

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Conservatoire National des Arts et Métiers
Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes
1 Boulevard Pythagore – 72 000 LE MANS

Berthet Liogier Caulfuty

Géomètres-experts - Urbanistes - Ingénieurs VRD

Créateurs d'espaces, depuis 1956



Mémoire de travail de fin d'études
en vue de l'obtention du
Diplôme d'Ingénieur de l'ESGT

Analyse comparative des outils de l'aménagement en France et en Europe



ZAC « Sur les Fontaines », Saint Marcel (71), B.L.C

Mémoire soutenu par :

Marie COLIGNON

le mardi 8 juillet 2008

Membres du jury :

Président : M. PROUDHOM

Maître de stage : M. BERTHET

Professeur référent : M. BOUISSOU

AVANT PROPOS

Ce mémoire constitue l'aboutissement d'un stage d'une durée de 5 mois au sein du cabinet de géomètre-expert BERTHET-LIOGIER-CAULFUTY basé à Chalon-sur-Saône dans le département de Saône et Loire.

Je remercie tout particulièrement Monsieur Christophe BERTHET, géomètre-expert, pour m'avoir accueillie chaleureusement au sein de son entreprise ainsi que pour son encadrement et sa disponibilité.

Je remercie également Madame Estelle CAULFUTY et Monsieur Christian LIOGIER, géomètres-experts associés ainsi que l'ensemble des membres du cabinet pour m'avoir accueillie et pour m'avoir fait partager leur expérience au sein d'une équipe dynamique.

Je remercie Monsieur Jérôme BOUISSOU, professeur d'urbanisme à l'ESGT, pour l'encadrement de mon stage en tant que professeur référent ainsi que Monsieur Christophe PROUDHOM, pour sa présidence au sein du jury.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	2
SOMMAIRE.....	3
INTRODUCTION GENERALE.....	5
PARTIE I : Présentation générale d'une opération d'aménagement.....	7
SECTION 1 : Le préalable requis : une politique d'aménagement planifiée.....	8
SECTION 2 : Les étapes, les acteurs, la procédure.....	9
I. Les étapes.....	9
II. Les acteurs	11
III. La place de la procédure dans ce processus.....	12
PARTIE II : Analyse comparée des outils de l'aménagement	13
SECTION 1 : Le foncier	14
I. Acquérir le foncier	14
II. Diviser le foncier.....	16
III. Commercialiser le foncier.....	17
SECTION 2 : Les équipements publics.....	20
I. Le PAE.....	21
II. La PVR	24
III. La ZAC	27
IV. Propositions	29
SECTION 3 : Les risques et garanties.....	31
I. En ZAC	31
II. En Lotissement.....	34
SECTION 4 : La souplesse de la procédure.....	38
I. En ZAC	38
II. En Lotissement.....	39
PARTIE III : Pratiques européennes	40
SECTION 1 : L'interventionnisme de l'Etat allemand	41
I. Un lien très fort entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel	41
II. Le partage du coût des équipements	42
III. Avantages et inconvénients de ce mode d'action	42

SECTION 2 Les municipalités néerlandaises,entre négociations amiables et procédures publiques	43
I. L'exemple atypique des Pays-Bas en matière d'aménagement	43
II. Les raisons de la fin de ce modèle	44
III. Comment résoudre la situation ?.....	45
IV. La création d'un nouvel outil.....	45
V. Comparaison avec le cas français	46
SECTION 3 : L'urbanisme négocié en Angleterre	48
I. La planification urbaine : une activité publique confrontée aux intérêts privés	48
II. La conception de la propriété privée et ses conséquences	48
III. La conception du rôle de l'Etat dans le marché foncier.....	50
IV. Conséquence de ces conceptions différentes sur le financement des équipements publics.	50
CONCLUSION.....	52
SOURCES.....	53
TABLE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS	54
RESUME.....	55
ANNEXES.....	57

INTRODUCTION GENERALE

Contexte général : description du paysage actuel de l'aménagement en France

Le paysage de l'aménagement en France doit aujourd'hui faire face à de nouveaux défis. Les restructurations, la lutte contre l'exclusion et la ségrégation, les politiques de limitation de l'étalement urbain, l'essor du développement durable, la pression foncière croissante et la crise immobilière conjoncturelle sont quelques exemples de cette situation.

Dans ce contexte, on constate, depuis les années 1990 et au travers des lois de décentralisation, une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales avec comme objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité. Le développement de l'intercommunalité entraîne des projets de taille importante avec une dimension politique accrue menée par ces nouveaux acteurs de l'aménagement (à condition que les hommes élus s'entendent...).

Ce changement s'accompagne également de réformes importantes du droit de l'urbanisme. On note notamment :

- ✓ la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 ajustée en 2003 par la loi Urbanisme et Habitat (UH),
- ✓ la réforme en 2005 des concessions d'aménagement qui a entraîné une véritable révolution pour les opérateurs privés et publics avec pour objectif premier de répondre aux exigences du droit communautaire,
- ✓ la récente réforme des autorisations d'urbanisme avec une redéfinition totale de la notion de lotissement.

D'autres réformes sont attendues, notamment dans le domaine de l'urbanisme commercial et de la fiscalité de l'urbanisme.

Contexte local, lieu d'intervention du géomètre-expert (GE) :

Face à ce bouleversement des enjeux traditionnels de l'aménagement, les collectivités locales se trouvent bien souvent démunies. Elles manquent parfois cruellement de conseils compétents pour faire face à la difficulté de transcrire de manière concrète dans l'espace les orientations d'aménagement contenues dans leurs projets urbains. L'intervention d'un aménageur s'avère alors indispensable.

Pour des projets à l'échelle locale, le GE, grâce à ses compétences juridiques et techniques (et à l'appui, en interne ou en externe, de compétences complémentaires), se place en bonne position pour offrir son expertise et remplir ce rôle d'ensemblier. On s'attachera, surtout dans la deuxième partie, à prendre essentiellement en compte cette échelle dans notre réflexion.

Il s'agit donc, dans ce mémoire, de faire une analyse comparée des outils juridiques et financiers que met à disposition le droit de l'urbanisme pour la réalisation d'une opération d'aménagement afin de conseiller au mieux les élus locaux et leurs partenaires privés.

Nous allons tout d'abord présenter de façon générale une opération d'aménagement, en détaillant notamment les étapes qui la constituent et les acteurs qui y participent.

Ensuite nous allons nous attacher à comparer les outils juridiques et financiers. Les points de comparaison retenus pour cette étude sont la maîtrise du foncier, le financement des équipements publics, les garanties de chacun des acteurs et la souplesse de la procédure.

Suite à cette comparaison, des difficultés seront soulevées quant au financement des équipements publics et une troisième partie s'attachera à comparer la situation française avec celle de quelques uns de nos voisins européens. Rencontrent-ils les mêmes difficultés ? Les solutions qu'ils proposent sont-elles applicables au cas français ?

PARTIE I :
***Présentation générale d'une opération
d'aménagement***

SECTION 1 : Le préalable requis : une politique d'aménagement planifiée

La politique d'aménagement urbain est un très vaste sujet et l'objet du présent mémoire n'est pas de le traiter. Néanmoins un bref rappel de ce concept permettra au lecteur de mieux appréhender la suite de l'exposé.

Une politique d'aménagement peut se définir comme étant les choix stratégiques effectués par les autorités politiques en place pour aménager leur territoire.

Son élaboration prend en compte de nombreux facteurs (la démographie, l'activité économique...), leurs évolutions et les besoins qu'elles engendrent.

Cette politique se traduit tout d'abord dans les documents de planification urbaine. A l'échelle d'une commune, il s'agit du Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis la loi SRU du 13 décembre 2000.

Le dossier de PLU est composé de divers éléments : un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) accompagné d'éventuelles orientations d'aménagement par quartier ou par secteur, un règlement et ses documents graphiques, un rapport de présentation et des annexes.

Bien que facultatives, les orientations d'aménagement s'avèrent particulièrement utiles pour l'expression des projets en zones à urbaniser (zones AU).

Pour les projets en secteur de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), elles peuvent même contenir des éléments tels que :

- ✓ la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer,
- ✓ la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics et installations d'intérêt général.

Les orientations d'aménagement sont des principes d'aménagement. Elles sont de nature différente des règles ou prescriptions. Leur opposabilité se définit en terme de compatibilité, les opérations d'urbanismes projetées ne devant pas les remettre en cause, sans pour autant les suivre à la lettre.

Contrairement aux schémas de principe d'aménagement des POS qui, portés au rapport de présentation n'étaient pas opposables aux tiers (aménageurs et constructeurs), les orientations d'aménagement sont un réel élément à la faveur de la commune. Elles lui permettent d'exprimer sa volonté de s'engager et d'afficher les principes d'un projet sur un quartier ou un secteur, dans l'attente de les réaliser par elle-même ou qu'un partenaire privé dont le projet est compatible se présente.

La nécessité d'une politique d'aménagement planifiée va de soi, un projet a en effet beaucoup plus de chance de réussir s'il est porté par un pouvoir politique fort. Mais est-ce pour autant toujours mis en œuvre ? Pour nombre de petites communes en France, la réponse n'est pas évidente...

SECTION 2 : Les étapes, les acteurs, la procédure

I. Les étapes

Nous allons ici illustrer nos propos par un cas pratique. Le cas pratique retenu est celui de la ZAC « Sur les Fontaines » de Saint Marcel, il sera réutilisé ultérieurement dans l'exposé.

La commune de Saint Marcel appartient à la première couronne de l'agglomération chalonnaise. Elle est séparée par la coulée verte structurante de la zone inondable de la Saône, encore en prairies et cultures, ce qui lui confère une certaine autonomie spatiale.

Saint Marcel est une commune importante de l'agglomération, car elle se situe en entrée Est de la ville centre, et possède 5 700 des 110 000 habitants du Grand Chalon.

Cette commune est originale de par son passé maraîcher, dont il reste des traces, grâce au maintien de l'horticulture.

De ce passé maraîcher, il demeure également des empreintes dans le tissu urbain, avec une trame viaire lâche et de vastes îlots libres de construction. Abandonnés ou encore cultivés, on les aperçoit depuis les voies au travers d'une urbanisation souvent aérée.

Ces îlots possèdent un parcellaire laniéré, avec de nombreux propriétaires ne facilitant pas l'urbanisation, et nécessitant des regroupements fonciers avant toute opération d'aménagement d'une certaine envergure.

Les cœurs d'îlots abandonnés par le maraîchage et l'horticulture sont aujourd'hui conquis par la friche ; c'est le cas de la zone « Sur les Fontaines », objet de la procédure de ZAC servant de cas pratique à l'exposé.



1. Le choix du site

Une fois les objectifs d'aménagement fixés, il faut choisir le site où ils seront déclinés. Définir un site revient donc à matérialiser un périmètre opérationnel, d'un ou de plusieurs tenant(s), sur lequel l'utilisation du sol va être modifiée.

Dans le cas de Saint Marcel, le périmètre opérationnel est d'environ 7 hectares et se compose de parcelles abandonnées par le maraîchage et actuellement en friche qui vont essentiellement accueillir des logements.

2. La définition d'un programme

Le programme précise la nouvelle utilisation qui sera faite du site choisi. Il décrit qualitativement et quantitativement ce qui va être réalisé. Il nécessite une analyse préalable des contraintes du site (contraintes d'urbanisme, contraintes naturelles, contraintes techniques...) qui aboutit à un plan d'intention.

Le programme adopté à Saint Marcel comprend au total environ 120 logements, répartis de la manière suivante :

- ✓ une quarantaine de logements aidés dans de petits immeubles collectifs ne dépassant pas un rez-de-chaussée plus deux niveaux, conformément au règlement du PLU,
- ✓ une trentaine de maisons individuelles groupées, en locatif aidé, majoritairement composées de logements de type T3 et T4, et de niveau R+1,
- ✓ une cinquantaine de lots libres à bâtir en accession à la propriété, destinés à accueillir des maisons individuelles traditionnelles.

La constructibilité programmée est d'environ 15 000 m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON), ce qui correspond à une urbanisation aérée et homogène au regard des quartiers périphériques au centre bourg de Saint Marcel.

3. L'élaboration d'un projet

Le projet est en quelque sorte la concrétisation du programme. Il comporte notamment l'élaboration d'un bilan prévisionnel de l'opération et le calendrier prévisionnel.

Le bilan récapitule l'ensemble des dépenses supportées par l'opération et l'ensemble des recettes dont elle bénéficie tandis que le calendrier répartit les tâches en fonction du temps.

II. Les acteurs

1. La collectivité publique

Dans le cadre d'une opération publique d'aménagement, c'est elle qui a l'initiative du projet. Elle définit les lignes directrices du projet, porte les enjeux stratégiques de la politique urbaine. Le projet en question faisant partie de sa vision stratégique du territoire, elle a une implication forte dans le processus.

Elle doit alors s'entourer de professionnels souples avec un savoir-faire affirmé pour des missions déterminées. Il lui faut faire preuve d'une bonne capacité de management de projet ou déléguer cette tâche.

Dans le cadre d'une opération privée, son rôle est loin d'être négligeable. C'est en effet elle qui, via les documents d'urbanisme, édicte la politique d'aménagement que le projet devra respecter. La collectivité constitue par ailleurs un des premiers interlocuteurs avec lequel l'aménageur va devoir négocier.

2. L'aménageur

Ce rôle est la clef de voûte du projet. L'aménageur organise le projet et fédère les différents acteurs.

Il impulse la dynamique du projet ; c'est le lien entre le décisionnel et l'opérationnel. Pour remplir avec succès ce rôle, communication et efficacité sont indispensables.

Il peut aussi être amené à gérer le pilotage technique, c'est-à-dire à décliner le message politique en modes opératoires.

Ce rôle peut être joué par la collectivité elle-même s'il s'agit d'une opération publique et qu'elle en a les compétences (régie directe), par une Société d'Economie Mixte (SEM), ou encore par un Etablissement Public d'Aménagement (EPA)...

3. Les prestataires

Les prestataires techniques interviennent lors de la conception du projet (études géotechniques, études Voirie et Réseaux Divers (VRD), urbanistiques, paysagères...) et lors de la réalisation des travaux.

On trouve aussi des prestataires commerciaux, de gestion et de communication.

4. Les partenaires

Ils sont multiples et la liste présentée n'est qu'indicative.

