

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux



Les opérations d'aménagement

DE 1 À 17

Les principes, modalités et acteurs

Définition, acteurs, modes de réalisation, foncier nécessaire, droit de délaissement, études préalables et de sécurité, modes de concertation préalable, organisation, évaluation environnementale, notion de projet... p. 3

DE 18 À 32

Les procédures d'aménagement

Obligations de relogement, documents d'urbanisme, équipements, maîtres d'ouvrage, procédures d'aménagement, «périmètre d'attente», de sursis, zones d'aménagement concerté, projet urbain partenarial... p. 7

DE 33 À 50

Les concessions d'aménagement

Principes, concession-marché, régimes de passation, quasi-régie, avenant, clôture, annulation de la ZAC, participations, mandats, ZAC à maîtrise foncière partielle, macrolot, sous-concession... p. 11



Principal actionnaire: Info Services Holding.
Société éditrice: Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.
Siège social: Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berry - BP 20156 - 92186 Antony Cedex.
RCS: Nanterre 403 080 823.
Numéro de commission paritaire: 0425 T 86402.
ISSN: 1252-1574.
Président-directeur de la publication: Julien Elmaleh.

RÉFÉRENCES

- Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
- Loi «Elan» du 23 novembre 2018.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite «loi Alur».
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite «loi Boutin».
- Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi «MOP».
- Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.
- Décret du 25 mars 2022: décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets.
- Décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale.

RESSOURCES

- La hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, 50 questions du « Courrier des maires », juin 2021.
www.courrierdesmaires.fr/archives/2021
- Les procédures d'expropriation, 50 questions du « Courrier des maires », octobre 2020.
courrierdesmaires.fr/archives/2020
- La participation du public aux projets d'aménagement et aux projets urbains, 50 questions du « Courrier des maires », octobre 2018.
courrierdesmaires.fr/archives/2018

LEXIQUE

CRAC

Compte rendu annuel aux collectivités. Il s'agit du document adressé chaque année par l'aménageur à son concédant, de manière à ce que ce dernier puisse contrôler son activité et l'état d'avancement de l'opération. Il est prévu par les dispositions de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme.

Dureté foncière

Cette expression, non juridique, est consacrée par la pratique. Elle exprime le cas dans lequel il est difficile d'acquérir le foncier nécessaire à une opération et recouvre des situations différentes: absence de possibilité d'obtenir un accord amiable en raison du défaut de volonté des propriétaires, copropriétés complexes, présence de biens sans maître, etc.

Semop

Société d'économie mixte à opération unique. Société créée pour une durée limitée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales avec un opérateur économique en vue de la conclusion d'un contrat portant sur la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement, d'aménagement ou la gestion d'un service public ou pour certaines autres opérations d'intérêt général (art. L.1541-1 et s. du CGCT).

SPLA

Société publique locale d'aménagement. Société dont le capital est exclusivement détenu par des collectivités territoriales, en vue de mettre en œuvre des opérations d'aménagement et de construction ou des services publics (art. L.327-1 du code de l'urbanisme).

SAS d'aménagement

Société par actions simplifiée, de droit commercial, composée a minima de deux associés, dont la responsabilité est limitée au montant de leurs apports. Elle peut être composée d'acteurs privés et d'acteurs publics en vue de se voir confier une mission d'aménagement (art. L.227-1 et s. du code de commerce).

Les opérations d'aménagement

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le développement urbain s'est souvent fait par une extension périphérique des villes, afin de satisfaire les besoins en logements. Aujourd'hui, à ces besoins toujours importants, s'ajoutent d'autres problématiques, au premier rang desquelles la protection de l'environnement et l'aménagement durable. L'opération d'aménagement permet de reconstruire la ville sur la ville, mais sa mise en œuvre en milieu déjà urbanisé est complexe, et soulève des questions écologiques, de mobilité, de coûts de maîtrise foncière ou

encore de relogement. Sa réalisation en milieu naturel suscite également des questionnements quant à l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Enfin, ces opérations génèrent un contentieux important, dans un contexte de multiplication des procédures. Aussi, l'opération d'aménagement, notion protéiforme, recouvre-t-elle plusieurs dimensions : foncière, institutionnelle (quels acteurs ?), contractuelle (quels contrats ? quels partenaires ?), financière (quels financements ? quel risque ?), environnementale (quels impacts ? quelle compensation ?), procédurale (quels outils ? quelles autori-

sations ?), et calendaire. Les personnes publiques, « gestionnaires et garantes » du « territoire français » en tant que « patrimoine commun de la nation », pour reprendre l'article L.101-1 du code de l'urbanisme, n'ont d'autre choix que de faire face à cette complexité. Ce « 50 questions-réponses » apportera un éclairage juridique aux acteurs de l'aménagement pour les aider à sécuriser au mieux leurs opérations.

Par Céline Lherminier et Pierre Laffitte,
avocats à la cour, cabinet Seban et associés

1

Qu'est-ce qu'une opération d'aménagement ?

Le code de l'urbanisme définit les opérations d'aménagement par leur objet. Précisément, son article L.300-1 énonce qu'elles « ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Cependant, en raison du caractère imprécis de ces dispositions, la jurisprudence administrative a identifié trois critères à retenir : le projet répond à un des objets de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ; le projet présente un impact significatif sur le site concerné et une certaine ampleur ; une combinaison d'interventions sur le tissu urbain est nécessaire pour réaliser ladite opération (CE, 28 juillet 1993, n° 124009, commune de Chamonix).

2

Comment la différencier d'une opération de construction ?

Le Conseil d'État a retenu la qualification d'opération d'aménagement pour la seule construction de 35 logements sociaux (Conseil d'État, 2 novembre 2015, commune de Choisy, n° 374957). Auparavant, la haute juridiction avait déjà jugé qu'une acquisition ne s'accompagnant d'aucune mesure d'urbanisation, ni d'aucune réalisation d'équipement, pouvait être constitutive d'une opération d'aménagement (CE, 6 février 2006, commune de Lamotte-Beuvron, n° 266821).

Si la lecture de ces décisions laisse croire qu'une opération de construction pourrait être constitutive d'une opération d'aménagement, rappelons que ces décisions ont été rendues en matière de préemption. Dans ces affaires, le Conseil d'État avait eu à apprécier la notion d'opération d'aménagement afin de savoir si la décision de préemption querellée répondait à l'objet de l'article L.210-1 du code de l'urbanisme. Ces décisions remises dans leur contexte, on distinguera donc entre les opérations de construction et les opérations d'aménagement selon les critères identifiés précédemment (question n° 1).

3

Qui est compétent pour réaliser une opération d'aménagement ?

Depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la compétence dite « aménagement » tend à quitter l'échelon communal pour l'échelon intercommunal. Ainsi, à l'exception des communautés de communes (art. L.5214-16 du CGCT), les EPCI sont compétents, au titre de leurs compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace, pour la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire (ou métropolitain) au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (art. L.5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération; art. L.5215-20 pour les communautés urbaines; art. L.5217-2 pour les métropoles). Au-delà de ces EPCI, et des aménageurs « classiques » de type SEM ou SPL, les offices publics de l'habitat (OPH) sont également compétents pour « réaliser pour leur compte ou pour le compte de tiers » des opérations d'aménagement (art. L.421-1 du code de la construction).

4

Qui aménage le territoire ?

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences », rappelle l'article L.101-1 du code de l'urbanisme. Partant, l'Etat – notamment au travers des opérations d'intérêt national –, et les collectivités jouent un rôle central en matière d'aménagement, dès lors qu'elles encadrent la planification (via le PLU, le Scot, etc.), délivrent les autorisations (permis d'aménager, de construire, etc.) et instaurent les taxes et participations (taxe d'aménagement, projet urbain partenarial, etc.). Ces collectivités peuvent s'appuyer sur des opérateurs publics, parapublics ou privés, selon la complexité de l'opération. Ainsi, en cas de **durété foncière** **VOIR LEXIQUE**, il sera par exemple utilement recouru aux établissements publics fonciers (EPF), travaillant aux côtés des aménageurs locaux (SEM, SPL ou EPA sur des OIN ou ZAC d'Etat). En outre, se développent des partenariats avec des personnes privées (constructeurs autonomes, propriétaires occupants, etc.) via une contractualisation de l'aménagement (ZAC à maîtrise foncière partielle, macrolots, etc.).

5

Quelles questions se poser avant une opération d'aménagement ?

Il est essentiel de se poser au préalable quatre questions. Tout d'abord, quelle procédure d'urbanisme mettre en œuvre ? Cette question doit permettre d'identifier l'outil procédural à retenir : procédure de ZAC, permis d'aménager, permis de construire valant division, division primaire, etc.

Ensuite, le document d'urbanisme applicable permet-il de réaliser l'opération projetée ? L'objectif est ici d'anticiper les évolutions éventuelles à apporter au document d'urbanisme existant en identifiant la procédure idoine : révision, modification simplifiée, déclaration de projet ou déclaration d'utilité publique valant mise en compatibilité, etc.

Également, comment financer les équipements publics à réaliser ? Cette question permettra de déterminer s'il est opportun de recourir à la ZAC, à la conclusion d'un projet urbain partenarial (PUP), à l'instauration de la taxe d'aménagement ou d'autres outils de financement. Enfin, l'opération présente-t-elle une durété foncière ? Il s'agit d'examiner l'opportunité de maîtriser ou non tout le foncier de l'opération, en recourant aux outils de préemption, expropriation, etc.

6

Quels sont les modes de réalisation des opérations d'aménagement ?

Il est nécessaire de réfléchir au mode de réalisation de l'opération d'aménagement, en fonction notamment de la volonté de la personne publique de partager ou de transférer son risque. Le code de l'urbanisme identifie simplement trois modes opératoires : la concession d'aménagement (art. L.300-4) qui emporte un transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération à l'aménageur ; la régie (art. L.311-5) qui implique que la collectivité ou l'établissement public assure directement l'ensemble des missions nécessaires à l'opération et, enfin, une voie intermédiaire : le mandat d'aménagement (art. L.300-3). En réalité, et en pratique, d'autres modes de réalisation sont fréquemment mis en œuvre, que ce soit via l'emploi d'associations regroupant des aménageurs/opérateurs privés, ou de sociétés dédiées (**Semop**, **SAS d'aménagement** **VOIR LEXIQUE**, etc.), de cessions foncières avec charges, le recours aux macrolots, etc. Ces différents modes de réalisation devront être envisagés en fonction des données recensées en réponse aux quatre questions préalables et en fonction des initiatives et opportunités locales.

7

Comment maîtriser le foncier nécessaire à l'opération ?

Plusieurs modes d'acquisition peuvent être mis en œuvre. A défaut d'acquisition amiable (vente de droit commun, échange, acquisition de biens sans maître, etc.), il sera possible d'acquérir par voie d'expropriation ou de préemption. Ces modes d'acquisition exorbitants du droit commun sont strictement encadrés. L'expropriation devra répondre à une utilité publique, préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête publique. Et la détermination des parcelles à exproprier, ainsi que la recherche des propriétaires (ou titulaires de droits réels), devra avoir été réalisée contradictoirement. Enfin, elle devra donner lieu à une juste et préalable indemnité (art. L.1 du code de l'expropriation). Il sera également possible d'acquérir le foncier en usant du droit de préemption urbain, sous réserve que l'acquisition satisfasse bien les objectifs définis à l'art. L.300-1 du code de l'urbanisme. Également, il sera possible d'acquérir le foncier grevé d'un emplacement réservé, d'une servitude ou situé au sein d'une ZAC, en bénéficiant du droit de délaissement offert au propriétaire du foncier en cause.

8

Comment estimer le foncier nécessaire à l'opération déclarée d'utilité publique ?

L'estimation financière du foncier nécessaire à l'opération est essentielle afin d'évaluer sa faisabilité et d'établir le bilan prévisionnel. Mais d'un point de vue juridique, elle est également essentielle en cas d'expropriation. Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, le dossier d'enquête publique doit comporter une appréciation sommaire des dépenses (art. R.112-4 al. 5 du code de l'expropriation). Cette obligation faite à l'expropriant d'indiquer au dossier soumis à enquête « l'appréciation sommaire des dépenses » a pour objet de permettre aux intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages envisagés ont, compte tenu de leur coût total réel, un caractère d'utilité publique (Conseil d'Etat, 23 janvier 1970, n° 68324). Soulignons cependant qu'il a été jugé que l'estimation sommaire des dépenses ne doit comprendre que les coûts d'acquisition du foncier et de l'aménagement à proprement parler, c'est-à-dire essentiellement les travaux de bureaux d'études et la viabilisation. (cf. Conseil d'État, 11 juillet 2016, n° 389936)

9

Qu'est-ce que le droit de délaissement ?

Afin de favoriser la maîtrise foncière des opérations tout en préservant l'intérêt des propriétaires fonciers, les codes de l'urbanisme et de l'expropriation pour cause d'utilité publique organisent un droit de délaissement au bénéfice de ces propriétaires. Concrètement, ceux-ci peuvent mettre en demeure la collectivité (ou l'aménageur) d'acquérir leur bien dans plusieurs situations, en notifiant cette mise en demeure à la mairie de la commune où se situe le bien (art. L.230-1, c. urb.). Ce droit de délaissement naîtra en cas de zone d'aménagement différé, d'emplacement réservé ou de servitude publique (art. L. 152-2), de sursis à statuer (art. L. 424-1) ou en cas d'instauration du droit de préemption urbain (art. L. 211-5). Dans le cas d'une ZAC, il sera possible de procéder à cette mise en demeure dès la publication de l'acte créant la ZAC (art. L. 311-2). La personne mise en demeure devra se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire (art. L. 230-3). A défaut d'accord dans ce délai, le prix sera fixé par le juge de l'expropriation qui prononcera aussi le transfert de propriété. Le prix sera déterminé selon les règles de l'expropriation.

