



Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité

Urbanisme

Aménagement urbain

Sommaire

ZAC : des évolutions plutôt qu'une révolution1

Urbanisme négocié : une pointe de frustration concernant le PUP.....4

Valse-hésitation sur le terrain des missions confiées au concessionnaire d'aménagement4

Clarification du contenu du mandat d'aménagement.....5

Nouveautés en matière d'autorisations d'urbanisme...5

1- Note et Débats n°03-2018 du 17 octobre 2018 : « Projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme : de nouveaux leviers pour les projets urbains complexes ? »

2- Note et Débats n°04-2018 du 12 novembre 2018 « Loi ELAN et revitalisation commerciale : quoi de neuf dans la boîte à outils des collectivités »

Note & Débats est édité par SCET – DARC
52, rue Jacques Hillairet
75612 PARIS Cedex 12
Tél. : 01 53 44 06 00
reseau.scet@scet.fr - reseau.scet.fr
Réalisation : Aude WITTEWER,
SCET – DEIP (Montages Juridiques Opérationnels)

L'essentiel

La loi ELAN est parsemée de petites modifications visant à optimiser la conduite des projets d'aménagement et de construction.

La première à en bénéficier est la ZAC. Elle se retrouve « toilettée », principalement pour officialiser des pratiques existantes et alléger la procédure : affirmation de la nécessité d'organiser une participation du public par voie électronique pour l'actualisation du dossier de réalisation, possibilité pour l'aménageur de signer la convention de participation constructeur et d'en percevoir le financement directement, choix entre caractère seulement contractuel ou également réglementaire du CCCT, OAP valant création de la ZAC, etc.

Le texte passe en revanche à côté d'une réforme efficace du PUP, en ne prévoyant que la possibilité d'un versement direct de la contribution au maître d'ouvrage public des équipements, et non au concessionnaire. De même, il crée une incertitude sur la possibilité pour le concessionnaire de réaliser les superstructures publiques de l'opération d'aménagement, suite à la suppression par les sénateurs d'une modification de la loi MOP proposée par le texte initial. Cela pourrait ainsi remettre en cause une pratique non contestée jusqu'alors. Dans le même temps, le nouvel article L 300-4 du code de l'Urbanisme prévoit que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des « bâtiments » concourant à l'opération : le débat est donc ouvert.

Enfin, la loi prévoit un certain nombre de nouveautés pour faciliter le dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme. On retiendra la possibilité qu'une même personne obtienne sur un même terrain deux autorisations d'urbanisme distinctes, la digitalisation du traitement des demandes d'autorisations, ou encore la possible externalisation de leur instruction à des prestataires privés.

Le projet de loi ELAN, tant débattu et analysé ces derniers mois, a finalement été promulgué le 23 novembre 2018 après avoir été largement amendé.

Après avoir décrypté le nouveau projet partenarial d'aménagement et la toute jeune grande opération d'urbanisme¹, ainsi que les réformes relatives à l'action de revitalisation commerciale prévues par le texte², Note et Débats s'attache à présenter les impacts de la loi sur la réalisation des projets urbains et plus précisément les nouvelles dispositions relatives :

- à la procédure de ZAC ;
- à la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement ;
- aux autorisations d'urbanisme.

ZAC : des évolutions plutôt qu'une révolution

Modifiée à la marge, la procédure ressort plutôt optimisée de cet épisode législatif.

Quelques mois avant la loi ELAN, la loi Olympique avait admis la possibilité d'approuver dans une seule et même décision l'acte de création et de réalisation de la ZAC³. Ce dispositif existait déjà avant la loi SRU, et son utilité est relative. En effet, si cela permettra une approbation plus rapide du dossier de réalisation suite à celle du dossier de création - puisque, de fait, elles seront concomitantes, la durée des études à réaliser pour la réalisation des deux dossiers reste la même. Dans les faits, la mise en œuvre de la procédure de création-réalisation aura pour effet de reculer la date d'approbation du dossier de création... Mais il est vrai que, une fois l'acte de création pris, la collectivité et l'aménageur n'auront plus à se soucier d'actes de procédures complémentaires au titre de la ZAC (sauf évolution du projet).

Dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, afin d'adapter la procédure de ZAC au regard des évolutions successives du droit de l'environnement. L'étude d'impact du projet de loi estimait en effet « *nécessaire de croiser les processus induits par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement pour rechercher une bonne articulation des procédures permettant de mettre en œuvre un projet d'aménagement* ». Un groupe de travail réunissant divers professionnels de l'aménagement, dont la SCET, avait été chargé d'identifier les innovations susceptibles d'être portées par cette ordonnance. Au final, on peut dire que « la montagne accouche d'une souris » : il n'est plus question d'ordonnance. Le constat est que le manque de fluidité relève plus du code de l'Environnement que de la ZAC elle-même...

Participation du public : simplification et rationalisation

La loi permet de conduire simultanément la concertation obligatoire pour la création de la ZAC et la concertation facultative de projets situés dans la ZAC. Ainsi, l'article L 300-2 du code de l'Urbanisme modifié précise que cette possibilité n'est ouverte qu'aux projets dont les caractéristiques sont connues de façon suffisamment précise au moment de la création de la ZAC pour permettre le respect et la pleine application des principes applicables à la participation du public.

Le texte prévoit en outre que, si la concertation facultative est réalisée dans le respect des principes susvisés, il n'est pas nécessaire d'organiser une concertation au titre du code de l'Environnement.

Elle met également un terme à l'incertitude sur l'organisation de la procédure de participation du public lors de l'actualisation de l'étude d'impact au stade du dossier de réalisation : s'il était précisé qu'au stade de la création de la ZAC, la mise à disposition du public des études d'impact réalisées dans le cadre de la création de la ZAC s'effectue par voie électronique, rien n'était mentionné quant à la procédure à mettre en œuvre lors de la phase de réalisation⁴. La loi clôt le débat en édictant clairement qu'aux deux étapes d'une ZAC, la mise à disposition du public de l'étude d'impact se fait par voie électronique⁵.

Enfin, un 29^e alinéa à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, nouvellement inséré, précise que c'est le maire de la commune qui est chargé d'ouvrir et d'organiser cette participation du public par voie électronique. Cela permet un gain de temps en évitant un passage en conseil municipal.

Lier urbanisme de projet et ZAC : l'OAP valant création de ZAC

La loi a instauré la possibilité de créer une ZAC par l'intermédiaire de l'approbation ou de la révision d'un PLU créant des OAP de secteur d'aménagement⁶. Cette option n'est envisageable que lorsque l'EPCI ou la commune compétent en matière de PLU a également la compétence pour approuver le dossier de création. Le texte prévoit également d'autres conditions qui doivent être arrêtées par décret en Conseil d'État.

Cette disposition, issue d'un amendement du gouvernement, a été adoptée afin de renforcer, selon ce dernier, « *le caractère opérationnel* » des OAP définies par la collectivité « *en simplifiant l'intégration des ZAC dans l'élaboration du projet de territoire de*

3- Article 14 de la loi Olympique n°2018-202 du 26 mars 2018 ; Article L.311-1 du Code de l'urbanisme

4- Article L123-2 du code de l'Environnement

5- Il aurait en effet été surprenant d'imposer une enquête publique lors de l'actualisation d'une étude d'impact qui n'avait pas elle-même été soumise à enquête

6- Articles L 157-7-2 et L 153-31 du code de l'Urbanisme

la collectivité » et de permettre « une réduction des coûts et des délais pour la mise en œuvre d'une opération d'aménagement ». On peut cependant s'interroger sur le réel gain de temps dans la mise en œuvre de la révision du PLU, qui se trouve être la plus lourde en matière de PLU.

Enfin, la loi précise que les OAP peuvent, au sein des ZAC, définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, ainsi que la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts⁷.

