

P **RÉSENTATION DES PRINCIPAUX OUTILS D'AMÉNAGEMENT AUX SERVICES DES COLLECTIVITÉS**

Les collectivités, lorsqu'elle réalisent un projet d'aménagement souhaitent en conserver la maîtrise. Cette maîtrise passe par des étapes clés déterminées par le type de procédure choisi (ZAC, lotissement, AFU, PVR...)

Les principaux arbitrages déterminant la maîtrise de l'opération sont : la définition d'un périmètre opérationnel, la définition du degré de maîtrise foncière, les modalités de la maîtrise d'ouvrage, le financement. Ces arbitrages se font parfois tout au long du projet.

Il existe trois grands types d'outils aux services des collectivités :

Les outils d'aménagement :

Principalement, la ZAC et le lotissement

Les outils de financement :

La ZAC, le PAE et la PVR

Les outils de maîtrise foncière :

La ZAC, la ZAD

Autre outil :

L'AFU

PREMIER CHAPITRE : LES OUTILS D'AMÉNAGEMENT

Q u'est ce qu'une opération d'aménagement ?

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique globale 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, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain de sauvegarder et de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des EPCI (établissement de coopération intercommunale) qui visent, dans le cadre de de leur compétences, d'une part, à autoriser, voire à conduire, des actions ou des opérations d'aménagement définies précédemment, et, d'autre part à assurer l'harmonisation de ces actions ou opérations.

Source Loi SRU (solidarité et renouvellement urbain)

Il existe deux principaux outils pour aménager un quartier : la ZAC (zone d'aménagement concerté) et le lotissement.

La Zone d'Aménagement Concerté

Créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la zone d'aménagement concerté (ZAC) est une opération publique d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. La ZAC permet à une collectivité publique d'engager une opération importante, complète et cohérente d'aménagement de l'espace urbain.

- ELEMENTS DE DEFINITION :

La ZAC offre aux collectivités publiques un cadre juridique, financier et technique adapté à la réalisation d'une opération d'aménagement de l'espace. Elle permet l'élaboration d'un projet urbain, en concertation avec la population locale concernée, et la conduite d'une opération d'aménagement combinant l'acquisition des terrains et leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics et de constructions, en partenariat avec d'autres acteurs de l'aménagement.

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit les ZAC comme étant des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation 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 ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Le législateur retient trois critères de qualification juridique de la ZAC.

.1. La ZAC est une "opération publique d'aménagement" au sens des articles L. 300-1 et L. 300-5 du code de l'urbanisme :

Le critère organique de la ZAC repose sur l'exigence de l'intervention préalable d'une personne publique. La ZAC est une procédure d'initiative et d'intérêts publics, même si sa réalisation est susceptible d'être confiée à un aménageur privé.

.2. Une collectivité publique ou un établissement public ne peut librement qualifier une opération de ZAC :

La procédure de ZAC n'est recevable que lorsque la collectivité publique concernée entend, par son intervention, procéder à l'aménagement de la zone considérée. La consistance de l'opération est une condition de détermination de l'existence ou non d'un aménagement véritable. Il s'agira, selon les cas, de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain.

La jurisprudence exige que le projet de ZAC porte sur une partie significative du territoire communal que l'on ouvre à l'urbanisation ou que l'on restaure.

.3. L'équipement du périmètre retenu pour accueillir l'opération d'aménagement est le troisième critère cumulatif de la ZAC :

Il se traduit par la mise en oeuvre d'un programme des équipements publics de superstructure nécessaires aux besoins des futurs occupants et approuvé par la collectivité publique à l'origine de la ZAC.

En raison de sa polyvalence, une ZAC peut combiner l'aménagement et l'équipement d'une zone en vue de la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industries, de services et d'installations ou d'équipements collectifs publics ou privés. A ce titre, la ZAC est susceptible de concerner la construction ex nihilo, l'extension ou la restauration.

I - CONDITIONS DU CHOIX DE L'EMPLACEMENT :

La décision de création d'une ZAC étant indépendante de l'existence d'un document d'urbanisme. Le choix de l'emplacement de l'opération est soumis à certaines contraintes. Il est déterminé, en effet, par la situation de la commune d'accueil par rapport aux documents de planification urbaine.

.1. Implantation et respect des prescriptions d'origine étatique :

La localisation d'une ZAC, en application du principe général de la hiérarchie des normes, est assujettie au respect, dans un rapport de compatibilité, des dispositions particulières aux zones de montagne, au littoral, des directives territoriales d'aménagement.

.2. ZAC et SCOT :

Dans les communes situées dans le périmètre d'un SCOT, l'objet et la localisation des ZAC doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs définis par ledit schéma dans les domaines de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'habitat, de transports, d'équipements et de services. La compatibilité d'une ZAC avec un SCOT s'apprécie très précisément à la lumière du contenu du "document d'orientation" du schéma.

.3. Localisation dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale :

Dans les communes situées dans le périmètre d'un SCOT et dotées d'un document d'urbanisme propre qui peut être un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale, l'autorité compétente pour créer une ZAC définit le périmètre de l'opération en fonction du zonage du document d'urbanisme correspondant.

Dans les communes dotées d'un PLU, les ZAC peuvent être situées dans l'une quelconque des différentes zones délimitées. Il n'y a plus de restriction territoriale.

Dans les communes ayant élaboré une carte communale, la localisation possible des ZAC est juridiquement circonscrite aux secteurs où les constructions sont susceptibles d'être autorisées.

.4. Localisation dans les communes dépourvues de tout document d'urbanisme :

L'absence de tout document d'urbanisme ne rend pas irrecevable, pour cette seule raison, l'accueil d'un projet de ZAC. La liberté de choix de l'implantation de l'opération est cependant plus restreinte. Par application de la règle de constructibilité limitée visant les communes non dotées de document d'urbanisme, l'implantation d'une ZAC n'est juridiquement possible que dans les parties déjà urbanisées de la commune.

II - PROCEDURE DE CREATION :

En matière de ZAC, le pouvoir d'initiative appartient exclusivement aux personnes morales de droit public. Cette initiative peut être prise par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public ayant vocation à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone. La possibilité légale reconnue à la personne publique qui a pris l'initiative de confier la réalisation de la ZAC à une personne privée ne se confond pas avec l'initiative elle-même qui est réservée à une personne publique. Cette même personne publique qui prend l'initiative de la création de la ZAC peut être différente de la personne publique compétente pour prendre la décision de création.

.1. Processus de création : études et concertation préalables

Les ZAC sont au nombre des opérations d'aménagement dont la création est précédée obligatoirement de la réalisation d'un ensemble d'études de faisabilité et de l'organisation

d'une concertation.

.1.1. Études préalables :

La connaissance préalable de la situation locale, à partir d'un diagnostic global et pertinent des besoins et des moyens, est une des conditions de réussite de l'opération. Toute initiative de création d'une ZAC doit être accompagnée d'études préalables qui ont pour objet de renseigner les autorités administratives compétentes sur l'opportunité de l'opération.

Les études préalables doivent porter sur la définition du programme d'aménagement, le choix du site, la faisabilité technique, économique et financière, l'insertion du projet de ZAC dans son environnement et sur la procédure choisie pour la réalisation de l'opération. La réalisation des études préalables pourrait être confiée à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

.1.2. Concertation préalable :

L'aménagement concerté est le résultat d'une négociation entre les collectivités publiques, les citoyens et les entrepreneurs privés tendant à concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers. La concertation, fondée sur la définition des objectifs d'aménagement à travers une démarche globale en amont des décisions, permet d'associer le public (les habitants, les associations) qui est en mesure de réagir dès le stade des études préalables.

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme pose le principe de la concertation en matière de ZAC. L'organisation de la concertation relève de la responsabilité de la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC. La mise en oeuvre de cette concertation doit être conforme aux prescriptions des articles L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme (le moment, les modalités, les participants).

L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme prescrit la présentation du bilan de la concertation à l'issue de la procédure, de la part de la personne publique ayant pris l'initiative de la ZAC. Le bilan de la concertation est fait du rappel des principaux éléments du processus de concertation, assorti d'indications et de commentaires éclairants. Le bilan de la concertation, présenté par l'organe exécutif de la personne publique, à l'exception de l'Etat, est approuvé par délibération.

Une ZAC serait illégale si la personne publique ne délibérait pas au stade des études préalables ni ne tirait le bilan de la concertation. Mais, d'un point de vue juridique, les résultats de la concertation ne lient pas les autorités administratives compétentes.

.2. Dossier de création :

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de création approuvé, sauf lorsqu'il s'agit de l'État, par son organe délibérant.

Le dossier de création d'une ZAC comprend obligatoirement cinq pièces justificatives :

- le rapport de présentation qui se présente comme l'exposé des motifs du projet de

ZAC dont l'objet et le contenu sont prédéterminés par l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme (l'objet et la justification de l'opération, la description de l'état du site et de son environnement, l'indication du programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, l'énonciation des raisons pour lesquelles le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu),

- une étude d'impact consistant en une étude scientifique et technique permettant d'évaluer les conséquences du projet de ZAC sur l'environnement ,
- un plan de situation,
- un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone,
- l'indication du mode de réalisation, du régime fiscal et financiers retenus.

.3. Décision portant création et ses effets :

.3.1. Autorité compétente :

La compétence communale en matière de ZAC n'est plus liée à l'existence d'un document d'urbanisme propre et approuvé. L'article L. 311-1 alinéa 2 du code de l'urbanisme dispose, en effet, que le périmètre et le programme de la ZAC sont approuvés par délibération du conseil municipal. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient, dans certains cas, d'une compétence alternative à celle des communes pour prendre la décision de création d'une ZAC (compétences statutaires ou de plein droit).

Le représentant de l'Etat dans le département conserve ses compétences d'attribution qu'il tient de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme pour la création des ZAC réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que des ZAC situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national. Dans ces deux cas, la création de la ZAC par le préfet est subordonnée à l'avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent. L'avis est réputé émis à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la réception par le maire ou le président de l'EPCI du dossier de création.

.3.1. Contenu de la décision :

La décision par laquelle l'autorité administrative compétente crée la ZAC a un contenu matériel prédéterminé par les dispositions de l'article R. 311-5 du code de l'urbanisme.

L'acte qui crée la zone doit en délimiter le ou les périmètres, indiquer le programme global prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone. La même décision mentionne la nature du mode de réalisation choisi ainsi que le régime applicable au regard de la taxe locale d'équipement.