10

Qui prend en charge les études préalables de l'opération ?

Afin de concevoir l'opération d'aménagement et d'en définir les besoins, il est nécessaire d'examiner sa faisabilité par de premières études et de déterminer son contenu programmatique. Cette étape de définition des caractéristiques principales de l'opération - avant la décision d'engagement - est généralement appelée « études préalables ». Elle permet de préciser l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et notamment les tâches de l'aménageur. L'opération devra ainsi être définie en fonction de son évaluation environnementale (par le biais d'une étude d'impact), d'une étude de faisabilité urbaine, mais également de son contexte socio-économique (par le biais d'études du marché du logement, du commerce, etc.), de ses incidences économiques et techniques pour les personnes publiques qui auront à assurer la gestion des équipements publics réalisés, du diagnostic foncier, etc. Ces études préalables sont à la charge du porteur de projet, soit à la personne publique à l'initiative de l'opération. Il sera cependant possible de déléguer ces études en concluant des marchés d'assistance à la programmation ou de conception.

11

Quand faire réaliser une étude de sécurité et de sûreté publique ?

Depuis 2007, il est obligatoire de mener, à compter de certains seuils de taille et de démographie (art. R.114-1, c. urb.), une étude de sécurité et de sûreté publique relative aux opérations d'aménagement, et depuis 2011 sur les gros projets Anru. Les projets concernés sont « les projets d'aménagement et la réalisation des équipements collectifs et des programmes de construction qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions » (art. L.114-1).

Le but poursuivi est la prise en compte par les porteurs de projet des impératifs de sécurité dans la conception du projet, en s'appuyant sur tous les acteurs concernés. Les textes ne précisent pas quand cette étude de sécurité publique doit intervenir. Précisons toutefois qu'en matière de zone d'aménagement concertée (ZAC) par exemple, il a été jugé que le code de l'urbanisme n'oblige pas la personne publique à réaliser cette étude, en amont de la création de la ZAC (tribunal administratif de Montreuil, 13 janvier 2021, n° 1912542).

12

Quel est le rôle de la concertation préalable aux opérations d'aménagement ?

La réalisation d'une opération d'aménagement doit être, dans certains cas, précédée de la conduite d'une concertation (cf. question 13) en amont de l'élaboration du projet. Cette concertation est une procédure de participation du public visant à instaurer un débat sur la nécessité, les caractéristiques, les avantages et inconvénients du projet, sur ses impacts environnementaux et sur l'aménagement urbain. Ce débat, prenant la forme de réunions publiques, d'ateliers participatifs, etc. contribue à aborder les différents scénarii d'aménagement, voire les solutions alternatives au projet.

Cette concertation préalable permet de favoriser la participation du public et de l'associer à la définition réelle du projet, tout au long de son élaboration. C'est pourquoi la concertation, pour ne pas être privée de toute portée, doit être organisée préalablement à toute prise de décision, de manière à ce que le public consulté puisse véritablement émettre des observations visant à faire évoluer le projet.

13

Quelle concertation mettre en œuvre ?

Il existe deux types de concertation, une concertation au titre du code de l'urbanisme, visée aux articles L. 103-2 et suivants du code de l'urbanisme, et une concertation au titre du code de l'environnement, en application des art. L. 121-15-1 et suivants dudit code.

La conduite d'une concertation, obligatoire au titre du code de l'urbanisme, concerne les ZAC, les projets de renouvellement urbain, ainsi que certains projets ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie. Quant à la concertation au titre du code de l'environnement, elle peut être menée dans les cas énumérés à l'art. L. 121-15-1, à savoir pour les projets assujettis à une évaluation environnementale, pour des projets entrant dans le champ de compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP), et pour lesquels, après en avoir été saisie, celle-ci a demandé une concertation, mais aussi pour les projets soumis à sa saisine facultative, et pour lesquels une concertation préalable doit être menée par le maître d'ouvrage (lorsque la CNDP n'est pas saisie).

14

Comment organiser la concertation de l'opération d'aménagement ?

La concertation doit intervenir suffisamment en amont, à un stade approprié du processus décisionnel et ce, pendant toute la phase d'élaboration du projet. La concertation doit intervenir précisément lorsque le projet n'est pas encore arrêté et que toutes les options sont encore envisageables, et qu'il peut évoluer, pour prendre en compte les observations du public. Les modalités de la concertation ne sont pas encadrées par une procédure rigide : elles doivent toutefois être adaptées aux caractéristiques de chaque projet et à son importance. Autrement dit, le degré de concertation doit être proportionnel à l'envergure du projet.

L'organisation de la concertation, c'est-à-dire ses modalités, est laissée à la discrétion du porteur de projet. En règle générale, la concertation consiste en l'organisation de réunions publiques, d'ateliers d'urbanisme participatifs, de forums thématiques, en la mise à disposition d'un registre numérique et papier, l'insertion d'informations dans la presse ou sur le site internet du porteur de projet, d'affichages en mairie, dans les conseils de quartier, etc.

15

Quelles sont les opérations soumises à évaluation environnementale ?

Afin de savoir si l'opération d'aménagement est soumise à évaluation environnementale, il conviendra de se reporter à la rubrique 39 de la nomenclature de l'évaluation environnementale – annexée sous forme de tableau à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Seront soumises à une procédure d'évaluation au cas par cas, d'une part, les opérations d'aménagement, de travaux et constructions créant une surface de plancher / emprise au sol, supérieures ou égales à 10000 m² et, d'autre part, les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est compris entre 5 et 10 ha.

Si l'opération projetée est soumise, du fait de ces critères, à une procédure d'examen au cas par cas, une telle évaluation peut ne pas être enjoindre par l'autorité environnementale s'il existe une faiblesse des enjeux environnementaux. A l'inverse, les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares seront soumises à évaluation environnementale de manière systématique. Il en ira généralement de même des opérations de travaux et constructions créant une emprise au sol supérieure ou égale à 40000 m².

16

Pourquoi la prise en compte des seuils de la nomenclature de l'évaluation environnementale n'est plus suffisante ?