On distingue :

- ✓ les porteurs financiers qui assument temporairement les charges financières induites par le décalage temporel entre l'engagement des capitaux et la concrétisation des recettes,
- ✓ les propriétaires fonciers, il peut s'agir d'organismes de financement, d'autres collectivités concourantes (Région, Etat...), de particuliers...

5. La population

Les habitants doivent être partie prenante de l'aménagement prévu, le soutien de la population étant indispensable au portage politique d'une opération réussie.

Ils interviennent essentiellement dans la phase de concertation du projet et parfois dans les phases de négociations foncières.

Selon le type de projet en question, leur rôle peut s'avérer primordial. L'intégration de la population locale, parfois fragile comme dans les projets de renouvellement urbain par exemple, est indispensable. Les politiques déploient alors des actions visant à éviter l'exclusion sociale des populations résidentes.

III. La place de la procédure dans ce processus

Le processus décrit ci-dessus et qui régit une opération d'aménagement est complexe. Il doit être conçu comme un processus itératif et évolutif. En effet, au cours des réflexions et négociations, des paramètres peuvent être modifiés (un partenaire inattendu se présente, la conjoncture change...) et le projet doit s'adapter.

La souplesse relative d'un projet est cadrée par la procédure d'urbanisme opérationnel choisie. On désigne habituellement sous le nom de procédures, au sens du droit de l'urbanisme, les encadrements normatifs des opérations d'aménagement. Il s'agit d'un ensemble de lois et règlements qui encadrent les opérations et autorisent leurs réalisateurs à user de prérogatives particulières.

La procédure doit être adaptée l'opération. Ainsi, ce n'est qu'après une période d'études préalables que le choix pourra être effectué. Cette période d'étude permettra de définir les différentes démarches à mettre en œuvre, et les procédures adaptées à cette démarche.

Il semble donc opportun de choisir la procédure une fois un premier bilan de l'opération dressé.

PARTIE II :

Analyse comparée des outils de l'aménagement

L'objet de cette partie est d'analyser et de comparer les possibilités qu'offrent les différents outils de l'aménagement.

Nous allons baser cette analyse sur quatre critères, communs à toute opération d'aménagement :

- ✓ le foncier, de son acquisition à sa vente une fois aménagé,
- ✓ le financement des équipements publics,
- ✓ les garanties des différents acteurs de l'aménagement,
- ✓ la souplesse des procédures.

SECTION 1 : Le foncier

La question du foncier est fondamentale quelque soit l'échelle du projet. Le foncier représente en effet le point de départ de tout projet, le périmètre opérationnel, et en constitue l'aboutissement, le produit que l'on vend. Au cours du projet, il va subir des modifications que nous allons traiter de façon chronologique.

I. Acquérir le foncier

Il s'agit tout d'abord de savoir qui maîtrise le foncier. Cette question revêt toute son importance pour les projets situés en zone AU.

En effet, le Code de l'Urbanisme (CU) précise à l'article R.123-6¹ que la collectivité peut imposer le fait qu'une opération d'ensemble porte sur la totalité des terrains classés dans une même zone AU.

Supposons donc un projet d'aménagement contraint par la loi de porter sur l'ensemble d'une zone AU et qu'un des propriétaires foncier s'oppose à ce projet. Cette condition donne un fort pouvoir de blocage à un propriétaire récalcitrant. Comment pallier à ce blocage ?

1. En Association Foncière Urbaine (AFU)

L'AFU est une solution assez rarement pratiquée mais qui présente néanmoins un intérêt évident quant à la maîtrise foncière.

Elle a pour objet le groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, d'en faire l'apport ou de les vendre à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement.

Cette association syndicale peut être libre ou autorisée. L'AFU libre est formée par consentement unanime et écrit des propriétaires des terrains concernés, sans intervention de l'administration.

L'AFU de groupement de parcelles est autorisée par un acte administratif sur la demande des 2/3 au moins des propriétaires adhérents détenant ensemble les 2/3 au moins de la superficie.

Une fois autorisée, l'AFU a la capacité :

- ✓ de déterminer les bâtiments ou les ouvrages dont le groupement de parcelles nécessite soit la destruction, soit le changement de l'usage,
- ✓ d'établir le projet (acte de vente des parcelles groupées).

¹ « Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement. », article R.123-6 du CU.

Les propriétaires n'ayant pas adhéré à l'association peuvent, dans un délai de 3 mois à compter de la publication de la décision administrative autorisant l'association, délaisser leur bien moyennant indemnité. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

Ainsi, cette procédure permet :

- ✓ à la collectivité, à un promoteur ou à un lotisseur d'associer les propriétaires à la réalisation d'opérations d'aménagement (ZAC ou lotissement),
- ✓ aux propriétaires de tirer parti de leurs parcelles qui, traitées individuellement, n'auraient pas été valorisées,
- ✓ d'obliger le (ou les) propriétaire(s) récalcitrant(s) soit à se dessaisir de leur propriété, soit à intégrer le projet.

Cette procédure peut donc être utilisée comme un préalable à une opération d'aménagement, permettant à l'aménageur de n'avoir qu'un interlocuteur lors de la négociation foncière.

2. En ZAC

L'originalité de la procédure de ZAC est qu'elle offre de multiples possibilités à la collectivité quant à la maîtrise du foncier. La collectivité peut par exemple lancer une procédure de ZAC sans nécessairement disposer du foncier ou de l'accord de tous les propriétaires.

La participation au financement des équipements des propriétaires non expropriés ayant fait le vœu d'intégrer la ZAC se fera alors via une « convention de participation ».

Cependant, ce cas de figure reste marginal, la maîtrise foncière majoritaire étant un élément important pour la réussite de l'opération. En effet, nul ne sait quand les propriétaires fonciers se décideront à construire et donc à participer au financement des équipements publics. La clôture de l'opération serait incertaine et le portage financier de l'opération risquerait d'être lourd à supporter par l'aménageur.

Si la collectivité a fait le choix d'acquérir le foncier, elle dispose de différents moyens pour le faire.

i) L'achat

Dans le cas d'une acquisition, la première solution envisageable par la collectivité est de procéder de gré à gré. Si elle agit en régie directe, une délibération fixe le prix d'acquisition à partir de l'estimation du service des domaines et la vente est exemptée de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et des droits d'enregistrement. Si la ZAC est concédée, l'aménageur est libre de négocier le prix de vente avec les propriétaires fonciers.

La commune ou l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) peut également, pour maîtriser le foncier, exercer son droit de préemption ou le déléguer à l'aménageur selon l'article L.300-4¹ du CU.

¹ « Le concessionnaire [...] peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, **par la voie d'expropriation ou de préemption.** », Article L.300-4 du CU.

Enfin, la collectivité publique peut être mise en demeure d'acquérir un terrain par un propriétaire foncier exerçant son droit de délaissement.

ii) **L'expropriation**

La collectivité peut également utiliser l'expropriation. Si la ZAC fait l'objet d'une concession d'aménagement, elle peut placer l'aménageur comme bénéficiaire de l'expropriation. De plus, si la ZAC est prévue dans le PLU, l'enquête concernant le PLU vaut enquête préalable à la Déclaration d'Utilité Publique (DUP). La procédure de DUP peut être allégée si le programme n'est pas encore défini avec précision.

Dans le cadre de la ZAC « Sur les Fontaines », le choix a été fait par la collectivité d'acquérir à l'amiable tous les terrains composant le périmètre opérationnel. La procédure de ZAC a donc permis de mener des négociations foncières parfois délicates alors que les études préalables à la création de la zone étaient en cours d'élaboration.

3. En Lotissement

Le lotissement est par définition une opération de division foncière. La maîtrise foncière par celui qui initie l'opération est donc indispensable.

II. Diviser le foncier

Diviser le foncier, c'est définir le support physique de la nouvelle forme urbaine. C'est une étape fondamentale dans le processus d'aménagement car elle conditionne toute la conception ultérieure du projet. De plus, un bâtiment peut disparaître, la parcelle sur laquelle il a été construit restera.

La division est dans tous les cas conditionnée par les contraintes techniques du projet. Selon la procédure, elle est ensuite soumise à différentes contraintes législatives.

1. En ZAC

Dans le cadre d'une ZAC, les divisions dites « primaires », c'est-à-dire celles résultant du programme et non de ses suites, ne sont pas soumises à autorisation lorsqu'elles sont effectuées par la personne publique ou privée en charge de réaliser l'aménagement de la zone. Ceci laisse une très large marge de manœuvre à l'aménageur.

2. En Lotissement

Dans le cadre d'un lotissement, l'article R.123-10-1 du CU précise :

« Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées **au regard de l'ensemble du projet**, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. »

Il semble donc falloir comprendre que les prescriptions locales d'urbanismes en matière de divisions foncières s'appliquent au périmètre dans son ensemble. Tout comme pour la ZAC, l'aménageur est ici relativement peu contraint.

III. Commercialiser le foncier

1. En ZAC

Lors d'une opération de ZAC, il appartient à l'aménageur d'assurer le préfinancement des équipements publics. Ce portage est lourd et la commercialisation rapide des lots est nécessaire à la tenue d'une trésorerie saine. Ainsi, des conditions favorables de commercialisation du foncier ont été instaurées.

i) Le moment d'intervention de la vente

Tout d'abord, il faut noter que la vente peut intervenir dès l'approbation du dossier de réalisation et la délivrance des permis de construire. Le dispositif prévu dans le cadre d'un lotissement consistant à subordonner les ventes de terrains à l'achèvement des travaux de viabilisation et aux garanties d'achèvement ne s'applique pas dans le cadre d'une ZAC. L'aménageur est seul juge du bon moment de commercialisation des terrains et sa seule obligation est de terminer les travaux de desserte à l'achèvement de la construction ayant fait l'objet du permis de construire.

ii) La cession et le droit de préemption urbain

Le dernier alinéa de l'article L.211-1 du CU précise que : « *Lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une zone d'aménagement concerté créée, la commune peut exclure du champ d'application du droit de préemption urbain la vente des lots issus dudit lotissement ou les cessions de terrain par la personne chargée de l'aménagement de la zone d'aménagement concerté. Dans ce cas, la délibération du conseil municipal est valable pour une durée de cinq ans à compter du jour où la délibération est exécutoire.* ». Cette exclusion paraît évidente dans la mesure où la commune qui est à l'initiative de la ZAC n'a pas d'intérêt à préempter les terrains qu'elle aménage elle-même. La vente des lots n'est donc pas soumise au délai de préemption.

iii) Le prix de cession

L'aménageur d'une ZAC dispose du droit de fixer librement les prix de cession ou de location des terrains.

Le Conseil d'Etat a même estimé que les modalités prévisionnelles de financement contenues dans le dossier de réalisation n'avaient pas de caractère réglementaire. Ainsi, le prix de cession des terrains envisagé peut être revu à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de l'évolution du marché, tant que la réalisation du programme des équipements publics n'est pas remise en cause.

Néanmoins, cette possibilité est limitée par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi, aucune variation du prix de vente des terrains n'est valable lorsqu'elle fausse les conditions de concurrence en créant un avantage économique entre opérateurs exerçant la même activité¹.

Il existe cependant des limitations à la liberté contractuelle en matière de ventes des lots d'une ZAC :

iv) Le droit de priorité des propriétaires expropriés

Tout d'abord, si les terrains acquis par l'aménageur ont fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, les propriétaires des immeubles expropriés « *bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un des terrains à bâtir mis en vente à l'occasion de l'opération qui a nécessité l'expropriation* » à condition qu'ils « *aient déclaré au cours de l'enquête leur intention de construire pour leurs besoins ou ceux de leur famille* »².

De plus, ce droit de priorité peut s'exercer non seulement sur le terrain exproprié mais aussi sur l'ensemble des terrains de l'opération offerts à la vente. Si aucune proposition n'est faite au propriétaire exproprié, celui-ci peut alors légitimement contester l'attribution du terrain à l'aménageur.

v) Le cahier des charges de cession

Enfin, depuis la loi SRU, toute cession de terrain doit obligatoirement s'accompagner d'un cahier des charges de cession dont le contenu est explicité à l'article L.311-6 du CU. Il s'agit essentiellement d'indiquer « *le nombre de mètres carrés de surface hors oeuvre nette dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée* ». Des précisions peuvent être apportées quant aux choix techniques, urbanistiques et architecturaux à faire. Ce cahier des charges doit en outre être approuvé par la personne publique initiatrice (le maire, le président de l'EPCI ou le préfet selon les cas), ce qui confère aux prescriptions imposées un caractère réglementaire.

Dans le cas d'une ZAC concédée, cet article limite la liberté de l'aménageur dans le sens où il ne peut déroger aux choix de développement urbain prévus, son action étant « contrôlée » par la personne publique initiatrice lors de chaque vente.

vi) La gestion des densités des terrains cédés

La ZAC offre des possibilités intéressantes en matière de gestion des densités.

¹ Jurisprudence N° 156675 du 3 novembre 1997, *société Top Loisirs Guy Merlin*

² « *Dans les cas prévus à l'article L. 21-1 les propriétaires expropriés qui ont déclaré au cours de l'enquête leur intention de construire pour leurs besoins ou ceux de leur famille bénéficient d'un droit de priorité pour l'attribution d'un des terrains à bâtir mis en vente à l'occasion de l'opération qui a nécessité l'expropriation.* », Article L.21-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tout d'abord, le PLU peut, dans le périmètre d'une ZAC, substituer au Coefficient d'Occupation des Sols (COS) applicable à l'assiette des permis de construire l'indication d'une SHON. Cette SHON peut être gérée soit sur l'ensemble de l'opération soit îlot par îlot, à l'initiative de l'aménageur.

Lors d'une vente, la SHON maximale autorisée est « créditée » de la SHON cédée. Ainsi, c'est bien une charge foncière que l'on vend. On peut donc prévoir par anticipation la densité de l'opération, qui ne se mesure plus seulement en fonction de l'existant mais aussi en fonction des charges foncières vendues.

2. En Lotissement

En lotissement, la vente ou la location des lots est juridiquement très encadrée.

i) Le moment d'intervention de la vente

Le lotisseur déclare l'achèvement et la conformité des travaux, pour la totalité ou pour une tranche de l'opération, selon les modalités prévues par les articles R.462-1 et suivants du CU. Une fois la déclaration effectuée, le lotisseur peut vendre ses lots sans autre formalité, l'administration compétente disposant d'un délai de trois mois pour contester cette déclaration.

