

Lotissement Et si l'on exemptait les acteurs publics de la GFA ?

L'obligation de fournir une garantie financière d'achèvement représente une charge injustifiée pour des opérateurs par définition solvables.

Par Pierre Laffitte et Lou-Ann Piron, avocats, Seban Avocats

A première vue, le morcellement d'un terrain en vue d'y ériger une construction ne semble répondre qu'à un enjeu privé, consistant pour un propriétaire à valoriser son patrimoine. En réalité, ce morcellement peut avoir une incidence sur l'aménagement urbain et constitue, dès lors, un enjeu de politique publique.

Pour cette raison, l'administration doit pouvoir s'assurer qu'une division foncière ne compromet pas son projet de développement urbain ou ne présente pas de difficulté, par exemple

en termes de salubrité. Elle dispose à cet effet d'un pouvoir de contrôle des divisions foncières. A cet égard, la commercialisation des terrains issus de ces divisions est soumise à plusieurs conditions parmi lesquelles figure, dans certains cas, la nécessité de fournir une garantie financière d'achèvement (GFA), dont la pertinence interroge s'agissant des acteurs publics.

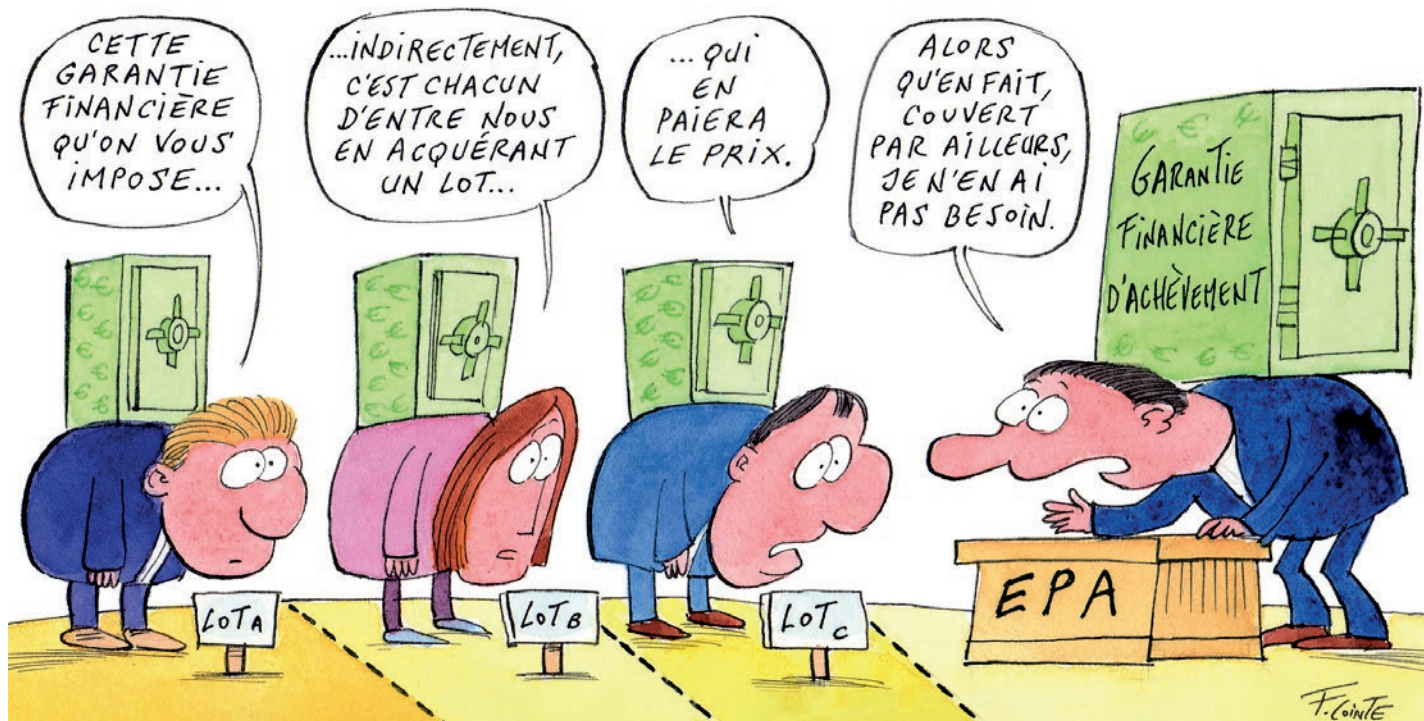
Le contrôle des divisions foncières

L'administration doit être en mesure de contrôler la capacité du terrain découpé et mis sur le marché à répondre à sa destination, ce qui implique notamment de vérifier l'existence d'une desserte suffisante par la voirie et les réseaux. C'est tout l'objet du régime du lotissement (art. L. 442-1 et R. 442-1 et s. du Code de l'urbanisme [C. urb.]). Pour mémoire, la création d'un lotissement est subordonnée à l'obtention soit d'une déclaration préalable, soit d'un permis d'aménager (PA). Les lotissements soumis à PA sont ceux :

- qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement ;
- ou qui sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement (art. R. 421-19 C. urb.).

Commercialisation. La commercialisation - cession ou location - du lot issu d'un PA est soumise à plusieurs conditions selon que le permis est ou non déjà délivré.