La seule application des seuils de la nomenclature de la rubrique 39 ne suffit plus (cf. question 15). Par une décision du 15 avril 2021 (n° 425424), le Conseil d'Etat a censuré une partie du décret du 4 juin 2018 et enjoint au Premier ministre de réviser toute la nomenclature des projets soumis à évaluation environnementale pour qu'aucun « projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine » ne soit automatiquement dispensé d'évaluation environnementale. Il était ainsi demandé la rédaction d'un décret instaurant une « clause filet », tel que cela est imposé par la directive du 13 décembre 2021. Aussi, par décret du 25 mars 2022 a été créée cette clause pour éviter que, du seul fait de sa dimension, un projet puisse être dispensé automatiquement de toute évaluation environnementale, alors que, même en dessous des seuils, des projets peuvent tout de même avoir une incidence notable sur l'environnement et la santé humaine (nouvel art. R.122-2-1 du code de l'environnement).

17

Comment apprécier la notion de projet pour la question de l'évaluation environnementale ?

Depuis l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, le code de l'environnement privilégie la notion de « projet » en lieu et place des termes de « procédure » ou de « programme de travaux ». Selon son article L. 122-1, « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, et ouvrages, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ». L'objectif est ici de lutter contre le « saucissonnage » des projets ayant pour effet de les soustraire à la procédure d'évaluation environnementale. Sur cette notion de projet, « il s'agit des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions, qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés. » Il revient au maître d'ouvrage d'apprécier globalement l'incidence de son opération lorsqu'il réalise son étude d'impact.

18

Comment satisfaire l'obligation de relogement ?

La personne publique ayant pris l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement est en principe tenue, envers les occupants des immeubles en cause, d'assurer leur relogement (art. L. 314-1 du code de l'urbanisme et L. 521-1 du code de la construction). En pratique, cette obligation de relogement est généralement mise à la charge de l'aménageur par le biais du traité de concession encadrant ses missions. L'aménageur devra ainsi adresser à chaque occupant au moins deux propositions portant sur des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité (art. L 322-1, 3° alinéa, code de la construction), n'excédant pas les normes HLM, présentant un bon état d'habitation et des conditions normales d'hygiène, et correspondant aux besoins personnels ou familiaux de l'occupant, situés sur la commune ou des communes voisines. Pour satisfaire cette obligation, un diagnostic social et foncier devra avoir été dressé afin d'identifier le nombre d'occupants des logements en cause. Surtout, ce diagnostic devra être mis à jour régulièrement afin de tenir compte de l'éventuelle évolution des besoins des foyers.

19

Comment faire évoluer rapidement son document d'urbanisme pour réaliser l'opération d'aménagement ?

Plusieurs procédures peuvent être employées. A ce titre, la déclaration de projet permet de mettre en compatibilité de manière simple et accélérée les documents d'urbanisme avec le projet. Il en existe deux sortes : au titre de l'article L. 126-1 du code de l'environnement et au titre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. La déclaration de projet du code de l'urbanisme est une procédure facultative. Celle du code de l'environnement est obligatoire, qu'elle emporte ou non mise en compatibilité du PLU, dans le cas d'un projet public qui fait l'objet d'une enquête publique. Lorsque l'opération implique de recourir à des acquisitions forcées par voie d'expropriation, on pourra recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme. Il est également possible, par le biais de la procédure de révision du PLU, de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une ZAC (art. L.153-31, c. urb.).

20

Quelles différences entre équipement public et équipement propre ?

En matière d'opération d'aménagement, on distingue entre les équipements propres et les équipements publics. Sera qualifié d'équipement public celui permettant la desserte d'un quartier ou d'une zone excédant les seuls besoins de l'opération qui en suscite la réalisation. A l'inverse, sera qualifié de privé ou de «propre», celui réalisé exclusivement dans l'intérêt et pour la desserte des habitants de la construction envisagée. Cet équipement ne sera considéré comme public que si son utilité est in fine plus étendue. En ce sens, le Conseil d'État a qualifié d'équipement public une portion de chemin communal longeant un lotissement et en constituant l'un des accès, mais affecté à la circulation générale (CE, 18 mars 1983, n° 34130). A également été qualifiée d'équipement public la conduite d'évacuation d'eaux usées capable de recevoir d'autres branchements que celui du propriétaire qui l'a financée (CAA Bordeaux, 29 juillet 1993, n° 92BX00964). Cette qualification implique donc une appréciation concrète, au cas par cas, essentielle pour savoir si le coût de l'équipement doit être pris en charge ou non par la personne publique.

21

Comment articuler les maîtrises d'ouvrage des équipements publics ?

Il est fréquent qu'une opération d'aménagement implique de réaliser des travaux portant sur des équipements publics relevant de plusieurs maîtrises d'ouvrage. Il est alors nécessaire de les articuler. A cette fin, il est possible de conclure un groupement de commandes (art. L.2113-6 à L.2113-8 du code de la commande publique) ou un contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage (art. L.2422-12 CCP). Dans cette dernière hypothèse, il conviendra donc de désigner – par une convention – le maître d'ouvrage unique qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération, de préciser les conditions d'organisation de cette maîtrise d'ouvrage et d'en fixer le terme. Si la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement souhaite concéder celle-ci sans recourir à la procédure de ZAC, en confiant à l'aménageur des missions portant sur des équipements relevant de plusieurs maîtrises d'ouvrage, il conviendra au préalable que cette personne publique ait reçu délégation de maîtrise d'ouvrage de la part des autres personnes publiques maîtres d'ouvrage (TA Melun, 18 février 2021, n° 1800333).

22

Quelles procédures d'aménagement peuvent être mises en œuvre pour réaliser une opération ?

La procédure reine est sans conteste la ZAC, dès lors qu'elle offre à l'aménageur l'outil idoine pour aménager/équiper, procéder aux divisions foncières, et financer les équipements publics. Elle s'adapte à tous types de projets (friches industrielles, rénovation urbaine, etc.), son périmètre pouvant même porter «sur plusieurs emplacements territorialement distincts» (art. L.311-1 c. urb.). Le lotissement (art. L.442-1 c. urb) est moins souple du point de vue opérationnel, dès lors qu'il exige, d'une part, de disposer d'un permis d'aménager ou de procéder à une déclaration préalable et, d'autre part, en termes de commercialisation, la promesse de vente ne pouvant être signée qu'après obtention du permis d'aménager et la vente définitive ne pouvant être signée qu'après l'achèvement des travaux de viabilisation. A ces outils, s'ajoutent également le permis de construire valant division (art. R.431-24 C. urb) et la division primaire (art. R.442-1 c. urb), plus fréquemment utilisés sur des opérations de moindre envergure.

23

Comment sélectionner la procédure d'aménagement à mettre en œuvre ?

