Pratique du droit

À jour de la loi Climat et Résilience

Mener une opération d'aménagement

Outils – Modalités – Fiscalité – Bilan financier

3e édition

Aldo Sevino

Editions Le Moniteur

Sommaire

Liste des principales abréviations 7

CHAPITRE 1 **Cadre et acteurs de l'aménagement** 9

CHAPITRE 2 **Études préliminaires** 37

CHAPITRE 3 **Projet d'aménagement** 47

CHAPITRE 4 **Concertation et enquête publique** 77

CHAPITRE 5 **PLU(i) et projet d'aménagement** 95

CHAPITRE 6 **Procédures opérationnelles : outils et montages** 117

CHAPITRE 7 **Mode de financement des équipements d'une opération d'aménagement** 139

CHAPITRE 8 **Maîtrise foncière** 157

CHAPITRE 9 **Bilan financier de l'opération d'aménagement** 171

CHAPITRE 10 **Fiches d'aide à la décision** 179

ANNEXE **Exemple de contrat de mandat** 189

Index 195

Table des matières 199

CHAPITRE 1

Cadre et acteurs de l'aménagement

L'aménagement désigne l'ensemble des actions, des politiques et des projets visant à organiser, structurer et développer l'espace urbain, afin de répondre aux besoins des habitants et de favoriser une cohabitation harmonieuse entre les différentes fonctions de la ville (résidentielle, commerciale, industrielle, récréative, etc.). Ces opérations peuvent être assurées, sur le plan matériel, par divers acteurs publics et privés.

1.1 Définition de la notion d'opération d'aménagement

La finalité de l'aménagement consiste à transformer ou à recycler le foncier pour lui permettre de répondre aux différentes fonctions urbaines et notamment d'accueillir des projets immobiliers et des équipements publics.

1.1.1 « Structurer » du foncier constructible

1.1.1.1 Transformer le foncier en foncier constructible apte à recevoir un équipement ou un projet immobilier

L'aménagement consiste à rendre possible la réalisation ultérieure de construction ou d'équipements. Il s'agit donc d'adapter ou de « transformer » le foncier de manière à l'adapter à son usage futur. Cela implique parfois une évolution de la règle d'urbanisme permettant la construction (procédures de révision ou de modification du PLU(i)) et l'obtention des autorisations d'urbanisme (permis d'aménager, de construire, de démolir). L'aménagement implique également la réalisation de remembrement et/ou démembrement du foncier (lotissement, division primaire, etc.). L'aménagement nécessite, enfin, la réalisation de travaux matériels (réalisation d'équipements, réseaux, etc.) et leur financement. Cette production de foncier constructible peut s'inscrire dans des montages opérationnels faisant intervenir plus ou moins fortement la collectivité publique.

Il est habituel de distinguer les opérations d'aménagement selon l'implication qu'elle requiert de la part de la collectivité. Ainsi, les opérations peuvent être :
– des opérations *diffuses*, le plus souvent privées et réalisées de manière isolée dans un tissu urbain existant ou en continuité de l'urbanisation ;
– des opérations *encadrées par des dispositions réglementaires* majoritairement d'initiative privée déclenchées au travers de projets inscrits dans le PLU (orientations d'aménagement et de programmation, zone à urbaniser, autorisation d'occupation temporaire, etc.) ;
– des opérations *négociées* qui impliquent un accord entre une ou plusieurs collectivités et des opérateurs privés (cession foncière par la collectivité, évolution de la règle d'urbanisme, etc.) ;
– des grandes opérations publiques d'envergure locale (ZAC) nationale (OIN).

Tab. 1.1 Types d'opérations

	Opérations diffuses	**Opérations encadrées réglementairement**	**Opérations négociées**	**Grandes opérations publiques**
Nature de l'opération	Privée	Privée	Mixte	Publique
Initiative	Privée	Privée après décision de la collectivité	Publique	Publique
Nature des travaux	Constructions	Aménagement	Aménagement	Opération d'aménagement d'envergure
Tissu	Urbain existant	Ouverture à l'urbanisation ou densification	Ouverture à l'urbanisation ou la densification	Nouveaux quartiers
Équipements	Déjà réalisés	À réaliser	À réaliser	À réaliser (dont certains potentiellement prestigieux)
Emprises	Petites/ moyennes	Petites/moyennes	Certaine envergure	Portion significative du territoire
Produits immobiliers	Standards	Standards	Produits immobiliers plus complexes	Produits innovants et complexes

