

Dévorante fiscalité

RÉFORME URBANISME FISCALITÉ TAXE D'AMÉNAGEMENT

Rémy Petiot,
Membre de l'association
« Urbanistes des Territoires »
crpetiot@club-internet.fr

Beaucoup ont renoncé à croire à la simplification d'un Code de l'urbanisme qui s'alourdit davantage chaque année. Le problème est d'autant plus grave que la fiscalité, et ses aléas électoraux, se substitue à l'urbanisme à proprement parler.

Les décennies se suivent et se ressemblent en matière d'urbanisme. Les réformes se succèdent, le volume du code de l'urbanisme progresse inexorablement. Comment rendre plus accessible la compréhension des outils, ne serait-ce que pour définir une surface ?

Quelles que soient les difficultés d'appréhension sur le terrain pour les particuliers, employés des collectivités, élus, il semble qu'elles ne puissent être dépassées. Le postulat d'intangibilité de certaines notions, par exemple celle de coefficient d'occupation des sols, est répété à l'envi jusqu'à persuader tous les ingénus de leur caractère indispensable.

A l'acte de construire est liée la fiscalité qui repose, notamment, sur des notions de surface. Cette même surface sert de base à un calcul de densité qui, elle-même, est traduite en coefficient d'occupation des sols dans les documents d'urbanisme. Chaque année, selon les vents électoraux et les variations saisonnières, les bases fiscales sont agrémentées de leurs exonérations, abattements, taxes additionnelles etc., et font la joie des spécialistes en la matière.

Le lien avec l'urbanisme transpose l'imbroglio fiscal et son incompréhension par le public dans un domaine où devrait être recherchée la meilleure forme urbaine par les préconisations des documents d'urbanisme et non pas des coefficients secs et réducteurs.

L'urbanisme par la fiscalité

Cette propension à gérer le développement urbain par la fiscalité a été singulièrement accentuée par la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010), notamment son article 28 relatif à la « taxe d'aménagement ». Cette loi de finances introduit une nouvelle notion de surface de base d'imposition ainsi qu'une notion de sous-densité, avec pas

moins de 46 articles nouveaux... dans le Code de l'urbanisme ! Le seul article rassurant pour les collectivités est l'article L331-19 : « les services de l'Etat chargés de l'urbanisme dans le département sont *seuls* compétents pour établir et liquider la taxe ». Ouf !

Mais il s'agit là d'une fausse quiétude pour les agents des collectivités, car les citoyens ne manqueront pas de les interroger lorsqu'ils auront le projet de construire. Il en sera de même lorsqu'il faudra expliquer les effets fiscaux de leurs projets qui n'atteindraient pas la densité inscrite sur certains territoires. La juste contribution des citoyens pour participer aux frais des collectivités, induits par leurs projets, et la recherche d'optimisation des densités urbaines, en certains lieux bien desservis, sont des objectifs louables et de saine gestion. Mais l'un ressort de la fiscalité, le second ressort de la planification urbaine. L'article 28 va en fait compliquer un peu plus le domaine de l'urbanisme qui est déjà difficile à faire partager entre les techniciens, les élus et les citoyens.

Les projets d'ordonnance et décret pour adapter les dispositions d'urbanisme à celles déjà définies par la loi de finances laisseront les urbanistes et notamment les agents des collectivités sur leur soif de simplicité. Aux notions déjà compliquées de « SHOB » et de « SHON », faussement intitulées « surfaces hors œuvre » au lieu de « surface de l'œuvre » puisqu'elles incluent la totalité de l'œuvre, succédera la notion tout aussi compliquée de « surface de plancher » dont l'esquisse de définition dans l'article 28 de la loi fiscale laisse présager autant de migraines pour les particuliers que de profits pour les professionnels de l'immobilier.

En effet, rien de tel qu'une notion bien compliquée pour réserver sa détermination et son usage aux professionnels de l'immobilier (architectes, notaires, géomètres, aménageurs, agents immobiliers, avocats). Cela permet également de mobiliser une foule de formateurs pour

les praticiens de l'Etat et des collectivités, de quelques contrôleurs s'il en reste. Peut-être même faudra-t-il former les élus, dont certains parlementaires qui ont voté ces textes. Même si ce n'est pas l'effet recherché, c'est ce à ce type de résultat qu'il faut s'attendre. Les notions de SHOB et SHON avaient généré une première longue circulaire, en 1977, qui ajoutait aux textes législatifs et réglementaires, ce qui n'est guère de bon aloi. Une seconde lui a succédé en 1990, avec de belles illustrations en 1995, mais toujours avec des interprétations et ajouts (hauteur minimale de 1,80 m par exemple) aux textes législatifs et réglementaires. Ces circulaires (50 pages environ) démontrent la difficulté de définition de surfaces rendues fictives par des critères physiques (locaux ouverts, fermés, enterrés, aménageables, etc.) et de destination ou d'affectation.

