

N° 440265

M. B...

8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mai 2021

Lecture du 28 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Romain VICTOR, rapporteur public

1.- Cette affaire vous conduira à préciser ce que sont des terrains « constructibles » pour les besoins de l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

2.- Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et qui se trouvent, pour ce motif, dans le champ de la taxe annuelle sur les logements vacants, le législateur a instauré une majoration obligatoire de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles, codifiée au A du II de l'article 1396 du code général des impôts.

Dans les autres communes, la majoration applicable aux terrains constructibles n'est pas encourue de plein droit : il revient en effet au conseil municipal de décider de majorer la valeur locative, pour le calcul de la part revenant à la commune, d'une valeur comprise entre 0 et 3 € par m², par une délibération obéissant aux règles fixées à l'article 1639 A *bis* du CGI, devant donc être prise avant le 1^{er} octobre de l'année N-1 pour être applicable en année N.

Cette majoration facultative, prévue au B du II de l'article 1396, ne peut être instituée que pour des terrains constructibles remplissant trois conditions :

- i) ils doivent être situés dans des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un document d'urbanisme approuvé conformément au code de l'urbanisme ;
- ii) les voiries publiques et les réseaux divers doivent être d'une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter sur ces terrains ;
- iii) les terrains ne doivent pas entrer dans l'un des cas d'exonération prévus en faveur, notamment, des établissements publics fonciers, des exploitants agricoles ou des propriétaires de terrains classés depuis moins d'un an dans une zone urbaine ou à urbaniser.

La majoration est assise sur la superficie des terrains constructibles réduite de 200 m², cette réduction s'appliquant à toutes les parcelles contiguës constructibles détenues par un même propriétaire, à moins que la commune ne fasse le choix de la supprimer.

La liste des terrains concernés est dressée par le maire qui la communique à l'administration fiscale avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède l'année d'imposition.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, le redevable peut prétendre à un dégrèvement de la majoration s'il justifie avoir obtenu, au 31 décembre de l'année d'imposition, un permis de construire, un permis d'aménager ou une autorisation de lotir, ou s'il a cédé le bien en cours d'année.

Les dispositions du II de l'article 1396 du CGI, qui sont issues de l'article 26 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, répondent à un double objectif dont témoignent les travaux parlementaires¹ :

i) mettre la fiscalité au service de la politique du logement et de l'aménagement urbain, en dissuadant la rétention par les propriétaires de terrains non bâtis situés en ville ;

ii) assurer l'équité fiscale entre propriétaires, pour tenir compte de ce que la valeur vénale de terrains constructibles est de toute évidence supérieure à celle de terrains appelés à demeurer vierges de construction.

3.- Par une délibération du 16 septembre 2016, régulièrement transmise au préfet de Haute-Garonne, le conseil municipal de Castanet-Tolosan, commune située à une dizaine de kilomètres au sud de Toulouse, a décidé d'instituer la majoration de la valeur locative des terrains constructibles en en fixant le montant à 3 € par m², tout en supprimant l'exonération des 200 premiers m². En exécution de cette délibération, le maire de Castanet-Tolosan a communiqué à l'administration fiscale les références des propriétés concernées, au nombre desquelles des parcelles non bâties situées 9, avenue du docteur Louis Delherm, appartenant à M. Cédric B.... C'est ainsi que l'intéressé a été assujéti à la taxe foncière sur les propriétés non bâties au titre de l'année 2017 à raison de quatre parcelles cadastrées section CH n^{os} 182, 183, 190 et 191, sur une base majorée.

M. B... a réclamé en faisant valoir que les parcelles n^{os} 182 et 190 n'étaient pas constructibles dès lors que, jouxtant le cimetière communal, elles étaient entièrement incluses dans la bande de 20 mètres à l'intérieur de laquelle aucune construction nouvelle ne pouvait être implantée en vertu de l'article UC6 du PLU et que les parcelles n^{os} 183 et 191, bien qu'elles fussent situées en zone « U », étaient enclavées et, pour ce motif, inconstructibles.

Après rejet de sa réclamation, M. B... a porté le litige devant le tribunal administratif de Toulouse. Par jugement du 17 mars 2020, le magistrat désigné par le président de cette juridiction a accordé à l'intéressé la décharge de la majoration appliquée aux parcelles jouxtant le cimetière, mais a rejeté la demande portant sur les parcelles enclavées.

