



Flash info Urbanisme n° 01/2023

Financement de l'extension des réseaux publics

Ces derniers mois, plusieurs communes nous ont interrogés sur la possibilité de faire porter aux bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme le financement d'une partie ou de la totalité de l'extension des réseaux, notamment électrique, rendue nécessaire pour la réalisation de leurs projets.

Afin de vous permettre de mieux appréhender cette question, vous trouverez ci-dessous des éléments sur le financement de l'extension des réseaux publics, sachant que ces informations s'entendent sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif.

Les modalités de la participation des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme au financement de l'extension des différents réseaux publics rendue nécessaires par l'octroi desdites autorisations, s'apprécient différemment en fonction de la qualification de l'extension considérée.

Ainsi, s'il s'agit d'un équipement propre à l'opération autorisée ou d'un équipement exceptionnel, il est possible de faire participer le bénéficiaire. À l'inverse, s'il s'agit d'un équipement public à part entière, cela ne sera pas possible, à moins que les travaux en questions ne soient pas liés à une autorisation d'urbanisme, auquel cas le recours à l'offre de concours est permis.

Néanmoins, quelle que soit la situation envisagée, les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux raccordements aux différents réseaux publics permettent de s'opposer à toute demande d'autorisation d'urbanisme si le coût supporté par la commune en raison de l'extension nécessaire de ces réseaux aux projets autorisés est jugé trop important.

I. Le cas des équipements propres

Ainsi que le rappelle une réponse ministérielle récente du 23 mai 2019¹, par principe, le financement des équipements publics et de leur extension est assuré par le

1 Réponse ministérielle paru au JO du Sénat le 23 mai 2019, en réponse à la question n° 7118 parue au JO du Sénat 11 octobre 2018.

budget des collectivités locales. Néanmoins, les articles L. 332-6 et L. 332-6-1 du code de l'urbanisme permettent de mettre à la charge des constructeurs le financement des équipements propres aux opérations d'aménagement qu'ils souhaitent entreprendre.

C'est ainsi, logiquement, qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme sont tenu de procéder eux-mêmes au branchement des réseaux d'eau de gaz ou d'électricité nécessaires à leurs projets aux équipements publics existant au droit de leurs terrains, en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes.

Cependant, le quatrième alinéa de ce même article permet également de faire participer ces mêmes bénéficiaires, avec leurs accords, au financement de l'extension de réseaux publics sur la voie publique, pour leur permettre de se raccorder à ces derniers lorsqu'ils n'existent pas au droit de leurs terrains, à la condition que cette extension puisse être qualifiée d'équipement propre, c'est-à-dire²:

- qu'elle ne dépasse pas 100 mètres de long depuis le droit du terrain³,
- qu'elle ne soit réservée qu'au bénéficiaire concerné.

En revanche, il n'est pas possible de les faire participer à ce financement si les travaux ne peuvent pas être considérés comme des équipements propres, c'est-à-dire si le raccordement excède 100 mètres ou s'il bénéficie à d'autres constructions existantes ou futures, auxquels cas il s'agit d'un équipement public relevant de la commune⁴.

Bien entendu, pour que cette participation du bénéficiaire soit effective, il est impératif qu'elle apparaisse, avec la mention de son accord, dans la décision d'urbanisme, sans quoi le financement intégral sera à la charge de la commune⁵.

Il est à noter que si le bénéficiaire refuse de participer aux financements de l'extension et que si la commune n'entend pas, ou ne peut pas, financer en totalité les travaux nécessaires, il est toujours possible de refuser la demande d'autorisation d'urbanisme en utilisant les articles R. 111-13 et L. 111-11 du code de l'urbanisme qui disposent respectivement que :

- *« Le projet peut être refusé si, par sa situation ou son importance, il impose soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics »⁶,*
- *« Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte*

2 À noter qu'au regard de la jurisprudence du Conseil d'État du 24 avril 2012, n° 340954, dans le cas d'un lotissement, la qualification d'équipement propre dépend également du fait que l'extension des réseaux permettent ou non la constructibilité des parcelles comprises dans le terrain d'assiette dudit lotissement.

3 Une condition de longueur rappelée par la CAA de Lyon, le 26 mai 2015, dans sa décision n° 13LY03160.

4 CAA Nancy, 11 octobre 2007, n° 06NC00735, À noter que la CAA de Douai, a confirmé, le 28 mars 2019 dans une décision n° 17D01025, le caractère cumulatif de ces conditions, en disposant que le critère de bénéfice exclusif ne suffit en lui-même à qualifier un équipement de propre.

5 Comme c'est le cas de toutes les contributions demandées aux bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme. Voir à nouveau la jurisprudence CAA de Douai, 28 mars 2019, n° 17D01025.

6 À noter que pour l'application de cet article, la CAA de Bordeaux a considéré, le 29 mai 2018 dans une décision n° 16BX01663 « [qu']il y a lieu de tenir compte du seul coût des travaux d'équipement qu'entraînera la construction projetée rapporté aux ressources dont dispose la commune pendant l'année au cours de laquelle le maire se prononce sur la demande de permis de construire ».

du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés »⁷.