La décision de création de la ZAC peut avoir pour second objet de tirer le bilan de la concertation.

3.3.3. Conséquences de la décision :

L'acte de création de la ZAC obéit aux règles classiques de publicité. Il est affiché pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes concernées. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus, elle est publiée au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, ou lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un EPCI comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41. En cas de compétence d'attribution du représentant de l'Etat, l'arrêté préfectoral est obligatoirement publié au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département. Chacune de ces formalités de publicité mentionne le ou les lieux où le dossier de création peut être consulté par le public.

L'entrée en vigueur de la décision ouvre à l'autorité compétente la possibilité d'opposer le sursis à statuer à toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations situés à l'intérieur de la zone. Les propriétaires de terrains situés dans le périmètre d'une ZAC se voient reconnaître un droit de délaissement leur permettant, dès la publication de l'acte de création de la ZAC, de mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la ZAC de procéder à l'acquisition de leur terrain.

L'annulation de la décision de création de la ZAC anéantit tous les effets attachés à la création et rend illégales les conventions passées pour l'aménagement de la zone. L'illégalité de l'acte de création est susceptible d'engager la responsabilité pour faute de la collectivité publique.

V - PROCEDURE DE REALISATION D'UNE ZAC :

.1. Réglementation d'urbanisme applicable :

L'aménagement et l'équipement d'une ZAC doivent être réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables et déterminées par la situation de la commune au regard des documents d'urbanisme.

.1.1. Les règles d'urbanisme applicables dans les ZAC situées sur le territoire des communes dotées d'un PLU :

Lorsque la commune d'accueil est couverte par un PLU, la réalisation d'une ZAC est soumise au respect des prescriptions de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme. Les règles d'utilisation et d'occupation du sol applicables dans le périmètre de la ZAC sont celles définies par le PLU. Cet assujettissement de la ZAC au PLU se combine avec la possibilité ouverte par le code de l'urbanisme d'adapter le contenu du PLU à l'accueil de la ZAC. Dans les ZAC le PLU peut définir un régime juridique spécifique.

Lorsque la commune a déjà défini dans son PLU les conditions d'aménagement du secteur pressenti pour accueillir l'opération, il suffira que la ZAC, par son objet, son contenu et sa localisation soit conforme au règlement et compatible avec les orientations

du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) pour que sa création et sa réalisation soient rendues, juridiquement, possibles par le PLU. Lorsque le PLU ne permet pas la réalisation de la ZAC, en raison d'une contradiction entre la création de ladite ZAC et les orientations générales ou particulières du PLU ou des règles et servitudes du même document, les autorités administratives ne pourront approuver le dossier de réalisation qu'après qu'aient été modifiées ou adaptées les règles en question. Lorsque la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC est distincte de la commune dont le PLU doit être adapté, l'avis de cette personne publique doit être sollicité (article L. 123-15 du code de l'urbanisme).

.2. ZAC et communes dépourvues de PLU :

L'article R. 311-6 du code de l'urbanisme pose la règle suivant laquelle l'aménagement et l'équipement de la ZAC sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables. Dans les communes non dotées de PLU, les règles applicables résultent soit d'une carte communale, soit du règlement national d'urbanisme. Aucune disposition spécifique à la ZAC ne saurait résulter de ces règles. La ZAC est soumise alors complètement au droit commun de l'aménagement de l'espace.

.2.1. Dossier de réalisation :

La mise en oeuvre de l'opération d'aménagement sur le terrain suppose la définition préalable des conditions techniques, opérationnelles et financières de la phase d'exécution des travaux. Ces différentes conditions se trouvent obligatoirement contenues dans un dossier de réalisation de la ZAC dont l'élaboration incombe à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone.

1. Contenu du dossier :

- L'article R. 311-7 du code de l'urbanisme énumère les éléments constitutifs du dossier au nombre de quatre :
- le programme des équipements publics à réaliser dans la zone,
- le projet de programme global des constructions à réaliser dans le périmètre,
- l'indication des modalités prévisionnelles de financement de l'opération, assorties d'un échéancier,
- un complément de l'étude d'impact, s'il y a lieu.

2. Approbation du dossier :

Une fois élaboré, le dossier de réalisation est soumis à deux procédures d'approbation. La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone approuve le dossier de réalisation. Le programme des équipements publics fait l'objet d'une procédure d'approbation autonome de la part de l'autorité compétente pour créer la ZAC, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI lorsque le préfet est l'autorité compétente. L'avis est réputé émis trois mois après transmission du dossier.

La décision par laquelle l'autorité compétente approuve le programme des équipements publics est soumise aux mêmes conditions de publicité que celles requises pour les actes créant la ZAC et approuvant le dossier de réalisation de la zone.

.3. Choix du mode de réalisation :

La personne publique qui prend l'initiative de la création d'une ZAC a la possibilité de choisir le mode de réalisation de l'opération. L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou confiés par cette personne publique à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte ou à une personne publique ou privée.

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement simplifie les modes de réalisation contractuels des ZAC. Le nouvel article L. 300-4 du Code de l'urbanisme permet de réaliser les ZAC au moyen des concessions d'aménagement se substituant aux anciennes conventions publiques ou ordinaires d'aménagement.

Le choix du concessionnaire de ZAC s'effectue, obligatoirement, à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence se déroulant dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat (article L. 300-4 alinéa 2 du Code de l'urbanisme). L'article L. 311-5 est modifié dans ce sens.

Le nouvel article L. 300-5-2 du Code de l'urbanisme prévoit un cas d'exception à l'obligation de publicité et de mise en concurrence. Il en est ainsi lorsque la concession d'aménagement est conclue, pour la réalisation d'une ZAC par exemple, entre la collectivité publique et un aménageur sur lequel elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec elle ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui le contrôlent. En droit positif, les dispositions de cet article L. 300-5-2 semblent ne devoir s'appliquer qu'aux seuls établissements publics locaux d'aménagement créés par la loi n° 2003-210 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation de la ville et la rénovation urbaine.

.4. Processus de mise en œuvre des opérations juridiques et matérielles :

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. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie de l'expropriation ou de la préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession (nouvel article L. 300-4 alinéa 3 du Code de l'urbanisme).

C'est par son objet que la ZAC se distingue des simples opérations de construction comportant de faibles travaux d'équipement. La réalisation d'une ZAC correspond à un processus qui voit se succéder les acquisitions foncières, l'équipement des terrains et leur cession.

.4.1. La phase de réalisation comporte une dimension d'intervention foncière qu'effectue

l'aménageur selon certains modes d'acquisition particuliers.

La phase d'acquisition des terrains et des bâtiments nécessaires à l'opération peut être fondée sur une maîtrise foncière totale (l'acquisition de l'ensemble de l'assiette foncière de la ZAC) ou sur une maîtrise foncière partielle (seuls sont alors acquis les bâtiments et les terrains nécessaires à la réalisation du programme d'équipements publics). Les acquisitions foncières propres à la ZAC peuvent être effectuées par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone ou par l'aménageur.

.4.2. La réalisation matérielle

La réalisation matérielle d'une ZAC consiste à effectuer, sur les terrains acquis, un ensemble d'opérations d'équipement dans le périmètre, au sens de l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme. Si la ZAC n'est pas en soi une opération de construction, les opérations d'aménagement et d'équipement à réaliser correspondent à des travaux caractéristiques. L'aménageur procède à la préparation des terrains, à la mise en état des sols (démolition, déblais), à la production d'espaces constructibles et susceptibles d'accueillir les équipements prévus.

La diversité des équipements publics constitutifs d'une ZAC et l'attribution de la charge et de la responsabilité de leur réalisation conduisent à distinguer trois grandes catégories d'équipements : les équipements d'infrastructure (viabilité primaire, équipements de viabilité secondaire et viabilité tertiaire), les équipements de superstructure d'une ZAC (bâtiments scolaires, sportifs, administratifs, hospitaliers) et les équipements ou travaux à réaliser dans l'intérêt direct et principal des constructeurs.

Il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone (article L. 311-4 du code de l'urbanisme).

L'article L. 300-5 II du Code de l'urbanisme permet au concédant d'une ZAC de participer au coût de l'opération sous la forme d'un apport financier ou d'un apport en terrains, sous réserve d'une approbation et d'un contrôle.

Le nouvel article L. 311-5 alinéa 2 organise, afin de favoriser une certaine coordination des chantiers de construction et d'aménagement, la possibilité de conclure une convention de participation entre le concessionnaire d'une ZAC et les propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone. La convention de l'article L. 311-5 alinéa 2 se distingue de celle régie par l'article L. 311-4 du même code.

4.4.3. La finalité de l'opération reste la cession des terrains équipés et aménagés dans le périmètre de la ZAC. Les terrains spécialement acquis, à l'amiable ou au moyen des procédures exorbitantes du droit commun, aménagés et équipés, quel que soit le mode de réalisation retenu, sont destinés à être cédés. Plusieurs possibilités sont ouvertes à l'aménageur au moment de "commercialiser" les terrains équipés : la vente, la location ou la concession d'usage.

Les divisions foncières susceptibles d'être réalisées à l'intérieur d'une ZAC, préalablement à la cession des terrains équipés, sont exclues du champ d'application de l'autorisation de lotir lorsqu'elles sont effectuées par la personne publique ou privée chargée de réaliser

l'aménagement de la zone. Les divisions foncières ultérieures effectuées par les autres propriétaires de terrains situés dans le périmètre de la ZAC seront soumises aux dispositions de l'article R. 315-1 du code de l'urbanisme régissant les lotissements.

Les cessions de terrains intervenant dans le cadre d'une ZAC sont susceptibles d'être exclues, indépendamment de toute division foncière, du champ d'application du droit de préemption urbain, pour une durée de cinq ans, à l'initiative de la commune.

La cession proprement dite de terrains, dans le cadre d'une ZAC, obéit à certaines règles et contraintes conçues pour concilier les intérêts de la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC, ceux de l'aménageur et ceux des acquéreurs. L'encadrement repose sur un critère temporel de la cession, le choix des acquéreurs des terrains équipés et l'élaboration d'un cahier des charges.

. V - ACHEVEMENT :

.5.1. Modification et mutation :

L'évolution des données de base de l'opération d'aménagement peut conduire la personne publique qui en a pris l'initiative à apporter des modifications à l'acte de création, au mode de réalisation ou aux modalités de financement des équipements publics.