Sur ce second point, le magistrat désigné a considéré que si les parcelles n^{os} 183 et 191, classées en zone constructible UC du PLU, ne disposaient d'aucun accès à la voie publique, il ne résultait toutefois pas de l'instruction qu'elles ne pourraient être rendues accessibles depuis cette voie par une servitude de passage, d'autant qu'elles disposaient d'un accès direct à une voie privée donnant elle-même sur la voie publique. Il a également estimé que les dispositions du paragraphe 1.1 de l'article UC3 du PLU selon lesquelles « *tout terrain enclavé est inconstructible à moins que son propriétaire ne produise une servitude de passage*

¹ On peut voir notamment le compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture, 3^{ème} séance du 9 octobre 1979, JO Débats p. 7972.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

suffisante, instituée par acte authentique ou par voie judiciaire, en application de l'article 682 du code civil » ne faisaient pas obstacle à la qualification de « terrains constructibles » et à l'application de la majoration.

C'est contre l'article 2 du jugement que M. B... se pourvoit en cassation en soulevant un moyen unique d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique sur la notion de « terrains constructibles » au sens de l'article 1396 du CGI, étant observé qu'une branche de dénaturation est mentionnée mais peu étayée.

4.- La portée financière du litige est modeste. Elle est circonscrite à la majoration appliquée aux parcelles n° 183 et n° 191, dont la superficie respective est de 468 m² et 694 m². Le montant en jeu se calcule en partant de la superficie totale, soit 1 162 m², que l'on multiplie par 3 €, soit 3 486 €, que l'on affecte d'un coefficient de 0,8 en application du I de l'article 1396 qui prévoit que la valeur locative cadastrale est déterminée « sous déduction de 20% de son montant »². On obtient une base de 2 789 €, à laquelle on applique le taux voté par la commune pour le foncier non bâti (94,96 %), soit une majoration totale de 2 648 €, à laquelle s'ajoutent les frais de gestion, soit un *quantum* de 2 690 €.

Toutefois, le pourvoi soulève une question de principe qui consiste à déterminer si, en matière fiscale, il convient de raisonner exactement comme en matière d'urbanisme et, autonomie du droit fiscal oblige, la réponse est presque dans la question.

M. B... se prévaut de la doctrine administrative qui définit les terrains constructibles comme ceux « qui peuvent être effectivement et immédiatement affectés à la construction compte tenu des règles d'urbanisme, des limitations administratives au droit de propriété et des équipements publics existants ou prévus »³, formule qui rappelle celle de votre arrêt *SARL Lotigest* ayant jugé à propos de parcelles de terre acquises par un lotisseur aux fins d'y édifier des maisons individuelles que la qualification de « terrain à bâtir » est applicable sauf si le propriétaire se trouve, « pour des raisons tirées de la législation relative au droit de construire, dans l'impossibilité d'y édifier des constructions ou de le vendre à cette fin »⁴.

Or, M. B... fait valoir que le paragraphe 1.1 de l'article UC3 du PLU approuvé de la commune de Castanet-Tolosan, qui est selon lui au nombre des « règles relatives au droit de construire », répute inconstructible tout terrain enclavé dont le propriétaire ne produit pas une servitude de passage suffisante. Et il se prévaut de ce que vous recherchez vous-mêmes, dans des contentieux portant sur la délivrance ou le refus de délivrance de permis de construire à des propriétaires de terrains enclavés, si les pétitionnaires disposaient effectivement d'une servitude de passage prescrite par des dispositions analogues des documents d'urbanisme applicables (1^{ère} et 6^{ème} ssr, 11 avr. 2014, *M. et Mme L...*, n° 356428, T. pp. 899-907 ; 6^{ème} et 1^{ère} ssr, 22 janv. 2007, *Commune de Saint-Nom-la-Bretèche, M. Levet*, n° 279058, n° 279295 ;

² Pour tenir compte des coûts de gestion supportés par les propriétaires.

³ Cf. BOI-IF-TFNB-20-10-40-10, paragraphe n° 30.

⁴ 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 30 sept. 2002, *SARL Lotigest*, n° 225560, rec. p. 317. On peut voir également, sur ce critère, 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 24 juin 2009, *M. et Mme Alloua*, n° 295672, T. p. 708 ; 8^{ème} et 3^{ème} chr, 1^{er} juil. 2019, *Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise*, n° 423609, aux T., à nos concl. Dr. Fisc. 2019 n° 49 c. 474.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2^{ème} et 7^{ème} ssr, 11 avr. 2005, *Commune de Bessan*, n° 258250). Il en tire que seul serait constructible un terrain enclavé disposant déjà d'une servitude de passage. Or il rappelle qu'il avait produit devant le juge du fond une attestation de son notaire mentionnant l'absence de servitude instituée au profit des deux parcelles non bâties en litige.

5.- Nous ne partageons pas cette analyse.

