. Au cas particulier, le respect de ces conditions peut poser des difficultés.

En effet, la provision doit être évaluée avec une approximation suffisante et le risque doit être probable. Le respect de cette condition suppose une estimation fondée sur une expertise, un calcul de coûts assez précis et des études sur la probabilité du risque. Ces expertises et études entraînent pour l'exploitant des coûts non négligeables. En outre, il faut souligner que c'est à la clôture de chaque exercice qu'il y a lieu de justifier le maintien d'une provision ou sa dotation supplémentaire.

Dans ces conditions, même s'il est possible de constituer des provisions sur un terrain en vue de faire face aux frais de dépollution, il n'est pas certain que cette faculté aura un caractère réellement incitatif, compte-tenu des coûts engendrés pour justifier la provision de manière satisfaisante.

L'exploitant n'est pas propriétaire du terrain

La question de l'amortissement ne se pose pas. La possibilité de constituer des provisions pour dépréciation d'éléments d'actif non amortissables n'est pas ouverte non plus puisque le terrain n'est pas inscrit à l'actif du bilan de l'exploitant. Dans ces conditions, il apparaît que les frais de dépollution entrent dans les charges ordinaires de l'exercice auquel ils se rattachent.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

3/6

Peut-on envisager des mesures plus attractives ?***Examen des propositions antérieures***

Les travaux menés antérieurement par l'ORF évoquaient la possibilité d'exonérer les exploitants d'industries polluantes de la TGAP (Taxe Générale sur les Activités Polluantes), au motif que ladite taxe dissuaderait les chefs d'entreprises d'engager des dépenses pour la remise en état des sites, ceux-ci estimant qu'au travers de la TGAP, ils avaient apporté leur contribution à ces charges. La suppression pure et simple de la TGAP est une proposition qui ne semble pas pouvoir être reprise, en raison des derniers événements qui grèvent lourdement l'environnement. En revanche, l'élargissement du champ des exonérations et exclusions est d'ores et déjà acté dans la Loi de Finances pour 2003 puisque les nouvelles dispositions prévoient que les installations d'élimination des déchets exclusivement dédiées à l'amiante-ciment sont exclues de la taxe. Les réceptions de matériaux et déchets inertes sont exonérées de cette taxe dans la limite de 20% de leur quantité annuelle totale.

Par ailleurs, le rapport PALLARUELO de la CCIP (9-11-2000) faisait grief à la TGAP de financer des charges autres que celles liées à l'environnement. Il s'agissait notamment du financement de la loi sur les 35 heures.

La TGAP qui a remplacé les cinq taxes antérieurement perçues au profit de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), était initialement affectée au Budget Général de l'Etat. A partir de décembre 1999, cette taxe a été affectée au budget de la Sécurité Sociale. Le bien fondé de cette affectation pourrait, en effet, être remis en question auprès du Parlement.

Propositions :**Créer un système de crédit impôt-dépollution à l'instar du crédit impôt recherche.**

L'environnement est un enjeu majeur, intéressant l'ensemble de la collectivité que ce soit d'un point de vue sanitaire ou environnemental. C'est une action qui porte sur le long terme et qui intéresse les générations à venir. Les dépenses de dépollution, comme les actions de recherche, sont des actions d'intérêt général qui pourraient être financées (partiellement) par la collectivité. L'exploitant ayant, pour le surplus restant à sa charge, le retour sur investissement par le maintien, voire la valorisation de son patrimoine foncier.

Pour ces raisons, on pourrait imaginer un dispositif de crédit d'impôt équivalent à celui mis en place pour les entreprises engageant des dépenses de recherche.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

4/6

On peut relever sur ce point qu'un système de crédit impôt, lié à l'environnement, existe déjà en matière d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables qui acquièrent des véhicules non polluants.

Rappel du fonctionnement du Crédit Impôt Recherche (CIR)

Les entreprises industrielles, commerciales et agricoles peuvent, si elles sont soumises au régime du bénéfice réel et sur option irrévocable, bénéficier d'un crédit d'impôt calculé sur leurs dépenses de recherche (y compris amortissements des matériels qui sont affectés à la recherche et rémunérations des personnels, frais de fonctionnement calculés forfaitairement etc...).

Le montant du crédit d'impôt est, pour la première année d'entrée dans le régime, égal à 50% du montant de cette catégorie de dépenses. Pour les années qui suivent, le CIR est égal à 50% de la variation en plus de ces dépenses par rapport à l'année précédente.

Le crédit d'impôt est plafonné à 6 100 000 euros.

En cas de variation négative, le « crédit négatif » vient en diminution des crédits d'impôt suivants.