7- Nouvel article L.157-7-1 du code de l'Urbanisme

Durcissement, relatif, des conditions de recours au sursis à statuer

La loi ELAN rend plus strictes les conditions dans lesquelles un sursis à statuer peut être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme à compter de la publication de l'acte créant une ZAC. Cette faculté est dorénavant conditionnée à la démonstration que les travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la zone, obligation qui ne concernait pas jusqu'ici la ZAC⁸.

8- Combinaison des nouveaux articles L.311-2 et L.424-1 du code de l'Urbanisme

Convention de participation en ZAC à maîtrise partielle : reconnaissance de l'existence du concessionnaire d'aménagement !

La loi ELAN a le mérite de clarifier la pratique, jamais sérieusement contestée, permettant à l'aménageur de la ZAC de signer la convention de participation aux équipements publics des constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur.

L'aménageur, et donc, notamment, le concessionnaire, peut ainsi signer la convention de participation avec les constructeurs et surtout percevoir directement cette participation⁹.

9- Article L.311-4 du code de l'Urbanisme modifié

Il est également précisé que l'autorité publique signataire de la convention est bien la commune ou l'EPCI compétent pour créer la ZAC¹⁰.

10- Ce qui avait déjà été indiqué dans la circulaire n°2001-56 du 27 juillet 2001 relative à la réforme des contributions d'urbanisme issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, mais qui n'était pas explicité dans le code

Droit d'option entre un CCCT purement contractuel et un CCCT réglementaire !

Le cahier des charges de cession de terrain (CCCT) qui doit être signé lors de chaque cession ou concession de terrains dans la ZAC a également subi un léger lifting.

D'une part, sa portée a été précisée : désormais, les dispositions du cahier des charges relatives au nombre de m² de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée (obligatoirement prévu par le CCCT) et les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone (facultatives), sont opposables aux autorisations d'urbanisme, à la double condition que :

- Le maire ou le président de l'EPCI, dans les cas où la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI, ou le représentant de l'État dans le département dans les autres cas, ait approuvé le cahier des charges.
- Le CCCT ait fait l'objet de mesures de publicité définies par décret¹¹.

11- Article L.311-6 du code de l'Urbanisme

Ces conditions d'opposabilité du CCCT aux autorisations d'urbanisme avaient déjà été dégagées de longue date par le Conseil d'État¹². Mais il est certain que cela va toujours mieux en le disant (ou plutôt, quand la loi le prévoit). Ainsi, en plus d'une portée contractuelle qui lie l'acquéreur au vendeur, le CCCT est désormais opposable aux autorisations d'urbanisme, sans débat possible.

12- CE, 20 septembre 1991, n° Aubert et autres, n°75157

Rappelons toutefois que la portée réglementaire des dispositions du CCCT est limitée par une subordination au PLU. En effet, pour la jurisprudence tant judiciaire¹³ qu'administrative¹⁴, les dispositions du CCCT ne sauraient prévaloir sur les règles du PLU. Par conséquent, avant de s'emparer de la possibilité de doter le CCCT d'une nature réglementaire, il conviendra de vérifier la façon dont les règles du PLU et celles du CCCT sont susceptibles de s'articuler.

13- Cass. 3^e civ., 30 juin 1993, n° 90-18.906, Blanchard

14- CE, 18 oct. 2000, n° 200617, Nougrou

Enfin, il faut remarquer une subtile modification de l'article L.311-6 précité, qui prévoyait auparavant une approbation obligatoire du CCCT, à chaque cession, par le maire, le président de l'EPCI, ou le préfet. Le texte post ELAN n'est plus rédigé à l'impératif : il indique

seulement que l'exécutif « peut » approuver le cahier des charges. Cela semble donc indiquer qu'il n'est plus obligatoire de faire approuver les CCCT par le maire ou le président de l'EPCI, cette formalité devenant l'une des conditions de leur opposabilité aux demandes d'urbanisme. Il en résulte qu'il y aura d'une part :

- Les CCCT purement contractuels, et pouvant être approuvés uniquement par l'aménageur. Sur ce point, une précision toutefois : on peut penser que les collectivités demanderont, au travers de la concession d'aménagement, à valider les projets de CCCT ; ce qui s'agissant d'une opération d'aménagement public s'entend.
- Les CCCT à valeur réglementaire et devant être approuvés, comme avant par l'exécutif de la collectivité.

