

## PAE - Programme d'Aménagement d'Ensemble

Fiche créée en 2007 et mise à jour en 2014 par Maurice Goze, professeur - Directeur de l'Institut d'aménagement, de tourisme & d'urbanisme (IATU) - Université Bordeaux Montaigne.

**Depuis le 1er mars 2012, il n'est plus possible de créer de Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ; toutefois les PAE instaurés avant cette date continuent à produire leurs effets jusqu'à ce que le conseil municipal décide de le clore**

Le PAE est un dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou un EPCI, s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier de ce secteur. Créé en 1985, son objet est purement financier et il ne constitue pas une procédure d'urbanisme, même s'il peut se combiner avec certaines d'entre elles. La participation qui permet de le financer est alternative à certaines participations et taxes. Elle peut se cumuler avec certaines d'entre elles. Le PAE, financièrement séduisant dans son esprit puisque permettant de couvrir en quasi-totalité le financement d'équipements d'infra et de superstructure, n'est pas dépourvu de risques. Sa participation n'intervient qu'en remboursement d'une avance de trésorerie des collectivités locales et n'est due que d'autant que les constructions qui la génèrent sont menées à terme. Il trouve une de ses limites dans le principe fiscal général du lien direct et proportionné (art. L 311-4 du CU). Par ailleurs, une jurisprudence du conseil d'état du 27 janvier 2010 l'a rendu moins attractif avant que la loi N°2010-1658 du 29 décembre 2010 organise sa disparition progressive.

### I - Historique

#### 1. Une volonté d'organiser le financement des équipements publics

Le système en vigueur depuis 1958 permettait à l'administration de négocier, de manière discrétionnaire, la participation des constructeurs au financement des équipements publics. La loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 avait cherché à clarifier le système de financement des équipements publics en interdisant d'exiger des contributions à l'exception de celles que la loi autorise et en prévoyant une action en répétition (demande de remboursement du trop perçu par la collectivité locale), sur la base de laquelle s'est développé, depuis, le contentieux des participations.

Il résulta de l'effort de clarification l'alternative entre la possibilité d'une participation des aménageurs dans la zone d'aménagement concerté (ZAC), d'une part, ou l'application de la taxe locale d'équipement (TLE), de l'autre. La ZAC permet le transfert de la charge des équipements publics, des budgets locaux, sur l'aménageur qui récupère celle-ci dans le prix de cession des terrains. La TLE [1] était une taxe forfaitaire et générale dont le montant n'était pas calculé en fonction du coût des équipements publics induits par les constructions et dont la collectivité n'a pas à justifier l'emploi.

Le faible rendement de la TLE et l'insuffisance chronique des budgets locaux ont conduit à la réintroduction, en 1971, de participations cumulables, en sus de la participation pour dépassement du COS, de la participation pour raccordement à l'égout et de la cession gratuite de terrains, cumulables dès 1967.

#### 2. Un souci de moraliser la pratique des participations :

La loi du 18 juillet 1985, qui procédait au transfert des compétences foncières et d'urbanisme opérationnel au profit des communes, a cherché à moraliser la pratique de ces participations.

D'une part, plutôt que d'exclure la pratique des participations, le législateur en a établi une liste légale clairement délimitée.

D'autre part, il a dissocié la légalité d'une participation de celle de l'autorisation d'utiliser le sol qui en constitue le « fait générateur » permettant d'en exiger le versement.

La suppression du « principe d'indivisibilité » qui liait jusque-là la légalité de la taxe et celle de l'autorisation, permet ainsi depuis au bénéficiaire d'une autorisation d'attaquer une participation illégalement réclamée sans crainte de perdre le bénéfice de cette autorisation.

#### 3. La participation des programmes d'aménagement d'ensemble :

Enfin, cette même loi de 1985 créa les Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE), fondement d'une participation pouvant couvrir le coût réel des équipements publics de toute nature selon un barème préfixé et forfaitisé. Il s'agissait d'éviter que, par dérogation à la TLE, les communes ne recourent trop systématiquement, même pour des petites opérations, à la ZAC, réservée à de véritables opérations d'aménagement dont l'objet est plus complexe.