Tout d'abord, antérieurement à la délivrance du PA, aucune promesse de vente ou de location d'un terrain situé dans un lotissement ne peut être consentie et aucun acompte ne peut être accepté (art. L. 442-4 C. urb.). Concrètement, il n'est pas possible de contourner cette prohibition, que ce soit par un contrat de réservation, des ventes sous condition suspensive d'obtention de l'autorisation de lotir, un compromis, etc.



Une fois le PA délivré, le lotisseur peut consentir une promesse unilatérale de vente indiquant la consistance du lot réservé, sa délimitation, son prix et son délai de livraison. Cette promesse ne deviendra cependant définitive qu'au terme d'un délai de dix jours laissé à l'acquéreur pour se rétracter (art. L. 442-8 C. urb.).

Enfin, la commercialisation des lots issus d'un PA est en principe conditionnée à l'achèvement des travaux prescrits par le permis, c'est-à-dire, en droit, lorsque la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) qui doit être déposée par le lotisseur a été réceptionnée en mairie (art. L. 462-1 C. urb.). Cette règle permet de protéger les futurs acquéreurs contre le risque de devenir propriétaire de lots inconstructibles, la desserte d'un terrain en conditionnant sa constructibilité.

Commercialiser des lots avant l'achèvement des travaux

Deux exceptions ont été prévues pour permettre au lotisseur de commercialiser les lots issus de son PA avant l'achèvement de l'ensemble des travaux prescrits. L'aménageur peut solliciter l'autorisation de procéder à la vente ou à la location des lots, soit lors de sa demande de PA, soit ultérieurement (art. R. 442-13 C. urb.). Dans ce dernier cas, l'autorité compétente délivre un arrêté portant autorisation de céder ou louer les lots avant l'achèvement des travaux.

La première exception permet au demandeur - lotisseur public ou privé - de solliciter l'autorisation de différer la réalisation des travaux de finition (revêtement définitif des voies, aménagement des trottoirs, pose de leurs bordures, mise en place des équipements

En pratique, il est difficile pour un aménageur d'obtenir une GFA car les banques ignorent bien souvent ce mécanisme.

dépendant de ces trottoirs ainsi que les plantations prescrites). Dans ce cas, le demandeur, qui n'est pas une collectivité territoriale, doit fournir une GFA ou justifier de la consignation de la somme équivalente au coût des travaux.

