

# CH 6 – Outils d'aménagement

## **CH 6 - OUTILS D'AMÉNAGEMENT**

**Il s'agit enfin de rappeler les principaux outils d'aménagement à la disposition des collectivités locales.**

**Ces outils s'inscrivent dans le champ de l'urbanisme opérationnel, qui offre plusieurs cadres d'actions pour mener à bien des opérations d'aménagement (au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme) : la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) et le lotissement en constituent les deux principaux modes.**

**Ces outils sont des moyens d'interventions efficaces qui permettent, si la collectivité le souhaite, de développer des programmes d'habitat équilibrés dans le cadre d'un développement urbain maîtrisé. Ils représentent certainement des réponses adaptées au problème de l'étalement urbain : de 1999 à 2004, les**

constructions de maisons individuelles en lotissement ou en ZAC ont diminué de 35%, au profit des opérations réalisées en diffus<sup>1</sup>.

Pour intervenir en centre ancien, il n'existe officiellement qu'un seul outil d'aménagement (toujours au sens du code de l'urbanisme) : la procédure de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). Nous pouvons néanmoins considérer que les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sont assimilables à des opérations d'aménagement, bien qu'elles relèvent du code de la Construction et de l'Habitat (L.303-1), et non du code de l'urbanisme.

Il existe en effet quelques caractéristiques communes qui permettent cette assimilation : délimitation d'un périmètre, études préalables, ciblage d'actions d'accompagnement sur les espaces publics, contractualisation et engagement de fonds publics, etc.

En tout état de cause, l'OPAH comme la ZAC, est devenu un outil d'intervention en centre urbain très répandu, dans le cadre de laquelle peut être déclinée un vrai projet d'aménagement. L'évolution vers les OPAH rénovation urbaine le prouve.

C'est en suivant ces distinctions que sont proposées les fiches suivantes.

## **ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)**

Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains.

La loi SRU a réformé la mise en œuvre et le fonctionnement de la ZAC : le règlement du PLU s'applique en lieu et place du Plan d'Aménagement de Zone. Par ailleurs, une ZAC peut désormais être implantée dans toutes les zones d'un territoire communal couvert par un PLU, et non plus seulement en zone urbanisée ou d'urbanisation future.

Certaines conditions doivent toutefois être respectées : d'une part la compatibilité avec le PLU (à défaut, il faut procéder à sa révision), d'autre part le respect des

<sup>1</sup> Source : Syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement.

## **règles d'urbanismes supérieures (loi littoral notamment pour les espaces proches du rivage).**

*Dans le droit français, le **seul contrat légal** entre collectivités publiques et opérateur privé pouvant porter sur la répartition du programme de logement (libre, intermédiaire, conventionné, accession aidée, etc.) est la convention d'aménagement en ZAC<sup>2</sup>.*

- **Une procédure d'aménagement**

- Le périmètre de la ZAC peut être délimité avant que le foncier soit maîtrisé. Ce n'est donc pas un outil foncier.
- La ZAC se « limite » à des aspects procéduraux : périmètre, programmation et répartition des opérations de constructions, programme des équipements, etc. Elle peut concerner plusieurs sites à la fois (être « multi site »).
- Depuis la loi SRU, c'est désormais le PLU qui s'impose comme cadre de référence pour l'élaboration du projet d'aménagement (le PAZ est supprimé). Le projet doit être transcrit directement dans le document d'urbanisme. Elle doit également être compatible avec les orientations générales des documents d'urbanisme supérieurs : le SCOT, le PLH, le PDU.
- Sa gestion peut être déléguée à un aménageur par concession d'aménagement (ex Convention publique d'aménagement). Un organisme d'HLM peut en être titulaire.

- **Le droit de préemption dans une ZAC**

- Dans une ZAC, le droit de préemption urbain (DPU), ainsi que le pouvoir d'expropriation, s'appliquent.
- Les concessions peuvent être exclues du DPU, si elles sont le fait de l'aménageur. Les propriétaires de terrains peuvent exercer un droit de délaissement.