En effet cette dernière recouvre des dimensions foncières et se base sur une procédure lourde non dépourvue de risques. En revanche, le PAE a permis d'exiger au sein des ZAC une contribution des propriétaires fonciers n'ayant pas la qualité d'aménageurs lorsque leurs terrains n'étaient pas maîtrisés par l'aménageur.

Simple mécanisme financier, le PAE a été retouché par les lois SAPIN du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » et BOSSON du 9 février 1994 « portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ».

La première a restreint son champ d'application et assujéti les équipements à financer à la notion « d'intérêt principal des usagers des constructions à édifier » et elle a réglé le problème du risque de double imposition des constructeurs dans le cas des parties de ZAC éligibles à un PAE dont les propriétaires ont acquitté la participation. Elle a harmonisé le régime des participations en ZAC et en PAE. Mais, la notion d'intérêt principal provoquait un blocage pour le financement d'équipements communs à plusieurs ZAC ou PAE.

La seconde loi a assoupli le régime des participations et autorisé la prise en charge d'équipements « à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone ». Il résulte de ce principe et des jurisprudences ultérieures que les équipements doivent avant tout apparaître nécessaires. De plus, la loi prévoit 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 des constructeurs », réglant ainsi le problème du financement des équipements communs.

#### 4. Un dispositif qui ne permet pas de préfinancement contrairement à d'autres :

En 1992, on comptait 850 PAE et, en 2000, environ 2500 collectivités locales y avaient eu recours. La création de la Participation pour les Voies Nouvelles et Réseaux par la loi Solidarité et Renouveau Urbains du 13 décembre 2000, devenue Participation pour Voies et Réseaux (PVR) avec la loi Urbanisme et habitat du 27/2003, a créé un dispositif de préfinancement, ce que le PAE n'a jamais été, contrairement à une idée répandue, ainsi que l'a confirmé la jurisprudence N° 95PA03 332 de la cour administrative d'appel de Paris du 27 mars 1998. La PVR, qui peut être instaurée jusqu'au 31 décembre 2014, peut, en effet, être obtenue des propriétaires fonciers, avec leur consentement, en amont de l'engagement d'opérations d'aménagement, mais pour des catégories d'équipement plus limitées qu'avec un PAE. Par ailleurs, la PVR n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipement d'une ZAC ou d'un PAE.

#### 5. Une mise en extinction progressive :

Depuis son introduction en 1985, le PAE a fait l'objet d'une jurisprudence fournie opposant deux conceptions qui oscillaient entre projet d'aménagement ambitieux ou simple outil de financement. Son statut a été finalement précisé par l'arrêt N° 308 614 du conseil d'État du 27 janvier 2010. Il confirme d'une part qu'il est un simple instrument de financement, non pas d'un ouvrage unique mais d'un ensemble d'équipements. D'autre part, il exige, qu'il repose sur un projet d'urbanisme. De plus cet arrêt étend le droit à répétition de l'indu lorsque les équipements ne sont pas réalisés dans les délais prévus, même si une nouvelle délibération a retardé cette échéance. Ces conditions restrictives étaient de nature à rendre cet instrument moins attractif pour les communes.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a ajouté à la panoplie de la fiscalité de l'urbanisme le Projet urbain partenarial (PUP) dispositif contractuel de partenariat public-privé, d'initiative privée. Il permet de définir la nature et le montant du coût des équipements publics que prennent en charge respectivement les pétitionnaires, la commune ou l'EPCI compétent, sur accord de leurs conseils, ou l'État (dans le cas des OIN). Il fut parfois présenté comme le concurrent du PAE. Il en diffère, par l'initiative, par le périmètre, par le fait qu'il peut ne financer qu'un seul équipement. Il diffère aussi du PAE par son caractère négocié et par le fait qu'il permet la répartition de coûts en fonction de la superficie ou des droits à construire des terrains d'assiette des opérations. Enfin, contrairement au PAE, il offre la possibilité d'un préfinancement des travaux.

