

Droit des financements locaux

Equipements publics et participations d'urbanisme

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.

L'AUTEURE



CÉLINE LHERMINIER,
avocate à la Cour,
cabinet Seban
et associés

Sans profondément le transformer, la loi pour l'accès au logement et pour 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).

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 équipements 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). A 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.

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 cet article un principe

Déjà paru :

« Aménagement: des modes de financement simplifiés et innovants », « La Gazette » du 27 avril 2015, p. 44-45.

A paraître :

L'Agence France locale
Les emprunts obligataires
Les financements des projets d'ENR
Les fonds de concours