5.1.- Ce qui compte, pour l'application de la loi fiscale, c'est de savoir si le terrain cotisé est, au regard des règles d'urbanisme applicables, susceptible de recevoir une construction, quelle qu'en soit la nature et la destination.

Ceci implique de s'intéresser aux règles qui gouvernent le principe même de la constructibilité, à l'exclusion de celles qui s'appliquent au pétitionnaire dans le cadre de l'examen par l'autorité administrative compétente du respect des autres conditions mises à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme et qui peuvent concerner, par exemple, la hauteur de la construction, son aspect extérieur, la distance par rapport aux constructions voisines ou, nous y reviendrons, l'accès à la voie publique.

La focale est donc étroite, et l'approche fiscale plus sommaire, car elle conduit à s'intéresser, parmi l'ensemble des règles d'urbanisme, aux seules règles de constructibilité.

Il convient tout d'abord d'avoir égard au zonage défini par le PLU⁵, car la majoration ne trouve à s'appliquer qu'à des terrains situés en zone urbaine « U » ou en zone à urbaniser « AU ». Ceci s'explique par le fait que les terrains situés en zones agricoles « A » ou en zones naturelles et forestières « N » sont gouvernés par un principe d'inconstructibilité tempéré de rares dérogations⁶.

Toutefois, le zonage général est loin de constituer une indication suffisante. En effet, si les parcelles situées en zone U sont en principe constructibles, certains terrains peuvent être inconstructibles à titre permanent, comme les « *terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger* »⁷, ou à titre temporaire, dans les secteurs de projets⁸ ou – c'est plus rare – dans secteurs où les réseaux publics d'eau, d'assainissement ou d'électricité seraient encore insuffisants⁹. De même, la constructibilité des terrains situés en zone AU n'est jamais inconditionnelle : elle dépend notamment de leur desserte par des équipements et réseaux collectifs d'une capacité suffisante¹⁰.

⁵ Ainsi que le prévoit l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, aux termes du premier alinéa duquel : « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger* ».

⁶ L'article L. 151-13 du code de l'urbanisme permettant par exemple au règlement du PLU, à titre exceptionnel, de délimiter dans ces zones des secteurs de taille et de capacité limitées pouvant accueillir, sous conditions, certaines constructions.

⁷ Comme le prévoit le second alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

⁸ Mentionnés au 5° de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme.

⁹ Sur le fondement de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme

¹⁰ Il est à cet égard notable que le juge judiciaire n'exclut pas, dans le contentieux de la fixation d'une indemnité d'expropriation, qu'un terrain situé en zone AU puisse être regardé comme un terrain constructible (Cass., 3^{ème} Civ. 26 juin 1991, *Commune d'Ostwald c/ Loeb*, n° 89-70.392).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au-delà du classement dans telle zone, il faut donc s'intéresser à l'ensemble des règles d'utilisation du sol et vérifier au cas par cas si une construction peut être implantée sur le terrain cotisé. Dans cet exercice, il faut tenir compte des multiples servitudes administratives *non aedificandi*, que l'on qualifie de servitudes d'urbanisme ou de servitudes d'utilité publique selon qu'elles trouvent leur fondement dans le code de l'urbanisme¹¹ et certains textes non codifiés comme la loi Littoral ou la loi Montagne, ou dans des législations spéciales, en matière d'environnement ou en matière aéronautique par exemple, et dont la mention dans une annexe du PLU¹² a pour effet de les rendre opposables à une demande d'autorisation de construire¹³.

Ainsi, même en zone U ou AU, des constructions de toute nature peuvent être interdites sur des terrains non bâtis situés à proximité d'une usine présentant un risque technologique, d'un cours d'eau présentant un risque de débordement ou, comme nous le rappelle le litige, d'un cimetière, pour d'évidentes raisons de salubrité publique¹⁴.

Mais si le terrain est situé en zone constructible, qu'aucune règle n'interdit la construction et que le secteur est suffisamment équipé, alors l'administration peut s'en tenir là.

5.2.- La qualification fiscale de « terrains constructibles » ne saurait dépendre d'éléments étrangers à la constructibilité même d'une parcelle, notamment de conditions préalables qui sont entièrement à la main du redevable.

Si le règlement du PLU peut légalement « *fixer les conditions de desserte par les voies (...) des terrains susceptibles de recevoir des constructions* »¹⁵ et, à ce titre, interdire les constructions sur les terrains enclavés, lorsque le pétitionnaire ne justifie pas d'une servitude fixée par voie de convention ou par une décision de justice, et si l'autorité compétente peut refuser la délivrance d'un permis de construire en se fondant sur l'absence de servitude constituée, cette limitation demeure sans incidence sur le caractère constructible du terrain enclavé, comme l'a parfaitement analysé le magistrat désigné, parce que cette circonstance peut toujours être surmontée par le pétitionnaire.