	Opérations diffuses	Opérations encadrées réglementairement	Opérations négociées	Grandes opérations publiques
Marché immobilier local	Déjà mature	En cours de maturité	Marché local à créer	Hors marché immobilier local
Risque économique	Faible	Faible	Fort	Très fort
Délai de réalisation	Court terme	Court terme	Moyen terme	Long terme
Coordination	Par le marché	Par le marché (mais encadrement institutionnel)	Contractuelles (concession)	« Hiérarchique » aménageur public

1.1.1.2 Étapes d'une opération d'aménagement

L'urbanisme opérationnel s'inscrit dans un processus plus large d'un urbanisme réglementaire et un urbanisme pré-opérationnel. L'urbanisme « réglementaire » ou programmatique pose le cadre du « champ du possible », c'est-à-dire de ce qui est envisageable et de ce qui ne l'est pas. Il se caractérise par les lois et règlements (au niveau national) et par les documents d'urbanisme infra-étatiques (SCoT, PLH, PDU, PLU et PLUi). L'urbanisme pré-opérationnel vient ensuite définir les orientations d'une politique d'aménagement au travers d'études (études d'opportunités, études de faisabilité et études préalables)(1). L'urbanisme opérationnel *stricto sensu* se décompose lui-même en plusieurs étapes.

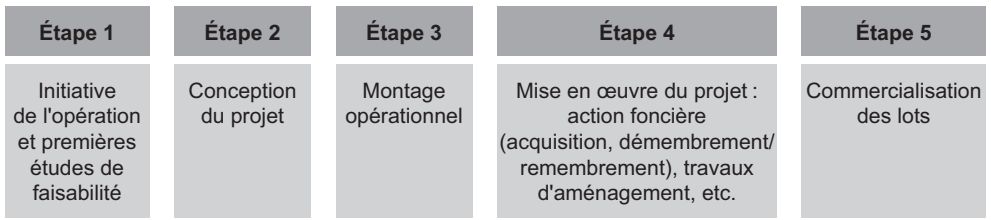

Fig. 1.1 Étapes de l'urbanisme opérationnel

Après s'être assuré que le projet constitue effectivement une action ou une opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme, l'aménageur devra procéder à une analyse de l'opportunité et de la faisabilité de son projet, puis choisir la procédure à mettre en œuvre et assurer, enfin, la réalisation effective de celle-ci.

(1) Les études d'opportunité visent à vérifier la pertinence d'une volonté politique. Les études de faisabilité permettent de concevoir un projet urbain, un programme de construction, ses retombées notamment financières et choisir un mode opérationnel (ZAC, etc.). Enfin, les études préalables ont pour objectifs de mettre en place le mode opérationnel retenu, sur le plan administratif, juridique et financier.

Compte tenu de leurs portées stratégiques, les actions ou les opérations d'aménagement impliquent systématiquement, à un moment ou à un autre, l'intervention des pouvoirs publics (délivrance des autorisations d'urbanisme, organisation des enquêtes publiques, modifications des documents d'urbanisme, etc.), quand la collectivité publique n'est pas elle-même aménageur (ZAC, lotissements publics, ORIL, etc.).

Chacune de ces étapes est constituée de plusieurs sous-étapes dont la composition varie en fonction, d'une part, de la nature et de l'importance de l'action ou de l'opération et d'autre part, la qualité de l'aménageur.

1.1.1.3 Cadre réglementaire d'une opération d'aménagement

1.1.1.3.1 Notion définie par les articles L. 300-1 et R. 300-1 du Code de l'urbanisme

La notion d'opération d'aménagement se caractérise par plusieurs critères.

Une condition préalable : réaliser un des objectifs définis par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Le Code de l'urbanisme énumère de manière limitative les objectifs assignés aux opérations ou actions d'aménagement.

TEXTE OFFICIEL

Code de l'urbanisme

Article L. 300-1

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, 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 recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à **conduire ou à autoriser des actions ou des opérations** définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à **assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations**.

Article L. 103-2

Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :
1° Les procédures suivantes :
a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ;
b) La modification du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;
d) L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale ;
2° La **création d'une zone d'aménagement concerté** ;
3° Les **projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie**, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ;
4° Les **projets de renouvellement urbain**.

Il est précisé que les projets non expressément soumis à concertation peuvent être volontairement soumis à une telle démarche.

CHAPITRE 8

Maîtrise foncière

Il n'y a pas d'opération d'aménagement « hors sol ». Le fondement même d'une opération d'aménagement implique une intervention sur un foncier (remembrement/démembrement, équipements publics de viabilisation des terrains, etc.). L'opération d'aménagement implique donc une maîtrise du foncier qui implique lui-même, dans la majorité des cas, une appropriation des fonciers nécessaires à l'opération. Par ailleurs, certains outils permettent de suppléer, de différer ou de favoriser l'acquisition foncière. Plusieurs acteurs fonciers peuvent être amenés à intervenir à l'occasion d'une opération foncière.