Utilisation du CIR

Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû au titre de l'année au cours de laquelle l'entreprise a accru ses dépenses de recherche. L'excédent éventuel est une créance sur l'Etat, non imposable, utilisable pour le paiement de l'impôt dû sur les 3 années qui suivent celle au titre de laquelle elle est constatée. La fraction excédentaire à l'expiration de cette période est remboursée.

Contrôle du CIR

Les agents de l'administration fiscale contrôlent le CIR avec l'appui des agents du Ministère de la Recherche et de la Technologie, seuls habilités à donner une appréciation sur le caractère de recherche, des dépenses qui font l'objet du CIR. Si l'on étendait ce régime aux dépenses de dépollution, on pourrait envisager le contrôle de la légitimité de ce crédit par la DGI, associée au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

5/6

Elargir le dispositif d'amortissement exceptionnel sur les acquisitions d'immobilisations dont l'objet serait de réduire les effets polluants d'une exploitation.

Il existe actuellement des dispositions particulières, permettant d'amortir sur une durée très courte, en principe une seule année, les investissements destinés à économiser l'énergie ou réalisés en faveur de l'environnement. Tel est le cas, notamment, des matériels destinés à lutter contre le bruit ou des immeubles conçus pour l'épuration des eaux industrielles. Ce régime favorable pourrait être élargi à d'autres dépenses, dont l'objet serait de réduire les effets polluants d'une exploitation, étant observé qu'il ne pourrait être examiné favorablement par le Législateur que s'il ne présente pas de double emploi avec les dépenses éligibles au crédit d'impôt.

SITUATION DE L'ACQUEREUR

Les frais de dépollution entrent dans le coût de revient des opérations mais qu'en est-il des frais financiers ?

Sous réserve des questions liées à la responsabilité et de l'application du principe : pollueur/payeur, il doit être envisagé l'hypothèse où l'acquéreur du terrain doit supporter les frais de dépollution. Tel peut être le cas des sites dits orphelins. Dans ce cas, est-il possible d'imaginer un régime fiscal qui allège la charge de l'aménageur et/ou du promoteur ?

En principe ces charges de dépollution entrent dans le coût de revient de l'opération. Elles diminuent donc d'autant le profit réalisé à la sortie de l'opération et, partant, l'impôt correspondant à ce profit.

En revanche les frais financiers afférents à une opération d'aménagement construction ne peuvent être incorporés fiscalement aux stocks. Ils doivent être déduits des résultats au fur et à mesure des exercices auxquels, ils se rattachent.

Cette règle fiscale, qui diffère des règles comptables, a pour conséquence, en période déficitaire, d'augmenter le déficit. Or, un déficit est reportable jusqu'au 5^{ème} exercice qui suit celui où il apparaît.

En pareil cas, si l'opération est longue à réaliser, les déficits se prescrivent et ne peuvent plus être imputés. Fiscalement la charge liée à l'emprunt n'aura donc jamais été répercutée sur le calcul du résultat imposable.

Propositions

1) Autoriser les acquéreurs de terrains pollués à incorporer les frais financiers dans leurs stocks permettrait de répercuter ceux-ci dans le calcul de la marge imposable à la sortie de l'opération.

Contribution de Thérèse-Marie POREYE, DREIF

24 janvier 2003

6/6

A cet égard, il est rappelé qu'une telle disposition existe déjà pour les opérations de construction d'immeubles affectés pour les $\frac{3}{4}$ au moins à l'habitation, l'objet de cette dérogation au régime général étant de favoriser la construction d'immeubles d'habitation.

2) La mise en place d'un crédit d'impôt, sur le modèle décrit précédemment, qui viendrait diminuer la charge fiscale à la sortie de l'opération en faveur de l'acquéreur peut également être envisagée.

Contribution de Francis BONNEFOY, AFTRP

Janvier 2003

1/2

De nombreux sites industriels sont situés dans les agglomérations urbaines. Leur reconversion est considérée comme un enjeu majeur pour l'avenir et pour l'équilibre de certaines parties de l'agglomération.

C'est en particulier en recyclant ces « territoires d'occasion » que l'on parviendra à freiner la consommation des espaces péri-urbains et l'étalement de la ville.

La politique nationale sur la réhabilitation des sites et sols pollués a été lancée en France en 1993, en s'appuyant sur le cadre fourni par la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées. Fondée sur l'application du principe « pollueur-payeur », la réglementation en matière de dépollution des sols donne, à juste titre, la priorité à la protection de la santé publique et à l'environnement.

Le cadre juridique initial montre aujourd'hui ses limites face à une problématique de plus en plus complexe, alors que le nombre de sites identifiés et à reconvertir est en augmentation significative.