La procédure de modification prévue à l'article R. 311-12 du code de l'urbanisme permet d'adapter la ZAC suivant une procédure qui obéit au parallélisme des formes et des procédures. Autrement dit, dans les formes prescrites pour la création de la zone. La décision de modification doit faire l'objet des mêmes mesures de publicité et d'information que l'acte portant création de la ZAC. Elle est susceptible de recours devant le juge administratif.

5.2. Suppression :

La suppression est la procédure de droit commun, depuis la loi SRU, par laquelle est prononcé le terme d'une ZAC. La suppression est une procédure unique qui met fin à l'existence de la zone. Elle est prononcée, sur proposition ou après avis de la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone, par l'autorité compétente pour prendre la décision de création.

La proposition de suppression d'une ZAC doit présenter les motifs d'intérêt général sur lesquels elle est fondée. Un rapport de présentation est obligatoirement joint à la proposition.

La décision de suppression d'une ZAC a pour conséquences d'abroger la décision de création, de rendre caducs les cahiers des charges de cession des terrains et de rétablir la taxe locale d'équipement. Cette décision est soumise aux mêmes mesures de publicité et d'information que les actes portant création et réalisation de la ZAC.

Le lotissement

Partant du constat suivant lequel de nombreux travaux relevant du permis de construire font l'objet d'une autorisation administrative préalable, mais distincte du permis de construire, car leur vocation première n'est pas la construction de bâtiments, le législateur a fait le choix de les rattacher au champ d'application du nouveau "permis d'aménager".

. DEFINITION :

L'article R.421-19 a placé dans le champ d'application du permis d'aménager "les lotissements, qui ont, pour effet, sur une période de moins de dix ans, de créer plus de deux lots à construire :

- lorsqu'ils prévoient la réalisation de voies ou espaces communs,
- ou lorsqu'il sont situés dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité."

On appelle cette autorisation le "permis d'aménager un lotissement".

NB : L'article L.442-1 du code de l'urbanisme définit le lotissement comme l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre onéreux, de partage ou de locations, d'une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments.

Les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable (article L.442-3 du code de l'urbanisme).

I - REGIME JURIDIQUE DU PERMIS D'AMENAGER :

. La création ex nihilo d'un "permis d'aménager" était destinée à entraîner une réduction du nombre d'autorisations d'urbanisme. Une telle réduction s'obtient par la vocation du nouveau permis d'aménager à fusionner quatre autorisations d'urbanisme, traditionnellement autonomes : l'autorisation de lotir ; l'autorisation d'installations et travaux divers ; l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs et l'autorisation d'aménager un terrain de camping.

Au-delà de la fusion, la dimension globalisante du nouvel outil tient au fait que le permis d'aménager pourra autoriser, tout à la fois la division, la démolition et la construction dans certaines circonstances. Un permis d'aménager peut donc tenir lieu de permis de construire ou/et de permis de démolir pour les constructions réalisées par l'aménageur (articles L.441-1 et L.441-2 du Code de l'urbanisme).

Complétant l'ordonnance du 8 décembre 2005 portant réforme des autorisations d'urbanisme le décret du 5 janvier 2007 fixe les conditions de délivrance (2.1.) et de mise

en œuvre (2.2.) de cette même autorisation.

.1. Cadre juridique et procédural de la délivrance du permis d'aménager :

Le permis d'aménager, obéit aux règles, procédures et formalités applicables, par principe, à l'ensemble des autorisations d'urbanisme. Si la procédure de délivrance du permis de construire sert de modèle, les textes applicables aux seuls permis d'aménager prévoient quelques spécificités qui ne remettent pas en cause l'économie générale de la procédure de droit commun qui se décompose toujours en trois phases principales : la demande (1), l'instruction (2) et la décision (3). On se limitera ici à la présentation des aspects de procédures propres au permis d'aménager.

.1.1. Dossier de demande d'un permis d'aménager :

Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat prescrit l'article L.423-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Dans ce sens, le décret du 5 janvier 2007 introduit dans le Code de l'urbanisme huit nouveaux articles (R. 441-1 à R.441-8) fixant le contenu de la demande (a) et du dossier (b) d'un permis d'aménager.

a. Contenu de la demande :

Tout en reprenant les éléments constitutifs, d'une demande de permis de construire, les dispositions relatives à la demande d'un permis d'aménager imposent la production de certaines pièces tenant compte du caractère global de l'autorisation. Le ministre chargé de l'urbanisme fixe les modèles nationaux de la demande (article R.444-1).

- La demande de permis d'aménager précise l'identité du demandeur, la localisation et la superficie des terrains à aménager, la nature des travaux envisagés et l'attestation par laquelle le demandeur indique qu'il remplit les conditions définies à l'article R.423-1 du Code de l'urbanisme pour déposer une demande de permis de construire (qualité : propriétaire, mandataire, bénéficiaire de l'expropriation), en application de l'article R.441-1.
- L'article R.441-2 dresse la liste des pièces justificatives devant être jointes à la demande : un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune et le projet d'aménagement.
- le projet d'aménagement est tenu de comprendre une notice précisant : l'état initial du terrain et de ses abords (constructions, végétation, éléments paysagers existants) ; les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte du paysage (les modifications induites par l'aménagement du terrain, la composition et l'organisation du projet, l'organisation et l'aménagement des accès au projet, le traitement des parties du terrain situées en limite du projet, les équipements à usage collectif). La notice, rendue obligatoire par l'article R.441-3 du Code de l'urbanisme, dévoile la prise en compte de la fusion d'autorisations et de la globalité du permis d'aménager.

- L'article R.441-4 impose au projet d'aménagement joint à la demande de permis d'aménager de comprendre, également : un plan de l'état actuel du terrain à aménager (faisant apparaître les constructions et les plantations existantes, les équipements publics qui desservent le terrain, la partie de l'unité foncière non incluse dans le projet), un plan coté dans les trois dimensions faisant apparaître la composition d'ensemble du projet et les plantations à conserver ou à créer.

b. Composition du dossier et les pièces complémentaires :

Le décret du 5 janvier 2007 prévoit, en fonction de la nature du projet, de sa localisation et de ses incidences, la production d'un ensemble de pièces complémentaires.

- Le dossier joint à la demande de permis d'aménager comprend en outre l'étude d'impact ou la notice d'impact, lorsqu'elle est prévue en application du Code de l'environnement (article R.441-5).
- La production d'un projet architectural est rendue obligatoire lorsque le projet pour la réalisation duquel est sollicité le permis d'aménager ne peut prétendre aux dérogations prévues à l'article R. 431-2 du Code de l'urbanisme. Ce dernier texte comprend trois types de constructions (article R.441-6 alinéa 2).
- Une autorisation de défrichement (article R.441-7) et l'indication des matériaux utilisés (article R.441-8) pourraient compléter la demande.

c. Dépôt des demandes et dossiers :

Les demandes de permis d'aménager sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés, soit par le propriétaire ou son mandataire, soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation (article R.423-1).

La demande et le dossier qui l'accompagne sont établis en quatre exemplaires (article R.423-2). Comme en matière de permis de construire, le maire affecte un numéro d'enregistrement à la demande et en délivre un récépissé qui précise notamment le numéro d'enregistrement et la date à laquelle un permis tacite pourrait être délivré (article R.423-4). Les conditions d'affichage de la demande et de transmission sont identiques à celles prescrites pour les demandes de permis de construire (voir articles R.423-6 à R.423-13 du Code de l'urbanisme).

d. Délai de notification de demande de pièces manquantes ou de majoration de délai :

Le récépissé dont la délivrance par le maire est prévue par l'article R.423-3 du Code de l'urbanisme, à l'occasion du dépôt de la demande, est tenu de préciser la faculté ouverte à l'autorité administrative de procéder à des notifications complémentaires dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier.

L'autorité compétente est rendue recevable, par l'article R.423-5 du Code l'urbanisme, à notifier dans ce délai d'un mois au demandeur le caractère incomplet du dossier initialement déposé, ainsi qu'un délai différent de celui qui lui avait été préalablement

indiqué, lorsque le projet entre dans les cas prévus aux articles R.423-24 à R.423-33 du Code de l'urbanisme.

Ces dernières dispositions visent les délais d'instruction particuliers et les situations susceptibles de modifier le délai de droit commun (secteur sauvegardé, consultation d'une commission départementale ou régionale, parc national, monuments historiques, intervention de l'architecte des Bâtiments de France...).

Le récépissé indique, par ailleurs, que l'auteur de la demande de permis d'aménager sera informé dans le même délai d'un mois si son projet se trouve dans les situations prévues par les articles R.424-2 et R.424-3 du Code de l'urbanisme dans lesquelles le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet ou dans lesquelles un permis tacite ne peut être acquis qu'en cas d'absence d'opposition ou de prescriptions de l'architecte des Bâtiments de France.

L'arrêté ministériel du 11 septembre 2007 complète l'article R.423-3 du Code de l'urbanisme en précisant les conditions de délivrance du récépissé.

2.1.2. Instruction de la demande de permis d'aménager :

Le permis d'aménager bénéficie de la réorganisation des procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme. Parce qu'il cumule plusieurs actions (aménagement, démolition, division, équipements, constructions parfois ...), le permis d'aménager est soumis, pour son instruction, à certaines règles communes à toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme (1) et à d'autres dispositions qui lui sont plus spécifiques (2).

a. Cadre général de la phase d'instruction :

Le décret du 5 janvier 2007 fixe le droit commun de la phase d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, dans le sens de la simplification et de l'efficacité. La demande de permis d'aménager s'inscrit dans ce schéma général.

- L'instruction est faite au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI), lorsque la décision finale est prise au nom de la commune ou de l'EPCI (article R.423-14). L'instruction proprement dite peut être confiée aux services de la commune, à ceux d'une autre collectivité territoriale ou de l'EPCI. Les services de l'Etat peuvent instruire dans les conditions fixées aux articles L.422-8, R.422-5 et R.423-15 du code de l'urbanisme.

Lorsque la décision doit être prise au nom de l'Etat, l'instruction est effectuée par les services de l'Etat (article R.423-16). Il en résulte plusieurs dispositions particulières (articles R.423-72 à R. 423-74 du code).

- L'article R.423-18 détermine les conditions de délai d'instruction en distinguant le délai de droit commun fixé à deux mois et le délai de trois mois pour l'instruction des demandes de permis d'aménager (article R.423-23 c). Ce délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet (article R.423-19).

b. Constat du caractère incomplet du dossier et ses conséquences :

Des considérations tenant au souci de sécurité juridique sont à l'origine du nouveau dispositif réglementaire visant la gestion des dossiers incomplets. Le Code de l'urbanisme fixe avec précision les conditions de notification des pièces manquantes et d'envoi de ces mêmes pièces.