8.1 Acquisition foncière

L'acquisition du foncier préalablement à la réalisation d'un projet d'aménagement permet à la collectivité, en tant que propriétaire, de maîtriser l'élaboration, le contenu et le planning de réalisation de l'opération. Par ailleurs, l'acquisition foncière peut être réalisée de manière amiable ou de façon forcée.

8.1.1 Acquisition amiable

Les collectivités peuvent procéder à des acquisitions amiables selon deux modalités :
– soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange ;
– soit à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et legs ou de l'acquisition de biens sans maître.

8.1.1.1 Acquisitions à titre onéreux

Les acquisitions à l'amiable d'immeubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives. Toute acquisition d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision motivée prise par l'organe délibérant

de la collectivité. L'acte d'acquisition est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, ou devant notaire. Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis préalable du service des domaines.

8.1.1.2 Acquisitions à titre gratuit

8.1.1.2.1 Dons et legs

Les personnes publiques peuvent percevoir le produit de dons.

IMPORTANT

Très souvent ces dons et legs font l'objet d'une affectation spécifique (on parle de charge) qui impose aux collectivités une destination (logements sociaux, etc.).

8.1.1.2.2 Biens sans maître

Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés.

Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

8.1.2 Droit de préemption urbain

8.1.2.1 Principe

Le droit de préemption urbain (DPU) offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'intérêt général. Cette procédure permet à la collectivité d'acquérir prioritairement des biens dont elle a besoin pour mener à bien ses projets d'aménagement urbain.

Sont concernés, tous les biens immobiliers achevés depuis au moins dix ans qui font l'objet d'une vente (volontaire ou forcée). Sont exclus du droit de préemption urbain :
– les immeubles appartenant aux organismes d'HLM ;
– les fonds de commerce ;
– les lots de copropriété (d'habitation et/ou professionnel) portant sur un seul local.

Cet outil peut être mis en œuvre sur tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau, les plans de préventions des risques technologiques, les zones soumises aux servitudes liées à la protection de l'eau (ou à l'article L. 211-2 du Code de l'environnement) et tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les communes ou les établissements publics de coopération Intercommunal (EPCI) qui disposent de la compétence en matière de préemption, et PLU ou carte communale approuvés sont compétents pour créer une zone de DPU et mettre en œuvre cet outil. Il existe par ailleurs un DPU propre aux EPCI compétents pour mettre en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

La création du périmètre du DPU est constituée par délibération du conseil municipal de la commune ou du conseil délibérant de l'EPCI.

Le droit de préemption peut être délégué à l'État, aux collectivités territoriales, leurs établissements publics ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Chaque préemption ponctuelle doit être bien motivée sous peine d'encourir un recours de l'acheteur ou du vendeur.

La collectivité doit motiver l'objet de la préemption en précisant l'opération exacte pour laquelle est exercé ce droit au regard des objets d'intérêt général mentionnés dans l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.

Si le titulaire du DPU désire aliéner ou utiliser, à d'autres fins que celles définies à l'article L. 210-1, un bien acquis par préemption depuis moins de 5 ans, il est tenu d'informer l'ancien propriétaire, afin de lui permettre de racheter son ancien bien ou de renoncer définitivement à cette acquisition (C. urb., art. L. 213-11).

8.1.2.2 Avantages et inconvénients

8.1.2.2.1 Avantages

– Il s'agit d'un outil simple à mettre en place, sans limitation de durée et l'instauration du périmètre n'a pas à être justifiée.
– Les propriétaires disposent d'un droit de délaissement.
– Il s'agit d'une procédure moins « brutale » que l'expropriation.

8.1.2.2.2 Inconvénients

– Le droit de délaissement peut constituer une contrainte financière pour la collectivité (même si possibilité de délégation de ce droit).
– La collectivité ne peut acquérir que les biens mis en vente par les propriétaires de sorte que les projets d'aménagement peuvent s'étaler sur de longue période.
– Le droit de préemption s'exerce au prix du marché après estimation du service des Domaines.

IMPORTANT

Le DPU doit s'inscrire dans une politique de veille foncière et de suivi des déclarations d'intention d'aliéner.

REMARQUE

Dans les secteurs couverts par une zone d'aménagement différé (ZAD), le droit de préemption urbain disparaît au profit du droit de préemption de la ZAD.