Urbanisme négocié : une pointe de frustration concernant le PUP...

De plus en plus de collectivités optent pour la réalisation d'un projet urbain sans mettre en œuvre une ZAC. Dans ce cas, le recours au projet urbain partenarial (PUP) s'impose pour sécuriser le financement par les opérateurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur des équipements publics prévus dans la concession d'aménagement.

Par analogie avec la convention financière prévue en ZAC, les aménageurs réclamaient depuis longtemps la possibilité de percevoir directement le bénéfice de la participation prévue par la convention. Hélas, le dispositif retenu n'est pas totalement opérant. En effet, il est indiqué que « *la convention peut prévoir que la contribution financière (...) est versée directement à la personne publique assurant la maîtrise d'ouvrage des équipements publics (...)* »¹⁵.

Le texte est intéressant en ce qu'il résout la difficulté née de l'éclatement des compétences entre personnes publiques sur les équipements devant être réalisés dans le cadre d'un projet urbain. Il faut en effet rappeler que le code de l'Urbanisme prévoit que le PUP est signé par la collectivité compétente en matière de PLU. Or, celle-ci n'est pas toujours compétente sur tous les équipements financés par un PUP.

Malheureusement, les aménageurs concessionnaires ne sont pas concernés par cette évolution du texte. C'est regrettable et difficilement compréhensible :

- D'une part, au regard de la pratique actuelle, qui admettait, même sans texte, ce versement direct au concessionnaire privé grâce à la signature d'une convention tripartite entre la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, le constructeur, et l'aménageur.
- D'autre part, la modification de l'article L 311-4 relatif aux conventions de participation en ZAC autorise dorénavant la perception directe des sommes par l'aménageur, sans distinguer aménageur public ou privé.

La nouvelle rédaction ambiguë de l'article L 332-11-3 du code de l'Urbanisme pourrait donc avoir l'effet inverse à celui recherché, en fragilisant une pratique qui n'avait jusqu'ici soulevée aucune critique. On peut espérer qu'un prochain texte remédiera à cette imperfection, d'autant plus que l'urbanisme négocié, dont le PUP est l'une des manifestations les plus visibles, est désormais enraciné dans les pratiques.

Valse-hésitation sur le terrain des missions confiées au concessionnaire d'aménagement

La tentative avortée de modification de la 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 jette également le trouble sur une pratique incontestée.

En effet, rappelons que l'article 1^{er} de la loi MOP exclut de champ d'application « *les ouvrages d'infrastructures réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté* ». Posé ainsi, le propos pourrait donner à croire qu'en application de la loi MOP, l'aménageur d'une ZAC, ou plus largement d'une opération d'aménagement, ne pourrait pas réaliser d'ouvrages de superstructure publique.

15- Alinéa ajouté à l'article L 332-11-3 code de l'Urbanisme

Cependant, le code de l'Urbanisme indique que « le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution »¹⁶. L'habilitation textuelle, qui ne différencie pas les infrastructures des superstructures, est suffisamment large pour mettre à la charge de l'aménageur la maîtrise d'ouvrage de nombreux équipements sauf, bien sûr, ceux dont la réalisation ne répondrait pas aux mêmes buts que l'opération d'aménagement elle-même.

Le projet de loi ELAN prévoyait une modification de la loi MOP indiquant clairement la possibilité pour le concessionnaire de réaliser des superstructures, afin de valider officiellement une pratique courante. Or, cette modification a été supprimée par les sénateurs pendant le débat parlementaire, ces derniers estimant qu'elle n'était pas souhaitable. Ce qui n'était pas un vrai problème juridique en est donc devenu un, du simple fait du rejet de l'amendement gouvernemental.