A ces difficultés se sont ajoutées les envies des parlementaires de favoriser par la fiscalité telle ou telle tendance conjoncturelle, qu'ils ont traduites dans ces mêmes notions de surfaces (fermeture de loggias, accessibilité, isolation, incorporation de matériaux en bois, etc.). Le résultat fiscal est sans doute audible, à défaut d'être certain, pour les services fiscaux. Il n'a aucun intérêt en matière d'urbanisme.

Ecueils prévisibles

La nouvelle « surface de plancher » est un peu différente, mais elle nécessitera au final un volume similaire de circulaires, même en essayant de ne pas interpréter ni ajouter aux nouveaux textes législatifs et réglementaires. De nouveaux critères devront être définis : la notion de « nu intérieur » des façades (et les pignons ?), notion « d'épaisseur des murs » avec isolation ? doublages ? revêtements ? notion « donnant sur l'extérieur » : cas du patio non couvert ? notion de « hauteur 1,80 m » sous panne ? sous solive ? sous tuile ? notion de « surface de plancher » considérée ou non selon sa destination, notion de « desservi par une partie commune », privative ou non ? notion de « parties communes intérieures » au bâti ? à la copropriété ?

Il aurait sans doute été préférable, pour être utile en urbanisme, de fixer une notion de densité sur une base plus simple que le concept fiscal, en prenant simplement la surface de tous les niveaux de planchers couverts mesurés sur le périmètre bâti. Pour ce qui concerne la densité en termes de capacité, une hauteur maximum et une emprise au sol maximum permettent largement d'approcher la capacité de construction sur un terrain, pas besoin de COS. Pour connaître la constructibilité réelle d'un terrain, il est nécessaire de considérer attentivement l'ensemble des règles et servitudes qui s'appliquent à ce terrain.

Le fait d'avoir préalablement défini la densité puis pénalisé la sous-densité par la fiscalité conduit malheu-

reusement à devoir considérer en urbanisme la même base de calcul de surface de plancher.

La loi de finances a aussi des conséquences sur les seuils d'assujettissement des projets de construction à déclaration ou autorisation d'urbanisme. La suppression de la SHOB a rendu nécessaire la définition de « l'emprise au sol » pour considérer les surfaces de planchers couverts mais non clos, mais aussi non couverts.

La définition, laissée jusqu'à présent aux soins des auteurs des documents d'urbanisme, est figée : « *L'emprise au sol au sens du présent chapitre est la projection verticale de la construction, tous débords et surplombs inclus* ». Du fait des doubles conditions ou critères cumulatifs, surface de plancher mesurée à l'intérieur de l'ouvrage et emprise au sol mesurée (et vérifiable) au périmètre des toitures, chenaux, gouttières et balcons compris, la maximisation des possibilités risque de conduire à supprimer tout débord de toiture, génoise, balcon en saillie, notamment aux confins du seuil déclaration préalable/permis de construire, et du seuil d'assujettissement à la signature de l'architecte.

Cette conséquence est regrettable au point de vue architectural par le risque d'effacer toute modénature, caractère vernaculaire, protection et animation des façades, confort des logements. Par contre les bungalows (ou HLL) installés dans des terrains aménagés ne sont pas soumis au double critère, ce qui permettra de passer de 35 m² à environ 38 m² et d'ajouter moult auvents, sans passer par la procédure de permis de construire.

Difficultés à venir

La réforme proposée en conséquence de la loi de finances ne lève guère d'ambiguïtés sur la définition de surface bâtie en matière d'urbanisme. La définition de surface taxable posera toujours autant de problèmes d'explications au public pour les instructeurs dans les collectivités. Les notions invérifiables et sans intérêt pour l'urbanisme subsistent (travaux internes sans modification d'ouvertures ni de destination).

La définition d'une emprise au sol liée aux seuils d'autorisations et de recours à l'architecte - avec la notion de « surface de plancher » - risque d'appauvrir le paysage. La difficulté de l'exercice provient du lien fiscalité-urbanisme et de la primauté de la définition fiscale, qui a précédé l'examen des conséquences en urbanisme et droit des sols. La notion de densité, fixée sur la base de cette surface fiscale, générera toujours des raccourcis illusoires et dangereux sur la constructibilité d'un terrain. Quant aux zones qui seront délimitées dans les PLU pour appliquer les sanctions pour sous-densité, il sera intéressant d'en connaître les effets et les risques, dès que des expériences auront été tentées. ■