

FISCALITÉ

Financement de l'aménagement : les grands principes

- Les opérations d'aménagement sont l'occasion pour les collectivités d'exiger le versement, de la part des constructeurs, de participations aux fins de financer les équipements publics rendus nécessaires par ces opérations (I).
- Ce versement est encadré, le Code de l'urbanisme énumérant de manière limitative les participations et organisant leur cumul ou exclusivité (II).

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)

Le régime du financement de l'aménagement a été dernièrement, plusieurs fois, remanié. Le nouveau chapitre dénommé « Fiscalité de l'aménagement » a été introduit dans le Code de l'urbanisme par la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 (LFR n° 2010-1658 du 29 décembre 2010).

Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012, était des plus attendues, au vu de l'objectif affiché de simplification d'un régime complexe fait de multiples taxes et participations, ne concourant pas nécessairement à l'efficacité. Parmi les mesures phares de cette réforme figure la création de la taxe d'aménagement, qui a remplacé l'ensemble des taxes et certaines participations d'urbanisme existantes. La loi Alur du 24 mars 2014 a également apporté un certain nombre de modifications au financement de l'aménagement. Certains grands principes encadrent le régime du financement de l'aménagement et des contributions et participations d'urbanisme (1).

I. Notion d'équipement public et principe de proportionnalité

Toute opération d'aménagement crée un besoin en équipements, qu'il s'agisse des besoins de l'opération se traduisant, par exemple, par la réalisation de raccordements aux voiries et réseaux divers (électricité, eau, assainissement...), ou des besoins des futurs usagers de la zone (école, équipements sportifs et culturels...).

L'équipement public

La notion d'équipement public est difficile à saisir. Il peut s'agir aussi bien d'équipements d'infrastructure (voies, réseaux...) que d'équipements de superstructure (crèches, écoles...).

Un équipement public 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 (2).

Des critères peuvent être dégagés pour déterminer l'appartenance d'un équipement à la catégorie d'équipement public :

- le caractère immobilier de l'équipement,
- l'affectation à un but d'intérêt général,
- la réalisation par une personne publique,
- la vocation à appartenir à cette personne publique (*L. Fernandez-Maublanc, JCP G n° 25, 21 juin 1989, II 21257*).

Selon 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 ». L'équipement financé par l'aménageur doit donc se trouver en relation directe avec l'objet de l'opération d'aménagement (3). N'ont pas été réalisées dans l'intérêt principal des constructeurs de la zone d'aménagement concerté (ZAC), une salle de sport polyvalente et une halte-garderie, dans une zone destinée à des locaux d'activités (*CAA Paris, 14 juin 2001, SNC Les Roses de la Butte-Gayen cité in BJDU 2002, n° 1, p. 67-68*).

Le principe de proportionnalité

Par ailleurs, selon le deuxième alinéa de l'article précité L.311-4, « 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 ». Il s'agit là de la traduction du principe de proportionnalité posé par le texte.

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 (*article L.311-4, dernier alinéa du Code de l'urbanisme*).

Le juge administratif vérifie, quant à lui, si la quote-part a été déterminée proportionnellement aux besoins des habitants de la ZAC, en fonction des circonstances de l'espèce (*CAA Marseille, 17 mars 2005, M^{me} Sanz, n° 00MA00181*). A défaut de juste proportion, le juge

administratif estime fondée une action en répétition de l'indu introduite par un constructeur (CAA Paris, 11 juillet 2003, n°01PA00643). Par ailleurs, les participations sont énumérées de manière limitative par le Code de l'urbanisme, qui organise leur cumul ou exclusivité.

II. Les principes d'exhaustivité et de non-cumul des participations d'urbanisme

La liste des participations

Concernant le financement des équipements publics, les bénéficiaires des autorisations de construire ne sont tenus que des participations énumérées à l'article L.332-6 du Code de l'urbanisme.

Autrement dit, l'énumération des participations est limitative. Et les dispositions de l'article L.332-6 étant d'ordre public, aucune stipulation contractuelle ne peut prévoir des participations autres que celles qui figurent à cet article (CE, 22 février 1991, n° 80596, Corep Val-de-Marne; CAA Lyon 9 novembre 2010, Req. n°09LY02688).

Leur non-cumul

Il ressort également de cet article un principe de non-cumul des participations d'urbanisme (4) ayant le même objet, certaines participations étant exclusives les unes des autres. A titre d'exemple, 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 (CE, 14 février 1979, SA Rhonalcop: Rec. CE 1979, tables, p. 728). De même la PAE ou participation pour raccordement à l'égout (5), devenue la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC), ne pouvait pas être perçue sur les lotis constructeurs, dès lors qu'elle aurait dû être perçue sur le lotisseur (Rép. min.

n°22220: JOAN 22 octobre 1975, p. 7182; JCP N 1975, I, 6152) (6). 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.

En raison de ce principe, la PAC ne peut se cumuler avec les participations d'urbanisme versées dans le cadre d'un plan d'aménagement d'ensemble (7) ou d'un projet urbain partenarial (PUP), qui financent déjà l'assainissement des eaux usées. Le principe est également posé qu'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 une participation PAE ou une participation ZAC.

En conclusion, les participations d'urbanisme obéissent à un ensemble de principes communs et, notamment, le principe de non-cumul des participations ayant le même objet; le droit à répétition des participations indûment versées et le principe de proportionnalité, selon lequel la participation mise à la charge de l'aménageur est proportionnelle aux besoins des futurs usagers de la zone.

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

(2) Xavier Couton, Jurisclasseur collectivités territoriales, Fascicule 1240-40: « Zone d'aménagement concerté. Financement de l'opération ».

(3) « La ZAC », par S. Demeure, J.-Y. Martin et M. Ricard, Le Moniteur 2^e édition.

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

(5) Remplacée, dans 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).

(6) Même solution à propos de l'aménagement d'une ZAC: CAA Marseille, 1^{er} ch., 30 janvier 2003, Commune de Saint-Chamas, Req. n° 98-2090: BJD 1/2004, p. 78.

(7) La participation pour raccordement à l'égout (PAE) a été supprimée à compter du 1^{er} mars 2012. Toutefois, les PAE se poursuivent jusqu'à l'intervention d'une délibération de clôture par le conseil municipal, de sorte que ces développements sont encore valables à ce titre.

À SAVOIR

Les participations diffèrent des taxes proprement dites, en ce qu'une participation exige une contrepartie (travaux, équipements publics) et est liée à un besoin identifié et à une opération déterminée, alors qu'une taxe est due sans contrepartie et est forfaitaire. Certaines de ces participations (participation pour raccordement à l'égout, participation pour voiries et réseaux, participation pour non-réalisation des aires de stationnement) ont été supprimées depuis le 1^{er} janvier 2015.

REPÈRES

Une collection d'ouvrages pour aller à l'essentiel du statut de la FPT

Une collection d'ouvrages à la fois rigoureux sur le plan juridique et accessibles à tous, avec les bases juridiques, des explications pour les interpréter, des modèles à mettre en œuvre.

Des classeurs thématiques mis à jour régulièrement et qui couvrent tout le champ du statut de la fonction publique.



En savoir plus et consulter les sommaires sur <http://administratif.territorial.fr> (collection Repères)

territorial éditions