- **Intérêt d'une ZAC :**

- La ZAC offre une certaine souplesse dans l'acquisition, la programmation, la division foncière et la commercialisation des terrains viabilisés.
- Elle permet de s'affranchir de la TLE, et de faire prendre en charge par l'aménageur toute ou partie des équipements publics. Mais il ne peut être mis à la charge de l'aménageur que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants (lien direct), et en proportion des besoins engendré pour le secteur à aménager (lien de proportionnalité). Elle s'apparente sur ce point au PAE.
- Le coût des équipements est récupéré dans le prix de vente des droits à construire.

### **REFERENCES REGLEMENTAIRES :**

- Article L 311-1 à L 311-8 / R 300-1, R311-1 à R 311-12 du code de l'urbanisme.
- Article L 1523-2 du Code général des collectivités territoriales.

## **LOTISSEMENT**

**Un lotissement peut être créé à l'initiative d'un particulier (la moitié des lotissements créés chaque année), d'un aménageur professionnel ou d'une collectivité locale.**

**Elle consiste en une opération de division de parcelle en plus de deux lots, soumise à autorisation de lotir.**

<sup>2</sup> Voir « L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir », (T. Villemin, B.Daly, E.Mangiarotta - Actualité habitat, n°105

« Constitue un lotissement au sens du présent chapitre, toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété » (article R 315.1 du CU).

#### • Principes de base

- Le maire l'autorise dans les communes dotées d'un document d'urbanisme. Dans le cas contraire, c'est le Préfet.
- Dans la plupart des cas, les lotissements font l'objet d'une déclaration préalable simple. L'opération doit être réalisée dans un délai de moins de 10 ans.
- Il n'y a pas de limite au nombre de lots. Il doit s'agir de bâtiment nécessitant un permis de construire. La Surface Hors Œuvre Nette (SHON) maximale doit être précisée, mais il n'est pas nécessaire de la ventiler par lot.
- Les contributions qui peuvent être mises à la charge du lotisseur sont prévues dans l'autorisation de lotir (participation pour le financement des voies nouvelles et réseaux, etc.).
- Le projet architectural et paysager du futur lotissement doit comprendre des dispositions relatives à l'environnement et à la collecte des déchets.
- 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, ou avant l'expiration du délai de réponse à la déclaration préalable.

#### • Autorisations et règlements

- L'autorisation de lotir ne dispense pas l'acquéreur de solliciter un permis de construire, qui devra respecter le PLU, le règlement et le cahier des charges du lotissement (en cas de contradiction, la règle la plus contraignante s'applique).
- En annexe de la demande de permis de lotir, sont joints : le règlement de lotissement, le cahier des charges et les statuts de l'association syndicale libre. Ces documents sont obligatoires. Ils doivent être communiqués aux futurs habitants préalablement à l'acte de vente (il peut être consulté avant la promesse de vente).
- Lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement (notamment le règlement et le cahier des charges), afin de les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu.
- Si le permis de construire est sollicité dans les 5 ans qui suivent l'achèvement des travaux d'aménagement, le règlement du lotissement et les règles du PLU en vigueur à la date d'autorisation de lotir sont prises en compte.

#### REFERENCES REGLEMENTAIRES :

- Article L 442-1 à L 442-14 / R. 315 à R 332-15 du code de l'urbanisme.

## OPERATIONS PROGRAMMEES D'AMELIORATION DE L'HABITAT (OPAH)

**L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) constitue un cadre d'intervention pour les collectivités locales mettant en oeuvre une politique d'action sur les quartiers anciens. Cette procédure existe depuis 1977 et associe l'Etat, l'ANAH et une ou plusieurs collectivités locales. Tous s'engagent dans le cadre d'une convention, à mobiliser des moyens au service de la réhabilitation de l'habitat privé d'une part et du cadre de d'autre part.**

Elle tend notamment à favoriser le développement de l'offre locative privée conventionnée (loyer maîtrisé), et contribue à la complémentarité entre parc public et parc privé<sup>3</sup>.

Les OPAH sont toujours l'occasion de **constituer un parc locatif privé conventionné**, répondant aux normes d'habitabilité. Pour cela, l'ANAH a mis en place un régime de subventionnement (de 20 % à 70 %), adossé au loyer de sortie des logements réhabilités suivant les plafonds de travaux propres à chaque type de financement.

Depuis la loi ENL et pour **développer le parc locatif privé à loyer maîtrisé**, il existe une possibilité de conventionner des logements ne nécessitant pas de travaux, en contrepartie d'un avantage fiscal.