Dans ce contexte, les opérations de dépollution conduisent souvent à remettre sur le marché des terrains dont la dépollution a été coûteuse ou grevée de servitudes ou de restrictions d'usage. Les projets de reconversion urbaine sur de tels sites représentent des opérations difficiles à réaliser et à équilibrer financièrement.

Il en résulte que la reconquête urbaine ou paysagère des friches industrielles est une entreprise de longue haleine et coûteuse pour les collectivités territoriales.

Les projets de reconversion présentent, la plupart du temps pour l'aménageur, des bilans d'opérations difficiles à équilibrer.

Pour réinjecter dans le circuit urbain ces territoires difficiles, il s'agit de mettre en place une ingénierie, notamment en matière de financement, portage foncier, dépollution... nécessitant des montages complexes et engageant une multiplicité de partenaires.

Lors de sa première réunion, le sous-groupe en charge de cette problématique s'est essentiellement attaché à réfléchir aux mesures d'ordre fiscal qui pourraient être proposées dans le but d'inciter à la valorisation des friches industrielles.

Ces propositions concernent à la fois les détenteurs de friches industrielles (propriétaires ou exploitants) et les acquéreurs de ces immeubles dans la perspectives de leur valorisation.

Contribution de Francis BONNEFOY, AFTRP

Janvier 2003

2/2

1 – Mesures fiscales incitatives en direction du propriétaire ou de l'exploitant

- *Créer un impôt sur les friches industrielles*
De la même manière qu'il existe une taxe sur les logements vacants, il pourrait être envisagé la création d'une taxe à la charge des propriétaires de friches industrielles
Le produit de cette taxe pourrait servir à alimenter un fonds destiner à la dépollution des friches industrielles.
- *Instaurer un crédit d'impôt « recherche »*
Ce crédit d'impôt recherche sur la pollution ne pourrait être accordé qu'à l'exploitant. Il s'appliquerait sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés.
Son taux pourrait être fixé à 50% des dépenses affectées à la recherche.
- *Affecter le produit de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (T.G.A.P.) à la dépollution exclusivement*
Actuellement le produit de la TGAP tombe dans le budget général.
Il pourrait être envisager de l'affecter à un fonds de dépollution.

2 – Mesures fiscales incitatives en direction de l'acquéreur (aménageur, promoteur)

- *Instaurer un crédit d'impôt « dépollution »*
Ce crédit d'impôt serait accordé à concurrence de 50% du coût de la dépollution.
Dans l'hypothèse où le dépollueur ne serait pas imposable, le crédit d'impôt serait transformé en créance remboursable.
- *Accorder la possibilité d'intégrer au stock les frais financiers afférents à des terrains pollués*
En matière fiscale, les frais financiers ne peuvent être intégrés dans la stock. Il s'agirait donc d'introduire une exception à la règle pour les terrains pollués.

3 – Autres points abordés au cours de la réunion

- *Prêts à taux zéro ou à taux bonifié*
Ces prêts seraient consacrés au financement de la dépollution
- *Normalisation des règles de dépollution*
En matière de dépollution on se réfère souvent dans les contrats à des normes « hollandaises ou allemandes ».

Le groupe pense qu'il serait bon de définir des normes précises applicables en France.

Contribution de Patrick VIGNEY, CSPC IDF

10 janvier 2003

1/3

La pollution des sols a été au centre de l'échange de vues. Il existe peut-être d'autres points à explorer. Lors de la réunion du 17 décembre 2002, un membre du groupe de travail avait évoqué les fondations ?

Les acteurs :

- Le propriétaire,
- L'exploitant,
- L'acquéreur (aménageur, promoteur, le propriétaire final, voire l'utilisateur),
- L'Administration.

Le cadre juridique :

- Législation sur les installations classées : principe du pollueur/payeur avec obligation de remise en état des lieux au moment de la cessation d'activité.
- Hors le champ d'application des installations classées, notamment lorsque le pollueur n'est pas clairement identifié, nous sommes dans la sphère contractuelle, accord vendeur/acquéreur.

Question de fond : Le coût de la dépollution qui dépend de trois variables principales :

- La nature de la pollution, simple, complexe,
- L'étendue de la pollution,
- L'affectation ultérieure du terrain (logements, bureaux, activités, complexes éducatifs...)

Le coût élevé d'une dépollution :

- Peut donner aux terrains une valeur économique nulle ou négative.
- Peut engendrer une charge financière insupportable pour l'exploitant ou le propriétaire,

Au niveau comptable, néanmoins, affecter une valeur négative ou amortir un terrain n'est pas possible.

Les situations ci-dessus conduisent bien souvent les propriétaires et exploitants à ne pas « bouger » et à geler les transactions. Certaines friches deviennent en conséquence de véritables biens de mainmorte (exemple des briqueteries).