Chaque opération d'aménagement étant unique (contexte, objectifs, programmation, contraintes, etc.), il est essentiel de savoir identifier la procédure d'aménagement à mettre en œuvre, tout en l'articulant avec les bons outils réglementaires et le bon mode opératoire. Pour cela, il convient de répondre aux questions suivantes. Qui réalise l'opération ? L'opération doit-elle être réalisée en régie, en concession, en mandat ou dans le cadre d'un partenariat ? Ensuite, quelle temporalité ? Le projet est-il d'une ampleur suffisante pour justifier l'emploi d'un outil souple et adaptatif mais doté d'une forte inertie telle que la ZAC, ou est-il suffisamment circonscrit et avancé pour user d'un outil plus rapide tel qu'un permis de construire valant division ? En outre, quel financement ? L'opération d'aménagement est-elle viable économiquement ou nécessite-t-elle de chercher des partenariats publics ou privés, en recourant par exemple à des conventions de participation ou à des conventions de projet urbain partenarial ? La réponse à ces questions impliquera nécessairement de recourir à des études préalables.

24

Est-il possible de proroger un périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (Papag) ?

Aux termes de l'art. L.151-41 5 c.urb., il est possible d'instaurer une servitude d'inconstructibilité en zone U et AU dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global : « Dans les zones urbaines et à urbaniser, des servitudes interdisant, sous réserve d'une justification particulière, pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Ces servitudes ne peuvent avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes. » Ce mécanisme du Papag constitue une exception au principe de constructibilité des zones U et AU. Attention au droit de propriété, le législateur l'a donc encadré strictement puisqu'il doit faire l'objet d'une « justification particulière » d'une part et, d'autre part, est instauré pour une durée maximale de cinq ans.

25

Qu'est-ce qu'un périmètre de sursis à statuer ?

Aux termes de l'art. L.424-1 3° du code de l'urbanisme, une collectivité peut instaurer un périmètre de sursis à statuer dans l'attente de la réalisation d'une opération d'aménagement. A la différence du Papag, il est institué par délibération, sans lien avec une quelconque procédure d'adaptation du PLU, et ne donne lieu qu'à une mise à jour de ses annexes. Toutefois, son instauration implique de pouvoir justifier d'un projet d'aménagement plus avancé qu'en cas de Papag. En effet, la délibération instituant le périmètre doit, d'une part, prendre « en considération » le projet d'aménagement et, d'autre part, délimiter précisément les parcelles du projet. Notons que la notion de « prise en considération » du projet est ambiguë dès lors qu'elle ne permet pas de connaître l'état d'avancement de l'opération en cause. En cas de contentieux portant sur la décision instaurant ce périmètre, il reviendra cependant à la personne publique ayant instauré le périmètre de justifier de l'élaboration de l'opération d'aménagement dont l'état devra être suffisamment avancé pour opposer une décision de sursis à statuer.

26

Qu'est-ce qu'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ?

Les ZAC sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (art. L. 311-1, code de l'urbanisme). Cette procédure d'aménagement permet de mettre en œuvre des programmes diversifiés (logements, bureaux, commerces, activités) et des équipements publics d'infrastructure et de superstructure rendus nécessaires par l'urbanisation de la zone. Il s'agit d'une procédure d'initiative et de compétence publiques : seuls peuvent être à l'initiative d'une ZAC, l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone (art. R. 311-1).

27

Pourquoi recourir à la zone d'aménagement concerté (ZAC)?

Tout d'abord, la procédure de ZAC assure à la personne publique le contrôle complet des choix d'urbanisation et la définition des grandes lignes de l'aménagement de la zone, du point de vue de l'insertion urbaine, architectural et environnemental. Ensuite, au stade de la réalisation, l'aménageur est dispensé d'autorisation d'urbanisme pour les divisions effectuées au sein de son périmètre (article R. 442-1, c. urb.). Il s'agit de l'un des grands avantages de la ZAC.

En outre, la ZAC bénéficie d'un système spécifique de participation financière des constructeurs au coût des équipements publics de la zone, se substituant à la taxe d'aménagement. La quote-part incombant à chaque opérateur est ainsi intégrée dans le coût de cession de la charge foncière.

Enfin, la ZAC permet de développer des partenariats contractuels avec des constructeurs autonomes de manière à faire participer les propriétaires privés de façon proportionnelle au coût des équipements publics (art. L. 311-4) dont ils vont bénéficier lors de la réalisation de l'opération.

28

Comment faire évoluer la ZAC?

La ZAC s'inscrivant dans un temps long, il est généralement nécessaire de la faire évoluer alors qu'elle est déjà à un stade avancé. A cette fin, le code de l'urbanisme prévoit les conditions dans lesquelles le projet de la ZAC peut évoluer. Toute modification doit s'opérer dans le respect des formes applicables à sa création (art. R. 311-12). En cas de nécessité de faire évoluer la ZAC alors que le dossier de réalisation a été approuvé, il conviendra de vérifier la nécessité de revenir au stade du dossier de création, en fonction de l'importance des changements apportés à l'opération. Il faudra ainsi examiner l'incidence de ces modifications sur le périmètre, sur la vocation de la zone, et sur son programme d'équipements publics. Par exemple, il sera en principe nécessaire de revenir au stade du dossier de création – et partant, de créer une nouvelle ZAC – s'il est décidé de transformer une zone à usage industriel en zone à vocation principale de logement. Ainsi, si l'évolution d'un projet en ZAC est possible, elle peut être contraignante et nécessiter la reprise de la procédure – dont l'organisation d'une nouvelle concertation – en cas de transformations substantielles touchant à la vocation initiale de la zone.

29

La ZAC est-elle un outil toujours pertinent?

La procédure de ZAC est souvent privilégiée pour des raisons de mainmise publique complète sur les choix d'aménagement. Mais si cet objectif n'est pas poursuivi, si la collectivité souhaite monter des partenariats avec des opérateurs privés ou s'il existe de fortes contraintes calendaires, la ZAC ne s'impose pas ou doit être articulée avec d'autres mécanismes.

D'autres dispositifs récents complètent la ZAC, sans pouvoir toutefois la remplacer. Par exemple, un projet urbain partenarial (PUP) pourrait être couplé à une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Du point de vue réglementaire, les OAP, pièces constitutives du plan local d'urbanisme, peuvent prendre la forme d'un schéma d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (art. L. 151-7, code de l'urbanisme). Utilisée pour accueillir des secteurs de projet, l'OAP évite les modifications successives des documents d'urbanisme. Au plan financier, le projet urbain partenarial (PUP) permettra aux opérateurs et propriétaires privés de participer à l'opération.

30

Qu'est-ce qu'un projet urbain partenarial?

Le projet urbain partenarial (PUP) est un outil de financement contractualisé des équipements publics, permettant le développement d'initiatives privées, conformément à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme. On distingue en réalité deux types de PUP : le PUP unique, également appelé convention de PUP, instauré par la loi « Boutin » du 25 mars 2009 et la zone de PUP, également appelée PUP successifs, ce mécanisme ayant été instauré par la loi « Alur » du 24 mars 2014. Dans le premier cas, le PUP correspond à une participation ponctuelle tandis que le second correspond à une participation sectorielle, c'est-à-dire assise sur un périmètre plus large que celui de la seule construction devant être édifiée.

