



## Aménagement

### Les cahiers des charges de cession de terrain, garantie d'une ZAC plus verte et solidaire

Ces prescriptions environnementales et urbaines permettent de convertir en obligations les objectifs de développement durable poursuivis par les collectivités.

Par Pierre Laffitte et Céline Lherminier, avocats, cabinet Seban & associés.

Dès son origine, la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) a offert aux personnes publiques un outil de contrôle complet de l'aménagement de leur territoire, tout en facilitant le financement des équipements publics nécessaires à la réalisation de l'opération. Le cahier des charges de cession de terrain (CCCT) participe étroitement à ce contrôle.

Annexé aux actes de cession par l'aménageur des terrains situés dans le périmètre d'une ZAC, le CCCT doit indiquer obligatoirement le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée et peut, en outre, imposer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales pour la durée de la réalisation de la zone (art.

L. 311-6 du Code de l'urbanisme). En pratique, ces prescriptions se retrouvent généralement dans les « cahiers des prescriptions architecturales, urbaines et paysagères » (CPAUP) et les « cahiers des prescriptions techniques et environnementales » (CPTE).

Rendues facultatives par la loi SRU du 13 décembre 2000, ces prescriptions semblent pourtant idéales pour convertir en obligations juridiques les objectifs de développement durable présentés dans des documents de portée générale tels que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), ainsi que ceux d'économie sociale et solidaire poursuivis par les personnes publiques. Dans un contexte où l'aménagement du territoire doit répondre aux enjeux environnementaux, de

quel pouvoir de contrôle les personnes publiques à l'initiative de la ZAC et leurs aménageurs disposent-ils vraiment à travers ces cahiers? S'agit-il de véritables contraintes ou d'un simple droit de regard de la collectivité?

### Le CCCT, un objet juridique à double portée

En modifiant l'article L. 311-6 du Code de l'urbanisme, la loi Elan du 23 novembre 2018 a clarifié la portée des CCCT. Désormais, dès lors que ce document est approuvé et régulièrement publié, ses dispositions relatives à la surface de plancher autorisée et aux prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (si elles existent) bénéficieront en principe d'une valeur réglementaire. A défaut, ces cahiers des charges ne disposeront que d'une portée contractuelle, en tant qu'annexe à l'acte de vente de la parcelle en cause. En réalité, cette différence de portée avait déjà fait l'objet de décisions de la part des juridictions (voir par ex. Cass. 3<sup>e</sup> civ, 24 avril 2003, n° 01-13393; CE, 20 septembre 1991, n° 75157). En définitive, la loi Elan a surtout clarifié les modalités de publicité des CCCT (art. D. 311-11-1 C. urb.).

Cet apport législatif revêt toute son importance dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme. En principe, les demandes de permis de construire devraient être instruites à la lumière du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) mais également des dispositions réglementaires du CCCT. Cependant, les CPAUP et les CPTE comportent fréquemment des dispositions relatives aux modes de constructions ou de simples recommandations, dénuées de portée générale et réglementaire, lesquelles s'éteignent au demeurant à la suppression de la ZAC. Dès lors, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme ne pourra se fonder sur celles-ci pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité. Le respect de ces prescriptions par le constructeur dépendra donc de la précision de la rédaction des stipulations du CCCT.

### Orienter le choix du programme de construction

**Contenu libre et varié.** Le contenu des CPAUP et des CPTE n'étant pas encadré par les textes, la jurisprudence a précisé qu'un CCCT était nécessairement subordonné au PLU (CE, 18 octobre 2000, n° 200617). Les prescriptions techniques sont en général relatives aux réseaux (chauffage, assainissement), aux branchements, à la fibre optique, à la téléphonie, alors que celles liées à l'urbanisme et à l'architecture complètent ou prolongent le plus souvent les dispositions du document d'urbanisme. Le contenu des CCCT est varié et dépend des caractéristiques de l'opération d'aménagement et, en définitive, du degré de contrôle que la collectivité ou son aménageur souhaite avoir sur les projets de la zone.

**Contrat d'adhésion.** Leurs dispositions permettront ainsi d'orienter le choix du programme de construction et des travaux effectués par l'acquéreur. Le CCCT s'assimilera alors à un contrat d'adhésion et pourra même s'inscrire dans une démarche de labellisation de type écoquartier, etc.

En effet, le cahier des charges peut comporter des prescriptions visant à promouvoir et atteindre l'innovation et l'exemplarité du projet en termes de mixité sociale ou de respect de l'environnement. Sur la gestion des eaux pluviales, il peut être

prévu un niveau zéro de rejet, et des principes de retard à l'écoulement, via des toitures végétalisées et des noues plantées par exemple. Concernant les déchets, il est possible de mettre l'accent sur une gestion de proximité avec l'obligation de prévoir des zones pour accueillir des sites de compostage partagés, eux-mêmes aménagés en lien avec des espaces de jardinage.

**Nuisances de chantier.** Le cahier des charges peut même aller jusqu'à prévoir un chantier respectueux de l'environnement, avec pour objectifs de limiter les risques et les nuisances causés aux riverains du chantier (bruit, pollution, émissions de poussières, etc.), les risques sur la santé des ouvriers, la quantité de déchets mis en décharge en imposant le tri et le réemploi des matériaux sur place, ou encore de prévenir les atteintes à la biodiversité, notamment en neutralisant les aménagements et matériaux dangereux pour la faune et la flore.

De même, si la collectivité ou l'aménageur souhaite décrocher un label, le cahier des charges pourra utilement exiger du constructeur qu'il adresse à l'aménageur le dossier de consultation des entreprises (DCE) pour visa, de manière à s'assurer que les prescriptions nécessaires à l'obtention de la certification seront bien mises en œuvre par les entreprises prestataires.

En matière d'économies d'énergie, l'aménageur pourra exiger de l'acquéreur qu'il fasse réaliser des études thermiques, d'étanchéité de l'air, etc., qui devront lui être communiquées.

**Contrôle et sanction.** Par ailleurs, en cas de contentieux portant sur l'inexécution par le constructeur des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales, et à défaut de clauses contractuelles contraires, ce dernier se verra probablement condamné au seul versement de dommages et intérêts. Aussi, il est également opportun de prévoir dans le CCCT et ses cahiers les modalités de contrôle et de sanction, en exigeant par exemple le visa de l'aménageur avant tout dépôt du dossier de demande de permis de construire.

Ces cahiers offrent donc, s'ils sont bien rédigés, un véritable pouvoir de contrôle aux personnes publiques sur l'aménagement de leur territoire. ●

## Ce qu'il faut retenir

- ▶ Le cahier des charges de cession de terrain (CCCT) participe étroitement au contrôle des personnes publiques à l'initiative d'une ZAC sur les constructeurs. Il fixe généralement des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone.
- ▶ Il permet ainsi de convertir en obligations juridiques les objectifs de développement durable présentés dans des documents de planification de portée générale.
- ▶ La loi Elan du 23 novembre 2018 a amélioré le dispositif en clarifiant notamment ses modalités de publicité.
- ▶ L'utilité du CCCT dépendra en réalité de la qualité de sa rédaction mais également de la portée des obligations mises à la charge du constructeur, dans la perspective notamment d'obtenir une labellisation de type écoquartier.