Le groupe de travail pourrait faire quelques interviews de grands propriétaires ou exploitants confrontés à ces problèmes.

Contribution de Patrick VIGNEY, CSPC IDF

10 janvier 2003

2/3

Comment inciter les propriétaires à vendre ces terrains ?

1. En aidant techniquement et financièrement l'exploitant (ou le propriétaire exploitant) à dépolluer ;
2. En aidant financièrement l'aménageur ou le promoteur qui prendrait à sa charge le « risque dépollution ».

La pollution étant par définition et dans les faits un vice caché, il est impératif que l'exploitant ou le nouveau propriétaire puisse bénéficier de ces aides jusqu'à complète dépollution (en fonction des normes en vigueur et de l'état des connaissances scientifiques).

Quelques difficultés :

- Cantonner l'affectation d'un terrain en fonction du niveau de dépollution → restriction du droit de propriété ou du droit d'usage et donc une perte de valeur ; quid de la protection de l'aménageur ou du promoteur vis-à-vis de leurs ayants droits ; incidence des documents d'urbanisme qui autoriseraient un jour une affectation et postérieurement une nouvelle affectation ?
- Acquérir un terrain « dépollué » présente encore des risques : pollutions résiduelles, pollutions périphériques (mitoyens, avoisinants). L'aménageur, le promoteur peut-il indéfiniment être responsable vis-à-vis du consommateur final ... ?

Mesures susceptibles d'être proposées

1. Incitations fiscales
 - Autorisation de provisionner les coûts de dépollution,
 - Crédits d'impôts de type « crédits d'impôts recherche » ;
2. Incitations financières
 - Prêts à taux zéro, prêts à taux bonifiés...
3. Mesures coercitives
 - Réquisition des terrains abandonnés,
 - Injonction de faire...même s'il faut être réaliste sur la portée d'une telle mesure : en Allemagne, il existe une taxe sur la rétention de terrains qui ne fonctionne pas.

Contribution de Patrick VIGNEY, CSPC IDF

10 janvier 2003

3/3

Accompagnement réglementaire

Les sujets de dépollution se heurtent aujourd'hui à deux types d'obstacles :

- L'absence de normes précises, qui ouvre la voie à des interprétations ;
- L'administration a deux rôles : conseiller et fixer les règles. Il arrive que l'avis sollicité en amont auprès d'un service de l'Etat soit in fine contredit par un autre représentant de l'Etat. Une réforme de l'organisation administrative avec l'uniformisation des avis serait bienvenue...

Fiscalité des terrains à bâtir

Maître ZAMOUR - Avocat
Maître PÔNE – Notaire
Madame CHAROUSSET - IAURIF
Monsieur LANDART – AORIF
Monsieur VIGNEY – FNPC idF
Monsieur VERON – Financière Rive Gauche

Avertissement au lecteur

Nous joignons ici les notes de travail ou synthèses intermédiaires. Les sortir de leur contexte n'aurait pas de sens, mais le choix de les faire figurer vise la transparence de la réflexion.

Contribution de Maître ZAMOUR, Avocat
3 avril 2003

1/2

I – LES SOCIÉTÉS EN ACTIVITÉ

En Ile-de-France, nous rencontrons de plus en plus de sociétés propriétaires de terrains industriels qui sont tout à fait prêtes à vendre leur terrain, et à s'installer ailleurs.

La difficulté est, bien entendu, que très souvent les terrains concernés figurent à l'actif pour une valeur comptable minime, et que la plus-value dégagée sera très importante.

Il y a quelques années, jusqu'en 1997, les conséquences d'une telle opération étaient atténuées par l'existence du régime des plus-values à long terme.

La société concernée payait un taux réduit d'impôt sur les sociétés (19 %) sous condition d'affecter la plus-value à un compte de réserves ; autrement dit, la société bénéficiait du taux réduit si elle ne distribuait pas le produit de la vente.

Ce régime n'existe, depuis le 1^{er} janvier 1997, que pour les titres de participation.

Aujourd'hui, la plus-value sur la vente d'un bien immobilier est imposable au taux normal (33,33 %).

Il semble absolument nécessaire de trouver les modalités pour réduire la taxation de ces plus-values, d'autant que l'entreprise a des besoins financiers pour se réinstaller.

Les propositions suivantes peuvent être faites :

- soit bénéficier d'une exonération totale en proportion de la quote-part du prix de vente affectée à l'acquisition reconstruction d'un nouvel établissement.

Ce système existe à ma connaissance en Allemagne.

- soit bénéficier d'un système de report d'imposition comme, par exemple, en Espagne.