En cas de constatation du caractère incomplet d'un dossier déjà déposé, l'autorité compétente adresse, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, au demandeur une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou un courrier électronique, indiquant de façon exhaustive, les pièces manquantes (article R.423-38).

L'autorité administrative précise que les pièces manquantes doivent être adressées à la mairie dans le délai de trois mois de la réception de la réclamation ; qu'à défaut de production de ces pièces dans ce délai, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet (article R.423-39).

Une nouvelle demande de production de pièces manquantes envoyée dans le même délai d'un mois se substitue à la précédente et dresse la liste exhaustive desdites pièces (article R.423-40). Il en résulte que le dossier est réputé complet si l'autorité ne notifie aucune demande de pièces manquantes dans le délai d'un mois.

L'autorité administrative n'est recevable à réclamer que les pièces prévues aux articles R.441-1 à R.441-8 du Code de l'urbanisme pour une demande de permis d'aménager.

Toute demande régulière de pièces manquantes a pour effet de modifier le point de départ du délai d'instruction de la demande de permis d'aménager. La lettre recommandée avec demande d'avis de réception par laquelle l'autorité compétente réclame les pièces manquantes, au sens de l'article R.423-38 du Code de l'urbanisme, est tenue de préciser que le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes par la mairie (article R.423-39 c).

A contrario, une demande de production de pièces manquantes notifiée après le délai d'un mois n'a pas pour effet de modifier les délais de droit commun ou particuliers régulièrement notifiés au moment du dépôt de la demande de permis d'aménager (article R.423-41 du Code de l'urbanisme).

Indépendamment du caractère incomplet des dossiers de demande, le Code de l'urbanisme prévoit des situations et des circonstances pouvant justifier des majorations ou prolongations du délai d'instruction (articles R.423-42 à R.423-45).

c. Les conditions d'instruction des demandes de permis d'aménager :

L'autorité compétente peut être soumise à l'obligation, dans plusieurs hypothèses prévues par le Code de l'urbanisme, de recueillir auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur (article R.423-50 à 55) : les services publics, les secteurs sauvegardés, les déchets, etc. Les délais et conditions d'émission des avis ou accords sont régis par les dispositions des articles R.423-59 à R.423-71.

Dans certains cas, le projet pour la réalisation duquel est demandé un permis d'aménager

est assujéti à une obligation d'enquête publique (articles R.423-57 et R. 423-58).

2.1.3. Décision en matière de permis d'aménager :

L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis d'aménager et est tenue de motiver sa décision en cas de rejet de la demande (article L.424-3 du Code de l'urbanisme). La décision portant octroi d'un permis d'aménager peut prendre deux formes classiques (1). Son contenu est prédéterminé par le Code de l'urbanisme (2).

a. Permis d'aménager express ou tacite :

L'autorité compétente pour statuer sur une demande de permis d'aménager dispose d'un délai de trois mois (sauf exceptions) pour communiquer sa réponse au demandeur (article R.423-23 du Code de l'urbanisme). Cette réponse a, par principe même, un caractère explicite dans la mesure où la décision est prévue pour être prise et notifiée.

Mais à l'instar du permis de construire, le permis d'aménager pourrait être tacitement obtenu. Selon l'article R.424-1 nouveau du Code de l'urbanisme, à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction, le silence gardé par l'autorité compétente vaut permis d'aménager tacite.

Faisant application des dispositions législatives de l'article L.424-2 du Code de l'urbanisme, l'article R.424-1 est assorti d'un ensemble d'exceptions dont la liste est dressée à l'article R.424-2 (travaux défense, sites classés, réserves naturelles, monuments historiques, enquête publique, classement futur dans un parc national...).

Le silence vaut, exceptionnellement, décision implicite de rejet lorsque la décision est soumise à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France et que celui-ci a notifié, dans le délai mentionné à l'article R.423-67, un avis défavorable ou un avis favorable assorti de prescriptions (article R.424-3 du Code de l'urbanisme).

b. Le contenu de la décision intervenant suite à une demande de permis d'aménager :

Le contenu de la décision est déterminé par son caractère favorable ou défavorable.

- Lorsqu'elle porte octroi du permis d'aménager sollicité, la décision explicite peut différer la réalisation des travaux dans l'attente des formalités prévues par une autre législation. Le permis d'aménager en fait alors expressément mention (article R.424-6).

Elle peut mettre à la charge du bénéficiaire certaines contributions et taxes, mentionnées à l'article L.332-28 du Code de l'urbanisme. Le permis d'aménager est soumis à l'obligation de fixer, alors, le montant de chacune des contributions (article R.424-7) ; la superficie des terrains à céder ou les caractéristiques générales des travaux à exécuter (article R.424-7 alinéas 3 et 4).

Lorsque la décision portant octroi du permis d'aménager autorise un projet soumis à étude d'impact, elle est accompagnée d'un document comportant les informations prévues à l'article L.122-1 du Code de l'environnement (article L.424-4 du Code de l'urbanisme).

- La décision peut être assortie de prescriptions, comporter une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables. Trouverait à s'appliquer alors une obligation de motivation prescrite aux articles L.424-3 alinéa 2 et R.424-5 nouveaux du Code de l'urbanisme.

- En cas de permis d'aménager tacite, l'autorité compétente peut, dans le délai de deux mois et par arrêté, fixer les participations exigibles du bénéficiaire du permis (articles L.424-6 et R.424-8 du code).

NB : Si la décision prononce le rejet de la demande de permis d'aménager ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, l'obligation de motivation trouve à s'appliquer (articles L.424-3 et R.424-5). En cas de sursis à statuer, la décision indique, en outre, la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra, en application de l'article L.111-8, confirmer sa demande. En l'absence d'une telle indication, aucun délai n'est opposable au demandeur (article R.424-9).

L'autorité compétente pour délivrer un permis d'aménager peut opérer le retrait dudit permis, en cas d'illégalité, dans un délai de trois mois suivant l'intervention de la décision d'octroi, qu'elle soit expresse ou tacite (article L.424-5 du Code de l'urbanisme).

2.2. Modalités de mise en œuvre :

Le schéma prévu pour le permis de construire est celui applicable au permis d'aménager. Celui-ci produit ses effets (1) à compter de l'accomplissement des mesures de publicité (2). Les travaux entrepris sont soumis à un contrôle traditionnel (3).

2.2.1. Notification et affichage du permis d'aménager :

La décision explicite accordant ou refusant le permis d'aménager est obligatoirement notifiée au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal (article R.424-10).

En cas de permis d'aménager tacite, l'autorité compétente délivre un certificat attestant sur simple demande du demandeur ou de ses ayants - droit (article R.424-13). Si le principe général veut que l'effectivité de la notification marque le point de départ des effets d'une décision individuelle, le Code de l'urbanisme prévoit que la décision portant octroi d'un permis d'aménager précise les conditions dans lesquelles elle devient exécutoire (article R.424-11).

L'article R.424-15 du code de l'urbanisme reprend l'obligation d'affichage sur le terrain de la décision portant octroi du permis d'aménager ou du certificat attestant de l'obtention d'un permis d'aménager tacite. L'accomplissement de cette mesure de publicité conditionne le point de départ des délais de recours (article R.424-15 alinéa 2). Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme est prévu pour fixer le contenu et les formes de l'affichage.

2.2.1. Effets juridiques du permis d'aménager :

Le permis d'aménager a pour effet immédiat et positif d'autoriser la réalisation de

l'opération ayant justifié sa délivrance.

Le permis d'aménager impose le respect des normes d'urbanisme, d'insertion dans les paysages, d'aménagement, d'équipement et de fonctionnement visées, selon les cas, aux articles R.111-45 ou R.111-46.

L'article R.424-17 du Code de l'urbanisme reconduit la durée de validité traditionnelle, en disposant que le permis d'aménager est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la date de sa notification ou de la date à compter de laquelle la décision tacite est intervenue. Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Tout en reprenant les conditions de prorogation de cette durée de validité (articles R.424-21 à R.424-23), l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007 organisent, de manière originale, des modalités de suspension de cette même durée de validité. En cas de recours devant la juridiction administrative contre le permis d'aménager ou de recours devant la juridiction civile en application de l'article L.480-13, le délai de validité prévu à l'article R.424-17 est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable (article R.424-19).

Au même titre que le permis de construire, le permis d'aménager est susceptible de faire l'objet d'une prorogation de sa validité pour une durée d'une année, en cas de demande présentée deux mois au moins avant l'expiration de la durée initiale, sous réserve que des modifications défavorables ne soient pas intervenues depuis la date d'octroi.

2.2.3. Contrôle non juridictionnel de la conformité des travaux et aménagements :

La mise en œuvre des autorisations d'urbanisme est traditionnellement fondée sur des contrôles exercés par les agents des collectivités publiques, indépendamment de toute saisine des juridictions compétentes. A l'instar du permis de construire, le nouveau permis d'aménager est soumis à un double contrôle.

a. Ouverture du chantier et exercice du droit de visite et de communication :

Lors de l'ouverture du chantier, le bénéficiaire du permis d'aménager est tenu d'adresser au maire de la commune une déclaration d'ouverture du chantier en trois exemplaires (article R.424-16 du code de l'urbanisme). Cette information permet aux autorités administratives compétentes de déclencher le dispositif de contrôle prévu par les textes à ce stade. En application du nouvel article L. 461-1 du code de l'urbanisme, les autorités compétentes en matière de permis d'aménager (le préfet, le maire, le président de l'EPCI), ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés, peuvent visiter les travaux en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques s'y rapportant.

b. Formalités et procédures entourant l'achèvement des travaux :

L'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007 innovent dans ce domaine au regard de l'état antérieur du droit.

- Il appartient désormais au bénéficiaire du permis d'aménager d'adresser à la mairie, à l'achèvement des travaux, une déclaration attestant cet achèvement et la conformité des travaux au permis (article L.462-1 du Code de l'urbanisme). Le décret du 5 janvier 2007 définit les conditions de fond et de forme de dépôt de cette nouvelle déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (articles R. 462-1 à R.462-6). Il est à noter que la possibilité est ouverte au bénéficiaire du permis d'aménager d'adresser la déclaration par courrier électronique dans les conditions fixées par l'article R.462-1.