- **Principe général**

- Tel que définit dans l'article L3030-1 du CCH, ce dispositif est constitué d'un ensemble d'actions ayant pour principal objet la requalification / réhabilitation du parc immobilier bâti. Elle doit être l'expression d'un projet d'ensemble, porté par la collectivité locale (qui peut être un EPCI), visant la requalification de quartiers existants confrontés à des dysfonctionnements sociaux et urbains.

- **Différents types d'OPAH**

- **L'OPAH de droit commun** concerne des communes (bourgs, quartiers anciens des villes, habitat rural diffus) qui connaissent des problèmes « classiques » liés à l'habitat privé ancien : vacance, dégradation du bâti, déclin du commerce, insuffisance des équipements publics.

- **L'OPAH Renouveau urbain** (introduite en 2002) concerne les secteurs en centres anciens ou la vétusté (et/ou l'insalubrité) des logements pose des problèmes que les outils usuels (OPAH classique) ne peuvent résoudre. A cet effet, des moyens plus coercitifs peuvent être mobilisés : traitement de l'insalubrité, démolitions, actions foncières, avec recours ou non à la déclaration d'utilité publique (DUP).

- **L'OPAH revitalisation rurale** est destinée à traiter des zones rurales confrontées à de graves phénomènes de dévitalisation (espace rural organisé autour d'un bourg centre ou d'une petite ville ne dépassant pas 10 000 habitants). L'OPAH doit constituer le volet habitat d'un projet de développement local intercommunal. Elle ouvre également droit à des financements renforcés de l'ANAH pour les propriétaires occupants.

- **OPAH copropriété dégradée** : vise la **requalification des ensembles immobiliers en copropriété** rencontrant de graves difficultés (techniques, sociales et financières). Elle est destinée à élaborer et à mettre en oeuvre un programme d'interventions coordonnées (financement des travaux par l'ANAH, mesures d'accompagnement), initié par les collectivités locales et impliquant l'ensemble des partenaires (Etat, ANAH, syndicat de copropriété et copropriétaires). Le **Plan de Sauvegarde** constitue un degré supérieur dans la gravité des situations de copropriétés. Les aides varient en conséquence.

- **Programme d'Intérêt Général d'amélioration de l'habitat (PIG)** peut s'appliquer à de vastes zones (bassin d'habitat, voire département) rencontrant des problèmes particuliers (le logement des jeunes, des personnes âgées, insalubrité diffuse ; dans le domaine technique, problèmes liés à la santé, etc.).

## RESORPTION D'HABITAT INSALUBRE (RHI)

La lutte contre l'habitat insalubre est un problème majeur. A cet égard, la loi ENL a ratifié l'ordonnance du 15 décembre 2005, relative à l'habitat insalubre : elle permet à l'Etat ou la commune de se substituer aux propriétaires défaillants pour exécuter les travaux.

<sup>3</sup> Nous renvoyons au guide mis à jour par l'ANAH, en 2007. Référence déjà citée.

**Cependant, lorsque l'insalubrité irrémédiable est déclarée, d'autres moyens sont le plus souvent nécessaires. Une opération en RHI repose sur la déclaration préalable d'insalubrité des immeubles concernés, et sur une procédure d'expropriation dans le cadre d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP), dérogoire au droit commun.**

*Quand elle porte sur plusieurs immeubles, dans un tissu ou un quartier en voie de dégradation nécessitant un traitement global, urbain et social, la RHI a vocation à être couplée avec d'autres outils de réhabilitation ou d'aménagement (ZAC, OPAH, OPAHRU, périmètre de restauration immobilière, PRI, etc.).*

- **Principes, mise en oeuvre**

- Les immeubles concernés doivent présenter un danger pour la santé des occupants ou des voisins.
- Les opérations de RHI peuvent être engagées :
  - Sur un ou plusieurs logements, des immeubles isolés ou des îlots, des immeubles en mono propriété ou en copropriété, libres ou occupés (articles L1331-26 et suivants du code de la santé publique).
  - Sur la base de la procédure « des périmètres insalubres » (article L1331-23).
- La RHI mobilise le droit d'expropriation, y compris les parcelles contiguës, indispensable à la réalisation de l'opération. Le Préfet peut agir par voie dérogoire (sans enquête préalable).