Dans un souci de lisibilité, d'adaptation aux objectifs de développement durable et de lutte contre l'étalement urbain, la loi de finance rectificative pour 2010, N° 2010-1658 du 29 décembre 2010, a réformé la fiscalité de l'urbanisme dont elle regroupe dans le code d'urbanisme les éléments dispersés dans différents codes. Elle simplifie le dispositif en réduisant le nombre de participations exigibles ne laissant, à partir du 1° janvier 2015, que l'alternative entre la taxe d'aménagement à laquelle vient éventuellement le versement de sous densité, la redevance de bureaux d'île de France et la redevance d'archéologie. La ZAC et le PUP sont alternatives à la taxe d'aménagement comme c'était le cas avec la TLE. La participation pour équipements exceptionnels peut s'ajouter à la taxe d'aménagement ou à la ZAC. La loi a prévu que les dispositions de la réforme, qui abroge progressivement les autres participations, entraient en vigueur selon deux étapes programmées au 1° mars 2012 et au 1° janvier 2015. Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2012, N°2012-354 du 14 mars 2012, est venue substituer à la participation pour raccordement à l'égout (PRE), dont la disparition était ainsi programmée, une participation pour l'assainissement collectif (PAC), en vigueur depuis le 1° juillet 2012, dont le fait générateur est la demande de raccordement au réseau public.

À l'issue de ces évolutions, il n'est plus possible de créer de nouveau PAE depuis le 1er mars 2012, mais les PAE existant à cette date continuent de produire leurs effets, leur participation demeurant exigible sur les permis de construire ou d'aménager délivrés après cette date. De plus La PAC peut y être exigible lorsque les coûts de travaux de réalisation du réseau public de collecte des eaux n'avaient pas été intégrés au calcul de la PAE.

## II - Fonctionnement et contenu d'un PAE :

### 1. Les secteurs où peut être institué un PAE :

Un PAE peut être établi dans les communes dotées ou non d'un document d'urbanisme.

Si la commune n'a pas de document d'urbanisme, il ne sera possible d'instituer le PAE que dans la partie actuellement urbanisée de la commune.

En présence de documents d'urbanisme, il apparaît que les secteurs privilégiés d'élection des PAE sont les zones NA des POS ou AU des PLU. Un PAE peut aussi permettre de renforcer les équipements d'une zone U. Le secteur peut même marginalement déborder sur des zones naturelles voisines si des possibilités de construire existent et qui bénéficieront des équipements.

Comme la ZAC, le PAE peut être multites en portant sur des espaces disjoints, mais le régime financier qui les affecte devra être identique.

### 2. Le programme d'équipements d'un PAE :

Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent, il est mis à la charge des constructeurs « tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions rendus nécessaires par la mise en œuvre du programme d'aménagement ».

Lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins est mise à la charge des constructeurs.

Les équipements financés par un PAE sont de toutes sortes. Il s'agit aussi bien d'infrastructures (Voiries, réseaux, espaces publics...) que d'équipements de superstructure.

Le juge contrôle, notamment, le motif de la décision d'instaurer un PAE. Le PAE doit avoir une consistance suffisante et la jurisprudence a montré qu'il ne doit pas se limiter à des travaux de voirie.

### 3. La nature des charges couvertes par la participation en PAE :

Le calcul de la participation pouvait englober :

- les travaux de réalisation des équipements d'infrastructure ou de superstructure,
- le coût des études,
- les frais financiers liés aux emprunts nécessaires,
- les acquisitions foncières et les frais de géomètre,
- les frais de notaire,
- la TVA

### 4. Le calcul de la participation en PAE :

La participation pouvait faire l'objet d'une tarification unitaire mais, l'intérêt du PAE est qu'il permettait une péréquation entre les types de constructions (logements, activités, bureaux, ...), et non entre les types de constructeurs, ce qui serait illégal. Il était, par exemple, possible de se référer aux catégories de constructions retenues pour la TLE (Article 317 sexies II du code général des impôts). ATTENTION à la jurisprudence confirmant la SHON comme seule critère (CCA Marseille, 6 juillet 2000, commune de Saint-Cannat, requête n°97MA01109).

Cette répartition ne peut pas se faire en fonction de la superficie du terrain ni de la SHON potentielle permise par le document d'urbanisme, mais en tenant compte de l'importance des constructions qui seront effectivement réalisées (SHON). Le juge contrôle l'erreur manifeste d'interprétation en la matière.

### 5. La forme de la participation en PAE :

La participation prévue dans le PAE est exigée :

sous forme de contribution financière, ou, en accord avec le demandeur de l'autorisation, sous forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains, y compris dans le cas où le constructeur est une personne publique.

