

Analyse

Équipements publics et participations d'urbanisme

Par Céline Lherminier, avocate à la Cour, cabinet Seban et associés

Le versement de la part des constructeurs de participations aux fins de financer les équipements publics est encadré et obéit à un ensemble de principes communs bien établis : non-cumul des participations, droit à répétition des participations indûment versées et proportionnalité.

Sans profondément le transformer, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 a apporté un certain nombre de modifications au régime des taxes et participations d'urbanisme. Ce régime avait déjà été réformé, en profondeur, par la quatrième loi de finances rectificative pour 2010, laquelle avait introduit dans le code de l'urbanisme un nouveau chapitre intitulé « Fiscalité de l'aménagement ». Cette réforme, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012, a simplifié un régime complexe fait de multiples taxes et participations, ne concourant pas nécessairement au rendement et à la justice fiscale. La mesure phare de la réforme a consisté à créer la taxe d'aménagement, remplaçant l'ensemble des taxes et certaines participations d'urbanisme existantes (1).

1 Notion d'équipement public et principe de proportionnalité

La notion d'équipement public est difficile à saisir et les textes ne définissent pas cette dernière. Il peut s'agir tant d'équipements d'infrastructure (voies, réseaux, etc.) que de superstructure (crèches, écoles, etc.), qu'ils soient situés dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou en dehors de celui-ci (2). Nous nous attacherons à définir la notion d'équipement public dans le cadre des ZAC, les jurisprudences étant éclairantes en la matière. Un équipement public de ZAC doit excéder les seuls besoins de l'opération tout en y répondant. Surtout, un équipement est réputé public dès lors que son utilité est étendue, à la différence de l'équipement propre destiné à satisfaire les seuls besoins d'une construction ou d'une opération (3). Des critères peuvent être dégagés pour déterminer l'appartenance d'un équipement à la catégorie d'équipement public : son caractère immobilier, l'affectation à un but d'intérêt général, la réalisation par une personne publique, la vocation à appartenir à cette personne (4). En application de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme, « il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipe-

ments publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone ». Ces dispositions supposent que l'équipement financé par l'aménageur se trouve en relation directe avec l'objet de la ZAC (5). Le deuxième alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme dispose que « lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur ». En application du principe de proportionnalité posé par cette disposition, seule la quote-part du coût des équipements répondant aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions à édifier dans la ZAC peut être mise à la charge des aménageurs. Au demeurant, lorsque les constructeurs ont acquis leur terrain auprès de l'aménageur de la ZAC, la participation au coût des équipements publics est intégrée dans le prix de vente du terrain ; lorsqu'ils n'ont pas acquis leur terrain auprès de l'aménageur, une convention de participation financière est conclue (art. L.311-4, dernier al.).

Le juge administratif vérifie si la quote-part a été déterminée proportionnellement aux besoins des habitants de la ZAC, en fonction des circonstances de l'espèce (6). À défaut de juste proportion, le juge administratif estime fondée une action en répétition de l'indu introduite par un constructeur (7). Ainsi, les participations doivent respecter le principe de proportionnalité, selon lequel seule la quote-part du coût des équipements répondant aux besoins des futurs habitants et usagers des constructions à édifier peut être mise à la charge de l'aménageur.

2 Principes d'exhaustivité et de non-cumul

Les bénéficiaires des autorisations de construire ne sont tenus que par les participations énumérées à l'article L.332-6 du code de l'urbanisme : l'énumération des participations est limitative. Les dispositions de cet article sont d'ordre public et aucune stipulation contractuelle ne peut prévoir des participations autres que celles qui y figurent (8). Il ressort également de

À retenir

- **Simplification.** On ne peut que constater l'effort louable de simplification et d'adaptation aux nouveaux enjeux de l'aménagement, poursuivi par les dernières réformes opérées en matière de fiscalité de l'urbanisme. Toutefois, il est encore trop tôt pour prédire l'efficacité de ces réformes et connaître les difficultés d'application des nouvelles règles.

.../... cet article un principe de non-cumul des participations d'urbanisme (9) ayant le même objet, puisque le code prévoit que certaines participations sont exclusives les unes des autres. Il a été jugé que lorsque les dépenses de construction d'un collecteur d'eaux usées et d'une station d'épuration ont déjà été prises en charge par une association syndicale, le constructeur ne peut être assujéti, s'il est membre de ladite association, à la redevance de l'article L.35-4 (10). De même, la participation pour raccordement à l'égout (PRE) (11), devenue la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC ou PAC), ne pouvait pas être perçue sur les lots constructeurs, dès lors qu'elle aurait dû être perçue sur le lotisseur (12). Le principe de non-cumul s'oppose donc à ce que puissent être mises à la charge des bénéficiaires de permis de construire des participations concernant des équipements déjà financés par l'aménageur. Pour la doctrine, les participations en ZAC ne peuvent être cumulées avec celles destinées au financement d'équipements publics listées au code de l'urbanisme « qu'à la condition que les travaux auxquels contribuent les participations en ZAC ne correspondent pas à des équipements que ces autres participations ont vocation à financer » (13). Comme l'indique une circulaire du 18 juin 2013, « si le programme des équipements publics comporte un programme d'assainissement public [PAC] mis à la charge de l'aménageur, il ne peut y avoir de PAC. Car il y aurait cumul de participations d'assainissement pour un même équipement public. Au nom de ce principe, toute la jurisprudence applicable en matière de PRE en ZAC est transposable à la PAC ». De même, en

