



Aménagement

ZAC à maîtrise foncière partielle: quel contrôle sur les constructeurs autonomes?

Même sans être propriétaires de la totalité des terrains, les collectivités disposent d'outils afin de garder la main sur leurs projets urbains.

Par Pierre Laffitte, avocat, cabinet Seban & Associés.

Depuis plus de cinquante ans, la zone d'aménagement concerté (ZAC) ne cesse de se réinventer. Introduite en 1967 par la loi d'orientation foncière (loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, art. 16), la ZAC est un modèle de pérennité dans le contexte d'instabilité juridique actuel. Elle impressionne par sa capacité à s'adapter à l'évolution des villes, aux nouvelles façons de construire (plus densément et sans empiéter sur les terres arables), et aux nouveaux enjeux environnementaux (reconversion des friches industrielles périphériques, réalisation d'éco-quartiers, etc.).

Aucune obligation d'être propriétaire des terrains.

Ce succès et cette résilience s'illustrent notamment dans le développement des ZAC à maîtrise foncière partielle. En droit, il n'existe aucune obligation pour la personne publique d'acquérir et de maîtriser l'ensemble des surfaces comprises dans le

périmètre de la ZAC (art. L. 311-1 du Code de l'urbanisme). Les seules obligations d'achat résultent de l'exercice éventuel du droit de délaissement par les propriétaires des terrains compris dans cette zone (art. L. 311-2 C. urb.). Aussi, dans un contexte de renchérissement du foncier et de raréfaction des financements publics, les aménageurs recourent de plus en plus aux ZAC à maîtrise foncière partielle.

Projet urbain contrôlé par la collectivité. Cette situation semble entrer en dissonance avec l'objectif premier de ce type d'opération d'aménagement: permettre à la collectivité à l'initiative de la ZAC de mener à bien un projet urbain public, défini et contrôlé par elle. Cet objectif implique en principe que la collectivité contrôle son programme de construction et celui des équipements publics de la zone. Or, sans maîtrise foncière totale de cette zone, la collectivité perd beaucoup de son pouvoir de contrôle.

Rappelons en effet que, en pratique, l'aménageur acquiert généralement la majorité des terrains situés dans le périmètre de la ZAC pour procéder à leur aménagement, et ensuite les céder à des constructeurs privés. Dans le cadre de cette cession, sera annexé aux actes de vente un cahier des charges de cession de terrain (CCCT) indiquant notamment le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Ce CCCT pourra également fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone (art. L. 311-6 C. urb.).

Or, en matière de ZAC à maîtrise foncière partielle, l'aménageur ne disposera pas de cet outil pour contraindre le « constructeur autonome » - c'est-à-dire celui qui n'a pas acquis son terrain auprès de l'aménageur - au respect de ses prescriptions. Dès lors, collectivités et aménageurs deviennent-ils de simples coordinateurs de projet urbain ? En réalité, plusieurs outils de contrôle demeurent à leur disposition.

L'urbanisme réglementaire

Le premier d'entre eux est sans conteste le document d'urbanisme. Dans le cadre notamment de la reconversion d'anciennes zones industrielles d'ampleur, la constructibilité de ces terrains, propriétés d'acteurs privés, nécessite généralement

La collectivité dispose d'un levier important dans la conduite des négociations avec les propriétaires.

l'évolution du document d'urbanisme. Dès lors, la collectivité dispose d'un levier important dans la conduite des négociations avec les propriétaires souhaitant valoriser leur terrain.

Orientations d'aménagement et de programmation. Elle peut définir dans son document d'urbanisme la localisation

et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, ainsi que la localisation prévue des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts de la ZAC (art. L. 151-7 et L. 151-42 C. urb.). Précisons que, selon leur emplacement dans le document d'urbanisme, ces éléments pourront entraîner une certaine lourdeur procédurale : rapport de conformité s'ils figurent dans le règlement, ou rapport de compatibilité s'ils se trouvent dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Ce dernier outil sera à privilégier.

A ce titre, rappelons que la loi Elan du 23 novembre 2018 (loi n° 2018-1021) a également permis, dans le cas où la personne publique compétente pour créer la ZAC le serait également en matière de plan local d'urbanisme (PLU), d'approuver ce document et de créer la ZAC par la même délibération (art. L. 151-7-2 C. urb.). Dans ce contexte, les OAP constituent indéniablement un pouvoir de contrôle utile de la programmation de la ZAC.

L'urbanisme contractuel

Convention de participation. Le développement des ZAC à maîtrise foncière partielle répond également à un souci du législateur de développer les partenariats public-privé. A ce titre, et afin de répondre à l'impératif de financement des équipements publics de la zone, les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain auprès de l'aménageur participent obligatoirement au coût de ces équipements dans le cadre d'une convention ad hoc,

dite « de participation » (art. L. 311-4 C. urb.). Pour mémoire, l'absence de cette convention dans le dossier de demande de permis de construire suffit à justifier le refus opposé au pétitionnaire (CAA Bordeaux, 7 février 2011, n° 10BX01344). Cependant, ce type de convention ne saurait en principe orienter ou restreindre les droits à construire des constructeurs autonomes (circulaire n° 2001-56 du 27 juillet 2001 relative à la réforme des contributions d'urbanisme issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, NOR : EQUU0110155C).

Convention d'association. Pour cette raison, l'article L. 311-5 du Code de l'urbanisme a instauré le mécanisme dit de « convention d'association ». Ce document, qui accompagne généralement les conventions de participation (financière) des constructeurs autonomes et doit en être distinct, définit « les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement » de la ZAC.

Ces conventions d'association ont cependant un caractère purement facultatif, leur but étant de coordonner les chantiers de construction et d'aménagement. En d'autres termes, c'est la liberté contractuelle qui prévaut pour conclure une convention d'association. En pratique, on constate cependant que les aménageurs usent de ces conventions pour y stipuler certaines clauses du CCCT et ainsi encadrer le programme des constructeurs autonomes de la ZAC.

Quid des surfaces de plancher ? Le contrôle des ZAC à maîtrise foncière partielle laisse cependant certaines questions en suspens. La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation comprenant notamment le projet de programme global des constructions à réaliser (art. R. 311-7 C. urb.). Aussi, dès lors qu'il existe un certain contrôle des terrains non acquis auprès de l'aménageur, la surface de plancher des immeubles réalisés par les constructeurs autonomes doit-elle être déduite du programme global des constructions de la ZAC ? Une telle hypothèse limiterait la constructibilité des parcelles pouvant être cédées par l'aménageur. Le droit demeurant silencieux sur ce sujet, le législateur complètera sans doute utilement la réglementation applicable pour permettre à la ZAC de durer encore cinquante ans de plus. ●

Ce qu'il faut retenir

- Dans un contexte de renchérissement du foncier et de raréfaction des financements publics, les collectivités recourent de plus en plus aux ZAC à maîtrise foncière partielle.
- En l'absence de maîtrise foncière de l'ensemble des terrains de la ZAC, les collectivités et leurs aménageurs disposent de plusieurs outils de contrôle sur des constructeurs autonomes.
- Elles peuvent notamment définir la localisation et les caractéristiques des espaces, ouvrages et équipements publics à créer, conserver ou modifier à travers les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).
- La convention d'association, accompagnant généralement les conventions de participation des constructeurs autonomes, peut aussi être utilisée pour encadrer leur programme de construction.