Toutefois, le paiement en nature ne s'impose ni à la collectivité ni au demandeur du permis de construire et suppose un accord conclu avant la délivrance de l'autorisation. Le paiement de la participation sous la forme de travaux pose cependant un problème de cohérence avec la loi de 1985 sur la maîtrise d'œuvre publique. Celle-ci n'autorise les personnes publique à déléguer à des personnes privées la réalisation de leurs équipements publics que dans des conditions bien précises.

Contrairement à la TLE et aujourd'hui à la TA qui ne sont pas des taxes affectées, la participation au titre du PAE correspond à un coût réel et reste obligatoirement affectée à la réalisation des travaux pour lesquels elle est instituée.

## III - Procédure d'adoption et de modification d'un PAE

### 1. Initiative du PAE :

Afin de mettre en tout ou partie les équipements publics à la charge des constructeurs, le PAE peut être créé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements.

Ainsi, une communauté urbaine sera compétente de plein droit. Mais par délégation de tout ou partie de la compétence, d'autres EPCI ou un syndicat mixte peuvent instituer un PAE.

## 2. Contenu de la délibération instituant le PAE :

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent détermine :

- le secteur d'aménagement d'ensemble,
- la nature des équipements publics à réaliser (le programme),
- le coût de ces équipements,
- le délai prévu pour la réalisation du programme d'équipements publics.

Il fixe, en outre :

- la part des dépenses de réalisation de ce programme qui est à la charge des constructeurs,
- les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions.

Ces dispositions figurent ainsi dans la délibération instituant le PAE, à laquelle est annexée un document graphique délimitant le secteur concerné et/ou une liste des parcelles visées.

La délibération exprime la part mise à la charge des constructeurs et par voie de conséquences celle qui incombe au budget local.

## 3. Mesures de publicité et d'affichage de la délibération :

La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent approuvant le PAE dans un ou plusieurs secteurs qu'elle délimite, accompagnée du document graphique faisant apparaître le ou les périmètres concernés, devait être affichée en mairie pendant un mois.

Mention en était en outre insérée dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

La délibération prenait effet à compter de l'accomplissement de l'ensemble des formalités de publicité. Le périmètre du PAE est reporté à titre informatif sur le document d'urbanisme en vigueur.

Une copie de cette délibération est jointe à toute délivrance de certificat d'urbanisme. Par contre, le titulaire d'un certificat d'urbanisme antérieur à la délibération ne peut se prévaloir de l'absence de mention du PAE pour échapper au paiement de la participation.

## 4. Modification d'un PAE :

Lorsque le programme d'aménagement d'ensemble fait l'objet d'une modification substantielle, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent peut, mais uniquement pour les autorisations à venir, réviser le régime de la participation selon la même procédure et les mêmes formalités que pour la création du PAE.

## IV - Les effets financiers du PAE

### 1. Délais :

La mise en recouvrement de la participation sous forme de contribution financière se fait dans les délais fixés par l'autorité qui délivre l'autorisation de construire au moment de la création du PAE. Ces délais sont fixés librement par la collectivité, en fonction de l'importance des travaux à réaliser. Ils ne peuvent être décomptés qu'à partir du commencement des travaux qui ont fait l'objet de l'autorisation.

Par ailleurs, la collectivité s'engage à réaliser les équipements dans les délais fixés par la délibération.

### 2. Les risques induits pour la collectivité :

Il convient de distinguer deux problèmes :

a) D'une part, le PAE n'est pas un moyen de préfinancement.

La mise en recouvrement de la participation ne peut intervenir qu'après la date du commencement réel des travaux de construction sous peine d'illégalité, même lorsque le redevable a donné son accord pour un versement anticipé.

Cela suppose que l'on ait bien étudié en amont le rythme potentiel de l'urbanisation et la mutabilité des terrains inclus dans le secteur, d'autant que le délai fixé par la délibération ne peut pas être conditionnel ou lié à l'avancement de l'urbanisation.

Si le marché devient récessif, le niveau de la participation peut s'avérer trop élevé et dissuasif freinant d'autant plus le rythme de commercialisation des terrains et de la construction et donc le versement de la participation.