31

Comment choisir entre convention de PUP et zone de PUP ?

Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de PUP pourraient également bénéficier à d'autres projets de constructeurs que ceux visés dans cette convention, l'autorité compétente peut, d'une part, définir un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui se livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés et, d'autre part, fixer les modalités de partage du coût de ces équipements.

Le législateur a indiqué que les conventions de PUP successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents. En d'autres termes, l'instauration d'une zone de PUP n'implique pas que chaque propriétaire/aménageur/constructeur participe au financement des mêmes équipements. Cette zone de PUP sera instaurée afin notamment, de permettre à la personne publique d'imposer la signature d'une convention de PUP aux voisins d'un signataire.

32

Quels sont les principes régissant le financement des équipements publics ?

Le versement de participations est encadré par cinq principes : premièrement, le principe de légalité selon lequel, les seules participations susceptibles d'être sollicitées par les personnes publiques auprès d'un constructeur/aménageur sont celles limitativement énumérées à l'art. L.332-6 du code l'urbanisme. Deuxièmement, le principe d'égalité devant les charges publiques selon lequel la participation sollicitée ne doit pas conférer un avantage ou un désavantage économique par rapport aux autres constructeurs/aménageurs. Troisièmement, le principe de non-cumul des participations ayant le même objet. Quatrièmement, le principe de lien direct selon lequel, le coût des équipements publics à réaliser mis à la charge des constructeurs/aménageurs doit répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers. Cinquièmement, le principe de proportionnalité exigeant que l'acquisition foncière ou l'opération de construction ne puissent financer que le prorata des besoins des futurs habitants et usagers des constructions en cause.

33

Qu'est-ce qu'une concession d'aménagement ?

Le traité de concession d'aménagement (art. L.300-4 et L.300-5, c. urb.) peut se définir comme un contrat par lequel une personne publique (le concédant) confie à un opérateur (le concessionnaire) la mission de réaliser une opération d'aménagement. Ce faisant, la personne publique décide d'externaliser l'opération, en lui transférant sa maîtrise d'ouvrage. Il se distingue d'autres contrats de concession tels que les « concessions de travaux », les « concessions de services » ou encore les « concessions de travaux et de services ». La concession d'aménagement (outil contractuel) est généralement adossée à une procédure de ZAC (outil opérationnel). La concession se distingue également de la simple délégation de maîtrise d'ouvrage. A la différence du mandataire, le concessionnaire prendra à sa charge la responsabilité des actes et démarches nécessaires à la mise en œuvre du projet. Il conclura donc en son nom propre les différents marchés nécessaires à l'exécution de sa mission. L'autorité concédante dispose cependant d'un contrôle politique et stratégique de l'opération, un rapport devant notamment lui être présenté chaque année.

34

Comment distinguer concession de travaux et d'aménagement ?

La distinction entre concession de travaux ou de services et concession d'aménagement repose sur plusieurs critères. D'abord, la concession d'aménagement doit porter sur une opération d'aménagement. Ensuite, les missions confiées à l'aménageur doivent correspondre, sous peine de requalification, à celles fixées par l'art. L.300-4 du code l'urbanisme. Partant, pour revêtir la qualification de concession d'aménagement, plusieurs missions peuvent ou doivent être confiées au concessionnaire par le concédant : le concessionnaire doit assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris par la voie d'expropriation ou de préemption. Enfin, il doit procéder à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre. Si un de ces critères vient à manquer, le contrat sera susceptible d'être requalifié en concession de travaux ou de services.

35

Qu'est-ce qu'une « concession-marché » ?

Le traité de concession d'aménagement n'implique pas nécessairement de transfert de risque (art. R.300-11-1, c. urb.), de tels contrats relevant alors du droit des marchés publics, encadré par la deuxième partie du code de la commande publique. Autrement dit, ce type de concessions d'aménagement – contrairement à ce que leur nom laisse entendre - ne relève pas d'un régime concessif, ce régime étant pour sa part encadré par la troisième partie du code de la commande publique. Il convient cependant de retenir que si le code de l'urbanisme organise l'existence de concessions d'aménagement sans transfert de risque économique sur l'exploitant, cela ne signifie pas que ces concessions ne donneront lieu à aucune recette commerciale, cette condition demeurant exigée par l'art. L.300-4. Ainsi, selon le choix du concédant de transférer ou non le risque de l'opération à l'aménageur, le contrat de concession relèvera soit des règles des marchés publics soit des règles des concessions. Ce point est essentiel, dès lors qu'il aura notamment une incidence sur la procédure de passation du contrat à mettre en œuvre.

36

Quels sont les régimes de passation de la concession d'aménagement ?

Concrètement, on distingue quatre régimes de passation des concessions d'aménagement, selon deux critères : d'une part, selon que le risque soit transmis au concessionnaire, et d'autre part, selon que la valeur totale estimée du contrat soit supérieure au seuil européen de travaux. En cas de réunion de ces critères, ce qui est le cas le plus fréquent, la procédure de passation sera encadrée par les dispositions des art. R.300-4 à R.300-9 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire au régime des concessions. En cas de transfert de risque sans excéder le seuil européen, la procédure sera la même, légèrement simplifiée. À l'inverse, à défaut de transfert de risque et lorsque le seuil européen est excédé, il sera fait application des dispositions de l'article R.300-11-2, c'est-à-dire au régime des marchés publics. Dans ce cas, les procédures seront de type dit « formalisé ». Enfin, à défaut de transfert de risque et lorsque la valeur totale estimée du contrat de concession d'aménagement ne dépasse pas le seuil européen, il sera fait application de l'article R.300-11-3 prévoyant une procédure dite « adaptée ».

37

Quelles sont les particularités de la quasi-régie ?

Aux quatre régimes de passation présentés ci-avant, s'ajoute la procédure dite de quasi-régie (également appelée « in-house ») permettant à l'autorité concédante de conclure une concession d'aménagement sans procédure préalable de publicité et de mise en concurrence. Pour être admise, la quasi-régie doit satisfaire plusieurs critères cumulatifs (art. L. 3211-3 du CCP), à savoir : existence d'un contrôle du concédant sur le concessionnaire analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ; le concessionnaire doit réaliser 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs ; le concessionnaire ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés au capital. Si la quasi-régie est impossible pour les sociétés d'économie mixte depuis la jurisprudence « Stadt Halle » (CJCE, 11 janvier 2005, affaire C-26/03), elle est fréquemment mise en œuvre par le biais des **sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)** [VOIR LEXIQUE](#).

38

Comment calculer la durée de la concession ?

Conformément à l'art. L.3114-7 du code de la commande publique, applicable aux concessions avec transfert de risque, la durée du contrat de concession est nécessairement limitée et déterminée par l'autorité concédante, en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire. Et l'article R.3114-2 précise que la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés.