Néanmoins, les ventes s'effectuent en général avant l'achèvement des travaux. En effet, la législation autorise le lotisseur à différer les travaux de finition qui pourraient être dégradés pendant la construction des bâtiments (revêtement définitif, pose des bordures...).

L'autorisation de différer l'achèvement des travaux est prise sous la forme d'un arrêté et est subordonnée à l'engagement du lotisseur d'achever les travaux. Cet engagement s'accompagne soit de la consignation sur un compte bloqué d'une somme équivalente au coût des travaux soit d'une garantie financière d'achèvement donnée par une banque, un établissement financier ou une société de caution mutuelle (articles R.442-13 et R.442-14¹ du CU).

ii) La gestion des densités

La densité de construction d'un lotissement est gérée sur l'ensemble de l'opération. Le lotisseur est libre quant à la répartition de la SHON entre les différents lots. Il fixe cette répartition lors de la demande d'autorisation ou lors de la vente².

¹ « La garantie de l'achèvement des travaux est donnée par une banque, un établissement financier ou une société de caution mutuelle constituée conformément aux dispositions des articles L. 515-4 à L. 515-12 du code monétaire et financier. Cette intervention peut prendre la forme : a) Soit d'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 attributaires de lots le droit d'en exiger l'exécution ; b) Soit d'une convention aux termes de laquelle la caution s'oblige envers les futurs attributaires de lots, solidairement avec le lotisseur, à payer les sommes nécessaires à l'achèvement des travaux. », Article R.442-14 du CU

² « Lorsqu'un coefficient d'occupation des sols est applicable, la surface de plancher hors oeuvre nette maximale autorisée ne peut être supérieure à celle qui résulte de l'application de ce coefficient à la totalité du terrain faisant l'objet de la demande d'autorisation de lotir. Elle peut être répartie librement entre les différents lots, sans tenir compte de l'application du coefficient d'occupation des sols à la superficie de chaque lot. », Article R.442-9 du CU.

SECTION 2 : Les équipements publics

Chaque opération d'aménagement entraîne la création d'équipements publics.

On distingue plusieurs natures d'équipements publics : les infrastructures (voirie publique, réseaux divers...) et les superstructures (bâtiments).

Le financement de ces équipements constitue un volet fondamental du montage de l'opération. Pour organiser ce financement, le code de l'urbanisme a prévu une palette d'outils spécifiques afin de répondre aux différents cas de figure. La commune dispose donc d'une gamme d'outils qu'elle doit habilement orchestrer.

Mais quelque soit la solution adoptée, certains principes sont à respecter :

- ✓ les besoins de financement doivent être égaux au coût des travaux diminué des subventions obtenues,
- ✓ la commune ne peut mettre à la charge du bénéficiaire d'une autorisation que la fraction du coût des travaux correspondant à ses besoins,
- ✓ tous les propriétaires dans une situation identique doivent être traités de la même façon, sans que la charge de l'un puisse être alourdie.

Ces principes nécessitent une application stricte sans quoi la commune s'expose à de lourdes sanctions pénales et financières notamment au délit intentionnel de concussion sanctionné par l'article L.432-10 du Code Pénal. La condamnation pour l' élu peut être assortie d'une peine d'inéligibilité, un délit de complicité existe au regard du rôle des professionnels conseillers (géomètres-experts, bureau d'études,...). A cette occasion, la commune doit se poser la question de la réalisation de l'opération : souhaite-elle intervenir ou non.

Ensuite, il faut garder à l'esprit que la première source de financement des équipements publics est l'impôt. Néanmoins d'importantes opérations d'aménagement génèrent des dépenses publiques que l'impôt seul n'est pas en mesure de financer.

De plus, bien que le rôle de la collectivité soit d'accompagner le développement urbain, l'argent public que représente l'impôt ne doit pas uniquement servir à valoriser une opération privée qui en retirerait une importante plus-value, d'où la mise en place de taxes, redevances et participations.

Les taxes, notamment la Taxe Locale d'Équipement (TLE), et les redevances ont pour fait générateur la délivrance d'une autorisation. Ces contributions sont de nature fiscale. Quant aux participations, elles sont soit ponctuelles (raccordement des immeubles à l'égout public, non-réalisation d'aires de stationnement...), soit sectorielles (Participation pour Voirie et Réseaux (PVR), Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)).

Nous allons traiter plus particulièrement des régimes de participation, qui sont nécessaires à une opération de grande ampleur.

I. Le PAE

1. Présentation de l'outil PAE

i) Les principes généraux

La mise en place d'un PAE nécessite un réel objectif d'opération d'aménagement d'ensemble. Il a pour objet le financement d'une opération tel qu'un nouveau quartier.

Il consiste à mettre à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers (article L.332-9 CU).

ii) L'institution de la participation

La participation est instituée, conformément au principe d'autonomie de gestion des collectivités territoriales, par délibération du conseil municipal, de l'EPCI compétente ou de la communauté urbaine si la commune appartient à une communauté urbaine.

La délibération correspond à l'engagement de la commune à réaliser dans un délai précis un programme d'équipements publics. Elle contient :

- ✓ le périmètre précis,
- ✓ le programme d'équipements publics, infrastructures et/ou superstructures,
- ✓ le coût du programme auquel il faut soustraire les subventions allouées et qui peut être actualisé,
- ✓ le délai de réalisation du programme en mois et année,
- ✓ le coût du programme d'équipements mis à la charge des constructeurs. Il doit être au moins équivalent à la TLE augmentée des autres participations générales exigibles et correspondre au maximum aux besoins des usagers et habitants nouveaux,
- ✓ les critères de répartition entre catégories de construction.

iii) La forme de la participation

La participation est dans la majorité des cas une contribution financière. Elle peut faire l'objet d'exécution de travaux sous certaines conditions.

iv) **Le fait générateur et recouvrement de la participation**

Le fait générateur de la participation est la délivrance du permis de construire, la décision de non-opposition à la déclaration préalable, le permis d'aménager ou encore l'arrêté approuvant remembrement d'une AFU.

Le recouvrement de la participation s'effectue obligatoirement après le début des travaux de l'opération autorisée et sous la forme d'impôts directs. Cette condition entraîne la nécessité pour la commune de préfinancer, au moins partiellement, le coût des équipements.

v) **La garanties des redevables**

Si les travaux ne sont pas réalisés à temps par la commune, les bénéficiaires des autorisations peuvent prétendre à un remboursement avec intérêts de la participation, équivalent de la TLE déduit.

2. Mise en pratique : les avantages et les inconvénients

i) **Les avantages**

Un des atouts majeurs de l'outil PAE est sa mise en place relativement simple. En effet, ni concertation, ni enquête publique ne sont nécessaires. Une simple délibération du conseil municipal suffit. Dans ce sens, on peut également noter que l'étude d'impact n'est rendue obligatoire que si le coût des travaux excède un montant de 1 900 000 € TTC.

Cette simplicité de procédure a des répercussions directes quant aux délais de mise en œuvre. Le temps des études nécessaires à la constitution du dossier est généralement compris entre un et deux mois, ce qui permet à la commune d'être opérationnelle rapidement.

ii) **Les inconvénients**

a. *Rigidité du périmètre et du programme*

Une fois le PAE instauré par délibération municipale, il est difficilement modifiable. Seules les modifications substantielles sont autorisées par la loi sachant que l'erreur dans le chiffrage ou les travaux n'est pas considérée comme substantielle.

De plus, le délai de réalisation est fixe et son non-respect peut être une cause de recours.

b. *Objet du PAE*

Comme cela a été énoncé dans la présentation, l'objet d'un PAE est une opération d'aménagement d'ensemble. La jurisprudence est intervenue de nombreuses fois pour conforter cette notion.

On note notamment :

- ✓ la jurisprudence d'après laquelle un PAE ne peut être arrêté au vu d'une demande d'autorisation de lotir et pour les besoins du seul lotissement¹. Il faut au préalable fixer l'aménagement d'ensemble, celui-ci pouvant inclure un lotissement.

¹ Conseil d'Etat, 25 juin 2003, *Commune de Saint-Jean-de-Boisseau*

- ✓ les jurisprudences d'après lesquelles l'extension limitée d'un réseau d'assainissement¹ ou la création d'une voie publique² ne sont pas des aménagements suffisants pour justifier l'instauration d'un PAE. A l'inverse, l'élargissement d'une rue et le renforcement de la desserte d'assainissement sur 5 hectares peuvent faire l'objet d'un PAE³.

Ces utilisations vont en effet à l'encontre de l'esprit dans lequel le législateur a conçu le PAE. Un des principaux objectifs du PAE est d'offrir aux communes un outil de financement simple et souple, idéal pour de « petites » opérations d'aménagement ne nécessitant pas de maîtrise foncière. On évitait ainsi le recours à une procédure de ZAC plus contraignante et réduite ici à son aspect financier, c'est-à-dire sans autre utilité que d'échapper à l'application de la TLE.

Mais dans la pratique, on observe que, prises de cours par l'obligation de fournir des équipements, les communes sont tentées d'utiliser cet outil lorsqu'un aménageur privé engage une opération telle qu'un lotissement.

Or, toute décision d'un conseil municipal instaurant un PAE doit être précédée d'études préliminaires approfondies ayant pour but de quantifier l'urbanisation attendue sur un laps de temps déterminé, de déterminer les équipements publics à réaliser pour accompagner cette urbanisation ou encore d'en chiffrer le coût.

Afin d'éviter une situation qui peut s'avérer non conforme à la jurisprudence, on ne peut que conseiller aux élus locaux d'utiliser en amont toutes les ressources offertes par l'outil de planification urbaine qu'est le PLU et d'y intégrer le mode de financement des équipements publics (PAE, PVR, ZAC...) retenu. Cela leur permettra de gérer au mieux la constructibilité technique, juridique et financière des zones à urbaniser.

c. Calcul de la participation

Concernant cet élément de la délibération municipale, on note notamment :

- ✓ la jurisprudence d'après laquelle la répartition en fonction de la surface des terrains d'assiette sans tenir compte des diverses catégories de constructions est illégal⁴. Ce mode de répartition présentait néanmoins un intérêt pour les PAE dont le périmètre était voué à l'industrie.
- ✓ la jurisprudence selon laquelle le calcul en fonction de la SHON potentielle prévue par le COS est illégal⁵. Il faut en effet un lien entre le permis de construire, fait générateur de la participation au titre du PAE, et le montant de cette participation.

Toute la difficulté réside dans le fait que la participation ne peut être appliquée qu'à une variable effective : la SHON autorisée par le permis de construire par exemple. Or, lors de la délibération d'un PAE, cette variable présente des inconnues.

Prenons le cas où une commune base le calcul du montant de la participation sur la SHON autorisée. Elle émet donc des hypothèses quant à la SHON qui va être construite. Mais elle perçoit la participation sur la SHON effective. Le risque réside dans le fait que la SHON effective puisse s'avérer inférieure aux prévisions communales. Si c'est le cas, la commune subit une perte financière.

¹ Cour Administrative d'Appel de Nantes, 30 dec 1999, *M. Perion*

² Conseil d'Etat, 15 avril 1996, *Maurice*

³ Cour Administrative d'Appel de Nancy, 31 mai 2000, *Commune de Guemar*

⁴ Tribunal Administratif de Montpellier, 3 mai 1990, *Crimmers contre Commune de Fabrèges*

⁵ Cour Administrative d'Appel de Marseille, 6 juillet 2000, *Commune de Saint-Cannat*

Une solution serait de sous dimensionner le calcul de la SHON potentielle appliquée à la participation. Mais est-ce légal ? De plus, la probabilité que, dans ce cas de figure, la SHON construite dépasse la SHON envisagée par le calcul n'est pas négligeable. Si tel est le cas, qu'advient-il des nouvelles constructions une fois le PAE absorbé et payé ? La redevance ne pouvant couvrir que le coût des travaux proportionnellement à leur utilité pour le périmètre du PAE, la commune n'a a priori pas le droit de percevoir plus. Mais alors les constructions anciennes ne seraient-elles pas en droit de prétendre à une inégalité de traitement ?

d. Clôture d'un PAE

Alors que la loi est très précise en ce qui concerne l'instauration d'un PAE, ses effets et les modalités concernant la participation, elle reste muette quant à l'achèvement du programme.

On considère qu'un PAE est définitif lorsque le programme d'équipement est achevé et qu'il est clos lorsque la collectivité a recouvré toutes les participations.

Pour une opération d'envergure où l'urbanisation est rapide et maîtrisée, cela ne pose aucun problème. Mais de quoi dispose une commune qui voudrait revenir sur l'instauration d'un PAE, suite à un changement de stratégie d'urbanisation ? Certaines collectivités optent pour une délibération de suppression du PAE, mais est-ce légal ? On ne trouve à l'heure actuelle aucune jurisprudence sur ce sujet.

iii) Conclusion

Ajoutées aux contraintes prévues par la loi (modification difficile du programme des équipements et du délai de réalisation), ces décisions mouvantes de la jurisprudence rendent l'outil PAE fragile.

Son élaboration se fait de plus en plus délicate et requiert une connaissance fine et actualisée de l'importante jurisprudence s'y rattachant.

On peut alors se demander quelle position le géomètre expert, en tant que conseil auprès des élus locaux, doit adopter. S'engager dans une autre procédure que celle du PAE ? Mais alors laquelle ?

On pourrait dans certains cas proposer de revenir à l'application de la TLE avec un taux adapté.

Si l'on veut que le PAE tienne son rôle de financement d'un aménagement planifié, la condition de sa bonne utilisation est qu'il soit prévu bien en amont de l'intervention ponctuelle d'un aménageur privé, lors de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme local.

II. La PVR

1. Présentation de l'outil PVR

i) Les principes généraux

La PVR est une participation permettant aux communes de percevoir des propriétaires des terrains nouvellement desservis par un aménagement une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux nécessaires.

Les travaux concernés par cette participation sont :

- ✓ la réalisation ou l'aménagement des voies, qui peut inclure l'acquisition des terrains, les travaux de voirie, l'éclairage public, le traitement des eaux pluviales,
- ✓ la réalisation des réseaux divers (eau potable, électricité, assainissement...),
- ✓ les études nécessaires à ces travaux.

ii) L'institution de la participation

a. Autorité compétente

La commune est responsable de l'aménagement sur son territoire. La PVR étant un outil qui permet de financer les dépenses liées au développement de l'urbanisation, c'est en toute logique que la délibération l'instaurant soit de la compétence communale, en application de l'article L.332-11-1 du CU¹.