- **Financement d'une opération de RHI**

- Les opérations de RHI sont financées sur des crédits de droit commun, y compris dans le cadre de OPAH RU.
- Le dossier financier est présenté sous forme d'un bilan prévisionnel de « dépenses recettes » dont le déficit peut être subventionné à hauteur de 70 à 100 % par l'Etat suivant les cas (80 % si la population étrangère de la commune est supérieure à 8 %, 100 % si la zone insalubre est qualifiée de bidonville, etc.).
- Le reste des dépenses est à la charge de la commune. Il s'agit en fait d'une subvention au déficit foncier de l'opération, puisque le bilan prend en compte différents postes, en dépenses et en recettes (reconstruction non comprise).

- **Modalités opérationnelles**

- Une RHI peut faire l'objet d'une concession d'aménagement, à une SEM ou à un organisme d'HLM. Dans ce cas, le délégataire peut être chargé des acquisitions et des évictions commerciales effectuées à l'amiable et peut racheter les biens expropriés par la collectivité publique. Il peut effectuer le relogement, ou en confier la responsabilité à des organismes capables d'assurer le bon déroulement.

## **OPERATION DE RESTAURATION IMMOBILIERE (ORI)**

**La réforme des autorisations d'urbanisme du 5 janvier 2007 a simplifié la mise en oeuvre de ce dispositif. Désormais, le périmètre opérationnel est celui de la DUP.**

**A l'intérieur d'un périmètre délimité par la collectivité locale (ou l'autorité préfectorale), les travaux de remise en état des immeubles font l'objet d'une**

**déclaration d'Utilité Publique (DUP). Ils sont alors notifiés aux propriétaires, qui doivent les exécuter dans un délai fixé, faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée.**

**Les travaux doivent aboutir à la restauration complète d'un ou plusieurs immeubles bâtis. Cette procédure d'aménagement présente une certaine souplesse, car elle peut être mise en œuvre intégralement par la collectivité. Mais l'autorité préfectorale est toutefois nécessaire .**

*« Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des **collectivités publiques**, soit **d'un ou plusieurs propriétaires**, groupés ou non en association syndicale, et sont menées dans les conditions définies par la section 3 du présent chapitre (article L. 313-4 du CU).*

- **Mise en oeuvre**

- La collectivité peut être à l'initiative d'une opération de restauration immobilière.
- Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique. Celle-ci est prise dans les conditions fixées par le code de l'expropriation.
- L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération de restauration immobilière est organisée par le préfet. En particulier, le dossier soumis à enquête présente au regard des objectifs de transformation des conditions d'habitabilité et de mise en valeur du patrimoine, le programme global des travaux par bâtiment, y compris, s'il y a lieu, les démolitions rendues nécessaires par le projet de restauration.
- Les travaux exécutés sur des immeubles dont la restauration a été déclarée d'utilité publique ne peuvent faire l'objet d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, etc. que s'ils sont compatibles avec la déclaration d'utilité publique.

- **Conduite d'opération :**

Deux cas de figures peuvent se présenter :

- Les travaux sont réalisés sous **maîtrise d'ouvrage privée**. Les propriétaires sont alors regroupés dans le cadre d'une Association Foncière Urbaine libre. Ils doivent produire à l'autorité expropriante : une note précisant un échéancier prévisionnel et le délai maximal d'exécution des travaux, qui ne peut être supérieur à celui fixé par l'autorité expropriante, la date d'échéance des baux et, s'il y a lieu, les offres faites aux locataires de reporter leur bail sur un local équivalent.
- Les travaux sont réalisés sous **maîtrise d'ouvrage publique** : généralement, une concession d'aménagement permet à la collectivité de désigner un opérateur qui agit alors par voie d'expropriation. Le concessionnaire peut être une SEM ou un organisme d'HLM. Celui-ci peut être chargé d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

#### **REFERENCES REGLEMENTAIRES :**

- **Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat** : L 302-1, L 303-1 / R 321-12, R 321-16 et R 421-4 du code de la Construction et de l'Habitat.



- **Résorption de l'habitat insalubre** : R 315-2, R 318-13, R 331-1, R 333-13, R 333-14, R 333-16 du code de l'urbanisme.
- **Opération de Restauration Immobilière** : L 313-4, L R13-4-1 / R 313-23 à et 24, R 421-14, R 431-11, R 431-14 du code de l'urbanisme.