



Aménagement

Financer autrement les équipements publics

Alternatives à la taxe d'aménagement, les participations en ZAC et le projet urbain partenarial sont fréquemment utilisés.

Le point sur ces outils contractuels.

Par Arthur Gayet, avocat à la Cour, cabinet Seban & Associés

Le financement de l'aménagement permet de faire contribuer les constructeurs ou aménageurs au coût des équipements publics. Les modalités en sont toutefois strictement encadrées par le Code de l'urbanisme (C. urb.).

Ainsi, la taxe d'aménagement constitue l'outil de droit commun. Elle est applicable, sous réserve des exonérations prévues aux articles L. 331-7 à L. 331-9 dudit code, aux opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumis à un régime d'autorisation d'urbanisme.

Toutefois, au regard du manque de visibilité des recettes perçues et, parfois, de l'inadéquation entre le taux fiscal retenu et les réels besoins en équipements, des solutions alternatives à la taxe d'aménagement peuvent être mises en œuvre : les participations en zone d'aménagement concerté (ZAC) et le projet urbain partenarial (PUP). Dans ces deux hypothèses, les constructeurs

et aménageurs sont exonérés de la taxe d'aménagement (art. L. 331-7 C. urb.). Analyse de ces deux outils contractuels.

Des principes communs

Financer les seuls équipements publics. Tout d'abord, les participations en ZAC et la convention de PUP concernent, bien entendu, le financement des seuls équipements publics, qui doivent être distingués des équipements propres. En effet, à l'inverse des équipements publics, le coût et la réalisation des équipements propres à chaque opération de construction ou d'aménagement incombent en totalité au constructeur ou à l'aménageur. La qualification d'équipement propre doit être exclue dès lors que l'équipement excède les seuls besoins de l'opération et a vocation à profiter à d'autres usagers que ceux de l'opération à l'occasion de laquelle ils sont rendus nécessaires (art. L. 332-15 C. urb.) (1).

Lien avec l'opération projetée et proportionnalité. Ensuite, si seul le financement des équipements publics peut faire l'objet d'une convention entre l'aménageur ou le constructeur et la personne publique compétente, encore faut-il que l'équipement en cause soit en lien direct avec l'opération projetée. En effet, seuls les équipements nécessaires aux constructions prévues dans le périmètre de l'opération peuvent être mis à la charge des aménageurs et constructeurs. En outre, en application du principe de proportionnalité, seule la part du coût représentative de la proportion dans laquelle chacun des équipements à financer sera utilisé par les futurs constructeurs ou usagers de la zone peut être mise à la charge des aménageurs ou des constructeurs (art. L. 311-4 C. urb. s'agissant des participations en ZAC, et art. L. 332-11-3 II C. urb. s'agissant du PUP) (2).

Non-cumul et principe d'égalité. Ces participations sont également régies par un principe de non-cumul, faute de quoi une action en répétition de l'indu pourrait être exercée (3). Ainsi, une taxe ou participation concernant un équipement déjà financé par l'aménageur ne pourrait être mise à la charge du bénéficiaire d'un permis de construire. Enfin, les participations ainsi conventionnées ne doivent pas méconnaître le principe d'égalité entre les constructeurs. En d'autres termes, un constructeur ne doit pas bénéficier « d'un avantage économique de nature à fausser les conditions de concurrence entre opérateurs exerçant, dans une situation comparable, la même activité » (4).

Des intérêts propres

Participation en ZAC. Le premier mécanisme permettant un financement réel d'un ou plusieurs équipements publics (c'est-à-dire le coût estimé de l'équipement) est, classiquement, la participation en ZAC. En application des articles L. 331-7 et

La convention de PUP permet une exonération de la taxe d'aménagement pendant dix ans au maximum.

R. 331-6 du code, la personne publique peut opter, et cela est très majoritairement le cas, pour l'exonération de la taxe d'aménagement sous réserve que les voies et les réseaux publics à l'intérieur de la zone (ou, pour les ZAC de rénovation urbaine, les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés), ainsi que

les espaces verts et stationnements correspondants aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone, soient à minima pris en charge par l'aménageur ou le constructeur.

La participation aux équipements publics est alors négociée entre la personne publique et l'aménageur au regard du programme des équipements publics du dossier de réalisation. L'aménageur répercute ensuite leur coût aux constructeurs lors de la cession de la charge foncière.

ZAC à maîtrise foncière partielle. S'agissant des ZAC à maîtrise foncière partielle, et afin d'éviter une rupture d'égalité entre les constructeurs, ceux n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur devront obligatoirement conclure une convention avec la collectivité signée par l'aménageur (art. L. 311-4 C. urb.). Cette convention précise les conditions dans lesquelles le constructeur participe au coût d'équipement de la zone. Depuis l'entrée en vigueur de la loi Elan du 23 novembre 2018, la participation peut

être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique à l'initiative de la création de la ZAC. Auparavant, les participations étaient nécessairement versées à la personne publique. Cela étant, ces participations ne sont applicables qu'en ZAC et ne concernent donc, par définition, que les projets d'initiative publique relevant de la définition d'opération d'aménagement. S'agissant des projets d'initiative privée, seule la conclusion d'un PUP permettra d'exonérer les constructeurs de la taxe d'aménagement.

Projet urbain partenarial. Créée en 2009 pour remplacer le programme d'aménagement d'ensemble, la convention de PUP permet l'apport de participations financières privées destinées à la réalisation de tout ou partie d'équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Elle permet une exonération de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans. La convention est signée entre les propriétaires des terrains, aménageurs ou constructeurs et la collectivité, l'EPCI ou le préfet selon le cas. Elle concerne des terrains situés en zone urbaine ou à urbaniser, en opération d'intérêt national ou, depuis la loi Elan, dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (art. L. 332-11-3 C. urb.).

Contrairement à la ZAC, le PUP n'encadre pas juridiquement la réalisation d'une opération et ne constitue qu'un outil de financement ou de préfinancement.

Zones de PUP. A noter que la loi Alur du 24 mars 2014 a introduit, en complément du PUP, les zones de PUP permettant la participation aux équipements publics de plusieurs opérations successives dans un périmètre délimité par la personne publique compétente. Ainsi, pour tout projet envisagé dans ce périmètre, l'aménageur ou le constructeur devra nécessairement, avant d'obtenir une autorisation d'urbanisme, conclure une convention de PUP, afin d'éviter notamment une rupture d'égalité entre les constructeurs. ●

(1) CE, 17 mai 2013, n° 337120, mentionné aux tables du recueil Lebon.

(2) CE, 27 juillet 2016, n° 390101.

(3) CAA Paris, 27 février 1999, n° 95PA2672.

(4) CE, 3 novembre 1997, n° 156675.

Ce qu'il faut retenir

► La taxe d'aménagement est l'outil de droit commun permettant de faire contribuer les constructeurs ou les aménageurs au coût des équipements publics.

► A côté de ce dispositif, des outils contractuels peuvent également être exploités : les participations en zone d'aménagement concerté (ZAC) et le projet urbain partenarial (PUP).

► Fréquemment utilisés, ces outils permettent de financer, selon les besoins réels, les équipements publics rendus nécessaires par une opération d'aménagement ou de construction.

► Ils doivent respecter le principe de proportionnalité et d'égalité entre les constructeurs, et sont régis par la règle du non-cumul. L'équipement public financé doit enfin être en lien direct avec l'opération projetée.