Il en ressort que les PAE les plus petits avec des délais réduits sont les mieux maîtrisés. L'une des solutions a consisté dans la division des grandes opérations en programmes successifs. Toutefois, l'édition d'un PAE sur une seule unité foncière peut être interprété comme un détournement de pouvoir ou de procédure s'il ne s'agit pas d'une unité foncière importante et nécessitant des équipements publics conséquents. Les documents graphiques accompagnant la délibération doivent par ailleurs délimiter avec précision les terrains concernés.

De plus, alors que beaucoup de communes ont vu dans le PAE un moyen de préfinancement des équipements et attendent pour les réaliser que les constructions se fassent, la réalisation préalable de certains équipements a un rôle attractif, et n'est pas indifférente au rythme de l'urbanisation indépendamment du contexte économique.

b) Le second problème réside dans l'action en répétition que peuvent exercer les contribuables.

Si les équipements publics annoncés n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la délibération instituant ou modifiant la participation, la restitution des sommes éventuellement versées ou de celles qui correspondent au coût des prestations fournies peut ainsi être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire. Les sommes à rembourser portent intérêt au taux légal.

Lorsque les bénéficiaires d'autorisations de construire sont des lotisseurs ou des associations foncières urbaines de remembrement autorisées ou constituées d'office, les sommes peuvent être réclamées par les constructeurs qui en auront définitivement supporté la charge (art. L.332-1).

Toutefois, le risque financier était amorti dans les communes où la taxe locale d'équipement était instituée et s'appliquait sur le reste du territoire ; la taxe était alors rétablie de plein droit dans le secteur concerné et la restitution de ces sommes se réduisait à la part excédant le montant de la TLE qui aurait été exigible en l'absence de PAE.

Ces deux risques mettent l'accent sur l'impératif, au stade des études préalables, d'avoir eu une bonne appréciation des délais nécessaires et d'une évaluation réaliste du coût des équipements à réaliser.

### 3. Principe de non-cumul des participations :

Les constructions édifiées dans ces secteurs étaient exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement dans les communes où elle est instituée. Elles le sont aujourd'hui du champ d'application de la taxe d'aménagement, tant que le PAE n'est pas clos.

La PVR n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'un programme d'aménagement d'ensemble.

Les constructions édifiées dans une zone d'aménagement concerté sont exonérées de la participation des PAE lorsque leur terrain d'assiette a fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone ou d'une convention par laquelle le propriétaire du terrain s'engage à participer à la réalisation de ladite zone.

Des taxes et participations additionnelles à la PAE peuvent également être perçues

## V - PAE et procédures d'urbanisme

### 1. Obligations liées au PAE pour les AFU ou autorisations d'occupation du sol :

Le permis doit faire mention du montant de participation exigé.

Lorsqu'ils imposent le versement de la participation prévue dans les PAE et que le bénéficiaire s'en acquitte en tout ou en partie sous forme d'exécution de travaux ou d'apport de terrain, le permis de construire ou la déclaration de travaux mentionne :

- les caractéristiques de travaux et leur valeur déterminées d'un commun accord, respectivement, par l'association et le préfet, ou par le pétitionnaire et l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation,
- la superficie des terrains à apporter ainsi que leur valeur, déterminée par le directeur des services fiscaux.[/t]

Ces formalités concernent aussi l'arrêté ou l'autorisation dans le cadre des associations foncières urbaines, des lotissements, des autorisations d'aménager un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir, lorsque la participation forfaitaire inclut le versement de la participation prévue dans les PAE et que le bénéficiaire s'en acquitte, en tout ou en partie, sous forme d'exécution de travaux ou d'apport de terrain.

### 2. PAE et sursis à statuer :

L'adoption d'un PAE n'autorise pas l'utilisation du sursis à statuer à l'encontre des demandes d'autorisation d'utilisation des sols susceptibles de compromettre sa réalisation.

### 3. PAE et concertation :

Le PAE n'appellait pas par lui-même une concertation au sens de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme ni une enquête publique. Toutefois, certains équipements du programme peuvent être soumis à l'obligation d'information et de concertation dans les conditions des articles L.300-2 et R.300-1.

### 4. PAE et règles d'urbanisme en vigueur :

L'adoption d'un PAE n'a aucun effet sur les règles d'urbanisme existantes. Le PAE ne constituant pas un document d'urbanisme au sens de l'article L.600-3 du CU, il ne rentre pas dans le champ d'application de cet article qui impose la notification de tout recours à l'auteur de la décision.