8.1.2.3 Principales étapes de mise en œuvre

– Signature d'une promesse de vente chez un notaire.
– Notification de la vente à la commune par le notaire : transmission de la déclaration d'intention d'aliéner.
– Si la commune/EPCI exerce son droit de préemption : évaluation/avis du service des Domaines et proposition d'un prix par la commune.
– Réponse dans un délai de deux mois maximum (silence vaut renonciation).

– Si la commune/EPCI renonce à son droit de préemption le vendeur peut céder librement son bien à l'acheteur prévu ou à toute autre personne au prix initialement prévu.
– En cas de préemption à un prix inférieur :
– refuser : le vendeur garde son bien et la vente annulée ;
– préemption au prix demandé par le vendeur.

8.1.3 Zone d'aménagement différé

8.1.3.1 Principe

La zone d'aménagement différé (ZAD) est une procédure qui délimite un périmètre dans lequel est institué un droit de préemption afin d'acquérir des terrains construits ou non en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore défini.

La ZAD permet de mettre en œuvre le droit de préemption en limitant une évolution anormale des prix afin de réaliser dans l'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement tendant notamment à la mise en œuvre de projet urbain, de politique de l'habitat, d'extension ou d'accueil des activités économiques, de développement des loisirs et du tourisme, de réalisation d'équipements collectifs, de lutte contre l'insalubrité, de renouvellement urbain ou de sauvegarde du patrimoine bâti ou non bâti.

Tout ou partie des zones urbaines, à urbaniser, agricoles ou naturelles peut être couverte par une ZAD.

L'État est en principe compétent pour créer une ZAD sur proposition des communes ou des EPCI compétents qu'ils soient ou non dotés d'un document d'urbanisme. Cependant, les ZAD ne sont plus, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, du ressort exclusif du préfet. Les EPCI peuvent les créer (C. urb., art. L. 212-1).

L'acquisition se fait au prix de l'usage actuel (terrain agricole ou friche industrielle par exemple) et s'apprécie à la date de l'opposabilité du PLU.

La création d'une ZAD exige une motivation moins contraignante que le DPU puisque la décision de préemption « peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone. » Quand le projet d'aménagement est peu précis au moment où l'acte de création de la ZAD est pris, il convient néanmoins de justifier du potentiel d'aménagement des espaces concernés au regard du contexte local.

8.1.3.2 Avantages et inconvénients de l'outil ZAD

8.1.3.2.1 Avantages

– Simplicité de la procédure.
– Durée relativement longue de l'outil : le droit de préemption peut y être exercé pendant six ans à compter de la publication de l'acte créant la ZAD.
– La collectivité bénéficiaire a la possibilité de préempter sur les zones agricoles ou naturelles, les ZAD peuvent donc contribuer à la protection des paysages et des espaces naturels et agricoles.

Pratique du droit

Mener une opération d'aménagement

L'aménagement du territoire est au cœur des politiques publiques d'urbanisme, de logement, d'environnement et de développement économique. Ce domaine complexe exige une maîtrise des outils juridiques, financiers et opérationnels, ainsi qu'une bonne connaissance des acteurs et des procédures.

Cet ouvrage propose une synthèse claire et à jour des règles encadrant les opérations d'aménagement, intégrant les dernières évolutions législatives et réglementaires, notamment celles issues de la loi Climat et Résilience et de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

Conçu comme un guide opérationnel, il accompagne chaque étape d'une opération d'aménagement :
– définition des notions clés et identification des parties prenantes ;
– conduite des études préalables et réglementaires ;
– élaboration du projet et choix des procédures opérationnelles ;
– modalités de concertation et d'enquête publique ;
– articulation avec les documents d'urbanisme, notamment le PLU ;
– mise en place des montages juridiques adaptés ;
– identification des modes de financement des équipements publics et maîtrise foncière.

En fin d'ouvrage, un bilan financier détaillé et des fiches d'aide à la décision offrent aux collectivités et opérateurs les outils nécessaires pour piloter efficacement chaque phase.

Riche en conseils pratiques et exemples concrets, ce guide s'adresse à tous les professionnels et acteurs publics de l'aménagement.

Aldo Sevino est avocat associé au sein du cabinet ASEA, spécialisé en droit de l'urbanisme et du foncier. Il exerce également en qualité de professeur chargé de l'enseignement du droit public à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE). Par ailleurs, il a co-écrit l'ouvrage *Valorisation foncière des collectivités*, publié aux éditions du Moniteur.

Cet ouvrage constitue un guide pratique qui s'adresse aux professionnels de l'aménagement urbain, qu'ils soient agents des services publics, aménageurs publics ou privés, architectes, maîtres d'œuvre ou cadres des collectivités territoriales.

ISSN 2267-0149
ISBN 978-2-281-13744-6

EDITIONS LE MONITEUR