Par exemple, la plus-value n'est réintégrée au résultat que sur la durée d'amortissement du bien acquis exempté.

Contribution de Maître ZAMOUR, Avocat
3 avril 2003

2/2

II – LES SOCIETES QUI CESSENT LEUR ACTIVITE
--

Nous avons identifié cet obstacle qui est très courant en centre ville : ateliers, locaux d'activités, garage, etc...

Si les associés décident de cesser l'activité de la société, et souhaitent récupérer à titre personnel le produit de la vente, la vente et la dissolution ou la distribution génèrent une fiscalité totale supérieure à 65 %.

Une proposition pour alléger cette fiscalité pourrait consister à prévoir une taxation forfaitaire, tant de la plus-value réalisée par la société, que de distributions résultant de la liquidation par les sociétés qui cessent leurs activités à compter d'une date X jusqu'à la date Y, et qui ont cédé en terrain à bâtir le bien dans lequel elles exerçaient cette activité.

Il existait pour la plus-value de liquidation une taxe forfaitaire de 15 % (Article 239 bis B), dont copie jointe.

Contribution de Maître ZAMOUR, Avocat
14 février 2003

1/2

Nous avons identifié les obstacles suivants :

1/ FISCALITE DE LA VENTE DES TERRAINS SITUES DANS DES SOCIETES SOUMISES A L'IMPOT SUR LES SOCIETES :

Le mode de calcul, la plus-value, le taux d'imposition de celle-ci, et la fiscalité de la distribution qui en résulte conduisent à une taxation de l'ordre de 60 à 70 % de la plus-value comptable réalisée.

Rappelons que cette plus-value comptable est calculée à partir du prix d'acquisition du bien par la société après amortissement.

Comme c'est souvent le cas, pour les immeubles ayant été acquis depuis de très nombreuses années, la valeur comptable est tout à fait minime, et la plus-value donc très importante, sans que cela réponde véritablement à une réalité économique.

Il convient de rechercher les modalités d'une taxation plus légère des ventes de terrains à bâtir par une société soumise à l'impôt sur les sociétés, et notamment lorsque cela répond à une cessation d'activités.

2/ DONATIONS

Le législateur encourage les mutations à titre gratuit en conférant des avantages fiscaux aux donations.

Nous observons une réticence certaine des bénéficiaires des donations de terrains à bâtir de vendre ceux-ci avant le délai de trois ans de la prescription.

En outre, si pour différentes raisons le prix figurant à la donation est nettement inférieur au prix de vente, ils n'accepteront pas de vendre, compte-tenu du mode de calcul de la plus-value, et de l'imposition de celle-ci à l'impôt sur le revenu.

Rappelons qu'il existe un texte qui prévoyait qu'en cas de vente d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'une donation depuis moins de cinq ans, la plus-value était calculée à partir du prix de revient, et de la date de détention du donateur.

Il nous semble souhaitable de revenir à un tel système.

Contribution de Maître ZAMOUR, Avocat

14 février 2003

2/2

3/ SUCCESSIONS

Pour les mêmes raisons que ci-dessus, dans l'hypothèse où le prix déclaré à la succession est inférieur au prix de vente du terrain à bâtir, la succession hésitera à vendre le bien.

Elle risque, en effet, un relancement des droits de succession, et une imposition de la plus-value.

Il conviendra, à cet égard, de mettre au point les modalités de régularisation de la déclaration de succession, la réglementation actuelle n'étant pas très précise.

4/ DUREE DE DETENTION

L'exonération au terme d'un délai de détention de 22 ans est par définition rarement applicable.

Pour assurer une meilleure fluidité des terrains à bâtir, peut-être serait-il judicieux de réduire le délai au-delà duquel la plus-value est exonérée.

5/ DIFFERENCE ENTRE PLUS-VALUE FINANCIERE ET PLUS-VALUE IMMOBILIERE

Les plus-values immobilières étant imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu, les taux d'imposition sont prohibitifs.

CODE GENERAL DES IMPÔTS **(Extraits)**

Art. 150 I. – Lorsqu'un bien est cédé contre une rente viagère, le prix de cession retenu pour ce bien est la valeur en capital de la rente, à l'exclusion des intérêts.

Lorsque le bien cédé provient d'une donation entre vifs remontant à moins de cinq ans, la plus-value est calculée à partir de la date et de la valeur de l'acquisition par le donateur. Cette disposition cesse de s'appliquer aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 1992.

Extrait de l'article **239 bis B**. Plus-values de liquidation distribuées par certaines sociétés.