La PVR peut également être instituée par un EPCI ou un syndicat mixte si cette compétence lui est transférée par la commune.

b. Forme de l'institution

La PVR est instituée sur le territoire communal par simple délibération du conseil municipal. Il n'y a pas d'obligation pour la commune d'être dotée d'un PLU ou d'une carte communale pour instituer cette participation.

La mise en place de la PVR nécessite deux types de délibérations :

- ✓ une délibération générale qui instaure la participation sur l'ensemble de la commune,
- ✓ des délibérations spécifiques à chaque secteur qui fixent la part du coût des travaux de chaque voie mise à la charge des propriétaires fonciers.

iii) Le calcul de la participation

La délibération spécifique fixe les modalités de répartition des coûts :

- ✓ en indiquant les terrains sur lesquels la PVR s'applique,
- ✓ en fixant la part du coût mis à la charge de l'ensemble des propriétaires,
- ✓ en précisant le mode de répartition de cette part entre les différentes parcelles de terrain.

L'application de la PVR sur un terrain dépend de deux critères. Il faut que le terrain soit compris dans le périmètre d'attractivité de la PVR et inclus dans le champ d'application de la PVR.

¹ « Le conseil municipal peut instituer une participation pour voirie et réseaux en vue de financer en tout ou en partie la construction des voies nouvelles ... » Article L.332-11-1 du CU.

a. *Le périmètre d'attractivité*

La loi fixe une limite d'exigibilité légale de 80 m concernant les terrains situés de part et d'autre de la voie publique future ou existante dont la réalisation permet l'implantation de nouvelles constructions.

La commune a la possibilité de modifier la distance selon « les circonstances locales ». Elle doit néanmoins rester comprise entre 60 et 100 m. De plus, cette modification doit être motivée par des raisons urbanistiques (zonage, taille et configuration des parcelles, morphologie urbaine) ou par des éléments physiques (rupture de pente).

b. *Le champ d'application de la PVR*

➤ Les terrains concernés par l'application de la PVR

- ✓ Les terrains nus, c'est-à-dire non construits.
- ✓ Les terrains assimilés à des terrains nus. Il s'agit dans ce cas de terrains supportant des constructions destinées à être démolies et ceux offrant de grandes possibilités de construction même s'ils sont partiellement bâtis.

➤ Les terrains exclus du champ d'application de la PVR

Il s'agit essentiellement des terrains non constructibles du fait de contraintes physiques ou de servitudes administratives, des terrains construits déjà desservis et qui ne tirent aucun avantage du nouvel aménagement (pour une PVR portant sur le financement des réseaux, il peut s'agir des terrains déjà raccordés aux réseaux existants).

➤ Les terrains situés dans le champ d'application de la PVR mais exemptés

Le coût de la PVR est réparti, au sens de l'article L.332-11-1 du CU au « prorata de la superficie des terrains nouvellement desservis ». Cependant, certains terrains nouvellement desservis ne sont pas assujettis à la PVR et restent donc à la charge de la commune.

C'est le cas notamment des terrains déjà construits, des terrains compris dans le périmètre de deux voies nouvelles (la participation ne pourra porter que sur l'une des deux voies) ou encore des terrains supportant des opérations de construction de logements sociaux.

c. *Le calcul*

Le calcul de la participation est relativement simple. Il est constitué du produit de la surface du terrain d'implantation par le montant de la participation exigible par mètre carré de terrain.

Ainsi, on a : Participation au m² (€/m²) = Σ coûts retenus (€) / Assiette des terrains concernés (m²).

Et Participation (€) = Participation au m² (€/m²) * Surface (m²)

iv) **Le fait générateur et le recouvrement de la participation**

Le fait générateur du paiement de la participation est l'acte d'autorisation d'occupation du sol (permis de construire, permis d'aménager...). La PVR est alors exigible une seule fois et pour la totalité du terrain nu. Le montant et la date de versement figurent dans l'autorisation d'urbanisme.

Les propriétaires fonciers peuvent également conclure, avec la commune ou l'EPCI compétent, une convention par laquelle ils acceptent de s'acquitter de leur quote-part de contribution préalablement à la délivrance des autorisations.

Le recouvrement s'effectue comme en matière d'impôt direct et les sommes encaissées doivent faire l'objet d'une inscription dans le registre des participations.

v) **Les garanties des redevables**

Lorsque les propriétaires fonciers concluent une convention avec la commune ou l'EPCI, ils acceptent en fait de préfinancer les équipements. Ils déchargent ainsi en partie la commune de l'effort financier à entreprendre et bénéficient en contre partie de garanties.

Les garanties sont notamment le maintien pendant les 5 années suivant la signature de la convention des dispositions d'urbanisme indiquées et le droit à restitution des sommes versées si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai fixé.

2. Mise en pratique : les avantages et les inconvénients

i) **Les avantages**

La PVR, contrairement à la ZAC ou au PAE n'exige pas la notion d'opération d'ensemble. Elle est donc adaptée aux communes rurales ne pouvant pas recourir à des opérations de plus grande ampleur.

De plus, la commune n'a pas l'obligation de réaliser en une seule fois tous les travaux. Elle peut prévoir dans la délibération une notion de « tranches de réalisation » afin de répartir dans le temps le préfinancement des équipements.

ii) **Les inconvénients**

La détermination du périmètre de la PVR est sujette à difficultés. Même si la loi permet de moduler la distance légale de 80 m, la commune doit pouvoir le justifier au titre de circonstances locales. Le principe de précaution pousse à conseiller aux collectivités de s'en tenir à la distance fixe de 80 m car si le périmètre est considéré comme mal défini, l'illégalité de la PVR peut être prononcée.

III. La ZAC

1. Produit de cessions de « charges foncières »

L'aménageur s'assure la maîtrise foncière de l'opération. Puis il revend les terrains aux utilisateurs. Ce prix de vente intègre le coût de la part des équipements dont le financement et la réalisation (ou uniquement le financement) sont mis à sa charge par la convention d'aménagement.

L'aménageur apprécie donc globalement le coût des équipements et le répartit ensuite entre les différents constructeurs. Il peut appliquer un barème spécifique à chaque destination de constructions dans le cadre de sa politique commerciale, afin de vitaliser au mieux la réalisation de l'opération.

2. Participation des « constructeurs autonomes »

La maîtrise entière du périmètre opérationnel d'une ZAC n'est pas obligatoire. Des constructeurs ayant acquis des terrains sans passer par l'aménageur ou des propriétaires en place peuvent coexister avec l'aménageur.

Cependant, les participations de base dont ils sont redevables sont en général sans commune mesure avec les besoins de l'opération. La mise en place d'un PAE est une solution possible à ce problème. Néanmoins, la superposition d'un PAE et d'une procédure de ZAC entraîne des difficultés notamment comptables. Pour pallier à ce problème, la loi SRU a introduit l'obligation d'une convention signée entre le constructeur et la commune. Cette convention détermine le montant des participations, fixe les délais et modalités de paiement.

Cette participation des constructeurs a vocation à être encaissée par la collectivité. Cependant, si la participation mise à la charge de l'aménageur couvre le périmètre entier de la ZAC, la participation des constructeurs autonomes devrait lui revenir. La convention peut alors préciser que l'aménageur sera le créancier des participations constructeur, mais à ses risques et périls.

3. Concours financiers publics et subventions

Une ZAC est une opération d'urbanisme de grande ampleur. Sa réalisation peut bénéficier de subventions versées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ou les établissements publics. Ces subventions doivent être allouées dans le respect de l'article L.1151-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Les subventions doivent notamment être répertoriées sur un rapport et leur attribution ne doit pas bouleverser l'économie générale de la région, en défavorisant d'autres secteurs par exemple.

Si la ZAC a fait l'objet d'une concession d'aménagement, le concessionnaire doit également « rendre compte de l'utilisation des subventions reçues aux personnes publiques qui les lui ont allouées »¹.

NB : Un tableau récapitulatif présente en annexe une synthèse des taxes et participations et leurs possibilités de cumul.

¹ Article L.300-5 du CU.

IV. Propositions

Dans le cadre de la commission urbanisme opérationnel de l'Ordre des Géomètres Experts, une réflexion est menée sur la réforme de la fiscalité de l'urbanisme telle que prévue dans le cadre de la réécriture du Code de l'Urbanisme.

Cette réflexion vise à unir les outils PAE et PVR en un outil plus simple et moins contraignant qui devrait s'appliquer dans le cadre des orientations d'aménagement d'un PLU ou leur équivalent si la commune dispose d'une carte communale.

La comparaison établie a servi de piste de réflexion à l'élaboration de propositions à l'intention de Monsieur Philippe BAFFERT, responsable du bureau de la législation et de la réglementation, Service Aménagement et Urbanisme du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT).

La proposition qui suit part d'un constat. Les élus locaux se trouvent parfois désemparés face au nombre important d'outils mis à leur disposition pour financer l'aménagement de leur territoire. Ils ne maîtrisent pas toujours la finalité ni les risques de chacun de ces outils et se sentent peu conseillés par les Directions Départementales de l'Equipement.

Ainsi, l'idée de simplification représente le fil conducteur de la proposition qui suit. De plus, il a semblé important, dans l'esprit actuel qui est de tendre vers un urbanisme durable, d'introduire la notion de seuil minimum de densité.

Le nouvel outil pourrait ainsi présenter les caractéristiques suivantes :

- Il aurait pour objectif de financer les équipements nécessaires à la réalisation d'un aménagement d'ensemble.
- Sa mise en œuvre serait prévue dès les orientations d'aménagement du PLU.
- Sa mise en œuvre serait d'initiative publique, par délibération municipale ou communautaire après concertation.
- Les travaux concernés engloberaient toutes les infra et superstructures nécessaires à l'aménagement. Préfinancés par la collectivité ou par convention avec un aménageur, ils seraient menés en régie directe par la commune.
- Le recouvrement des participations interviendrait lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis d'aménager ou permis de construire). Ces participations seraient réparties au m² de SHON potentielle (pour les terrains destinés à recevoir des bâtiments d'habitation, des bureaux...), pour inciter à la densification, ou au m² de terrain (pour des terrains à destination industrielle par exemple).
- Le portage financier serait supporté en totalité par la collectivité.
- Une modification simple serait validée par simple délibération tandis qu'une modification substantielle (périmètre, programme des travaux, répartition de la taxe) ou une suppression nécessiterait une délibération annonçant une concertation puis une délibération de modification ou de suppression.

	PAE	PVR	NOUVEL OUTIL
	Aujourd'hui	Aujourd'hui	Propositions
Objectif	Fournir en équipements des zones urbanisables	Financer certains équipements nécessaires à la délivrance d'autorisations d'urbanisme	Financer les équipements nécessaires à la réalisation d'un aménagement d'ensemble
Condition Préalable	Programme d'Aménagement d'Ensemble	Délivrance d'autorisations d'urbanisme	Orientations d'Aménagement dans un PLU ou équivalent dans une Carte Communale
Nature juridique	Outil de financement	Outil de financement	Outil de financement
Initiative	Publique	Publique	Publique
Concertation	Non	Non	Oui
Enquête publique	Non	Non	Non
Etude d'impact	Si programme > 1 900 000€ TTC	Si programme > 1 900 000€ TTC Mais à priori, si on dépasse ce montant, c'est que l'on est plus en PVR	Si programme > 1 900 000€ TTC
Décision	Conseil municipal ou communautaire	Conseil municipal (2 délibérations)	Conseil municipal ou communautaire
Modes de réalisation	Régie directe	Régie directe	Régie directe
Type de travaux « éligibles »	Tous y compris en dehors du périmètre du PAE	Liste limitative et difficulté pour inclure des travaux en dehors du périmètre de la PVR	Tous les travaux nécessaires à l'aménagement
Préfinancement des équipements	Par la collectivité	Par la collectivité ou par le propriétaire si une convention a été conclue avec la commune	Par la collectivité ou par le propriétaire si une convention a été conclue avec la commune
Maîtrise foncière	Infrastructures, superstructures et espaces publics	Equipements publics d'infrastructure de voirie et de réseaux	Infrastructures, superstructures et espaces publics
Recouvrement des participations	Lors du démarrage des travaux	Le montant de la PVR et la date de recouvrement figurent sur l'autorisation d'urbanisme. Elle est exigible pour la totalité du terrain d'assiette de l'autorisation, lors du démarrage des travaux	Lors de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme
Portage de l'opération et risque financier	Supporté à 100% par la collectivité	Supporté à 100% par la collectivité	Supporté à 100% par la collectivité
Modification	Très difficile (nécessité d'une cause substantielle de modification)	L'institution de cette participation est irrévocable (sauf lorsqu'elle n'a pas encore été mise en œuvre)	Délibération municipale avec concertation préalable ou non selon la modification
Délai de réalisation	Fixe	Fixe	Fixe mais modifiable par délibération
DUP	Possible	Possible	Possible
Répartition de la participation	Au m ² SHON	Participation au m ² terrain	Au m ² SHON ou au m ² terrain selon l'opération
Périmètre	Libre avec multi site possible	Périmètre d'exigibilité (terrains situés à moins de 80 m de l'alignement de la voie) ajustable par le conseil municipal mais définitif une fois la délibération prise	Libre mais uni site
Suppression	Impossible, ou presque, remboursement intégral des sommes versées obligatoire	Impossible	Relativement souple, de la même manière que pour une modification substantielle

SECTION 3 : Les risques et garanties

I. En ZAC

Pour aborder la question des risques portés par les différents acteurs d'un projet de ZAC et par conséquent des garanties dont ils doivent se couvrir, il est important de faire un point sur les modes de réalisation d'une telle opération. Nous allons nous limiter au cas d'une ZAC dont la personne publique initiatrice est la commune.

Tout d'abord, la commune peut décider de réaliser elle-même l'aménagement. Dans ce cas on parlera de ZAC en régie directe. La personne publique initiatrice du projet et l'aménageur sont une seule et même personne : la commune.

Comme toute autre opération d'aménagement, la ZAC peut aussi être concédée selon les stipulations d'une concession d'aménagement répondant aux articles L.300-4 et L.300-5 du CU. L'aménagement peut être confié à un établissement public, à une SEM ou encore à une personne privée.