A compter de la date de réception en mairie de la déclaration d'achèvement, l'autorité compétente dispose d'un délai de trois mois pour contester la conformité des travaux au permis d'aménager (article R.462-6). Cette autorité met alors en demeure le maître de l'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité (article L.462-2). Passé ce délai, l'autorité ne peut plus contester la conformité des travaux.

- Le droit de visite et de communication prévu à l'article L.461-1 du Code de l'urbanisme peut être aussi exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.

- Les articles R.462-7 à R.462-10 du Code de l'urbanisme régissent les cas où le récolement est obligatoire.

Le contentieux du permis d'aménager est identique à celui du permis de construire, sous réserve des spécificités tenant à l'objet (procédures d'urgence, recours pour excès de pouvoir, déferé préfectoral, mise en jeu de la responsabilité, contentieux de la répression).

DEUXIÈME CHAPITRE : LES OUTILS DE FINANCEMENT

1 La ZAC (cf chapitre précédent)

2 Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)

Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) est un dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou un EPCI, s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier de ce secteur. Créé en 1985, son objet est purement financier et il ne constitue pas une procédure d'urbanisme, même s'il peut se combiner avec certaines d'entre elles. La participation qui permet de le financer est alternative à certaines participations et taxes. Elle peut se cumuler avec certaines d'entre elles. Le PAE, financièrement séduisant dans son esprit puisque permettant de couvrir en quasi-totalité le financement d'équipements d'infra et de superstructure, n'est pas dépourvu de risques. Sa participation n'intervient qu'en remboursement d'une avance de trésorerie des collectivités locales et n'est due que d'autant que les constructions qui la génèrent sont menées à terme. Il trouve une de ses limites dans le principe fiscal général du lien direct et proportionné (art. L 311-4 du CU).

I - HISTORIQUE :

1.1. Une volonté d'organiser le financement des équipements publics :

La loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 avait cherché à clarifier le système de financement des équipements publics en interdisant d'exiger des contributions à l'exception de celles que la loi autorise et en prévoyant une action en répétition, sur la base de laquelle s'est développé, depuis, le contentieux des participations.

Il résulta de l'effort de clarification l'alternative entre la possibilité d'une participation des aménageurs dans la zone d'aménagement concerté (ZAC), d'une part, ou l'application de la taxe locale d'équipement (TLE), de l'autre. La ZAC permet le transfert de la charge des équipements publics, des budgets locaux, sur l'aménageur qui récupère celle-ci dans le prix de cession des terrains. La TLE est une taxe forfaitaire et générale dont le montant n'est pas calculé en fonction du coût des équipements publics induits par les constructions et dont la collectivité n'a pas à justifier l'emploi.

La TLE, créée à titre transitoire par la LOF en attendant la mise en place d'une taxe

d'urbanisation, qui était destinée à inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, devint définitive lors de l'abrogation de ce projet. Mais, le faible rendement de la TLE et l'insuffisance chronique des budgets locaux ont conduit à la réintroduction, en 1971, de participations cumulables, en sus de la participation pour dépassement du COS, de la participation pour raccordement à l'égout et de la cession gratuite de terrains, cumulables dès 1967.

1.2. Un souci de moraliser la pratique des participations :

La loi du 18 juillet 1985, qui procédait au transfert des compétences foncières et d'urbanisme opérationnel au profit des communes, a cherché à moraliser la pratique de ces participations.

D'une part, plutôt que d'exclure la pratique des participations, le législateur en a établi une liste légale clairement délimitée.

D'autre part, il a dissocié la légalité d'une participation de celle de l'autorisation d'utiliser le sol qui en constitue le « fait générateur » permettant d'en exiger le versement.

La suppression du « principe d'indivisibilité » qui liait jusque-là la légalité de la taxe et celle de l'autorisation, permet ainsi depuis au bénéficiaire d'une autorisation d'attaquer une participation illégalement réclamée sans crainte de perdre le bénéfice de cette autorisation.

1.3. La participation des programmes d'aménagement d'ensemble :

Enfin, cette même loi de 1985 créa les Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE), fondement d'une participation pouvant couvrir le coût réel des équipements publics de toute nature selon un barème préfixé et forfaitisé. Il s'agissait d'éviter que, par dérogation à la TLE, les communes ne recourent trop systématiquement, dans le même objectif à la ZAC, véritable opération d'aménagement dont l'objet est plus complexe.

En effet cette dernière recouvre des dimensions foncières et se base sur une procédure lourde non dépourvue de risques. En revanche, le PAE a permis d'exiger au sein des ZAC une contribution des propriétaires fonciers n'ayant pas la qualité d'aménageurs lorsque leurs terrains n'étaient pas maîtrisés par l'aménageur.

Simple mécanisme financier, le PAE a été retouché par les lois SAPIN du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » et BOSSON du 9 février 1994 « portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ».

La première a restreint son champ d'application et assujetti les équipements à financer à la notion « d'intérêt principal des usagers des constructions à édifier » et elle a réglé le problème du risque de double imposition des constructeurs dans le cas des parties de ZAC éligibles à un PAE dont les propriétaires ont acquitté la participation. Elle a harmonisé le régime des participations en ZAC et en PAE. Mais, la notion d'intérêt principal provoquait un blocage pour le financement d'équipements communs à plusieurs ZAC ou

PAE.

La seconde loi a assoupli le régime des participations et autorisé la prise en charge d'équipements « à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone ». Il résulte de ce principe et des jurisprudences ultérieures que les équipements doivent avant tout apparaître nécessaires. De plus, la loi prévoit que « lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs », réglant ainsi le problème du financement des équipements communs.

1.4. Un dispositif qui ne permet pas de préfinancement contrairement à d'autres :

En 1992, on comptait 850 PAE et, en 2000, environ 2500 collectivités locales y avaient eu recours. La création de la Participation pour les Voies Nouvelles et Réseaux par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, devenue Participation pour Voies et Réseaux (PVR) avec la loi Urbanisme et habitat du 2/7/2003, crée un dispositif de préfinancement que le PAE n'a jamais été, contrairement à une idée répandue. La PVR peut, en effet, être obtenue des propriétaires fonciers, avec leur consentement, en amont de l'engagement d'opérations d'aménagement, mais pour des catégories d'équipement plus limitées qu'avec un PAE. Par ailleurs, la PVR n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipement d'une ZAC ou d'un PAE.

II – FONCTIONNEMENT ET CONTENU D'UN PAE :

2.1. Les secteurs où peut être institué un PAE :

Un PAE peut être établi dans les communes dotées ou non d'un document d'urbanisme.

Si la commune n'a pas de document d'urbanisme, il ne sera possible d'instituer le PAE que dans la partie actuellement urbanisée de la commune.

En présence de documents d'urbanisme, il apparaît que les secteurs privilégiés d'élection des PAE sont les zones NA des POS ou AU des PLU . Un PAE peut aussi permettre de renforcer les équipements d'une zone U. Le secteur peut même marginalement déborder sur des zones naturelles voisines si des possibilités de construire existent et qui bénéficieront des équipements.

Comme la ZAC, le PAE peut être multisites en portant sur des espaces disjoints, mais le régime financier qui les affecte devra être identique.

2.2. Le programme d'équipements d'un PAE :

Dans les secteurs de la commune où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent, il peut mettre à la charge des constructeurs « tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à

édifier dans le secteur concerné ».

Lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge des constructeurs.

Les équipements financés par un PAE peuvent être de toutes sortes. Il s'agit aussi bien d'infrastructures (Voiries, réseaux, espaces publics...) que d'équipements de superstructure.

Le juge contrôle, notamment, le motif de la décision d'instaurer un PAE. Le PAE doit avoir une consistance suffisante et la jurisprudence montre qu'il ne doit pas se limiter à des travaux de voirie.

2.3. La nature des charges couvertes par la participation en PAE :

Le calcul de la participation peut englober :

- les travaux de réalisation des équipements d'infrastructure ou de superstructure,
- le coût des études,
- les frais financiers liés aux emprunts nécessaires,
- les acquisitions foncières et les frais de géomètre,
- les frais de notaire,
- la TVA,
- etc.

2.4. Le calcul de la participation en PAE :

La participation peut faire l'objet d'une tarification unitaire ; mais, l'intérêt du PAE est qu'il permet une péréquation entre les types de constructions, et non entre les types de constructeurs ce qui serait illégal. Il est, par exemple, possible de se référer aux catégories de constructions retenues pour la TLE (Article 317 sexies II du code général des impôts).

Cette répartition ne peut pas se faire en fonction de la superficie du terrain ni de la SHON potentielle permise par le document d'urbanisme, mais en tenant compte de l'importance des constructions qui seront effectivement réalisées (SHON). Le juge contrôle l'erreur manifeste d'interprétation en la matière.

2.5. La forme de la participation en PAE :

La participation prévue dans le PAE est exigée :

- sous forme de contribution financière,
- ou, en accord avec le demandeur de l'autorisation, sous forme d'exécution de travaux ou d'apports de terrains, y compris dans le cas où le constructeur est une personne publique.

Toutefois, le paiement en nature ne s'impose ni à la collectivité ni au demandeur du permis de construire et suppose un accord conclu avant la délivrance de l'autorisation.

III – PROCEDURE D'ADOPTION ET DE MODIFICATION D'UN PAE :

3.1. Initiative du PAE :

Afin de mettre en tout ou partie les équipements publics à la charge des constructeurs, le PAE peut être créé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent pour la réalisation des équipements.

Ainsi, une communauté urbaine sera compétente de plein droit. Mais par délégation de tout ou partie de la compétence, d'autres EPCI ou un syndicat mixte peuvent instituer un PAE.

3.2. Contenu de la délibération instituant le PAE :

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent détermine :

- le secteur d'aménagement d'ensemble,
- la nature des équipements publics à réaliser (le programme),
- le coût de ces équipements,
- le délai prévu pour la réalisation du programme d'équipements publics.

Il fixe, en outre :

- la part des dépenses de réalisation de ce programme qui est à la charge des constructeurs,
- les critères de répartition de celle-ci entre les différentes catégories de constructions.

Ces dispositions figurent ainsi dans la délibération instituant le PAE, à laquelle est annexée un document graphique délimitant le secteur concerné et/ou une liste des parcelles visées.

La délibération exprime la part mise à la charge des constructeurs et par voie de conséquences celle qui incombe au budget local.