I – Les sociétés françaises visées à l'article 108 qui seront dissoutes avant une date fixée par décret pourront répartir entre leurs membres en sus du remboursement de leurs apports, moyennant le paiement d'une taxe forfaitaire de 15 %, des sommes ou valeurs au plus égales au montant net – après déduction de l'impôt sur les sociétés – des plus-values qui auront été soumises à cet impôt, dans les conditions prévues au III ainsi que tout ou partie des réserves figurant au bilan de la société à la date de sa dissolution.

La taxe forfaitaire tient lieu de la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* ainsi que de l'impôt sur le revenu à la charge du bénéficiaire de ces répartitions [...]

II – L'application des dispositions du I est réservée aux sociétés qui auront obtenu à cette fin, préalablement à leur dissolution, un agrément du ministre de l'économie et des finances délivré après avis du comité des investissements à caractère économique et social [...]

Concertation citoyenne et recours contentieux

Madame BITTLER BARREIRO - IAURIF
Monsieur CAEN – Meunier Développement
Madame CHAROUSSET – IAURIF
Monsieur JUHASZ - EFIDIS
Maître PÔNE – Notaire
Monsieur VIGNEY – FNPC idF

Avertissement au lecteur

Nous joignons ici les notes de travail ou synthèses intermédiaires. Les sortir de leur contexte n'aurait pas de sens, mais le choix de les faire figurer vise la transparence de la réflexion.

Contribution de Maître PÔNE, Chambre Parisienne des Notaires
15 mai 2003

1/2

DELAIS DE RECOURS – PERMIS DE CONSTRUIRE

1 – PHASE DE VERIFICATION DE L'ABSENCE DE RECOURS, DEFERE OU RETRAIT	DELAIS	OBSERVATIONS
Délivrance du permis (régime décentralisé)	N	
Transmission au Préfet (dossier complet)	N1 (réception par préfecture)	
Affichage : <ul style="list-style-type: none"> • En mairie • Sur terrain 	N2 = + tardif des deux affichages	
Délai d'instruction d'un déferé ou recours administratif préfectoral (3)	N3 = N1 + 2 mois (1)	
Délai d'introduction recours des tiers gracieux ou contentieux	N4 = N2 + 2 mois (1)	
Notification R 600-1 du recours gracieux ou contentieux	N5 = N4 (ou N3) + 15 jours	
Vérification de l'absence de recours	N6 = N5 + 5 *jours minimum	* délai d'acheminement postal L'assurance d'absence de recours n'est pas totale : une demande d'aide juridictionnelle formée dans le délai de recours suspend ce dernier, alors même qu'elle n'a pas à être notifiée au titre de R 600-1. Le délai court à nouveau à compter de la réponse du bureau d'aide juridictionnelle.
Délai de notification de retrait	N7 = N + 4 mois	Réception du retrait dans ce délai (solution antérieure à l'arrêt Ternon qui devrait perdurer) (2) Délai de quantième à quantième (ex : PC du 02/01, le retrait doit être reçu le 02/05) (2) Sauf PC obtenu par fraude : pas de délai
Caractère définitif du permis <ul style="list-style-type: none"> • Recours des tiers • Retrait 	90 jours minimum 122 jours minimum Prévoir dans les promesses de vente : 125 jours	A compter de la notification (8 jours pour l'affichage inclus) A compter de la date du permis A compter de la date du permis

Contribution de Maître PÔNE, Chambre Parisienne des Notaires
15 mai 2003

2/2

2 – EXISTENCE DE RECOURS		
Recours gracieux <ul style="list-style-type: none"> • Décision de rejet du recours • Introduction du recours contentieux • Pas d'introduction de recours contentieux = permis définitif • Constatation de l'absence d'introduction d'un recours contentieux 	N8 = 2 mois après réception du recours N9 = 2 mois après réception du rejet de recours (1) N 10 = N4 + N8 + N9 N11 = N10 + 20 jours minimum (210 jours)	Si le recours gracieux n'a pas été notifié (R 600-1) le recours contentieux est irrecevable

- (1) Délai franc : lendemain du quantième de l'événement (ex : notification du rejet du recours gracieux le 02/01/03, le recours peut être enregistré le 03/03/03). Si le dernier jour du délai est un samedi, dimanche ou jour férié ou chômé, délai reporté jusqu'au soir du premier jour ouvrable suivant.
- (2) En ce sens, PH. BENOIT-CATTIN Le retrait des autorisations d'urbanisme, Rep. Déf. 17/02 art 37587 – Voir CHAPUS, Droit Administratif général, 12^e éd., T1, n° 1342, p. 1068.
- (3) Si transmission par le maire d'un dossier incomplet, le Préfet a deux mois pour demander la transmission du complet dossier. Le délai ne commence à courir qu'à la transmission des pièces demandées (ou du refus exprès ou implicite de les transmettre). Une demande de pièces complémentaires et un recours gracieux du Préfet peuvent s'enchaîner (CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 7^e éd., N° 738).