Le PAE ne constitue pas non plus une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du CU, et n'est pas assujéti à l'obligation de concertation prévue à l'article L.300-2 du CU, mais certains équipements qui le composent peuvent relever de cette obligation.

### 5. PAE et ZAC :

Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de programmes d'aménagement d'ensemble, la répartition du coût de ces équipements entre différentes opérations peut être prévue dès la première opération, à l'initiative de l'autorité publique qui l'approuve.

- Une ZAC peut-être créée dans un PAE plus étendu ; dans ce cas, l'aménageur prend à sa charge la part du programme d'équipements qui profite à la ZAC et les constructeurs des terrains acquis auprès de l'aménageur seront exonérés de la participation liée au PAE.
- Un PAE peut aussi être créé dans une ZAC pour faire participer au coût des équipements de la ZAC les propriétaires dont les terrains ne sont pas maîtrisés par l'aménageur.

### 6. Mise en œuvre de la Taxe d'aménagement dans le périmètre d'un ex PAE

La part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement n'est pas due lorsque la participation due en application d'un régime de PAE institué avant le 29 février 2012 continue d'être exigible. Après la délibération de clôture du PAE par le conseil municipal ou celui de l'EPCI compétent, la taxe d'aménagement peut entrer en vigueur dans le périmètre de l'ex PAE. Deux alternatives sont alors possibles :

Si le taux de la TA applicable dans le secteur où se trouvait le PAE est inférieur à 5%, ce taux est applicable dans son périmètre sans qu'il soit nécessaire de délibérer.

Si le taux dans le secteur est supérieur à 5%, un taux inférieur pour le périmètre de l'ex PAE doit être fixé avant le 30 novembre. En effet, le programme des équipements publics du PAE a déjà financé une partie des équipements publics du secteur, sauf si l'on démontre très précisément que « les travaux sont réalisés et très peu financés »

## Textes de référence

### Code de l'urbanisme :

Les articles L332-6, L.332-12. Les articles L.332-9 à L332-11 et R.315-29, R.322-17, R.322-25, R.421-29, R.422-9 et R.444-3 du CU concernant la procédure du PAE sont abrogés.

Lois :

Loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 « de finances rectificative pour 2010 » (JO du 30 décembre 2010),

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » art. 49 (JO du 3 juillet 2003),

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » art. 46 1° (JO du 14 décembre 2000),

Loi n° 94-112 du 9 février 1994 « portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction » art. 18 II (JO du 10 février 1994),

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » art. 55 II, art. 58 (JO du 30 janvier 1993),

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 « relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'urbanisme » art. 23 (JO du 19 juillet 1985).

### Décrets :

Décret n° 2012-88 du 25 janvier 2012 pris pour la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement (JO du 27 janvier 2012)

Décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues par l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme (JO du 27 janvier 2012)

Décret n° 86-517 du 14 mars 1986 art. 48 (JO du 16 mars 1986) en vigueur le 1er juillet 1986.

### Circulaires :

[Circulaire du 18 juin 2013, relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.](#)

[Circulaire n° 2001-56 du 27 juillet 2001](#) relative à la réforme des contributions d'urbanisme issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000,

Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 commentant la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991,

## Bibliographie

- ADEF DAU , "Qui doit payer la ville ?" , ADEF, 1996, 243p.
- BONY G , "Hérault. Réflexion sur soixante-dix PAE", Etudes Foncières n° 48 , septembre 1990
- COULOMBIE H , "Les PAE, pari gagné ou pari perdu ? , Etudes Foncières n° 52 , septembre 1991
- DELATOUR E , "Le régime de la TLE et de ses substituts" , la Gazette des Communes , 23 octobre 2000
- GELU C , Financer l'aménagement urbain : avancées, retraits et statu quo , Études foncières, N°162, mars-avril 2013, P.P. 45-60
- GIVAUDAN A , "Le rendez-vous manqué de l'article L.332-9 du code de l'urbanisme" , JCP , N1987, n°6
- GOZE M , "Les PAE sur la sellette" , Etudes Foncières n° 36 , 1987, p 25-29
- GRIMAUD P "Urbanisme - Programme d'aménagement d'ensemble : mode d'emploi", Moniteur N°5549, 2 avril 2010