1. Garanties de la commune et de l'aménageur

i) La ZAC en régie directe

Lorsque la commune réalise l'aménagement en régie directe, elle supporte seule le risque financier de l'opération. Elle n'a pas, contrairement au cas où elle réalise un lotissement communal, à engager une garantie financière d'achèvement.

Par contre, elle s'engage, par le programme contenu dans le dossier de réalisation, sur les équipements réalisés et sur leur délai de réalisation, qu'elle peut modifier.

ii) La ZAC avec concession d'aménagement

Dans le cadre de ZAC concédées, l'aménageur s'engage à :

- ✓ Réaliser un programme global de constructions, dont il tirera les bénéfices lors de la vente des charges foncières,
- ✓ Réaliser un programme d'équipements publics,
- ✓ Participer aux équipements publics en dehors du périmètre de la ZAC,
- ✓ Respecter l'échéancier prévisionnel de financement de l'opération.

Dans le cas d'une ZAC avec concession d'aménagement, l'aménageur et la commune peuvent se répartir la responsabilité financière de l'opération via le traité de concession (article L.300-5 du CU). Le risque financier est partagé, la part des bénéfices tirés de l'opération par chacune des parties étant un des éléments du partage. La responsabilité financière peut être intégralement assumée par l'aménageur s'il est le seul à tirer des bénéfices de l'opération.

Le traité de concession, qui est en fait un contrat administratif, fait l'objet de négociations entre la commune et l'aménageur. Il représente l'engagement de l'aménageur qui doit être conforme aux dispositions de l'article L.300-5 du CU. Le non respect de cet engagement constitue une clause de résiliation de la concession.

Dans tous les cas, l'aménageur doit présenter une garantie financière d'achèvement. La commune, responsable de cette opération d'initiative publique, peut y avoir recours si l'aménageur est défaillant. Elle peut également transférer la concession à un autre aménageur par simple délibération suite à la défaillance.

Il faut noter que toutes les garanties dont dispose l'aménageur sont en fait celles figurant sur le traité de concession. Or, pour être légalement formé, un traité de concession ne peut être conclu qu'après la création de la ZAC et mise en concurrence¹. Ainsi, lors de la phase d'études préalables, l'aménageur n'a aucune garantie quant à la réalisation future du projet. L'aménageur doit donc rester très vigilant, notamment en période électorale où un revirement politique pourrait compromettre l'opération...

2. Garanties du constructeur

i) Quant à la réalisation des équipements publics

Dans le cas où le constructeur est un propriétaire ayant conservé son terrain, une convention est passée entre lui et la commune. Cette convention fixe les conditions dans lesquelles le constructeur participe au coût d'équipement de la zone. C'est une pièce obligatoire pour toute demande d'autorisation d'urbanisme (permis d'aménager, permis de construire).

Cette convention fixe également l'engagement de l'aménageur envers le constructeur sur le contenu et le délai de réalisation des équipements publics.

Dans le cas d'une ZAC concédée, les traités de concession d'aménagement comportent des garanties d'achèvement, mais l'acquéreur du terrain aménagé, qu'il s'agisse d'un promoteur ou d'un privé, n'étant pas partie au contrat, ce n'est pas par ce biais qu'il pourra déclencher un recours contre l'aménageur.

C'est en fait lors de la cession des charges foncières que l'aménageur se lie avec l'acquéreur du terrain. Le cahier de cession des charges foncière constitue un ensemble d'obligations de la part des deux parties : l'aménageur s'engage à réaliser les équipements et l'acquéreur à respecter les prescriptions imposées pour la construction.

ii) Pour la délivrance du permis de construire

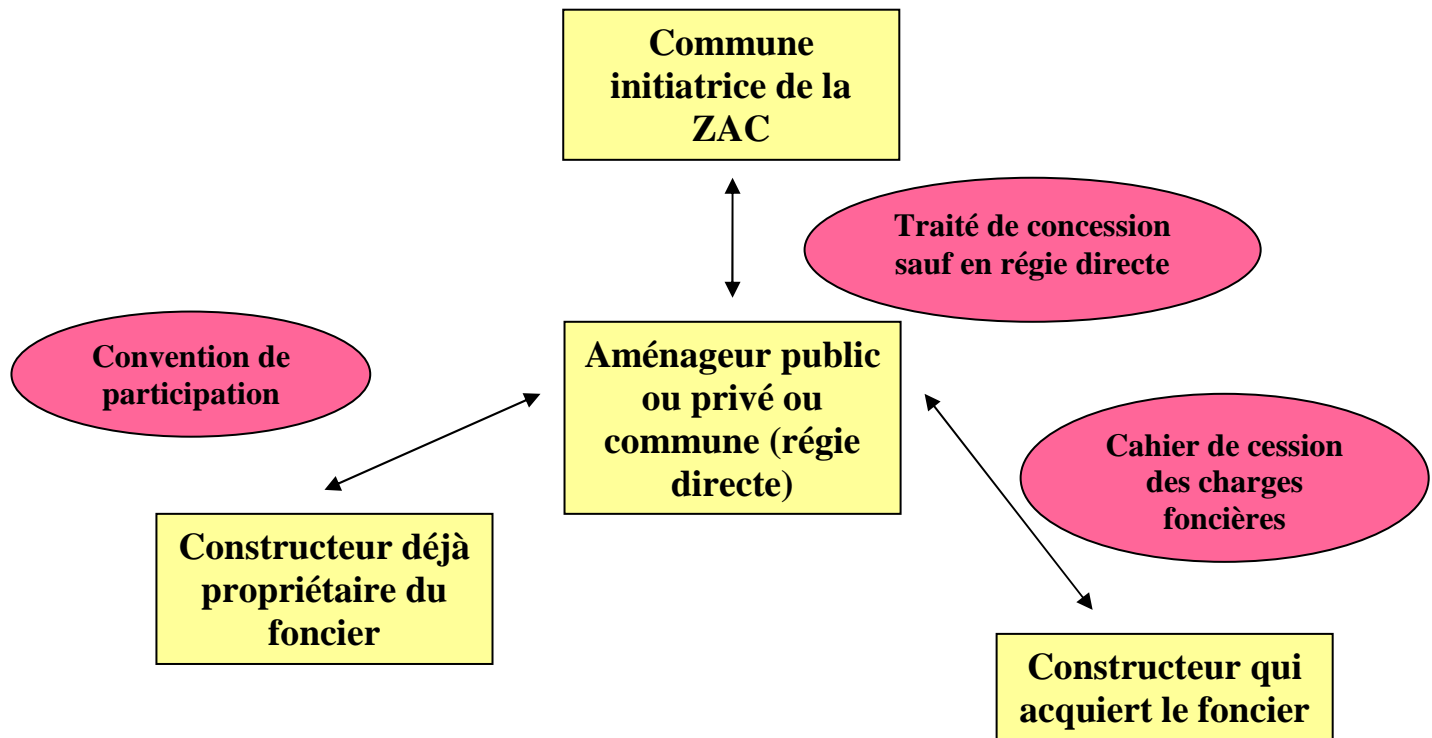
Par principe, la légalité d'un permis de construire s'apprécie en fonction des aménagements existants au moment de la délivrance de l'autorisation. Ainsi, un permis de construire peut être jugé illégal si les équipements nécessaires (réseaux divers, voirie) ne sont pas réalisés à temps.

Dans le cas d'une ZAC, nous avons vu que la vente des charges foncières intervenait en général relativement tôt, alors que les équipements n'étaient pas réalisés. On pourrait donc penser que l'acquéreur soit contraint d'attendre que la réalisation des travaux d'aménagement soit effective pour pouvoir déposer son permis de construire.

¹ Conseil d'Etat, 8 décembre 2004, *Société Eiffel Distribution* et Cour Administrative d'Appel de Marseille, 27 février 2008, *Commune d'Estagel*

La jurisprudence considère en fait que dès lors que les travaux d'aménagement sont entamés et que leur achèvement est programmé de manière réaliste, le permis de construire peut être légalement délivré par l'autorité compétente¹.

Ainsi, la demande de permis de construire dès l'acquisition de la charge foncière ne peut être refusée ou entachée d'illégalité sur le fondement de la non-réalisation des équipements nécessaires. Elle doit néanmoins respecter scrupuleusement les clauses du cahier des charges de cession des terrains (prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales).



Les différents acteurs d'une ZAC et les liens qui régissent leurs relations

¹ Tribunal Administratif de Poitiers, 25 octobre 2007, *Mme Servouse*

En Lotissement

1. Garanties du constructeur

i) Au moment de l'achat du terrain

D'après l'article L.442-4 du CU, « 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 avant la délivrance du permis d'aménager ».

Une fois cette condition préalable remplie, une promesse unilatérale de vente peut être conclue entre le lotisseur et l'acquéreur dans les formes prescrites par l'article L.442-8 du CU.

Quant à la vente ou à la location effective du lot, elle ne peut intervenir, comme nous l'avons énoncé dans la partie sur la commercialisation du foncier, qu'au terme des travaux du lotissement ou lorsque le lotisseur justifie d'une garantie financière d'achèvement des travaux. L'acquéreur est donc relativement bien protégé.

ii) Pour la délivrance du permis de construire

L'application de l'article L.442-14 du CU¹ prévoit le gel du droit des sols pendant cinq ans sur les terrains compris dans un lotissement. Ce délai court à compter de la date de l'achèvement du lotissement.

Ainsi, un acquéreur a la garantie que son permis de construire ne pourra ni être refusé ni être assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement.

Néanmoins, cet article peut également être interprété comme une contrainte pour l'acquéreur. Il se doit en effet de réaliser son projet de construction dans un délai de cinq ans. Tout achat de terrain en vue d'une spéculation foncière à moyen terme est ainsi limité.

iii) Le droit de regard sur le devenir du lotissement

L'article L.442-10 du CU précise que « lorsque les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie le demandent ou **l'acceptent**, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents, notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, si cette modification est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable. »

Cet article place les acquéreurs en position de force par rapport au lotisseur. En effet, dès le premier lot vendu, le lotisseur ne peut plus modifier les règles régissant son lotissement sans l'accord d'une majorité des nouveaux propriétaires.

¹ « Dans les cinq ans suivant l'achèvement d'un lotissement, constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. », Article L.442-14 du CU.

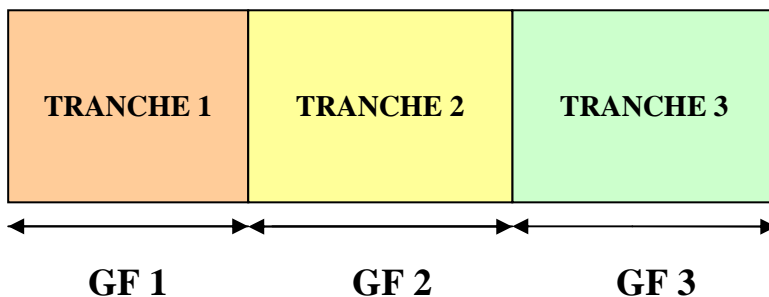
2. Garanties du lotisseur

i) La garantie financière d'achèvement des travaux

Nous avons vu, dans la partie concernant la commercialisation du foncier, que le lotisseur pouvait commercialiser les lots avant l'achèvement des travaux et que pour cela il devait disposer d'une garantie financière.

Dans le cas d'un lotissement autorisé par tranches, d'une durée maximale de 6 ans, la réforme des autorisations d'urbanisme a apporté une grande nouveauté.

Ainsi, à l'époque des arrêtés de lotir, la garantie financière pouvait être apportée **par tranche**.



GF : Garantie financière

Dans ce système, les acquéreurs des lots de la première tranche ne pouvaient pas mettre en jeu la garantie financière du lotisseur pour cause de non réalisation des travaux de la deuxième tranche ou des suivantes.

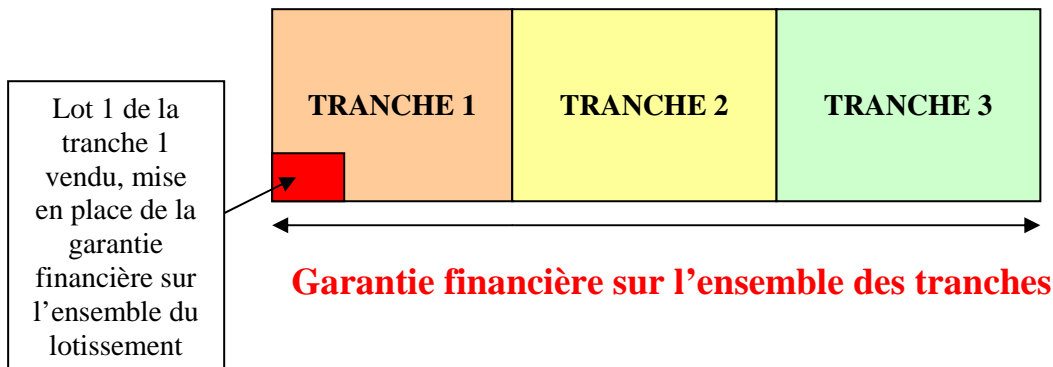
De plus, les frais financiers de l'aménageur étaient réduits au fur et à mesure de l'opération. En effet, une fois tous les travaux d'une tranche réalisés et la conformité délivrée par l'administration, la garantie financière sur cette tranche disparaissait.

Désormais, la nouvelle législation impose au lotisseur qui veut commercialiser ses lots par anticipation, de fournir une **garantie financière portant sur l'ensemble de l'opération**¹.

Dès le premier lot de la première tranche acquis, le lotisseur s'engage alors financièrement et pour une durée déterminée sur la totalité de son opération.

¹«Le permis de construire des bâtiments à édifier sur les lots peut être accordé : [...]

b) Soit à compter de la délivrance de l'autorisation de procéder à la vente ou à la location des lots avant exécution des travaux, à condition que les équipements desservant le lot soient achevés.», Article R.442-18 du CU qui, contrairement à l'ancien article R .315-30 du CU qu'il remplace, n'évoque plus la notion de tranche dans les modalités concernant la garantie financière au cas de vente par anticipation.



Déposer un permis d'aménager par tranches ne présente donc plus grand intérêt pour un aménageur. Il peut en effet voir sa garantie financière mise en jeu par un acquéreur de la première tranche pour la réalisation de travaux de la dernière tranche.