La GFA doit être donnée par une banque, un établissement financier ou une société de caution mutuelle (art. R. 442-14 C. urb.). Elle peut prendre deux formes :

- soit une ouverture de crédit par laquelle celui qui l'a consentie s'oblige à avancer au lotisseur ou à payer pour son compte les sommes nécessaires à l'achèvement des travaux, cette convention devant stipuler au profit des futurs tributaires de lots le droit d'en exiger l'exécution ;

- soit d'une convention par laquelle la caution s'oblige envers les futurs tributaires de lots, solidairement avec le lotisseur, à payer les sommes nécessaires à l'achèvement des travaux.

La seconde exception permet au lotisseur de commercialiser les lots en justifiant d'une GFA. Et cette fois-ci, aucune exemption n'a été prévue pour les collectivités.

Permis d'aménager à tranches. Relevons ici que cette exception s'applique également au PA à tranches créé par le décret n° 2024-1043 du 18 novembre 2024 portant diverses dispositions relatives aux autorisations d'urbanisme. Il est désormais possible de solliciter l'autorisation de commercialiser les lots correspondant à une tranche de travaux en ne fournissant qu'une GFA pour la tranche en cause (art. R. 442-13-1 C. urb.).

Le fonctionnement est le suivant : la GFA pour la tranche en cause est levée une fois la DAACT relative à cette tranche déposée

en mairie, accompagnée de la justification de la GFA pour la tranche suivante. Le dépôt de ces deux documents permet alors au lotisseur de commercialiser les lots issus de la tranche suivante. Cette récente possibilité devrait logiquement permettre d'obtenir plus facilement des banques une GFA, et à des prix plus avantageux dès lors que le coût des travaux à garantir est moindre. Cela étant, il s'agit toujours d'une dépense non négligeable.

Une garantie financière superfétatoire

Si la nécessité de fournir une GFA se conçoit aisément dans le cas d'un lotisseur privé afin d'offrir une protection aux acquéreurs des lots, elle se comprend beaucoup plus difficilement s'agissant des établissements publics d'aménagement (EPA). Ces derniers ne peuvent en effet pas faire l'objet d'une faillite ou se trouver en situation d'insolvabilité, les procédures de redressement ou de liquidation judiciaire leur étant inapplicables.

L'existence d'une GFA pour les acteurs publics revient en réalité à leur imposer de rémunérer une banque pour un service - disposer d'une garantie - qui ne sera jamais mis en œuvre, ce qui alourdit de manière artificielle le bilan d'une opération d'aménagement.

Prix sans contrepartie. En pratique, il est généralement difficile pour un aménageur d'obtenir ce type de GFA car les banques ignorent bien souvent ce mécanisme. Surtout, selon les territoires et les banques, le prix de ces GFA varie, et ce, alors même que le risque - contrepartie de la rémunération de la banque - n'existe pas. La fourniture d'une GFA constitue donc une charge financière injustifiée pour ces acteurs publics.

Une réforme de cette exigence pour ces derniers permettrait concrètement l'économie de plusieurs dizaines de milliers d'euros sur une opération d'aménagement - un montant non négligeable en période de disette budgétaire. A cette fin, il conviendrait de modifier l'article R. 442-13 du Code de l'urbanisme pour exempter les personnes morales de droit public de l'obligation de fournir une GFA. ●

Ce qu'il faut retenir

▶ Le régime du lotissement permet à l'administration de vérifier l'existence d'une desserte suffisante par la voirie et les réseaux, et in fine la capacité d'un terrain divisé et mis sur le marché à répondre à sa destination.

▶ La commercialisation des lots issus d'un permis d'aménager est en principe conditionnée à l'achèvement des travaux prescrits.

▶ Par exception, le lotisseur peut commercialiser les lots avant l'achèvement s'il justifie d'une garantie financière d'achèvement (GFA), y compris s'il s'agit d'un acteur public comme un établissement public d'aménagement.

▶ La nécessité de fournir une GFA pour ces acteurs publics se comprend difficilement, et revient à leur imposer de rémunérer une banque pour un service qui ne sera jamais mis en œuvre. Une modification du Code de l'urbanisme pour les exempter de cette obligation serait pertinente.