- JACQUEZ DUBOIS-SOLTNER L , "A propos d'un cadeau empoisonné. Les PAE : bilan de jurisprudence" , Gazette du Palais , 27-28 février 1998, p. 251
- JEGOUZO Y , "Le financement de l'aménagement après la loi du 18 juillet 1985" , Revue Française de droit administratif n° 3 , 1986, p 339.
- PETIT JM , "Le Programme d'Aménagement d'Ensemble" , la Gazette des Communes , 31 août 1998, p 36-43.
- STU , "Programme d'Aménagement d'Ensemble" , Aménagement urbain, DAU, MELATT , septembre 1987, 66p.
- VILMIN Thierry , "PAE : un outil de régulation foncière" , Etudes Foncières , mars 1990, p12.
- VILMIN Thierry , "Comment gérer un PAE" , Etudes Foncières , mars 1991, p 18.

## Taxes et participations additionnelles à la participation du PAE

Peuvent être perçues en sus de cette participation :

- 1 - le versement pour dépassement du PLD, abrogé au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ou le versement de sous densité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ce qui entraîne alors la suppression du VDPLD,
- 2 - les parts départementale et régionale de la taxe d'aménagement en remplacement de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, et de la taxe pour le financement des CAUE, perçues avant le 1<sup>er</sup> mars 2012,
- 3 La taxe spéciale d'équipement pour la Savoie qui pouvait être perçue avant le 1<sup>er</sup> mars 2012 n'a toutefois pas été reconduite, son objectif ayant été considéré comme atteint et, sous réserve qu'elles ne concernent pas des équipements déjà pris en compte dans le PAE :
- 1 - la participation pour l'assainissement collectif qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012 la participation pour raccordement à l'égout (L.35-4 du code de la santé publique),
- 2 - la participation pour financement des équipements publics exceptionnels (L.332-8 du CU),
- 3 - jusqu'au 31/12/2014, la participation en vue de la réalisation des parcs publics de stationnement (L.421-3 du CU),
- 4 - la participation pour le financement des voiries et réseaux (L.332-11-1 du CU), qui peut être instaurée jusqu'au 31/12/2014 mais perçue au delà de cette date si elle est exécutoire tant qu'elle n'est pas abrogée par une délibération ou si son périmètre est inclus dans un secteur ou le taux de la TA est supérieur à 5%
- 5 - Jusqu'au 31/12/2015, la participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements du Haut Rhin, du Bas Rhin et de la Moselle.
- 6 Les cessions gratuites de terrains, ne peuvent plus être exigées depuis leur abrogation par le conseil constitutionnel dans sa décision du 22 septembre 2010.
- 7 peuvent s'ajouter, indépendamment du financement des équipements publics et des taxes d'urbanisme :
  - l'obligation de réaliser des équipements propres,
  - la redevance d'archéologie préventive

## Article R300-1 du code de l'urbanisme

Les opérations d'aménagement réalisées par les communes et les autres personnes publiques ou pour leur compte, qui sont soumises aux obligations de concertation avec le public prévues au 3<sup>o</sup> du 1 de l'article L300-2 sont les opérations suivantes :

1. L'opération ayant pour objet dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher ou la restauration, dans les conditions définies à l'article L. 313-4-1, d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;
2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;
3. La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
4. la création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
5. Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
6. Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;
7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 p. 100 la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ;
8. Les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2 000 mètres carrés réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune.

## Le PAE de Cérillan (33)

À l'ouest de la commune de Saint Médard en Jalles membre de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB).

Un secteur excentré composé de nombreuses parcelles, peu urbanisé et faiblement équipé, deux projets de lotissement étaient proposés à la commune, l'un de 106 lots pour maisons individuelles, l'autre de 25 lots pour une SHON maximale réglementairement admissible de 29 000 mètres carrés.

La ville souhaite assurer un aménagement global sur 50 hectares comportant 10 hectares déjà construits et un espace boisé classé mais laissant de grandes capacités de développement. Une salle multifonction et un espace public de quartier doivent accompagner la construction qui nécessite des travaux d'infrastructure de voirie et d'assainissement.

La CUB, en accord avec la commune, a décidé d'assurer le financement de ces équipements dans le cadre d'un PAE. Le programme doit être achevé le 31 décembre 2011. Le coût du programme peut être révisé annuellement suivant le dernier indice TP01 connu du mois de janvier de l'année considérée.