raison de ce principe de non-cumul, la PAC ne peut se cumuler avec les participations d'urbanisme versées dans le cadre d'un plan d'aménagement d'ensemble ou d'un projet urbain partenarial (PUP), qui financent déjà l'assainissement des eaux usées. En outre, un équipement public financé par le PUP ne peut donner lieu à une autre participation spécifique à cet équipement. Il ne peut donc y avoir cumul de la participation versée dans le cadre d'un PUP avec celle liée à un programme d'aménagement d'ensemble ou à une ZAC. L'article L.332-6 modifié prévoit également que la participation pour équipements publics exceptionnels, que la réforme n'a pas supprimée, ne peut se cumuler avec la participation du PUP. Le cumul reste cependant possible si la participation du PUP ne finance pas des équipements que ces participations sont destinées à financer. Ainsi, l'article L.332-6 du code de l'urbanisme énumère de façon limitative les participations d'urbanisme exigibles des constructeurs, mais il précise également que certaines participations sont exclusives les unes des autres et ne peuvent donc pas être exigées de façon cumulative pour financer un même équipement ou projet. Ce principe de non-cumul est donc constant, même si certains auteurs considèrent qu'il a quelque peu été ébranlé par la loi « Alur » concernant la PAC. Selon Laetitia Santoni (14), « le nouvel alinéa ajouté à l'article L.1331-7 porte atteinte à une application stricte du principe de non-cumul en prévoyant expressément un cumul possible entre la PAC et la part de programme d'assainissement compris dans le programme des équipements publics de la ZAC ».

3 Participations d'urbanisme et autorisations de construire

Les participations d'urbanisme sont prescrites par le permis de construire, le permis d'aménager, les prescriptions faites par l'autorité compétente à l'occasion de la déclaration préalable (code de l'urbanisme, art. L.332-28). Ces actes en constituent le fait générateur, en fixent le montant, la superficie s'il s'agit d'un apport de terrains ou les caractéristiques générales s'il s'agit des travaux. Si l'autorisation devient caduque, est annulée ou retirée, la participation cesse d'être exigée, puisque la réalisation de la construction est compromise. En principe, un permis de construire modificatif ne peut constituer le fait générateur d'une nouvelle taxe d'urbanisme, sauf si les modifications sont d'une importance telle que le permis de construire modificatif est en réalité un nouveau permis.

> Cette analyse est parue dans
La Gazette des communes n° 2270.

Références

- Code de l'urbanisme, art. L.311-4 et L.332-6.
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
- Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

(1) Taxe locale d'équipement ; taxes annexes telles que la taxe complémentaire à la TLE (TC/TLE) ; taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) ; taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TD/CAUE).

(2) Xavier Couton, « Quelles sont les dépenses pouvant être mises à la charge des constructeurs en matière de ZAC ? » « Construction-urbanisme », n° 2, février 2011.

(3) Xavier Couton, « Zone d'aménagement concerté - Financement de l'opération », Juris-classeur collectivités territoriales, fascicule 1240-40.

(4) L. Fernandez-Maublanc, JCP G, n° 25, 21 juin 1989, II 21257.

(5) CAA de Paris, 14 juin 2001, « SNC Les Roses de la butte Gayen », BJD 2002, n° 1, p. 67-68.

(6) CAA de Marseille, 17 mars 2005, req. n° 00MA00181.

(7) CAA de Paris, 11 juillet 2003, req. n° 01PA00643.

(8) CE, 22 février 1991, « Corep du Val-de-Marne », req. n° 80596 ; CAA de Lyon, 9 novembre 2010, req. n° 09LY02688.

(9) Il s'agit là d'une différence avec les taxes, puisque ces dernières sont cumulables (Christian Pisani, étude « Autorisations d'urbanisme et financement des équipements publics », JCP administrations et collectivités territoriales, n° 47, 21 novembre 2011).

(10) CE, 14 février 1979, « SA Rhonalcop », Rec. CE 1979, tables, p. 728.

(11) Remplacée par la loi de finances rectificative pour 2012 par une participation relativement similaire mais uniquement rattachée à l'acte de raccordement et désignée sous l'appellation générique de participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC, aussi désignée sous l'acronyme PFAC).

(12) Rép. min. n° 22220, JO de l'Assemblée nationale du 22 octobre 1975 ; JCP N 1975, I, 6152. Même solution à propos de l'aménagement d'une ZAC, CAA de Marseille, 30 janvier 2003, « Commune Saint-Chamas », req. n° 98-2090 ; BJD 1/2004.

(13) Jean-Philippe Strebler, « Financement de l'aménagement urbain », éd. EFE, mai 2004.

(14) Laetitia Santoni, « L'urbanisme opérationnel post-Alur », Construction-urbanisme, n° 5, mai 2014.

Nouvel alinéa de l'article L.1331-7 du code de la santé publique : « Toutefois, lorsque dans une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L.311-1 du code de l'urbanisme, l'aménageur supporte tout ou partie du coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics de la zone, la participation pour le financement de l'assainissement collectif est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge. »