II. Le cas des équipements exceptionnels

L'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, ainsi que l'article L. 332-6-1, permettent également, à leurs points 2° et 2° c), de mettre à contributions les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme en cas d'extension de réseaux rendue nécessaire par leur projet via la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels prévue à l'article L. 332-8.

Celui-ci dispose en effet « [qu]une participation spécifique peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire qui ont pour objet la réalisation de toute installation à caractère industriel, notamment relative aux communications électroniques, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels ».

Néanmoins, comme le rappelle une réponse ministérielle du 21 décembre 2017⁸, outre qu'elle doit, elle aussi, être prescrite dans l'arrêté de délivrance de l'autorisation d'urbanisme, le recours à cette notion d'équipement exceptionnel est étroitement liée au type de projet et à l'équipement public à réaliser en conséquence, qui doit être effectivement exceptionnel.

Ainsi, le ministère de la cohésion des territoires rappelle⁹ que cette qualification sous-tend le besoin fort suscité par une opération et un lien de causalité quasi-exclusif entre l'opération et l'équipement public, sachant que selon lui les équipements publics éligibles à cette participation sont, en pratique, des équipements d'infrastructure nécessaires à des projets de grande ampleur, tels que :

- la création de voirie (par exemple, un rond-point ou un tourne-à-gauche),
- la construction d'une station d'épuration nécessaire à l'installation d'une activité industrielle,
- la création ou l'extension du réseau d'électricité ou d'eau potable pour une activité économique (par exemple, une porcherie industrielle),
- l'aménagement d'un dispositif d'écoulement des eaux pluviales,
- l'installation d'équipement relatif à la défense incendie.

Néanmoins, il est important de rappeler qu'outre leur typologie, ce sont avant tout le coût des travaux et leur importance qui permettent de les qualifier d'exceptionnels. En ce sens, même s'ils font partie de la liste précitée du ministère de la cohésion des territoires, si leur coût ou leurs dimensions ne sont pas suffisants, ils ne peuvent être qualifiés d'exceptionnels. Il a ainsi été jugé que :

7 CAA de Toulouse, 21 février 2023, n° 20TL03185.

8 Réponse ministérielle parue au JO du Sénat le 21 décembre 2017, en réponse à la question n° 373 parue au JO du Sénat le 13 juillet 2017.

9 Sur son site internet, à l'adresse <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-participation-pour-realisation-dequipements-publics-exceptionnels-pepe>

- compte tenu de ses dimensions, un rond-point rendu nécessaire par des installations commerciales et artisanales prévues dans un lotissement, ainsi que l'aménagement d'un carrefour sur une route départementale desservant ledit lotissement, ne constituent pas des équipements exceptionnels¹⁰,
- eu égard à leur localisation, leur importance et leur coût, des travaux consistant en l'aménagement d'un tourne-à-gauche améliorant les conditions d'accès à un parc résidentiel, mais profitant à l'ensemble des usagers de la route, ont le caractère d'aménagements courants de la voirie et non d'équipements publics exceptionnels¹¹.

Bien entendu, même si un projet peut être considéré comme exceptionnel, si l'équipement concerné ne peut, lui, être considéré comme un équipement propre à ce projet au sens des dispositions précitées, le recours au financement des équipements exceptionnels ouvert à l'article L. 332-8 précité du code de l'urbanisme n'est pas possible.

III. Le cas de l'offre de concours

L'offre de concours est le fait d'apporter une contribution, matérielle ou financière le plus souvent, à des travaux publics, c'est-à-dire à la réalisation, à l'entretien, à la rénovation d'un ouvrage public¹². En cela, on pourrait penser qu'elle s'applique au cas des travaux d'extension de réseaux rendus nécessaire par l'octroi d'une autorisation d'urbanisme. Néanmoins, il apparaît que la jurisprudence en a considéré autrement,

En effet, cette contribution n'étant pas prévue dans les dispositions d'ordre public de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme ou dans celles de l'article L. 332-15 du même code, la jurisprudence a retenu qu'il n'est pas possible de solliciter une offre de concours pour financer les travaux d'extensions ou de détournement de réseaux dans le cadre d'une demande d'autorisation d'urbanisme¹³.

Toutefois, les contributions à la réalisation d'équipements publics que les constructeurs ou aménageurs peuvent consentir par offre de concours indépendamment de toute décision leur octroyant une autorisation d'urbanisme ou leur confiant une opération d'urbanisme sont, elles, considérées comme régulières¹⁴.

10 CE, 6 mars 2006, n° 266346.

11 CAA Nantes, 27 juillet 2014, n° 13NT01351

12 Réponse ministérielle parue au JO du Sénat du 23 août 2018, en réponse à la question n° 4365 parue au JO du Sénat le 12 avril 2018.

13 CE, 10 octobre 2007, n° 268205.

14 CAA Lyon, 5 novembre 2009, n° 07LY00792.