La prise en charge par le PAE est de :

- 70 % pour l'assainissement et les eaux pluviales,
- 64 % pour la voirie,
- 68,75 % pour la salle multifonctions,
- 100 % pour l'espace public de quartier.

La part des dépenses mises à la charge des constructeurs est de 100 %.

Les participations dues par les constructeurs, aménageurs ou lotisseurs ont été calculées sur la base d'une SHON de 66 000 mètres carrés, selon la formule : SHON de la construction x coefficient x coût total divisée par la SHON Totale, soit, en moyenne, 56 euros le mètre carré de SHON (relativement élevé du fait du sous-équipement du secteur).

Les critères de répartition entre les différentes catégories de constructions sont exprimés par les coefficients suivants :

- Extension de Bâtiments 0,2,
- Logements sociaux (PLUS, PLAI) 0,8,

- Habitat groupé sans caractère social 0,9,
- Logements sur prêts conventionnés ou taux zéro 1,
- Logement non aidé et autres constructions (locaux commerciaux et d'activité) 1,2.

La participation peut être acquittée sous forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains. L'autorité délivrant le permis de construire fixe un délai de paiement de six mois à compter du début des travaux que les pétitionnaires devront déclarer.

Les participations sont encaissées par la CUB avec reversement à la commune pour les équipements qu'elle assume.

### PAE de la commune du Haillan (33)

Il s'agit du réaménagement d'un centre ville dans cette commune membre de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) mais à caractère périurbain au nord ouest de l'agglomération.

L'objectif est de produire un parc urbain habité avec des actions de voirie, une mise en valeur du paysage, une densification et une diversification en logements.

Le programme global de construction envisagé représente 55 450 mètres carrés de SHON, avec des commerces et 559 logements, dont 26 % sociaux.

Les équipements se composent de plateaux surélevés, d'un collecteur d'eaux usées et d'un vaste parc urbain. Le programme des équipements publics, qui doit être réalisé en 10 ans, est estimé à 5 267 000 euros et est imputé sur les constructeurs à raison de :

- 100 % pour la voirie,
- 100 % pour le collecteur d'eaux usées,
- 40 % pour l'acquisition et l'aménagement du parc urbain le solde étant assuré par la commune.

La CUB prend en charge le réaménagement des voies publiques limitrophes non-inscrites dans le PAE. Le montant de la participation est de 36 euros en moyenne par mètre carré.

La péréquation entre les types de constructions se fait selon les coefficients suivants :

- Logements non aidés 1,2,
- Logements aidés 0,8,
- Extension de constructions existantes 1,
- Commerces et services 0,8,
- Bureaux 1,2.

La participation peut être acquittée sous forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains. L'autorité délivrant le permis de construire fixe un délai de paiement de six mois à compter du début des travaux que les pétitionnaires devront déclarer.

Les participations sont encaissées par la CUB avec reversement à la commune pour la partie correspondant au parc urbain, dont la CUB n'a pas la compétence, au fur et à mesure des encaissements.

### Le PAE des Bassins à flots de Bordeaux

Le PAE des bassins à flots, dans la communauté urbaine de Bordeaux, a été un des derniers à être créé. \_ : Ce « PAE permet de financer en partie les équipements publics nécessaires à la réalisation du projet urbain et à l'accueil de nouvelles populations via une participation des futurs constructeurs.

Le coût global des travaux est estimé à 124 184 469 €TTC pour une participation aux équipements publics attendue des constructeurs de 54 016 878 correspondant aux besoins des futurs habitants et usagers. Le total des investissements communautaires s'élève à 56 276 726, ce qui déduction faite de la participation des futurs constructeurs (27 357 033 ) donne un investissement net de 28 919 693. La commune aura à charge les équipements relevant de sa compétence pour 66 634 073 TTC et bénéficiera d'une reversion de participation des constructeurs de 24 659 845. » (Extrait du site de la CUB)

On trouvera la délibération de sa création [ici](#)

Voir sur [le site internet de la CUB](#) la présentation urbanistique du projet

[1] La TLE, créée à titre transitoire par la LOF en attendant la mise en place d'une taxe d'urbanisation, qui était destinée à inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, devint définitive lors de l'abrogation de ce projet.