Cependant, l'article 9 – XI de la loi ELAN définitivement adoptée précise également qu'« à la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 300 4 du code de l'urbanisme, après le mot : "travaux", est inséré le mot "bâtiments" ». Le nouvel article L.300-4 se lit donc aujourd'hui de cette manière : « le concessionnaire assure 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 ».

Cela semble donc couvrir les superstructures publiques, mais la question se pose quand même de savoir si ce terme recouvre bien les bâtiments publics. À ce stade, nous restons sur une position relativement ouverte : le texte ne s'y oppose pas de façon très claire et les auteurs les plus autorisés ont déjà écrit que L. 300-4 est une dérogation légale à la loi MOP¹⁷. Toutefois, faute de texte plus clair, le débat peut toutefois exister.

17- E. Fatome, L. Richer, Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement – AJDA 2006. 926

Clarification du contenu du mandat d'aménagement

La rédaction de l'article L.300-3 du code de l'urbanisme relatif au mandat d'aménagement provoquait un débat sur la capacité pour le mandataire d'assumer plusieurs missions visées par les dispositions dudit articles : réalisation d'études, de travaux et de construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, et achat et revente de biens fonciers ou immobiliers dans le respect de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970.

Le risque juridique était tel que les auteurs de loi ELAN ont souhaité y insérer une mesure tendant à ce que l'article L.300-3 du code de l'urbanisme soit réécrit de manière à ce que le mandataire puisse se voir confier « une ou plusieurs des missions » énumérées par l'article.

Au final, la modification n'a pas en pratique une portée considérable, le mandat d'aménagement demeurant peu usité.

Nouveautés en matière d'autorisations d'urbanisme

La loi tente également de favoriser la réalisation des opérations d'aménagement et de construction, par un certain nombre de dispositions modifiant le régime des autorisations d'urbanisme.

Option du permis d'aménager multi-sites en ORT et à titre expérimental

Le texte institue la possibilité d'obtenir des permis d'aménager multi-sites, dans des conditions strictement encadrées. Ce permis, qui pourra être demandé sur deux unités foncières non contiguës (par exemple séparées par une route), est prévu :

- à titre expérimental pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi ;
- pour la mise en œuvre des actions mentionnées dans une convention d'opération de revitalisation de territoire prévue à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation¹⁸ ;
- lorsque l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés et s'inscrit dans le respect des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU.

18- Voir Note et Débats n°04-2018 du 12 novembre 2018 « Loi ELAN et revitalisation commerciale : quoi de neuf dans la boîte à outils des collectivités ? »

Simplification du dépôt des autorisations d'urbanisme

Plusieurs mesures sont prises afin de faciliter le dépôt des demandes des autorisations d'urbanisme.

- D'une part, la loi limite le nombre des pièces contenues dans les dossiers de demandes, afin de sécuriser les demandeurs en les assurant que seules les pièces prévues par les différentes dispositions législatives leur seront demandées par les services instructeurs¹⁹.
- D'autre part, le texte prévoit que la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Il n'est plus nécessaire dorénavant d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée, et le dépôt de la nouvelle demande d'autorisation n'emportera pas retrait implicite de la précédente autorisation²⁰.

En outre, la loi institue une dématérialisation du dépôt et de l'instruction des demandes de permis de construire dans les villes de plus de 3500 habitants à partir du 1^{er} janvier 2022.

Enfin, le texte prévoit la possibilité d'externaliser l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme : les collectivités pourront **confier l'instruction des demandes à un ou plusieurs prestataires privés**. Plusieurs gardes fous sont toutefois mis en place : les organismes devront offrir des garanties d'impartialité et d'indépendance, la collectivité gardera l'entière liberté de ne pas suivre leur proposition et cette mission ne devra pas entraîner de charge financière pour les pétitionnaires. ■

19- Article L. 423-1 du code de l'Urbanisme

20- Article L. 424-5 du code de l'Urbanisme

Référence :

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique [en ligne]