En vertu de l'article 682 du code civil, lorsqu'un fonds est enclavé, il ne dépend en effet que de la volonté de son propriétaire, désireux de l'exploiter ou d'y réaliser une opération de construction, d'obtenir un passage sur les fonds de ses voisins qui le séparent de la voie publique, à charge pour lui de s'acquitter d'une indemnité proportionnée au dommage occasionné. La servitude est en effet un droit que le propriétaire du fonds dominant est « *fondé à réclamer* », le cas échéant en justice², et qu'il obtiendra par principe, à moins qu'il ne jouisse déjà d'une tolérance de passage tant que celle-ci est maintenue (Cass., 3^{ème} Civ., 16

¹¹ Cf. art. R. 151-31 du code de l'urbanisme.

¹² Cf. art. L. 151-43 du code de l'urbanisme.

¹³ Cf. art. L. 152-7 du code de l'urbanisme.

¹⁴ Cf. art. L. 2223-5 du CGCT.

¹⁵ Cf. art. L. 151-39 du code de l'urbanisme.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

juin 1981, *Epoux X... c/ S...*, n° 80-11.230, Bull. 1981 III n° 126) ou que l'enclave soit volontaire, notamment s'il a divisé sa propriété sans avoir aménagé de passage suffisant (Cass., 3^{ème} Civ., 4 oct. 1989, *Claverie c/ cts P... et a.*, n° 88-12.333, Bull. 1989 III n° 182) et qu'il est en son pouvoir de remédier à cet état (Cass. 3^{ème} Civ., 21 nov. 1978, *SARL Superservice c/ Epoux W...*, n° 77-13.491, Bull. civ. III, n° 354).

L'état d'enclave étant ainsi transitoire et non perpétuel, il est exclu de n'appliquer la majoration qu'au propriétaire qui, par l'effet d'un acte juridique ou d'une décision de justice, est « actuellement » titulaire d'une servitude de passage, établie le cas échéant avant même qu'il ait acquis le bien, à l'exclusion du propriétaire qui n'a pas, ou pas encore, fait valoir son droit, mais qui est « virtuellement » titulaire de la servitude.

Ce sont d'ailleurs ces considérations qui vous conduisent de longue date à juger, dans des litiges d'urbanisme, qu'un maire peut régulièrement délivrer un permis de construire en se bornant à constater que l'établissement de la servitude est imminent (3^{ème} et 5^{ème} ssr, 7 janv. 1991, *Association pour la sauvegarde de Cohennoz-le-Cernix*, n° 75680, T. sur un autre point), voire, comme viennent de le juger vos 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies, qu'il peut délivrer le permis sous condition de la production par le bénéficiaire de l'acte authentique de servitude de passage au plus tard au dépôt de la déclaration d'ouverture de chantier (10^{ème} et 9^{ème} chr, 3 juin 2020, *Sté Compagnie immobilière Méditerranée*, n° 427781, à mentionner aux T. sur ce point).

Le magistrat désigné n'a donc commis aucune erreur de droit, ni par suite aucune erreur de qualification juridique.

Enfin l'appréciation qu'il a souverainement portée sur les faits de l'espèce nous paraît en tous points pertinente.

Les deux parcelles restant en litige, situées à l'arrière de la maison d'habitation implantée sur une parcelle dont M. B... est également propriétaire et qui dispose d'un accès direct à la voie publique, sont issues de la division d'un fonds appartenant à la famille du contribuable. En outre, elles sont desservies par une voie privée goudronnée donnant accès à la voie publique, sur laquelle il n'y aurait aucun obstacle à instituer un droit de passage, à supposer que le contribuable ne soit pas déjà le propriétaire indivis de cette voie.

Soit dit en passant, les rédacteurs du code civil ont envisagé cette situation. L'article 684 prévoit, lorsque l'enclave résulte de la division d'un fonds par suite, notamment d'une vente, d'un partage ou d'une donation, que le passage ne peut être demandé que sur les terrains qui ont fait l'objet de ces actes. Comme le retient la doctrine : « *il ne serait pas admissible que les intéressés, par exemple les copartageants, puissent rejeter sur les voisins les inconvénients d'une situation qu'ils ont eux-mêmes créée, l'enclave procédant de leur fait volontaire* »¹⁶.

PCMNC au rejet du pourvoi.

¹⁶ *Droit civil, Les biens*, F. Terré, Ph. Simler, Précis Dalloz, 10^{ème} éd., sept. 2018, p. 249 n° 292.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.