



JURIDIQUE Analyse



JEAN-MARC PETIT,
avocat associé, cabinet Adamas

Objectif

Il est possible de majorer le taux de la taxe d'aménagement (TA) dans le but de faciliter la réalisation des équipements nécessaires à de nouvelles constructions.

Conditions

La majoration du taux est soumise à des conditions de fond et de forme assez strictes. Le juge veille au respect de ces conditions, surtout celle relative à la motivation de cette majoration.

Etudes préalables

Les études préalables visent à mesurer l'effort financier de la collectivité et des constructeurs, les effets induits, et portent sur le projet urbain partenarial, une alternative éventuelle à la TA majorée.

Fiscalité de l'urbanisme

Majoration du taux de la taxe d'aménagement : quelles précautions prendre ?



L'article L.331-15 du code de l'urbanisme permet à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de taxe d'aménagement (TA) de majorer le taux de base de la part communale/intercommunale, normalement comprise entre 1% et 5%, et ce jusqu'à 20% maximum, afin de financer les équipements publics induits par de nouvelles constructions. Cette faculté est issue de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le dispositif n'a, semble-t-il, pas reçu un franc succès les premières années d'application de la loi, mais certaines collectivités ont préféré attendre l'aboutissement de leurs procédures de révision de plans locaux d'urbanisme (PLU) pour l'instituer, en cohérence avec les choix d'urbanisme opérés.

Des conditions de fond et de forme doivent toutefois être respectées. Par ailleurs, il faut bien appréhender les différences avec l'autre mécanisme de financement, à

savoir la convention ou périmètre de projet urbain partenarial (PUP), ainsi que les effets induits par l'éventuelle majoration.

RESPECT DES CONDITIONS DE FOND

L'article L.331-15 ne permet la majoration du taux dans certains secteurs que si « la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ». Ces conditions s'expliquent par le principe d'égalité de traitement des constructeurs : la majoration, qui introduit une différence de traitement, n'est justifiée que dans les secteurs destinés à accueillir des constructions importantes générant des équipements qui n'ont pas un caractère ordinaire. Les

notions utilisées par le texte renvoient, bien entendu, à une appréciation au cas par cas et n'ont pas encore fait l'objet d'applications jurisprudentielles. La condition tenant à ce que les équipements financés répondent aux besoins des constructions est relativement facile à vérifier. La jurisprudence ne manque pas sur le sujet, commun à d'autres contributions (1). L'autre condition également empruntée au droit des participations est celle de la proportionnalité lorsque les équipements programmés excèdent les besoins du seul secteur : le taux retenu ne doit financer « que la quote-part du coût des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers du secteur d'aménagement ». Le respect de cette condition est plus difficile à vérifier, en l'absence d'une disproportion manifeste. La jurisprudence annulant des participations à ce titre est plutôt rare. Il est exigé des requérants qu'ils démontrent vraiment le caractère excessif de la participation au regard du taux prévisible de fréquentation ou d'utilisation de l'équipement (2).

En pratique, pour la détermination du taux majoré, il faut raisonner en fonction de la part du coût prévisionnel des équipements publics imputée au secteur et de ce que pourrait rapporter le taux de base de la TA. Certaines délibérations permettent de comprendre facilement la démarche et de constater que pour délibérer, il faut bien connaître les besoins des futures constructions et les destinations attendues dans le secteur...

ATTENTION À LA MOTIVATION DE LA DÉLIBÉRATION

La condition de forme tient à la motivation de la délibération. La circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement insiste, à juste titre, sur la nécessité de justifier le caractère substantiel des travaux et les besoins futurs des habitants ou usagers du secteur (principes de nécessité et de proportionnalité). La jurisprudence se montre effectivement exigeante. Une délibération faisant seulement allusion à « l'importance des constructions



La jurisprudence est très exigeante quant au respect par la collectivité de la condition de forme qui tient en la motivation de la délibération prise dans le but de majorer le taux de la taxe d'aménagement.



édifiées ou à édifier, à savoir la réalisation d'équipements publics dont la liste suit, eau, assainissement, voirie et réseaux secs» et qui ne justifie pas le taux retenu ne suffit pas (3).

Il est possible que la jurisprudence très exigeante rendue en matière de programme d'aménagement d'ensemble (PAE) (4) soit en partie transposée, s'agissant au moins de la présentation des équipements et de la part du coût mise à la charge du secteur, pour mettre à même les constructeurs de contrôler le bien-fondé de leur contribution. Sur le plan formel, devra être joint à la délibération le périmètre du secteur concerné. Ce périmètre sera ensuite reporté en annexe du PLU par une mise à jour (5). Enfin, pour qu'une majoration soit applicable aux autorisations à partir du 1^{er} janvier d'une année civile N, la délibération doit être prise avant le 30 novembre de l'année N-1 (6).