3.3. Mesures de publicité et d'affichage de la délibération :

La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent approuvant le PAE dans un ou plusieurs secteurs qu'elle délimite, accompagnée du document graphique faisant apparaître le ou les périmètres concernés, est affichée en mairie pendant un mois.

Mention en est en outre insérée dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

La délibération prend effet à compter de l'accomplissement de l'ensemble des formalités de publicité. Le périmètre du PAE est reporté à titre informatif sur le document d'urbanisme en vigueur.

Une copie de cette délibération est jointe à toute délivrance de certificat d'urbanisme. Par contre, le titulaire d'un certificat d'urbanisme antérieur à la délibération ne peut se prévaloir de l'absence de mention du PAE pour échapper au paiement de la participation.

3.4. Modification d'un PAE :

Lorsque le programme d'aménagement d'ensemble fait l'objet d'une modification substantielle, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent peut, mais uniquement pour les autorisations à venir, réviser le régime de la participation selon la même procédure et les mêmes formalités que pour la création du PAE.

IV – LES EFFETS FINANCIERS DU PAE :

4.1. Délais :

La mise en recouvrement de la participation sous forme de contribution financière se fait dans les délais fixés par l'autorité qui délivre l'autorisation de construire. Ces délais ne peuvent être décomptés qu'à partir du commencement des travaux qui ont fait l'objet de l'autorisation.

Par ailleurs, la collectivité s'engage à réaliser les équipements dans les délais fixés par la délibération.

4.2. Les risques induits pour la collectivité :

Il convient de distinguer deux problèmes :

a) *D'une part, le PAE n'est pas un moyen de préfinancement.*

La mise en recouvrement de la participation ne peut intervenir qu'après la date du commencement réel des travaux de construction sous peine d'illégalité, même lorsque le redevable a donné son accord pour un versement anticipé.

Cela suppose de bien étudier en amont le rythme potentiel de l'urbanisation et la mutabilité des terrains inclus dans le secteur, d'autant que le délai fixé par la délibération ne peut pas être conditionnel ou lié à l'avancement de l'urbanisation.

Si le marché devient récessif, le niveau de la participation peut s'avérer trop élevé et dissuasif freinant d'autant plus le rythme de commercialisation des terrains et de la construction et donc le versement de la participation.

Il en ressort que les PAE les plus petits avec des délais réduits sont les mieux maîtrisés. L'une des solutions consiste alors dans la division des grandes opérations en programmes successifs. Toutefois, l'édiction d'un PAE sur une seule unité foncière peut être interprété comme un détournement de pouvoir ou de procédure s'il ne s'agit pas d'une unité foncière importante et nécessitant des équipements publics conséquents. Les documents graphiques accompagnant la délibération doivent par ailleurs délimiter avec précision les terrains concernés.

De plus, alors que beaucoup de communes ont vu dans le PAE un moyen de préfinancement des équipements et attendent pour les réaliser que les constructions se fassent, la réalisation préalable de certains équipements a un rôle attractif, et n'est pas indifférente au rythme de l'urbanisation indépendamment du contexte économique.

b) Le second problème réside dans l'action en répétition que peuvent exercer les contribuables.

Si les équipements publics annoncés n'ont pas été réalisés dans le délai fixé par la délibération instituant ou modifiant la participation, la restitution des sommes éventuellement versées ou de celles qui correspondent au coût des prestations fournies peut ainsi être demandée par les bénéficiaires des autorisations de construire. Les sommes à rembourser portent intérêt au taux légal.

Lorsque les bénéficiaires d'autorisations de construire sont des lotisseurs ou des associations foncières urbaines de remembrement autorisées ou constituées d'office, les sommes peuvent être réclamées par les constructeurs qui en auront définitivement supporté la charge (art. L.332-1).

Toutefois, le risque financier est amorti dans les communes où la taxe locale d'équipement est instituée et s'applique sur le reste du territoire ; la taxe est alors rétablie de plein droit dans le secteur concerné et la restitution de ces sommes se réduit à la part excédant le montant de la TLE qui aurait été exigible en l'absence de PAE.

Ces deux risques mettent l'accent sur l'impératif, au stade des études préalables, d'une bonne appréciation des délais nécessaires et d'une évaluation réaliste du coût des équipements à réaliser.

4.3. Principe de non-cumul des participations :

Les constructions édifiées dans ces secteurs sont exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement dans les communes où elle est instituée.

La PVR n'est pas due pour les voies et réseaux compris dans le programme d'équipements publics d'un programme d'aménagement d'ensemble.

Les constructions édifiées dans une zone d'aménagement concerté sont exonérées de la participation des PAE lorsque leur terrain d'assiette a fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone ou d'une convention par laquelle le propriétaire du terrain s'engage à participer à la réalisation de ladite zone.

Des taxes et participations additionnelles à la PAE peuvent également être perçues (voir complément).

V – PAE ET PROCEDURES D'URBANISME :

5.1. Obligations liées au PAE pour les AFU ou autorisations d'occupation du sol :

Le permis doit faire mention du montant de participation exigé.

Lorsqu'ils imposent le versement de la participation prévue dans les PAE et que le bénéficiaire s'en acquitte en tout ou en partie sous forme d'exécution de travaux ou d'apport de terrain, le permis de construire ou la déclaration de travaux mentionne :

- les caractéristiques de travaux et leur valeur déterminées d'un commun accord, respectivement, par l'association et le préfet, ou par le pétitionnaire et l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation,
- la superficie des terrains à apporter ainsi que leur valeur, déterminée par le directeur des services fiscaux.[

Ces formalités concernent aussi l'arrêté ou l'autorisation dans le cadre des associations foncières urbaines, des lotissements, des autorisations d'aménager un terrain destiné à l'accueil d'habitations légères de loisir, lorsque la participation forfaitaire inclut le versement de la participation prévue dans les PAE et que le bénéficiaire s'en acquitte, en tout ou en partie, sous forme d'exécution de travaux ou d'apport de terrain.

5.2. PAE et sursis à statuer :

L'adoption d'un PAE n'autorise pas l'utilisation du sursis à statuer à l'encontre des demandes d'autorisation d'utilisation des sols susceptibles de compromettre sa réalisation.

5.3. PAE et concertation :

Le PAE n'appelle pas par lui-même une concertation au sens de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme ni une enquête publique. Toutefois, certains équipements du programme peuvent être soumis à l'obligation d'information et de concertation dans les conditions des articles L.300-2 et R.300-1.

5.4. PAE et règles d'urbanisme en vigueur :

L'adoption d'un PAE n'a aucun effet sur les règles d'urbanisme existantes. Le PAE ne constituant pas un document d'urbanisme au sens de l'article L.600-3 du CU, il ne rentre pas dans le champ d'application de cet article qui impose la notification de tout recours à l'auteur de la décision.

Le PAE ne constitue pas non plus une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du CU, et n'est pas assujéti à l'obligation de concertation prévue à l'article L.300-2 du CU, mais certains équipements qui le composent peuvent relever de cette obligation.

5.5. PAE et ZAC :

Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de programmes d'aménagement d'ensemble, la répartition du coût de ces équipements entre différentes opérations peut être prévue dès la première opération, à l'initiative de l'autorité publique qui l'approuve.

- Une ZAC peut-être créée dans un PAE plus étendu; dans ce cas, l'aménageur prend à sa charge la part du programme d'équipements qui profite à la ZAC et les constructeurs des terrains acquis auprès de l'aménageur seront exonérés de la participation liée au PAE.
- Un PAE peut aussi être créé dans une ZAC pour faire participer au coût des équipements de la ZAC les propriétaires dont les terrains ne sont pas maîtrisés par l'aménageur.

3 La PVR :

La Participation pour Voirie et Réseaux (PVR) permet, dans la transparence, à tout conseil municipal de percevoir des propriétaires de terrains nouvellement desservis par un aménagement, une contribution correspondant à tout ou partie du financement des travaux de voirie et /ou réseaux nécessaires concernant des voies nouvelles ou existantes. Sous réserve du respect du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant les charges publiques, les propriétaires des terrains situés de part et d'autre d'une voie y sont assujéttis et peuvent, volontairement, s'en acquitter par anticipation dans le cadre d'une convention qui leur garantit la constructibilité de leur terrain. Les dispositions concernant la PVR figurent aux articles L.332-11-1 à L.332-15 du Code de l'urbanisme.

I - HISTORIQUE :

.1.1. Qui doit financer les équipements permettant l'urbanisation ou induits par celle-ci ?

En France, la réponse dominante à cette question renvoie historiquement à un principe de prise en charge du coût des équipements publics par les budgets publics.

L'essentiel du financement est assuré par les contributions fiscales annuelles. Elles émanent des contribuables locaux qui alimentent le budget municipal ou intercommunal, mais aussi des régions et Départements dont les aides bénéficient aux communes ou à leurs EPCI. Elles proviennent aussi des contribuables nationaux, via les subventions et les dotations de l'État qui occupent un rôle croissant depuis les années 80 dans les budgets locaux.

Certes, la Zone d'Aménagement Concertée permet de capitaliser une fraction du coût des équipements publics dans la charge foncière. Mais, lorsque l'équipement est réalisé sans maîtrise foncière, on est renvoyé à un système de taxe et participations qui s'est construit de manière pragmatique et contradictoire entre la condamnation de l'enrichissement sans causes et le principe « à équipement public, argent public ». Exceptions à ce principe, les contributions d'urbanisme, quoique diversifiées, occupent ainsi une position marginale dans ces dispositifs de financement public avec pour fait générateur le permis de construire.

Les débats historiques ont mis en évidence quatre types de contributeurs possibles :

- les contribuables, en tant qu'usagers potentiels,
- les constructeurs, parce que leurs réalisations induisent les besoins d'équipements,
- les consommateurs, sous la forme d'une inclusion du coût des extensions de réseaux dans les tarifs de services publics,
- les propriétaires fonciers dont les terrains sont, généralement, valorisés par les équipements publics.

Cette dernière possibilité, utilisée sous différentes formes, avant la révolution française et sous l'empire, n'est pratiquée qu'en Alsace et Moselle avec la Taxe de Riveraineté issue du droit Allemand qui s'appliqua à ces territoires.

Les diverses tentatives législatives, telles que celle de la Taxe d'Urbanisation proposée lors du vote de la Loi d'Orientation foncière de 1967, ont été rejetées au nom des principes de base du Code Civil.

ette loi, qui instaura sur les constructions le prélèvement forfaitaire de la taxe locale d'équipement (TLE), avait même interdit d'exiger des contributions à l'exception de celles que la loi autorise, tout en permettant la négociation d'une participation globale dans le cadre des Zones d'Aménagement Concertées.