Le seul moyen de rendre les tranches de l'opération indépendantes financièrement les unes des autres consiste désormais à déposer plusieurs permis d'aménager successifs.

3. Garanties de la commune

i) Les garanties dont la commune dispose

La commune autorise la réalisation de l'opération en accordant par arrêté un permis d'aménager au lotisseur. Ce permis est accordé sous réserve de respecter les dispositions mentionnées aux articles de l'arrêté.

De manière générale, ces articles précisent, conformément aux pièces ayant fait l'objet de l'instruction, le nombre de lots et leur destination, la SHON maximale constructible, les servitudes éventuelles... Elle dispose donc de garanties quant à la façon dont le lotissement sera aménagé.

Néanmoins, la commune n'a pas les moyens d'imposer spontanément au lotisseur les principes de composition urbaine du secteur sauf si elle a utilisé, dans le PLU, le mécanisme des orientations d'aménagement ou mis en œuvre des servitudes prévues à l'article L.123-2 du CU.

Il s'agit par exemple d'interdire l'aménagement d'un périmètre donné pour une durée maximale de 5 ans en raison de l'attente d'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, d'instaurer des emplacements réservés, de délimiter des secteurs dans lesquels, si un aménagement a lieu, un pourcentage minimum de logements locatifs sera imposé...

ii) Les garanties que la commune doit présenter

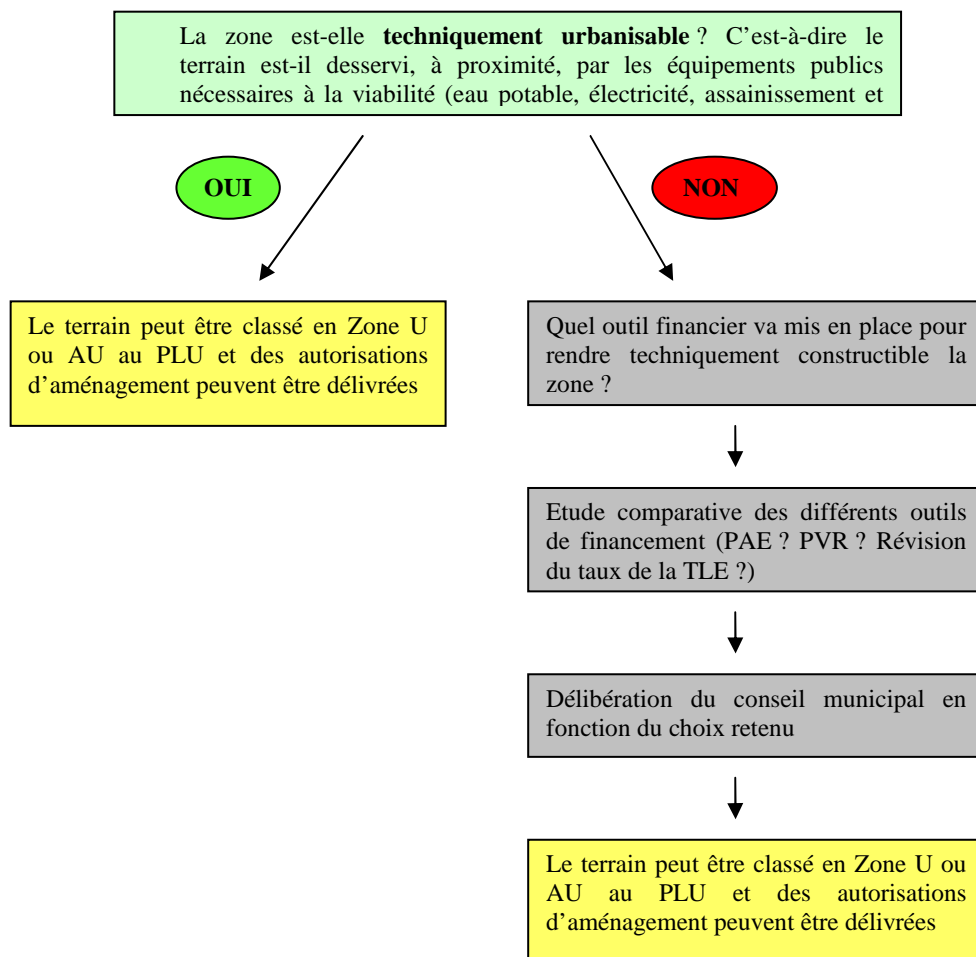
D'une manière générale, la commune doit rendre possible l'urbanisation du terrain. En dehors des secteurs de participation (ZAC, PAE ou PVR) ou de la participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, il ne peut être demandé au lotisseur aucune participation aux équipements publics. Dans ce cas, le lotisseur n'est redevable que de la TLE et ne peut supporter que la réalisation et le financement des équipements propres à son opération.

Néanmoins, la commune peut toujours opposer une décision de sursis à statuer. Le sursis à statuer signifie que la commune refuse temporairement d'étudier la demande d'autorisation d'urbanisme. Ce

refus lui permet de ne pas appliquer la règle en vigueur au moment où elle est saisie pour pouvoir appliquer plus tard la règle future qui, le cas échéant, pourra interdire l'opération pourtant permise par les textes lorsqu'elle est envisagée.

Ce cas de figure peut par exemple intervenir lorsque la commune révisé son PLU et que le lotissement prévu serait « *de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux la réalisation du futur PLU* »¹. Cette décision de sursis à statuer doit être suffisamment motivée et le Conseil d'État a confirmé la nécessité pour la commune de justifier l'incidence du projet, dont elle a décidé le sursis, sur le futur plan d'urbanisme².

Ainsi, la commune doit être très vigilante lorsqu'elle classe un terrain en zone urbanisable car elle devra présenter, sauf sursis à statuer justifié, la garantie que les équipements publics nécessaires seront disponibles. Une réflexion préalable s'impose à tout classement en zone urbanisable pour ne pas devoir mettre en place un régime de participation dans l'urgence :



¹ « A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. », Article L.123-6 du CU.

² Il faut par exemple qu'il y ait contradiction entre le projet de construction ou d'aménagement et le plan futur, Conseil d'Etat, 9 décembre 1998, *Cheminant*.

SECTION 4 : La souplesse de la procédure

I. En ZAC

La ZAC est une opération publique. De ce fait, elle n'est subordonnée à aucun accord de droit privé ce qui présente une certaine souplesse d'évolution dans le temps.

Cette souplesse est d'autant plus indispensable que la ZAC est généralement une opération importante dont le déroulement peut s'étendre sur plusieurs années. Le contexte économique, les choix politiques des élus peuvent évoluer et rendre nécessaires des modifications du projet ou du programme.

1. Modification du dossier de création

Les règles de contenu et de forme concernant la modification du dossier de création sont les mêmes que pour la création¹.

La modification peut porter sur le périmètre de la zone (extension, réduction), sur l'objet de la zone (affectation dominante de la zone, modification du programme global prévisionnel), sur le régime de la zone à l'égard de la TLE.

Lorsque la modification ne concerne aucun de ces trois critères, la nécessité de procéder à une modification de l'acte de création est à apprécier en fonction des évolutions quantitatives et qualitatives que la nouveauté va entraîner. La jurisprudence précise notamment que :

- ✓ la modification s'impose pour permettre l'implantation d'activités commerciales dans une zone à usage industriel².
- ✓ lorsque la vocation première d'une ZAC reste prépondérante, un élargissement des activités potentielles de la zone n'entraîne pas de modification du dossier de création³.

2. Modification du dossier de réalisation

La modification du dossier de réalisation peut concerner le programme des équipements publics, le bilan financier ou encore l'échéancier de réalisation.

Tant que ces modifications restent compatibles avec le dossier de création, la personne publique initiatrice de l'opération entérine ces modifications par délibération, sans autre formalité. Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'étude d'impact ni d'organiser une nouvelle concertation.

¹ « La modification d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les formes prescrites pour la création de la zone », Article R.311-12 du CU

² Conseil d'Etat, 7 novembre 1990, *Commune de Dammaries-les-Lys contre la société Dammarie Distribution*

³ Conseil d'Etat, 12 mai 1989, *Martel*, il s'agissait de permettre l'implantation d'activités commerciales et artisanales dans une ZAC à usage d'habitation

Néanmoins, si la modification concerne le programme des équipements publics et qu'elle résulte d'une modification du programme de construction, il faudra vraisemblablement revenir sur l'acte de création. Il revient donc à l'aménageur d'évaluer précisément la portée des modifications envisagées.

3. Suppression de la ZAC

La suppression de la ZAC comporte deux formalités imposées par l'article R.311-12 du CU :

- ✓ la suppression de la zone intervient sur proposition par la personne publique initiatrice ou après consultation de celle-ci,
- ✓ un rapport de présentation expose les motifs de la suppression.

Aucune concertation préalable n'est nécessaire à la suppression d'une ZAC. Si la suppression intervient à son échéance normale, une fois le programme des équipements réalisé et les charges foncières cédées, une concertation ne se justifie pas. Cependant, si cette suppression intervient prématurément, c'est qu'il y a une remise en cause du projet en lui-même et on ne peut alors que conseiller aux élus de s'armer de la plus grande prudence.

II. En Lotissement

Le lotissement est une opération d'aménagement soumise à autorisation. Il n'y a pas de notion de « souplesse » dans cette procédure dans le sens où elle est subordonnée à un arrêté pris par la commune.

L'aménageur ne dispose pas de marge de manœuvre par rapport au permis d'aménager qui lui a été délivré. Il se doit de respecter à la lettre les dispositions mentionnées aux articles de l'arrêté.

Néanmoins, lorsqu'une modification est nécessaire, une demande de modification du permis peut être adressée à l'administration qui a délivré la première autorisation. La modification est soit accordée tacitement, soit prise par arrêté.

Autrement, un permis d'aménager est valable deux ans à compter de la date de sa délivrance. Passé ce délai, il devient caduc si les travaux n'ont pas commencé ou s'ils ont été interrompus pendant plus d'un an.

Enfin, les règles du lotissement deviennent caduques au terme de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation et ce sont les règles du PLU qui s'appliquent à nouveau, à moins qu'une majorité de colotis, calculée selon l'article L.442-10 du CU, en demande le maintien.

PARTIE III :

Pratiques européennes

Nous venons de faire, dans la deuxième partie, l'analyse des outils opérationnels dont dispose un aménageur pour réaliser une opération d'urbanisme. Au cours de cette analyse, nous avons pu constater que ces outils pourraient encore être améliorés.

Le but de cette dernière partie est d'apporter une vision élargie de l'urbanisme opérationnel en s'interrogeant sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays européens, notamment en ce qui concerne le financement des équipements. Comparer les processus d'aménagement français à ceux de nos voisins pourra permettre de proposer des solutions d'amélioration.

Cette comparaison trouve sa légitimité dans le fait que, même si les modes de traitements diffèrent, les pays européens sont confrontés aux mêmes problèmes urbains comme par exemple la réduction drastique des finances publiques nécessitant un nouveau mode de financement de l'aménagement... Il s'agit donc de comparer **différentes solutions** à des **problèmes identiques**.

Pour ce faire, il est apparu nécessaire de sélectionner plusieurs pays. Le choix s'est porté sur l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Angleterre qui présentent chacun des modes très différents de financement de l'aménagement. Nous allons les comparer successivement au cas français.

SECTION 1 : L'interventionnisme de l'Etat allemand

L'Allemagne présente une spécificité par rapport aux autres pays européens dans le lien qui lie planification urbaine et financement des équipements.

La collectivité locale joue un rôle prépondérant dans l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur et une part du coût de certains équipements est immédiatement et systématiquement mise à la charge du propriétaire foncier.

I. Un lien très fort entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel

Présentons tout d'abord brièvement l'organisation générale de la planification urbaine outre Rhin.

Le territoire d'une agglomération est couvert par un document prospectif à moyen terme, *le Flächennutzungsplan*. Ce plan indique les principaux éléments structurant du développement futur sans pour autant être opposable aux tiers.

On distingue, dans ce plan, trois types de zones :

- ✓ Les zones urbanisées, *Innenbereich*. Des procédures d'urbanisme opérationnel sont prévues pour chaque sorte d'opération dans ces zones (rénovation urbaine, restructuration...),
- ✓ Les zones extérieures, *Außenbereich*, qui ne peuvent faire l'objet d'aucun développement hormis ceux qui ne sont pas compatibles avec les zones habitées. On retrouve ici le principe de constructibilité limitée de notre article L.111-1-2 du CU¹,
- ✓ Les zones intermédiaires, entre les zones urbanisées et les zones extérieures, qui sont prises en charge par le plan de construction, *Bebauungsplan*.

¹ « En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;

2° Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;

3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes.

4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application.», Article L.111-1-2 du CU.

C'est surtout au travers de cette dernière catégorie de zone que l'on comprend le lien fort entre réglementaire et opérationnel. La nature juridique de ces zones est proche de celle de nos zones AU₁ où l'urbanisation est prévue à court terme sous forme d'opérations d'ensemble, ZAC ou lotissement notamment. Mais le classement de terrains dans ce type de zone, qui est effectif par l'approbation du *Bebaugspan*, prend la forme d'une décision prise par l'autorité municipale d'ouverture à l'urbanisation avec répartition affichée des coûts d'équipement et mise en œuvre effective.

II. Le partage du coût des équipements

L'approbation d'un *Bebaugspan* a donc plusieurs conséquences immédiates.

Tout d'abord, un prélèvement de 30% de la superficie de chaque terrain concerné, en vue notamment de la construction des réseaux, voiries, et espaces publics est annoncé.

Ensuite, si le parcellaire est complexe et pose problème, un remembrement, *Umlegung*, est programmé.

Enfin, la collectivité informe les propriétaires fonciers de la part du coût des équipements qui sera mis à leur charge. Cette participation peut aller jusqu'à 90% du coût total programmé, le principe de base étant que la redevance est calculée en fonction de l'avantage économique qui est retiré par le propriétaire. Cet avantage prend en compte la densité et le type de constructions autorisées, la surface du terrain...

On comprend ici que le montant global des participations peut vite devenir important. Si le propriétaire est insolvable ou ne souhaite pas s'associer au développement, un droit de délaissement lui est ouvert. La commune est tenue de lui acheter son terrain, mais à un prix qui n'intègre pas la valeur de développement.

III. Avantages et inconvénients de ce mode d'action

Ce système incisif a bien rempli son rôle pendant toute la période de reconstruction puis de forte croissance qu'a connu l'Allemagne ces dernières décennies.