Pour les concessions sans transfert de risque, l'article L.2112-5 précise que la durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Rappelons que la durée du contrat sera considérée comme un élément substantiel du marché. Le cas échéant, il sera possible de prévoir – au sein de la rédaction initiale du marché – des possibilités de reconduction, sous réserve toutefois que les conditions du marché demeurent inchangées.

39

Est-il possible de modifier le contrat de concession par avenant ?

Les opérations d'aménagement s'inscrivent dans le temps long faisant l'objet d'aléas techniques, environnementaux ou politiques. Il est souvent nécessaire de faire évoluer la rédaction des traités de concession, pour les proroger, pour tenir compte de la modification du programme de construction ou des besoins en équipements publics. Or, ces modifications en cours de contrat sont strictement encadrées, que ce soit en cas de « concession-concession » (art. R.3135-1 et s. du CCP) ou de « concession-marché » (art. R.2194-1). Surtout, en cas d'avenant à la concession, il faudra s'assurer que la modification n'est pas qualifiable de modification substantielle au sens des art. R.3135-7 et R.2194-7 du CCP, cette qualification entraînant l'obligation de résilier le contrat et de procéder à une nouvelle procédure de passation. L'idéal est donc d'anticiper les évolutions de l'opération en prévoyant des clauses de réexamen ou d'options claires et sans équivoque (art. R.3135-1 et R.2194-1). Dès lors qu'elles auront été évaluées dès la procédure de passation initiale, ces modifications pourront intervenir au cours de l'exécution du contrat sans nouvelle procédure de passation.

40

Comment clôturer l'opération d'aménagement concédée ?

La clôture d'une opération d'aménagement est une phase non prévue par les textes mais qui a toute son importance. Son objectif est de clôturer les contrats avec les partenaires, de s'assurer de la rétrocession des terrains non vendus, de la voirie et des espaces publics à la collectivité gestionnaire, d'établir un bilan de clôture, etc. Le document de clôture correspond au dernier compte rendu annuel fait à la collectivité (art L.300-5, c.urb.). Il comporte le bilan prévisionnel des activités faisant l'objet du contrat, avec l'état des réalisations en recettes et dépenses ; l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ; le plan de trésorerie avec l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ; un tableau des acquisitions et cessions immobilières. En pratique, il s'accompagne d'une note de conjoncture comportant un résumé du déroulé administratif, technique et financier de l'opération. Aussi, l'opération de clôture se présente à la manière d'un **CRAC** [VOIR LEXIQUE](#), complété par des éléments récapitulatifs de la concession, afin de permettre une bonne visualisation des résultats de l'opération par l'autorité concédante.

41

Quelle est l'incidence de l'annulation de la ZAC sur le traité de concession ?

Le juge a considéré que l'annulation de la création de la ZAC entache ipso facto d'illégalité le contrat de concession (CAA Paris 29 mars 1993, req. n° 92PA01028 ; CE 26 mars 1999, req. n° 185841 ; CE 10 juillet 2013, req. n° 362318). Ce faisant, dans cette situation, il sera nécessaire de mettre un terme au traité de concession. Précisons que, du fait de ce pont opéré par le juge entre le contentieux des concessions d'aménagement et celui des procédures d'urbanisme, le risque juridique tenant à l'illégalité du contrat serait essentiellement matérialisé en cas de déféré préfectoral de l'avenant éventuel au contrat de concession devenu illégal ou en cas de demande de résiliation du contrat sollicitée par un tiers et de refus de résiliation, c'est-à-dire en cas de recours dit « SMPAT » (CE, sect. 30 juin 2017, SMPAT, n° 398445). Dans ces deux hypothèses, la conséquence serait donc de voir naître un recours contentieux devant le juge, sous deux formes possibles : un recours au fond impliquant un débat judiciaire de plusieurs mois, ou un recours accéléré (devant le juge des référés) impliquant un débat judiciaire bref, probablement d'un mois.

42

Quelle différence entre participation d'équilibre et participation au financement d'équipements publics ?

L'article L.300-5 du code de l'urbanisme organise le financement de l'opération par le concédant ou des personnes publiques tiers, sans toutefois préciser l'affectation ou le montant susceptible d'être apporté. Sous réserve de respecter les principes de spécialité et d'exclusivité du droit de l'intercommunalité, la participation de la personne publique peut de ce fait être affectée à tout objet, qu'il s'agisse du financement des équipements publics ou plus globalement d'une participation à l'équilibre du bilan. Les participations d'équilibre sont versées « pour tenir compte des évolutions juridiques et financières ayant des incidences sur l'équilibre économique du contrat, qu'elles aient pour origine une demande spécifique du concédant ou qu'elles résultent des conditions économiques extérieures aux parties » (CAA Marseille, 19 mars 2012, n° 09MA04620). Elles se distinguent donc des participations affectées à la réalisation d'équipement public ou à une opération de rénovation urbaine, devant être versées y compris en l'absence d'aléas de l'opération.

43

Quels sont les avantages et inconvénients de la régie ?

Si la régie présente au premier regard l'avantage d'économiser les coûts d'un aménageur, et d'offrir à la personne publique une garantie d'autonomie, elle peut également présenter de nombreux inconvénients. En faisant le choix de la régie, la personne publique devra assurer la responsabilité globale de l'opération, en ne déléguant pas sa maîtrise d'ouvrage. Surtout, en sus de la compétence juridique, elle devra disposer des services techniques et conclure elle-même les marchés de travaux et de services de l'opération. En outre, il lui reviendra de disposer d'un budget annexe pour isoler ses risques financiers, étant précisé qu'il sera idéalement créé un budget annexe par opération. Si certaines personnes publiques sont naturellement dotées des ressources nécessaires à la réalisation d'opérations en régie (établissements publics d'aménagement par exemple), c'est plus rarement le cas d'autres collectivités, ces dernières s'adjoignant généralement les services de SEM ou de SPL. Partant, avant de recourir à la régie, il conviendra pour la collectivité d'auditer ses capacités internes (humaines, financières, techniques, etc.).

44

Quels avantages et inconvénients du mandat pour la collectivité ?

En régie, la personne publique sollicite l'assistance de prestataires pour les tâches qu'elle ne maîtrise pas en interne. Le mandat ressemble donc à la régie dès lors qu'il constitue un contrat conclu afin d'offrir au mandant les ressources dont il a besoin. Il se caractérise cependant par des missions plus importantes, recouvrant en tout ou partie des tâches de l'aménageur. Le mandat permet ainsi à la personne publique d'externaliser une part importante de la gestion de l'opération sans transférer toutefois la maîtrise d'ouvrage, à la différence de la concession. Le mandataire agira pour le compte et au nom du mandant, l'opération demeurant aux seuls risques de ce dernier. Les avantages et inconvénients du mandat sont donc peu ou prou les mêmes que ceux de la régie. Cependant, le mandat, en tant que marché de services, implique en principe de respecter les règles de mise en concurrence à deux reprises, pour la conclusion du mandat en lui-même et pour les contrats devant être conclus par le mandataire. Ce faisant, le recours au mandat (mandat loi «MOP» ou loi «Alur») induit une certaine lourdeur administrative.