Contribution de Sandrine BITTLER-BARREIRO, IAURIF

Avril 2003

1/3

Les rappels...

La concertation

L'obligation de concertation préalable était jusqu'alors cantonnée par la loi du 18 juillet 1985 à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future, la création d'une ZAC, **aux actions et aux opérations modifiant de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune, dont la liste est définie à l'article R. 300-1** du code de l'urbanisme. L'article 4 de la loi d'orientation pour la ville, explicité par la circulaire du 31 juillet 1991, a ajouté les actions ou opérations menées dans certains quartiers.

La loi SRU ne réglemente pas davantage la concertation mais étend son domaine d'application, à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme).

La délibération prescrivant l'élaboration et la révision détermine les modalités de la concertation et fixe les objectifs poursuivis. Cette délibération est notifiée à l'Etat et aux personnes publiques associées et fait l'objet de mesures de publicité.

La responsabilité de la concertation incombe à la commune ou à la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération d'aménagement.

Si la concertation est organisée par une personne publique autre que la commune, les modalités sont fixées en accord avec la commune.

La concertation doit avoir lieu pendant toute la durée d'élaboration du projet, c'est à dire des réflexions préalables à l'arrêt du projet.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat : "la concertation doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les marchés de maîtrise d'œuvre de travaux, les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet ».

Le juge a estimé que la concertation pouvait prendre la forme de réunions publiques, d'exposition de plans et maquettes, d'affichages, de la tenue d'un registre à la disposition du public, etc. Il exige toutefois une certaine proportionnalité entre les modalités de la concertation et l'importance des projets soumis à concertation.

Le TA de Versailles a jugé que le Conseil Municipal devait se conformer aux modalités définies dans la délibération et les appliquer dans leur intégralité. Le Conseil d'Etat a quant à lui jugé que certaines procédures figurant dans la délibération n'étaient pas indispensables dès lors que l'objectif poursuivi avait été atteint dans le cadre des modalités d'ores et déjà mises en œuvre.

Contribution de Sandrine BITTLER-BARREIRO, IAURIF

Avril 2003

2/3

A l'issue de la phase de concertation, le conseil municipal en dresse le bilan. Cette délibération peut être celle qui arrête le projet.

La commune ou le maître d'ouvrage ne sont pas liés par les résultats de la concertation.

Ils peuvent apporter des modifications au projet présenté lors de la concertation, mais elles ne doivent affecter ni la nature, ni les options essentielles de l'opération d'aménagement.

Il n'est pas possible, de par la loi, d'établir une liste exhaustive des personnes intéressées à la concertation.

La concertation est obligatoire et doit être suffisante sous peine d'annulation ou d'illégalité des projets envisagés.

Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices entachant la délibération organisant la concertation. En revanche, elles sont illégales en cas de défaut de concertation.

LE RECOURS CONTRE LE PERMIS DE CONSTRUIRE

Avant l'engagement d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, le requérant peut tenter de mettre en échec la délivrance du permis de construire en formant un recours administratif gracieux et/ou hiérarchique.

Les recours administratifs doivent être déposés dans les mêmes délais qu'un recours contentieux direct et doivent être notifiés au bénéficiaire du permis.

La réalisation de ces conditions de conserver le délai du recours contentieux, qui doit alors intervenir dans les 2 mois du recours administratif.

En l'absence de recours administratif, le délai du recours contentieux court à l'égard des tiers à compter de la plus tardive des deux dates suivantes :

- a) le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain du permis de construire ;
- b) le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage en mairie.

Si les règles d'affichage n'ont pas été correctement observées, le délai du recours ne commence pas à courir. Le recours peut alors être introduit à n'importe quel moment.

Pour être recevable, le recours doit avoir été notifié par le requérant au titulaire du permis de construire.

Contribution de Sandrine BITTLER-BARREIRO, IAURIF

Avril 2003

3/3

En matière d'intérêt pour agir, il faut distinguer les personnes physiques des personnes morales.

Le requérant, voisin immédiat même non contigu de l'opération, justifie d'un intérêt personnel et direct.

Pour les tiers plus éloignés, le juge apprécie leur intérêt en fonction de deux critères : la proximité et la spécialité. Il prend en compte la nature du projet incriminé et la configuration des lieux.

En tout état de cause, l'intérêt invoqué doit être de nature urbanistique. Le recours ne peut se fonder par exemple sur une question de concurrence.

En ce qui concerne les associations, l'agrément est sans influence sur la recevabilité de leur recours.

Le juge se réfère à l'aire géographique d'intervention de l'association et vérifie si la décision contestée porte atteinte aux intérêts défendus par l'association, tels que définis par son objet social.