Une autre délibération de majoration a été annulée au motif notamment «que la commune ne présente aucune argumentation de nature à justifier que le taux de 12% retenu ne finance que la quote-part du coût des équipements publics» (7). A ce propos, des contentieux peuvent être engagés plusieurs années après la majoration et même après la clôture du dispositif une fois le retour sur investissement assuré: les études réalisées en amont doivent donc être conservées aussi longtemps que les délais d'action ne sont pas prescrits. De même, il est impératif de conserver les marchés et les factures pour pouvoir répondre aux éventuelles demandes de justification du coût réel des équipements...

MAJORATION DU TAUX DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT OU PLAN URBAIN PARTENARIAL ?

Les deux mécanismes institués par le législateur à quelques mois d'intervalle ont pour but de rapporter aux collectivités plus que ce que rapporte la TA de base. Ils impliquent chacun que les collectivités aient la quasi-assurance d'un retour sur investissement et la capacité de porter financièrement la réalisation des équipements. Ils permettent de faire financer des équipements, avec leurs coûts associés (8), y compris lorsqu'ils relèvent de maîtrises d'ouvrage distinctes, avec la possibilité de prévoir par conven-

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Code de l'urbanisme, art. L.331-15.
- Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

tion le reversement des montants perçus. Mais les deux dispositifs sont totalement différents. Avec une convention de projet urbain partenarial, le régime de la TA est purement et simplement écarté (9) au profit de participations contractualisées. La majoration du taux de la TA est ensuite un dispositif réglementaire, unilatéral, tandis qu'une convention de PUP est un contrat, supposant l'accord des débiteurs d'une participation...

Cette différence de nature subsiste même si la loi «Alur» du 24 mars 2014 a permis aux collectivités de délimiter unilatéralement des périmètres de PUP avant la signature d'une première convention, pour qu'à l'intérieur de ce périmètre elles aient bien l'assurance que des conventions de PUP se succéderont pour assurer le retour sur investissement correspondant aux équipements réalisés (10).

Par ailleurs, un PUP ne peut être conclu qu'avec la collectivité qui a la compétence «PLU» (11), alors que la majoration ne peut être décidée que par la personne compétente pour instituer la TA. Le PUP ne concerne par ailleurs que les zones U ou AU (zones urbaines et à urbaniser) de PLU, alors que la TA peut concerner, par exemple, des secteurs constructibles de zones A ou N. Les participations en PUP peuvent être versées par un aménageur ou un lotisseur, alors que ces personnes ne sont généralement pas débitrices de la TA au titre de constructions (puisque'ils n'en réalisent pas, en principe).

La convention peut également prévoir un versement sous forme d'apport de foncier. Le PUP permet ensuite de faire financer des équipements par des autorités ou organismes qui ne sont pas assujettis par ailleurs à la TA ou qui bénéficient d'exonérations (constructions de l'Etat, d'une autre collectivité, logements locatifs sociaux).

Les opérateurs peuvent s'engager à verser les participations par exemple quelques mois après le caractère définitif de leurs permis (alors qu'en matière de TA, la dernière part de 50% est versée au moins deux ans après la délivrance des permis).

Enfin, une convention de PUP peut être rapidement «opérationnelle», alors que la majoration de la TA ne peut être applicable aux permis que l'année suivant la délibération.

GARE AUX EFFETS INDUITS

En matière de nouvelles taxes ou participations, il faut toujours prendre en compte les effets induits, qui peuvent s'avérer dommageables selon les caractéristiques du marché local. Par ailleurs, un taux fortement majoré, qui concernera toutes les destinations (12), peut avoir pour effet de décourager certaines d'entre elles si le marché correspondant est fragile. Ce peut être le cas pour l'implantation de bureaux ou de commerces. Certes, pour les commerces de détail de moins de 400 m², il est possible de décider d'exonérations de TA (13), mais elles seront alors applicables sur tout le territoire communal... Les effets éventuellement «indésirables» doivent être appréhendés en amont et à l'échelle du territoire pertinent. ●

(1) Par exemple, CAA de Marseille, 17 mars 2005, req. n° 00MA00182.

(2) CAA de Marseille, 17 octobre 2013, req. n° 12MA02696.

(3) TA de Strasbourg, 20 octobre 2016, req. n° 1406882.

(4) Par exemple, CAA de Lyon, 16 octobre 2018, req. n° 16LY04298.

(5) Code de l'urbanisme, art. R.153-18.

(6) Code de l'urbanisme, art. L.331-5.

(7) TA de Strasbourg, 11 mai 2017, req. n° 1403114.

(8) Notamment le coût des terrains d'assiette des équipements.

(9) Pendant un délai à fixer, mais qui ne pourra pas être supérieur à dix ans (code de l'urbanisme, art. L.332-11-4).

(10) Code de l'urbanisme, art. L.332-11-3 II.

(11) Ou par le préfet en opération d'intérêt national et en grandes opérations d'urbanisme par la collectivité ou l'établissement public cocontractant de l'Etat (code de l'urbanisme, art. L.332-11-3).

(12) Les bases de la TA assurent une égalité assez stricte entre les destinations, sauf exonérations automatiques ou volontaires. A l'inverse, une convention de PUP permet de moduler les bases de participation entre les destinations, qui peuvent être plus ou moins «consommatrices» d'équipements.

(13) Code de l'urbanisme, art. L.331-9 4°.