Néanmoins, certaines difficultés sont apparues au fil du temps, dues en particulier à la rigidité de la procédure et à l'importance du risque financier (la collectivité préfinançant à 100% l'opération).

En effet lorsqu'un recours pour motif sérieux est institué contre un *Bebaugspan*, il donne généralement lieu à sursis à exécution, engendrant des retards considérables et pouvant plonger l'opération dans des difficultés financières. Au vu de ces problèmes, il ne semble pas opportun de s'engager en France vers ce mode d'action.

SECTION 2 : Les municipalités néerlandaises, entre négociations amiables et procédures publiques

Les Pays-Bas sont bien connus de leurs voisins européens pour être un exemple en matière d'aménagement du territoire. Leur politique de planification urbaine, réputée pour être efficace, était basée sur la maîtrise du foncier par les municipalités. Néanmoins, depuis les années 90 cette situation a évolué et aujourd'hui, les Pays-Bas sont à la recherche de nouveaux outils de financement de l'aménagement.

I. L'exemple atypique des Pays-Bas en matière d'aménagement

De la Seconde Guerre mondiale jusqu'au début des années 90, la politique de planification urbaine menée aux Pays-Bas était basée sur une politique active d'acquisition foncière menée par les municipalités.

Dès qu'une zone était ouverte à l'urbanisation, la municipalité achetait les terrains de la zone pour un prix en général égal au double de celui des terres agricoles. Ensuite, elle se chargeait de la viabilisation et de l'aménagement de ces terrains dont elle tirait les bénéfices lors de la vente.

Pour ce faire, les municipalités disposaient de services spécialisés dans l'acquisition foncière, dans l'aménagement et dans la vente du foncier, ce qui était rendu possible par leur taille. Les plus-values tirées de la vente étaient réinvesties par les municipalités pour financer les équipements publics nécessaires à l'aménagement. Ainsi, il y avait, dans la mesure du possible, un équilibre entre prix de vente des charges foncières et coût de l'aménagement. Cela permettait aux collectivités d'offrir des terrains à des prix réduits pour la réalisation de logements sociaux ou d'avoir de hautes exigences urbanistiques pour d'autres projets.

Il y a certes eu quelques abus de la part de certaines municipalités qui ont utilisé les plus-values foncières à d'autres fins que celles du financement de l'aménagement, mais ce système marchait relativement bien.

Ce qui est le plus étonnant, c'est que ce système fonctionnait sans outil juridique permettant aux municipalités de jouer ce rôle central. En effet, chaque acteur de l'aménagement y trouvait son compte. Les promoteurs ne prenaient en charge que les opérations de construction dont le risque financier peut être inférieur à celui des opérations d'aménagement et les propriétaires fonciers pouvaient réinvestir le bénéfice de la vente de leurs parcelles dans l'achat d'autres terres agricoles.

II. Les raisons de la fin de ce modèle

Néanmoins, ce monopole municipal sur le foncier a été mis à mal au début des années 90 et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les compétences en matière de logement ont été décentralisées. Les associations de logement social ont été rendues financièrement indépendantes du secteur public en 1995, accordant un plus grand rôle aux mécanismes du marché dans le développement urbain.

Ensuite, certains secteurs susceptibles d'être urbanisés rapidement ont été localisés par le plan Vinex¹. En dehors de ces secteurs, une politique restrictive a été mise en place afin de limiter l'étalement urbain. Ceci a profondément changé le profil risques – revenus des opérations d'aménagement. Les aménagements dans les secteurs localisés par le plan Vinex étaient désormais assurés d'une réussite financière, ce qui n'a pas échappé aux promoteurs privés qui se sont constitués des réserves foncières stratégiques.

Cet engouement de la part des privés n'avait pas été suffisamment anticipé par les pouvoirs publics et ce n'est qu'au moment où les municipalités ont voulu acquérir le foncier qu'elles se sont aperçues qu'il avait déjà été, tout du moins en partie, acquis par des opérateurs privés qui souhaitaient l'aménager eux même.

Le monopole des collectivités en matière d'aménagement foncier étant une pratique sans réglementation, ces dernières se sont retrouvées impuissantes face à cette nouvelle donne. Il leur fallait trouver des sources de financement des équipements publics mais aussi des moyens d'imposer leur parti pris d'aménagement.

Il existait bien déjà des possibilités de faire contribuer les opérateurs privés. La première consistait à établir des « conventions volontaires » de droit privé, mais comme les communes n'étant pas propriétaires des terrains, elles occupaient une place faible dans les négociations. D'autant plus que la législation néerlandaise ne permet pas de subordonner la délivrance d'une autorisation d'urbanisme au paiement d'une participation ou d'une redevance.

Lorsque les négociations sous droit privé n'aboutissaient pas, la commune pouvait recourir à la procédure de *baatbelasting* qui est une taxation des revenus appliquée à l'aménagement. Mais les apports tirés de l'application de cette taxe étaient insuffisants.

Il fallait alors inventer de nouveaux outils permettant de demander des participations des opérateurs privés au titre d'opérations privées d'aménagement.

¹ Le plan Vinex est la politique nationale néerlandaise d'aménagement faisant l'objet d'une loi de planification spatiale. Le but recherché est de restructurer l'organisation provinciale aux abords de la *Randstad*, région formée par Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utech.

III. Comment résoudre la situation ?

Des pistes de réflexion ont été développées afin de mettre en place un nouvel outil réglementaire permettant le financement d'une certaine qualité des opérations.

Tout d'abord, les groupes de recherche sont partis d'un constat : lors de l'achat du terrain, le changement des droits du sol apporte une plus-value qui peut être investie dans l'opération. L'ancienne politique d'acquisition foncière visait essentiellement à récupérer cette plus-value. Une solution serait de taxer le propriétaire initial du terrain si le changement du droit des sols a eu lieu avant la vente ou de demander une contribution à l'aménageur qui achète le terrain, en vue de la modification du droit des sols.

Ensuite, il existe, pour diverses raisons, des moments intermédiaires où des plus-values peuvent être effectuées. C'est notamment le cas pour des opérations longues et négociées qui font peser des investissements en équipements sur le projet.

Enfin, une plus-value est souvent réalisée lors de la vente de l'immobilier, surtout dans une période de hausse sur les marchés. Si le prix de vente est plus élevé que le celui qui a servi de base au calcul des bénéfices de chacune des parties (propriétaire foncier, aménageur et promoteur), une plus-value importante pour le constructeur peut se dégager. L'idée germe alors de taxer cette augmentation de valeur. Il faudrait pouvoir négocier un accord entre le promoteur et la municipalité qui prévoit que si le bien est vendu au dessus du prix utilisé dans le bilan prévisionnel du projet, l'opérateur en reverserait une partie.

Suite à ces conclusions, le gouvernement néerlandais a décidé de mettre en place un nouvel outil qui combinerait une approche négociée avec les aménageurs privés et l'effet modérateur sur les prix du foncier de l'annonce en avance des participations requises de l'opérateur.

IV. La création d'un nouvel outil

La création d'un nouvel outil de financement de l'aménagement a été introduite par le projet de « loi pour l'exploitation du foncier », *Grondexploitiewet*, en septembre 2005. Ce projet de loi a été approuvé par le Parlement puis par le Sénat en mai 2007.

Cette loi comporte quatre objectifs :

- ✓ Etablir un cadre légal clair pour les conventions avec les opérateurs sous droit privé,
- ✓ Améliorer les possibilités d'exiger des participations financières,
- ✓ Imposer des exigences concernant l'aménagement de l'espace public,
- ✓ Influencer les types de logements réalisés dans les opérations.

La nouvelle loi instaure une base légale pour les conventions public – privé, qui donne des possibilités plus amples aux communes de contractualiser avec les opérateurs privés.

Cette phase de négociations amiables ne change pas fondamentalement de ce qui existait auparavant à ceci près que si les négociations échouent, la loi prévoit alors de nouvelles procédures publiques au travers desquelles la commune peut répercuter sur les revenus de l'aménageur le coût des équipements que son opération entraîne.

Ainsi, les opérateurs privés ont tout intérêt à voir leurs négociations avec les municipalités réussir. De plus, cette base légale renforce les exigences en matière de clarté et de transparence ; les collectivités sont obligées de publier les conventions, et les opérateurs privés se trouvent ainsi mieux garantis de ce pourquoi ils s'engagent.

Si toutefois les négociations échouent, la municipalité peut alors mettre en œuvre les nouvelles procédures publiques. Il s'agit en fait de réaliser des « plans d'exploitations » pour les opérations d'urbanisme prévues par l'équivalent de notre plan local d'urbanisme.

Ces « plans d'exploitations », par ailleurs à réactualiser tous les ans, contiennent des bilans prévisionnels des opérations projetées, prévoient la répartition des coûts de l'aménagement de l'espace public, contiennent des exigences quant à la viabilisation, les types de logements...

Si une demande d'autorisation (équivalent à un permis de construire ou à un permis d'aménager) est déposée et qu'elle ne correspond pas au « plan d'exploitation » mis en place, elle sera refusée.

Si elle est conforme au « plan d'exploitation », l'autorisation délivrée sera accompagnée d'une facture précisant les participations imposées par la commune.

Ces participations sont juridiquement bien encadrées. La loi propose une liste exhaustive des coûts susceptibles d'être reportés sur les opérateurs, et impose des critères cumulatifs. L'opération doit bénéficier directement de l'aménagement réalisé grâce à sa participation, et ne participer qu'à hauteur des besoins que sa réalisation engendre.

V. Comparaison avec le cas français

On peut voir une similitude entre la proposition de loi néerlandaise et ce qui existe déjà en matière de participation au financement des équipements dans notre pays.

Ainsi, la phase de négociation pourrait être l'équivalent d'une concession d'aménagement entre la collectivité et l'aménageur. La transparence du contenu de la concession et l'obligation de « rendre des comptes » sur l'utilisation d'argent public prévu par l'article L.300-5 du Code de l'Urbanisme depuis la loi du 20 juillet 2005 pourrait se rapprocher de l'obligation faite aux collectivités néerlandaises de publier les conventions signées.

Ensuite, on pourrait voir dans le « plan d'exploitation » l'équivalent de nos orientations d'aménagement, facultatives mais néanmoins vivement conseillées lors de l'élaboration d'un PLU. A ceci près que les orientations d'aménagements, contrairement au « plan d'exploitation » n'ont pas valeur réglementaire et que la délivrance d'une autorisation s'apprécie au regard de sa compatibilité avec les orientations d'aménagement et non de sa conformité.

Mais peut-on imaginer une évolution du système opérationnel français en matière d'aménagement dans le même sens que nos voisins des Pays - Bas ?

Si c'était le cas, alors chaque nouveau projet important d'aménagement serait tout d'abord soumis à négociations, dans le cadre d'une ZAC par exemple. A priori, cela est envisageable, on peut très bien créer une ZAC et ne pas la réaliser après coup.

Si ces négociations échouent, on entre dans le cadre des autorisations d'urbanisme. L'administration délivrerait le Permis d'Aménager conforme aux orientations d'aménagement assorti d'une participation au titre d'un PAE ou d'une PVR.

Cette démarche nécessiterait donc de la part des communes d'avoir une forte capacité juridique et technique. En effet, il faudrait qu'elles soient en mesure de mener des négociations complexes, de présenter dans leur PLU des orientations d'aménagement (ou un équivalent pour les cartes communales) actualisées, accompagnées de bilans prévisionnels détaillés...

Ceci ne pose pas de gros problèmes aux Pays-Bas où les municipalités sont de taille importante (on compte, au 1^{er} janvier 2007, 443 municipalités dont la taille moyenne est d'environ 37 000 habitants) et dont les services fonciers ont une longue expérience en la matière. Mais quand est-il des compétences en matière d'urbanisme de nos quelques 36 679 communes françaises au dernier recensement de l'INSEE¹ ?

¹ www.insee.fr

SECTION 3 : L'urbanisme négocié en Angleterre

La manière dont les Français et les Britanniques appréhendent l'usage des sols et leur aménagement est très différente. Bien que cette activité relève dans les deux cas de la compétence des autorités publiques et soit basée sur le principe de l'intérêt général, son cadre juridique et ses procédures diffèrent fortement d'un côté à l'autre de la Manche.

Nous allons tout d'abord essayer de comprendre l'origine de cette différence de conception de l'urbanisme.

I. La planification urbaine : une activité publique confrontée aux intérêts privés

La planification urbaine consiste en un contrôle public de l'usage et de l'aménagement des sols privés. C'est donc une interface entre l'action privée et l'action publique sur l'exercice par les propriétaires fonciers de leurs droits sur le sol.

Or l'organisation juridique de la propriété immobilière est bien plus ancienne que celle de la planification urbaine. De plus, c'est la manière dont est juridiquement organisée la propriété immobilière qui conditionne le positionnement de l'Etat pour contrôler l'usage et l'aménagement des sols.

C'est donc dans la conception même du droit de la propriété qu'il faut chercher l'origine de cette différence de positionnement.

II. La conception de la propriété privée et ses conséquences

1. En Grande Bretagne

Le droit foncier britannique a évolué de manière continue sur la base d'un système féodal. Ce système était fondé sur l'octroi de la jouissance et de l'occupation du sol en échange d'obligations et de services au profit d'un supérieur féodal. On oppose le concept de *tenure*, le droit au bénéfice présent de la terre, à celui de l'*estate*, propriété absolue et perpétuelle. Ainsi, la propriété n'était souvent que partielle et dépendante d'autrui et le transfert des droits de propriété n'était que rarement complet et définitif.

Une des conséquences de ce système est la difficulté dans laquelle se trouvaient les tribunaux d'établir les droits détenus par les propriétaires et de régler les conflits liés à l'occupation et à la jouissance du sol.

Cependant, la capacité à conceptualiser la propriété privée en terme d'intérêts multiples eut également pour conséquence de donner une souplesse considérable au droit foncier britannique. Le propriétaire de la terre pouvait octroyer à un tiers un droit de jouissance sans l'aliéner de son contrôle sur le sol. Cette idée pris forme dès la fin du Moyen-âge par l'introduction des tenures baillées, *leasehold tenure*. Le bail était utilisé par le propriétaire pour transférer au preneur le droit à construire, obtenant ainsi à court terme des rentes foncières et en fin de bail la plus-value en capital de la terre restituée.