Le juge vérifie de surcroît si l'association est bien représentée en justice conformément à ses statuts et si l'auteur de la requête a été régulièrement habilité.

Les liens entre concertation et recours

L'objet de la concertation est d'élaborer le projet avec la population en l'informant et la consultant à des étapes clés du processus de conception.

Si ce dispositif peut désamorcer certains conflits, il ne permet pas d'éviter tout risque contentieux.

Toutefois, il n'y a pas de lien direct entre la délivrance de l'autorisation d'occuper le sol et la concertation, sauf en cas de défaut ou d'insuffisance de cette dernière, puisque l'autorité compétente n'est pas tenu par les résultats de la concertation.

Contribution de Patrick VIGNEY, CSPC IDF

Mi-février 2003

1/1

Proposition de synthèse des réunions des 15 janvier et 6 février 2003

Réflexions du groupe :

1. Réglementer la phase de concertation, prestation souvent minorée avec des supports d'information peu lisibles,
2. Redéfinir l'intérêt pour agir et, notamment, circonscrire celui des associations,
3. Sanctionner les recours abusifs.

Les points 2. et 3. après discussions nous ont paru difficiles à définir réglementairement : concernant l'intérêt à agir, les associations pourront toujours adapter leur objet pour y répondre. Quant aux sanctions, elles ne viseront que le caractère abusif et resteront toujours soumises à l'appréciation du juge.

Nous avons donc concentré nos réflexions sur la phase de concertation.

Le principe serait de sécuriser le montage en amont et de réglementer la phase de concertation afin de pouvoir acter les prises de position et ne pas pouvoir y revenir au contentieux.

Cela pourrait se traduire dans la forme par la réunion d'une commission composée d'une liste de participants agréée et limitative (élus, associations, riverains) pour une présentation du projet avec des documents normés.

Les décisions seraient consignées après les débats et feraient l'objet d'un rapport exhaustif.

Le but étant de faire de la concertation un acte opposable.

Le permis de construire déposé et intégrant les décisions de la commission deviendrait définitif après son instruction réglementaire.

Cette procédure relativement lourde ne pourrait pas s'appliquer systématiquement, des critères en fonction de la nature de l'opération et de sa taille doivent être définis.

Contribution de Agnès CHAROUSSET, IAURIF

Janvier 2003

1/1

Compte-rendu de la réunion du 15 janvier 2003

1. Constat

La concertation n'est pas une garantie contre les recours.

Les personnes dont les demandes de modifications sont prises en compte peuvent tout de même intenter des actions contre les permis de construire, parfois pour des motifs très éloignés de l'intérêt général. Les motivations sont souvent intellectuellement abusives ; bien qu'il existe des pénalités pour les recours abusifs, ces derniers sont rarement reconnus par le juge.

Le groupe de travail reconnaît par ailleurs que la concertation est une prestation trop souvent minorée, avec des documents ou des supports d'information peu lisibles (plan, jargon...). Cette prestation a un coût.

Du point de vue de l'économie du projet et de la mobilisation du foncier, un recours génère un surcoût (portage) et peut plomber l'équilibre financier en amont du projet, voir geler le foncier.

L'idéal serait que l'expression du recours se fasse quand il peut être pris en compte dans la phase de montage du projet, d'où l'importance d'une concertation « réelle ».

2. Pistes de propositions à organiser

- Il faut améliorer la lisibilité des documents d'urbanisme, par exemple en réalisant une note de synthèse et de vulgarisation, sorte de guide de lecture. Le PADD n'a-t-il pas vocation à jouer ce rôle ?
- Il faut davantage réglementer la phase de concertation et pouvoir acter les prises de position et les décisions afin de ne pas pouvoir revenir dessus au contentieux... voire, faire de la concertation un acte opposable (avis très partagés),
- Il faut dissocier les moyens pouvant être invoqués à l'issue de la concertation, des moyens pouvant être invoqués lors d'un recours contre le permis de construire,
- Il faut redéfinir l'intérêt pour agir et, notamment, davantage circonscrire celui des associations, (*discussion*)
- Il faut davantage sanctionner les recours abusifs ou dont l'objet est dilatoire (*vérification des dispositions existantes*),
- Il faut allonger le délai de validité du permis de construire en cas de recours (*vérification des dispositions existantes*).

3. Pistes à explorer

Contribution de Agnès CHAROUSSET, IAURIF

Janvier 2003

1/1

Les exemples européens de concertation « réussie » et « banalisée » sont nombreux ; toutefois, l'exemple susceptible de nous permettre de tirer des enseignements dans le contexte français est celui de l'Espagne.