Face au faible rendement de la TLE, la loi du 16 juillet 1971 « portant diverses dispositions en matière d'urbanisme » réintroduisit, avec la participation pour le financement des équipements des services publics industriels ou commerciaux, le principe de participations cumulables, en sus de la participation pour dépassement du COS, de la participation pour raccordement à l'égout et de la cession gratuite de terrains, cumulables dès 1967.

La possibilité d'assujettir les aménageurs et les constructeurs à des participations fut clarifiée lors de la décentralisation par la loi du 18 juillet 1985 qui supprima le principe d'indivisibilité qui liait jusque là la légalité d'une taxe et celle de l'autorisation d'utiliser le sol qui en constitue le fait générateur. Cette loi introduisit également la participation des Programmes d'Aménagement d'Ensemble qui permet l'imputation sur les aménageurs ou les constructeurs de tout ou partie du coût d'un programme d'équipements d'infrastructures et de superstructures décidé par le conseil municipal.

La loi SAPIN du 29 janvier 1994 est venue moraliser la pratique des participations tandis que la loi BOSSON « portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction » du 9 février 1994 a fondé le recours aux participations sur le principe d'équipements « à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone ».

1.2. De la PVNR à la PVR :

La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 introduisit la Participation pour les Voies Nouvelles et Réseaux (PVNR) avec un double souci. D'une part, elle poursuivait un objectif général de densification de l'urbanisation et de lutte contre le « mitage » de l'espace. Dans cet esprit, elle a remis en cause le Versement pour Dépassement du Plafond Légal de Densité (VDPLD), instauré en 1975, mais qui constituait une ressource appréciable pour certaines grandes villes. Ainsi, l'instauration de la PVNR par une commune y entraîne la suppression du VDPLD tandis que celui-ci ne peut plus être instauré dans les communes qui ne l'appliquaient pas.

D'autre part, la loi SRU entendait imputer sur les constructeurs, non seulement le coût des extensions des réseaux d'assainissement d'électricité et d'eau rendus nécessaires, mais aussi le coût des réseaux d'eaux pluviales, d'éclairage et des voies publiques nouvelles desservant les constructions.

Face à l'évolution jurisprudentielle des PAE, elle a cherché à apporter un instrument adapté aux besoins d'aménagement des petites communes tout en répondant aux problèmes d'équité posés par la participation au financement des services publics industriels et commerciaux qu'elle a abrogé.

Dans ses mécanismes, la PVNR emprunte à la fois à la participation des riverains d'Alsace Moselle, et à la participation des PAE. En effet, comme la première, elle permet de faire payer les propriétaires par anticipation, sous réserve, toutefois, de leur accord. Comme la seconde, mais pour des opérations courantes ou isolées, elle ouvre la possibilité d'imputer tout ou partie du coût d'un programme établi, en se limitant toutefois à des équipements d'infrastructures. Enfin, elle constitue un mécanisme de préfinancement des équipements.

Mais la PVNR souffrait d'un dispositif confus et d'une mise en œuvre complexe. Tandis qu'elle avait pour objet de permettre le financement des travaux de voirie, la rédaction

du texte ne permettait plus, contrairement au passé, le financement de travaux ne portant que sur les réseaux. De plus, elle soulevait des problèmes d'affectation de son produit entre la commune et les gestionnaires de réseaux.

Elle fut donc réformée avant d'avoir connu une véritable mise en oeuvre. Au 31 décembre 2002, ce sont 4 998 communes, généralement petites, qui avaient instauré le principe de la participation pour voie nouvelle et réseaux (PVNR) sur leur territoire. Par délibération, 352 communes avaient décidé de financer 588 projets spécifiques d'aménagement de voies et réseaux ; or 355 concernaient des aménagements de voies existantes.

La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a donc modifié le régime de la PVNR en la rebaptisant « Participation pour voirie et réseaux » (PVR) dans un triple souci d'efficacité, de transparence et de réduction du risque contentieux.

Elle permet aux communes de définir les modalités et la répartition du financement des équipements publics d'infrastructure indispensables à l'implantation de constructions nouvelles. Elle lève les interprétations restrictives de la PVNR et permet clairement d'exiger aussi ce prélèvement pour financer des réseaux le long d'une voie existante sur laquelle aucun aménagement n'est réalisé, sous réserve du respect du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Les amendements proposant que la PVR puisse être instaurée par les établissements publics de coopération intercommunale ayant été rejetés, seuls les conseils municipaux peuvent par son intermédiaire définir les modalités et la répartition du financement des équipements publics d'infrastructure indispensables à l'implantation de constructions nouvelles.

Toutefois, les communes peuvent transférer cette compétence et, dans un souci de simplicité, ce transfert est automatique lorsqu'un EPCI est compétent pour tous les équipements susceptibles d'être financés, ce qui est exceptionnel.

La loi Urbanisme et habitat a, par ailleurs, précisé les conditions dans lesquelles une commune peut mettre à la charge du particulier un raccordement à usage individuel, dans la limite de 100 mètres.

II - INSTITUTION DE LA PVR :

La PVR nécessite deux types de délibérations :

- une délibération générale ou de principe :

Dans toutes les communes, dotées ou non d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale, le conseil municipal peut instaurer la PVR sur le territoire de la commune par simple délibération.

L'assemblée délibérante d'un EPCI sera compétente exclusivement si les communes lui ont transféré cette compétence ou, automatiquement, si l'EPCI est compétent pour tous les équipements susceptibles d'être financés.

- des délibérations propres à chaque voie qui précisent par la suite les travaux prévus, déterminent le montant des travaux à prendre en compte, les modalités de sa répartition et le montant de la participation par mètre carré de terrain mise à la charge des propriétaires.

La délibération de portée générale (ou de principe) a deux effets essentiels :

- d'une part, elle exclut définitivement l'application du Versement pour Dépassement du Plafond Légal de Densité, s'il est en vigueur dans la commune,
- d'autre part, le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, oblige dès lors la commune à appliquer la PVR chaque fois qu'elle décide de réaliser sur une voie, des travaux qui relèvent de cette participation pour permettre l'implantation de nouvelles constructions. Toutefois, les travaux de réseaux et de voirie qui ne répondent pas à cet objet, tels que l'aménagement d'une route de campagne ou l'aménagement d'une voie déjà totalement urbanisée, peuvent échapper à cette obligation. La commune n'a pas obligation de réaliser en une seule fois les travaux prévus et peut procéder par tronçons de voie successifs.

III - DETERMINATION DU MONTANT DE LA PVR :

.3.1. Charges imputables :

La PVR peut comprendre :

- les études nécessaires aux travaux,
- les travaux de réalisation ou d'aménagement de voirie,
- les travaux de réseaux, qu'il y ait ou non aménagement de la voirie.

Les charges de réalisation ou aménagement de voirie, intègrent l'acquisitions des terrains, les travaux de chaussée, trottoirs, pistes cyclables et stationnement sur voirie, espaces plantés, éclairage public, les dispositifs d'écoulement des eaux pluviales, et les réseaux souterrains de communication, sauf s'ils sont seuls concernés.

Pour ces derniers, ceci comprend les travaux de génie civil, les gaines, fourreaux, les chambres de tirage mais pas les câbles eux-mêmes.

En matière d'électricité, le coût imputé ne doit pas comprendre les aménagements pris en charge par EDF ou le syndicat intercommunal compétent qui sont répercutés via la tarification sur l'utilisateur, les subventions (fonds d'amortissement des charges d'électrification et fonds national pour le développement des adductions d'eau,...) ?.

En ce qui concerne les sommes perçues au titre du fonds de compensation de la TVA, elles n'ont pas le caractère de subventions affectées à la réalisation de l'équipement.

Les charges en matière de réseaux concernent l'eau potable, l'électricité et l'assainissement collectif. Par contre, les réseaux de gaz, de chauffage urbain ou de fibre optique ne peuvent être financés par la PVR. En effet, de même que les moyens de lutte contre l'incendie et les équipements de superstructure, ces derniers ne conditionnent pas l'implantation de constructions nouvelles.

3.2. Mode de calcul :

La participation exigible est plafonnée par le coût des équipements publics à réaliser divisé par la surface totale des terrains « bénéficiant de la desserte ».

Préalablement au calcul, sont déduits du coût global des aménagements, ceux qui font l'objet de subventions ou ceux pris en charge par les concessionnaires de services publics ou EPCI compétents et répercutés sur les usagers par tarification.

À condition de ne pas dépasser ce montant, la délibération propre à chaque voie peut opter pour l'un des modes de calcul suivant :

- soit, elle fixe un montant au mètre carré fonction du coût prévisionnel, tel que les propriétaires en situations comparables soient traités de manière identique, ($PVR/m^2 = \text{Part du coût mis à la charge du propriétaire} / \text{Périmètre de péréquation}$),
- soit, elle adopte, plus simplement, un montant forfaitaire par mètre carré, par type d'équipement, (par exemple : X €/m² pour la desserte par une voie et les réseaux, ou Y €/m² pour le réseau d'électricité, Z €/m² pour le réseau d'eau ...).

Ces montants doivent être suffisamment bas pour ne pas risquer de dépasser le coût total. Ce choix laisse une part de la charge au budget communal.

Une fois arrêté, le montant de la participation n'est plus révisable. L'aspect positif de ce principe est d'obliger les communes à avoir une réflexion globale et anticipée sur leurs aménagements.

La délibération propre à chaque voie précise les travaux prévus, le montant de la participation par mètre carré de terrain à la charge des propriétaires et justifie les distances des bandes d'exigibilité de la PVR. Elle doit être précédée de l'accord des différents maîtres d'ouvrage des équipements prévus.

3.3. Fait générateur :

Deux faits générateurs du paiement de la PVR sont possibles :

- Normalement, le fait générateur du paiement est la délivrance de l'autorisation d'aménager le terrain, de lotir, de construire, ou de remembrer dans le cadre d'une AFU autorisée ou constituée d'office. Le montant et la ou les dates de versement de la participation doivent être prévus explicitement dans l'autorisation d'urbanisme.

Le versement est dû par le propriétaire du terrain, même lorsqu'il n'est pas le demandeur de l'autorisation. Dans ce cas, il est souhaitable d'adresser au propriétaire, dont le nom et l'adresse figure dans la demande, une copie de l'autorisation.