Ainsi, l'aménagement urbain par bail à construction est une pratique ancrée dans l'histoire de l'urbanisme britannique. Ce système a facilité le développement de l'industrie de l'aménagement dans le sens où les constructeurs pouvaient mettre en œuvre des projets sans avoir à trouver le capital nécessaire pour financer l'acquisition du sol.

2. En France

Contrairement à ce qui s'est passé en Grande Bretagne, la Révolution de 1789 s'est accompagnée en France d'une abolition de la féodalité pour rétablir, dans le cadre du Code Civil, un système de propriété inspiré du droit romain. La propriété et le droit d'en disposer sans entrave sont d'abord apparus comme un accessoire de la liberté individuelle.

Cette forme de propriété renvoie à l'idée de *dominium*, c'est-à-dire à l'idée de maîtrise intégrale de la chose dans sa matérialité, hors de toute obligation à l'égard d'autrui. Ce pouvoir de *dominium* est néanmoins concurrencé par l'*imperium*, pouvoir de l'Etat de commander ses citoyens.

Dans ce système, l'Etat ne possède pas de droit antérieur à celui de la propriété individuelle mais peut imposer aux citoyens, au nom du bien commun, des restrictions dans la manière d'utiliser le sol. Cette situation est exposée dans l'article 544 du Code Civil : «La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.»

Ainsi, parallèlement à un concept de droit absolu de la propriété, s'est développé en France une tradition de l'intervention étatique dans le développement urbain.

III. La conception du rôle de l'Etat dans le marché foncier

Pour bien comparer les modes de planification urbaine, il faut compléter l'étude de la conception de la propriété privée par l'étude de l'intervention publique.

1. Propriété et expropriation

D'une manière générale, la France peut se caractériser par un interventionnisme direct sur le marché foncier. Le droit français a mis en place un arsenal d'instruments juridiques permettant d'accorder à l'administration un statut privilégié. On pense naturellement aux procédures d'expropriation, au droit de préemption administrative et autres procédures d'alignement complètement inconnus du droit anglais.

Si le droit anglais s'est doté d'un éventail beaucoup plus pauvre d'outils en faveur de la puissance publique, c'est sans doute que le besoin de le développer s'est moins fait sentir.

2. Contrôle de l'usage des sols

Le contrôle de l'usage des sols par l'Etat en France est basé sur un urbanisme par zonage réglementaire. Le permis de construire, dont le champ d'application se limite à l'acte de construire, a pour objet de vérifier la conformité d'un projet aux règles.

Le droit anglais, à l'inverse, a mis en place un système où les plans n'ont qu'une dimension indicative. Les contraintes pesant sur le développement sont définies au cas par cas, au moment de l'instruction de la demande de *planning permission*, dont le champ d'application est beaucoup plus vaste que celui du permis de construire. Cet urbanisme discrétionnaire et négocié résulte d'une tradition administrative marquée par l'absence de séparation formelle entre les autorités administratives et judiciaires.

IV. Conséquence de ces conceptions différentes sur le financement des équipements publics

Nous avons vu que la délivrance de l'équivalent anglais de notre permis de construire faisait l'objet de négociations entre la commune et le demandeur.

Ces négociations concernent essentiellement la constructibilité autorisée et les participations pour le financement des équipements publics qui seront demandées au constructeur.

Ainsi, il n'existe pas, en Angleterre, de système de redevance d'équipement exigée d'un propriétaire dont le bien va bénéficier d'un équipement public. Chaque participation est étudiée au cas par cas.

Cette méthode fait l'objet de vives critiques de la part des professionnels de l'immobilier qui estiment que les choix effectués par les collectivités sont parfois arbitraires et relèvent dans certains cas de l'excès de pouvoir. Ces participations négociées sont parfois perçues comme un véritable chantage de la part de l'administration. La jurisprudence donne néanmoins gain de cause à de nombreux recours en la matière, estimant que les demandes devaient être satisfaites sauf « raison forte et incontestable ».

Le problème est en fait de savoir où se trouve la limite entre « vendre » le droit à construire et mettre à la charge du promoteur les équipements collectifs nécessaires à l'opération.

Malgré tout, les collectivités ne sont pas toujours en position de force vis-à-vis des opérateurs. En effet, leur position financière est souvent faible, et l'issue des négociations dépend en grande partie de l'état du marché immobilier.

On peut penser que cette vision de l'urbanisme négocié existe déjà en France, notamment dans le cas des concessions d'aménagement où le traité de concession fixe librement les engagements financiers de chacune des deux parties au contrat.

Néanmoins, je ne pense pas qu'il serait une bonne chose de généraliser ce procédé à toutes les opérations d'urbanisme. Il est important que la collectivité locale garde le contrôle d'un aménagement de qualité sur son territoire, en essayant de limiter l'influence des fluctuations du marché de l'immobilier.

Pour cela, elle doit faire preuve d'une bonne capacité d'anticipation et être capable de faire des prévisions à moyen voire long terme lors de l'élaboration de ses documents de planification.

De plus, lors de l'application d'une TLE ou d'un PAE, le propriétaire final du terrain est garanti dès le début de ce dont il sera redevable. Dans l'esprit de la protection du consommateur qui anime les réformes actuelles du droit de l'urbanisme (garanties des délais d'instructions, définition systématique des limites dans le cas d'une vente de terrain à bâtir...), il serait curieux de modifier cette variable.

CONCLUSION

Le géomètre - expert est un professionnel de l'aménagement. C'est aussi un professionnel du conseil. Il se doit donc de maîtriser les différents outils juridiques que propose la loi en matière d'urbanisme opérationnel et de pouvoir émettre un avis critique sur ceux-ci, c'est ce que cette comparaison s'est attachée à mettre en œuvre, en se limitant aux outils les plus usités.

De cette comparaison, il semble important de retenir plusieurs éléments.

Tout d'abord, l'AFU est une procédure très intéressante pour la maîtrise du foncier. Elle est utilisée comme préalable à une opération d'aménagement d'ensemble et permet d'associer de manière active les propriétaires fonciers au projet. Elle est malheureusement peu usitée pour des raisons sociologiques, excepté en Alsace.

Ensuite, la ZAC est la procédure d'urbanisme opérationnel qui présente le plus de souplesse. Elle est donc à conseiller dès lors que l'aménagement envisagé est un aménagement d'ensemble d'initiative publique.

Le financement des équipements publics est un des points cruciaux de chaque opération. C'est également un des plus délicats. Les outils sont multiples, leur mise en œuvre est complexe et fait l'objet de nombreux contentieux.

La comparaison avec les pratiques en vigueur chez quelques uns de nos voisins européens nous montre que cette situation n'est pas franco-française ! Partout en Europe, le financement de l'aménagement fait l'objet de réflexions et son encadrement juridique évolue.

Néanmoins, chaque pays a sa propre vision des rôles respectifs que doivent jouer la collectivité et le privé en matière d'urbanisme opérationnel. Ces différences trouvent leur origine dans la façon dont est envisagée la propriété privée.

Une des particularités les plus flagrantes de notre pays reste le nombre de communes et leurs tailles. L'évolution du financement de l'urbanisme pourra peut être se faire via le développement de l'intercommunalité avec un transfert des compétences en matières d'urbanisme vers des structures d'intercommunalité regroupant plus de moyens...

A l'heure où l'Europe politique tente de se construire, on peut se demander si une unification de la législation en matière d'urbanisme serait envisageable au niveau européen ? Au vu des pratiques en vigueur, cela ne semble pas vraiment réaliste, tout du moins à moyen terme...

Enfin, ce travail de fin d'études m'a permis d'aborder un thème fondamental de la profession de géomètre : l'urbanisme opérationnel.

En plus des connaissances acquises qui ne peuvent être qu'utiles pour mon avenir professionnel, j'ai pu développer, lors de ce travail, une vraie méthode d'analyse et de synthèse des textes juridiques et découvrir le rôle de médiateur du géomètre-expert lors de réunions avec les élus locaux ou de concertation avec la population.

SOURCES

➤ Bibliographie

- ✓ *Code de l'urbanisme 2008*, LAMORLETTE Bernard, MORENO Dominique, 1372 pages, Editions Litec
- ✓ *Urbanisme Construction 2008-2009*, 1496 pages, Editions Francis Lefebvre 2007
- ✓ *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne étude comparative*, sous la direction de Philip BOOTH, Michèle BREUILLARD, Charles FRASER et Didier PARIS, 2007, 348 pages, Editions de L'Harmattan
- ✓ BERNARD François-Charles, DURAND Patrick, 2007, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, 317 pages, Editions du Moniteur
- ✓ DEMEURE Sylvain, MARTIN Jean-Yves, RICHARD Michel, 2004, *La ZAC*, 304 pages, Editions du Moniteur
- ✓ JEANNIN Pierre, *Le montage pratique d'une ZAC*, Formation du 26 et 27 octobre 2006, 69 pages

➤ Contacts

- ✓ JEANNIN Pierre, DDE Haute Savoie, Service urbanisme

➤ Périodiques

- ✓ Géomètre n°2044, janvier 2008, Dossier : « *Le montage des opérations d'urbanisme, Juridique, technique et financier* » (Pierre Jeannin)
- ✓ Etudes foncières n°128, juillet - août 2007, Dossier : « *Pays – Bas, Un nouvel outil de politique foncière* » (Roelof Verhage)
- ✓ Synthèse : « *Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? Une comparaison France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Unis, Etats-Unis* », Veille internationale, Centre de Prospective et de veille scientifique de la Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement.

➤ Sites Internet

- ✓ <http://jurisurba.blogspirit.com>, actualité du droit de l'urbanisme, Patrick E. Durand, Docteur en droit – Avocat au barreau de Paris, Cabinet Frêche & Associés
- ✓ <http://www.geometre-expert.fr>, espace « pro » pour les divers supports de formation professionnelle
- ✓ <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- ✓ <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/>

TABLE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

AFU : Association Foncière Urbaine

COS : Coefficient d'Occupation des Sols

CU : Code de l'Urbanisme

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EPA : Etablissement Public d'Aménagement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

GE : Géomètre – Expert

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POS : Plan d'Occupation des Sols

PVR : Participation pour Voirie et Réseaux

SEM : Société d'Economie Mixte

SHON : Surface Hors Œuvre Nette

TLE : Taxe Locale d'Équipement

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

Zone AU : zone à urbaniser

RESUME

Une opération d'aménagement est l'acte par lequel une intervention dans un périmètre fixé modifie de façon volontaire et durable l'usage des sols à l'intérieur de ce périmètre. Cet acte fait intervenir différents acteurs complémentaires tels que des propriétaires fonciers, une collectivité et un aménageur.

Le code de l'urbanisme met à disposition de ces acteurs un panel d'outils juridiques, les procédures, et d'outils financiers afin d'encadrer une telle opération. Chaque option a ses intérêts et ses inconvénients qu'il convient de maîtriser afin de ne lancer l'opération qu'une fois son cadre parfaitement défini. Le foncier et le financement des équipements publics prennent toute leur importance pour guider ce choix.

Pour réaliser une opération d'aménagement, il faut en tout premier lieu maîtriser le foncier. Si ce n'est pas le cas, il est intéressant de mettre en place une Association Foncière Urbaine (AFU), libre ou autorisée. La procédure de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) offre également diverses possibilités ; acquisitions à l'amiable ou expropriation. Elle peut aussi être précédée par la constitution d'une AFU.

Une fois le foncier acquis, une étape importante pour les géomètres consiste en sa division. Les procédures de ZAC et de lotissement sous forme de permis d'aménager laissent toutes deux l'aménageur relativement libre. Les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet.

Pour la commercialisation du foncier, la procédure de ZAC offre plus de souplesse que le lotissement. En effet, depuis la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur en octobre 2007, la garantie financière que doit présenter l'aménageur pour vendre par anticipation ses lots doit porter sur l'ensemble de l'opération même si le lotissement est autorisé par tranches. Dans le cas d'une ZAC concédée, l'aménageur doit également présenter une garantie financière, mais seule la collectivité initiatrice peut y recourir et non les acquéreurs des lots.

Un autre aspect fondamental d'une opération d'aménagement est le financement des équipements publics. En la matière, certains principes sont à respecter :

- les besoins de financement doivent être égaux au coût des travaux diminué des subventions obtenues,
- la commune ne peut mettre à la charge du bénéficiaire d'une autorisation que la fraction du coût des travaux correspondant à ses besoins,
- tous les propriétaires dans une situation identique doivent être traités de la même façon,
- sans que la charge de l'un puisse être alourdie.

On distingue deux types d'outils de financement : les taxes et redevances qui sont de natures fiscales et les participations sectorielles. Dès que l'opération envisagée est relativement importante et que la zone concernée est peu équipée, les taxes et redevances deviennent insuffisantes et un régime de participation est mis en place.

Il peut s'agir d'une participation au titre d'une Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) ou d'une Participation pour Voirie et Réseaux (PVR). Le principe de financement est identique : mettre à la charge des constructeurs bénéficiaires le coût des équipements publics. La différence entre ces deux outils réside essentiellement dans les travaux pris en compte et le mode de calcul de la participation. Il est également intéressant de noter que lorsque l'opération est réalisée dans le cadre d'une procédure de

ZAC, il n'est pas nécessaire de mettre en place un régime de participation uniquement pour l'opération. Le coût des équipements publics peut être intégré au prix de cession des charges foncières.

A ce jour, les outils de financement de l'urbanisme opérationnels sont donc multiples et font l'objet d'une réflexion menée dans le cadre de la future la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Comparer nos outils avec ceux de nos voisins européens peut être une source d'inspiration pour trouver de nouvelles solutions.

On distingue en Europe deux grands principes d'action : soit la collectivité joue un rôle prépondérant dans l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur comme en Allemagne, soit c'est l'initiative privée qui est favorisée dans le cadre d'un urbanisme négocié comme en Grande-Bretagne.

Une des particularités les plus flagrantes de notre pays reste le nombre de communes et leurs tailles. L'évolution du financement de l'urbanisme pourra peut être se faire via le développement de l'intercommunalité avec un transfert des compétences en matières d'urbanisme vers des structures d'intercommunalité regroupant plus de moyens.

ANNEXES

- ✓ Annexe 1: Diaporama OGE – Les outils de financement de l’urbanisme – Université des nouveaux maires MAIRIE 2000, mai 2008

Annexe 1 :