45

Quelle différence entre le mandat «MOP» et le mandat d'aménagement ?

La loi «Alur» du 24 mars 2014 a instauré un nouveau mandat, propre aux opérations d'aménagement, dit de maîtrise d'ouvrage («MOP»), permettant de confier au mandataire une part importante de la gestion opérationnelle sans pour autant – et contrairement à la concession d'aménagement – transférer la maîtrise d'ouvrage. Le mandataire agit pour le compte et au nom du mandant et l'opération demeure aux risques exclusifs du mandant. Ce mode opératoire constitue un intermédiaire entre la régie et la concession. A la différence du mandat «MOP», ce mandat qualifiable de marché public de services permet de confier la réalisation d'études préalables à l'aménageur désigné, l'associant ainsi à la définition programmatique de l'opération ; et d'autoriser l'aménageur à procéder aux acquisitions et cessions foncières nécessaires à l'opération en lui permettant de manier les fonds correspondants. Dans l'hypothèse où le mandant souhaiterait également confier la réalisation d'équipements publics relevant des règles de la maîtrise d'ouvrage publique, il serait alors nécessaire de recourir à un mandat «MOP».

46

Qu'est-ce qu'une ZAC à maîtrise foncière partielle ?

Le développement des ZAC à maîtrise foncière partielle répond à l'objectif de développement des partenariats public-privé et à une logique financière, à l'heure où de nombreuses ZAC sont réalisées en milieu déjà urbanisé, impliquant des coûts de maîtrise foncière élevés. A la différence des ZAC à maîtrise foncière totale, et afin de permettre le financement des équipements publics de la zone, les constructeurs n'ayant pas acquis le terrain de l'aménageur doivent obligatoirement conclure une convention dite «de participation» avec la collectivité – également signée par l'aménageur – (art. L. 311-4 du code de l'urbanisme). Cette convention précise les conditions dans lesquelles le constructeur participe au coût d'équipement de la zone et ce, dans le respect du principe d'égalité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi «Elan» du 23 novembre 2018, la participation peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique à l'initiative de la création de la ZAC. Auparavant, les participations étaient nécessairement versées à la personne publique. Cette convention est une pièce obligatoire du dossier de demande de permis de construire.

47

Quel est l'intérêt de la ZAC à maîtrise foncière partielle ?

La ZAC a une dimension foncière, en ce qu'elle implique généralement l'acquisition, en tout ou partie, des terrains se situant dans son périmètre, et le recours à l'expropriation, en cas d'absence d'accord amiable pour la cession du foncier. Lorsque le maintien des propriétaires privés et de leurs locataires en place ne compromet pas la réalisation de la ZAC, les affectations envisagées et la vocation de cette dernière, il peut exister des ZAC « à maîtrise foncière partielle », c'est-à-dire des zones dans lesquelles la personne publique à l'initiative de la ZAC, ou bien l'aménageur, ne dispose pas de la propriété intégrale de l'emprise. Aussi, des propriétaires préétablis sont présents sur l'emprise de la ZAC et doivent y rester. Ces terrains ne font donc l'objet d'aucune cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone. La ZAC à maîtrise foncière partielle apporte ainsi une certaine souplesse budgétaire à l'outil ZAC, favorisant son emploi par exemple en matière de rénovation urbaine.

48

Qu'est-ce que la cession foncière avec charge ?

Lorsqu'une personne publique dispose de foncier, elle peut être tentée de le valoriser en procédant à sa cession, sous réserve que l'acquéreur respecte un cahier des charges défini par elle et imposé par l'acte de cession. L'objectif de la personne publique est ici de faire réaliser par l'acquéreur un ou plusieurs équipements publics (voirie, crèche, etc.) qui lui seront ensuite remis par le biais d'une VEFA, d'une dation ou autre. Toutefois, un tel contrat immobilier est strictement encadré dès lors qu'il ne doit pas avoir pour effet de méconnaître les dispositions de l'art. L.2410-1 et s. du code de la commande publique encadrant la maîtrise d'ouvrage publique. Le cas échéant, le contrat pourrait être requalifié en marché public ou concession. Sous certaines réserves, il sera toutefois possible de procéder à la conclusion d'un tel contrat immobilier sans méconnaître les règles de maîtrise d'ouvrage publique dans l'hypothèse, par exemple, d'équipements publics imbriqués dans un ensemble immobilier, dès lors qu'ils n'en constitueraient qu'une partie minoritaire et indissociable.

49

Qu'est-ce qu'un macrolot ?

Le macrolot consiste en la commercialisation d'un ensemble de lots à construire, relevant souvent de plusieurs maîtrises d'ouvrage et de plusieurs architectes et comportant plusieurs équipements propres (espaces verts, espaces de circulation, etc.). Un architecte-urbaniste sera utilement désigné pour coordonner le projet. L'objectif des acquéreurs est de bénéficier d'économies d'échelle en réalisant des études simultanément. Le macrolot peut ici être assimilé à un sous-lotissement de l'opération. L'objectif de l'aménageur-vendeur est généralement d'accélérer la réalisation de l'opération. Pour la personne publique réalisant l'opération en régie, le recours au macrolot lui permet d'externaliser une part importante de sa mission d'aménageur. En l'absence de ZAC, le macrolot sera utilement couplé à la création d'une zone de PUP. Et, en cas de cession par un aménageur d'un macrolot en ZAC à un acquéreur procédant lui-même à des cessions de lots, il sera possible de faire participer le dernier acquéreur n'ayant pas acquis son foncier de l'aménageur en recourant au mécanisme des conventions de participations (art. L.311-4, code de l'urbanisme).

50

Est-il possible de « sous-concéder » une opération ?

La question de la « sous-concession » d'aménagement peut notamment se poser dans l'hypothèse où une opération d'aménagement serait réalisée avec des macrolots. En cas de concession d'aménagement relevant du régime des concessions, notons que l'article L.3114-9 du code de la commande publique prévoit la possibilité de confier à des tiers « une part des travaux ou services faisant l'objet du contrat de concession », c'est-à-dire de sous-concéder une partie de l'opération. Le recours à la sous-concession peut d'ailleurs être exigé par l'autorité concédante dans le cadre de ses documents de consultation (art. L.3114-9 2° du CCP).

Par ailleurs, il serait également possible pour une autorité concédante de confier la réalisation d'une opération d'aménagement à un groupement de concessionnaires, dans le cas par exemple où chacun d'entre eux serait en charge de la réalisation d'un macrolot. Ce scénario implique naturellement qu'au stade de la conception de l'opération, sa réalisation soit prévue sous forme de macrolot.