- Le propriétaire peut accepter de pré financer la réalisation ou l'aménagement de la voie dans le cadre d'une convention approuvée par le conseil municipal ou le Maire, par délégation. Au-delà d'une constructibilité plus rapide du terrain, la contrepartie réside pour le propriétaire dans la garantie du maintien des règles d'urbanisme en vigueur pendant 5 ans.

La convention, précise les règles d'urbanisme applicables, les servitudes d'utilité publique, l'état des équipements publics et ceux qui sont prévus, les autres contributions applicables au terrain, les délais de réalisation des travaux de voirie et réseaux ainsi que les modalités de versement de la PVR.

La participation ne peut être exigée si l'autorisation d'urbanisme est antérieure à la délibération générale et à la délibération propre à la voie.

IV- REPARTITION DE LA PVR ENTRE LES TERRAINS :

.4.1. Terrains assujettis :

Partant du principe que ce sont les propriétaires situés de part et d'autre de la voie qui bénéficient de son aménagement, leur participation est calculée au prorata de la surface de leur terrain dans la limite d'une bande d'exigibilité (profondeur) de 80 mètres. La délibération spécifique à chaque voie peut moduler cette profondeur entre 60 et 100 mètres pour des motifs physiques ou d'urbanisme et non pas cadastraux ce qui porterait atteinte au principe d'égalité.

Lorsqu'un terrain est concerné par plusieurs périmètres de PVR, la participation appliquée est celle de la voie à laquelle est raccordée l'opération.

La PVR ne peut être perçue sur les terrains déjà construits ou de propriétaires qui choisissent de ne pas construire. Si le terrain est susceptible de recevoir d'autres constructions après les travaux la PVR est due :

- en cas d'autorisation, sur la partie de l'unité foncière considérée comme non bâtie ou sur le terrain résultant de la division du terrain initial,
- en cas de démolition suivie d'une nouvelle construction ou de changement de destination, d'une construction existante, sur la partie qui n'aurait pu en bénéficier sans les travaux.

4.2. Exonération et exclusion :

Les sommes correspondant aux terrains déjà construits ou non constructibles du fait de décisions communales sont à la charge du budget municipal. En effet, en matière d'exclusion de certains terrains de l'assiette d'application de la PVR, on doit distinguer

deux types de situations qui n'ont pas les mêmes conséquences financières.

D'une part, la commune peut exonérer les constructions de logement sociaux soit sur l'ensemble du territoire, soit voie par voie. Cela revient à mettre à la charge du budget municipal la part de PVR qui aurait dû être acquittée par les organismes concernés.

D'autre part, la commune peut exclure certains terrains avec pour conséquence de répartir le coût des équipements entre les autres terrains. On passe ainsi du périmètre d'exigibilité au périmètre de péréquation de la PVR.

Il s'agit des terrains :

- durablement et définitivement inconstructibles pour des raisons physiques ou parce qu'assujettis à des servitudes administratives qui ne relèvent pas de la commune ou de son EPCI. Ne pas les exclure revient à faire supporter la charge correspondante au budget communal.

Par contre, les terrains dont l'inconstructibilité résulte de la volonté de la commune dans le cadre du PLU ou de la carte communale ne peuvent pas être exclus, leur quote-part est donc supportée par le budget communal. Si ces terrains deviennent constructibles par la suite, il pourra y avoir une récupération éventuelle au fur et à mesure de la délivrance des autorisations.

- situés à l'intersection d'une voie existante et qui supportent des constructions déjà raccordées à cette voie, ce qui conduit à exclure la partie soumise à la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB).

- desservis qui supportent une construction déjà raccordée ou ceux pour lesquels le réseau existant permet la délivrance des permis de construire lorsque la PVR ne porte que sur les réseaux d'eau potable et/ou d'électricité.

V- REGLES DE CUMUL FISCAL :

La PVR ne s'applique pas aux voiries et réseaux relevant du programme d'équipements publics d'une ZAC ou d'un PAE comportant des travaux de voirie et réseaux.

Elle ne peut être cumulée avec des participations telles que la Participation de Raccordement à l'Égout ou cessions gratuites de terrains lorsqu'elle porte sur des équipements que ces contributions financent. La participation des riverains en vigueur en Alsace et Moselle ne peut plus être appliquée dès lors que la PVR est instituée.

La participation pour non réalisation d'aires de stationnement est toujours cumulable avec la PVR ; puisque cette participation n'est que la contrepartie de l'absence de réalisation d'équipement propre de stationnement.

Les taxes d'urbanisme sont cumulables avec la PVR :

Il s'agit de la taxe locale d'équipement (TLE), de la taxe complémentaire à la TLE en Région Ile-de-France, de la taxe départementale pour des espaces naturels sensibles, de

la taxe départementale pour le financement des CAUE, de la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie, de la redevance pour construction de locaux de bureaux ou de locaux de recherche en Région Ile-de-France et de la redevance d'archéologie préventive.

VI- BENEFICIAIRES DU VERSEMENT DE LA PVR :

.C'est la commune qui décide de percevoir la PVR qui en reçoit le versement. La PVR est recouvrée comme en matière de produits locaux.

S'il existe un syndicat intercommunal d'eau, d'assainissement ou d'électricité, la commune négocie avec lui le reversement des sommes dues au titre des travaux qu'il a effectués.

Toutefois, lorsque les travaux sur une voie existante concernent exclusivement un ou plusieurs réseaux, la commune peut convenir avec les syndicats que les sommes leur seront versées directement.

TROISIÈME CHAPITRE : LES OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE

1 La ZAC (cf premier chapitre)

2 La ZAD

Les zones d'aménagement différé (ZAD), dont la création relève de la compétence de l'Etat, permet d'instaurer un droit de préemption dont le titulaire ou le délégataire peut user afin de se porter acquéreur prioritaire de biens en voie d'aliénation, volontaire ou non, en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ce droit constitue pour ses bénéficiaires, titulaires ou délégataires, avec le droit de préemption urbain (DPU) et les zones de préemption des périmètres sensibles, un mode d'acquisition foncière à des fins d'intérêt général plus souple que l'expropriation. Elles permettent en outre de connaître les évolutions du marché et d'exercer sur lui une pression anti-spéculative.

I - OBJECTIFS D'UNE ZAD :

L'exercice du droit de préemption dans les ZAD a pour objet de permettre la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement tendant à :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat,
- organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- réaliser des équipements collectifs,
- lutter contre l'insalubrité,
- permettre le renouvellement urbain,
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti.

Cette liste a un caractère limitatif.

Il a également pour objet la constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces mêmes actions ou opérations. L'interprétation du champ très large du droit de préemption a donné lieu à une abondante jurisprudence.

II - CHAMP D'APPLICATION :

2.1. Périmètres et durée :

Les ZAD peuvent être créées, dans une zone urbaine ou naturelle, sur tout ou partie du territoire de toutes les communes, qu'elles soient couvertes ou non par un plan d'occupation des sols (POS) rendu public, un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) rendu public ou approuvé, et quel que soit le zonage issu de ces documents s'ils existent.

Les ZAD doivent être compatibles avec le contenu des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

L'existence d'une ZAD exclut toute possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain sur le territoire concerné.

Le droit de préemption peut être exercé dans une ZAD durant 14 ans à compter de la publication de l'acte créant celle-ci, ou instituant la pré-ZAD. Ce délai ne peut être prorogé. La ZAD peut être supprimée à tout moment.

2.2. Création :

La création des ZAD relève de la compétence de l'État sur proposition ou après consultation des communes concernées ou de leur groupement. La consultation porte sur le principe de la création de la zone, sur sa délimitation ainsi que sur la désignation du titulaire du droit de préemption.

Elles sont créées par arrêté motivé du préfet de département ou, le cas échéant par arrêté conjoint des préfets des départements intéressés, en cas de proposition ou d'avis favorable des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent.

En cas d'avis défavorable d'une des communes concernées ou de l'EPCI compétent, ou à défaut d'avis de l'un ou l'autre dans un délai de deux mois suivant communication du projet, les ZAD sont créées par décret en Conseil d'Etat.

L'acte de création de la ZAD en fixe le périmètre.

L'initiative de la création d'une ZAD peut également émaner d'une commune ou d'un EPCI. La demande de création est alors transmise en préfecture.

La décision de création de la ZAD fait l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la (ou des) préfecture ou au Journal Officiel s'il s'agit d'un décret. Elle fait l'objet d'une insertion dans deux journaux publiés dans le (ou les) département concerné et d'un dépôt en mairie.

La ZAD ne produit ses effets, pour une durée de 14 ans maximum, qu'une fois l'ensemble des mesures de publicité accomplies. La décision fait en outre l'objet d'une information au Conseil supérieur du notariat, à la chambre départementale des notaires, aux

barreaux près les tribunaux de grande instance et au greffe de ceux-ci.

2.3. Bénéficiaires :

Ce sont les titulaires ou les délégataires de ce droit.

L'acte créant la ZAD désigne le titulaire du droit de préemption qui peut être, soit :

- une collectivité publique (Etat, Région, département, Commune),
- un établissement public y ayant vocation (EPCI, établissement public d'aménagement), soit une société d'économie mixte (SEM) à capital public majoritaire et bénéficiant d'une concession d'aménagement,
- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Le titulaire du droit de préemption en ZAD peut être changé par acte pris dans les mêmes conditions que celles de la création.

Le titulaire du droit de préemption dans une ZAD peut déléguer ce droit sur tout ou partie du territoire concerné, ou au coup par coup, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou à une SEM à capital public majoritaire et bénéficiant d'une concession d'aménagement.

Une commune peut déléguer à un EPCI dont elle est membre et avec l'accord de celui-ci, tout ou partie des compétences relatives à la procédure de création de la ZAD ou à l'exercice du droit de préemption.

III - MUTATIONS ET BIENS SOUMIS :

.3.1. Liste des biens :

Le droit de préemption en ZAD s'applique aux aliénations à caractère onéreux, volontaires ou non, à l'exception de ceux compris dans un plan de cession arrêté lors d'une procédure de mise en redressement judiciaire et dans une unité de production cédée dans le cadre d'une liquidation judiciaire. Sont soumis au droit de préemption dans les ZAD :

- tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti,
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, hormis les cessions entre indivisaires,
- les tantièmes de terrain contre remise de locaux à construire.

La liste des biens exclus du droit de préemption en ZAD est importante. Elle comporte notamment :

- les immeubles construits ou acquis par les organismes HLM,
- les immeubles faisant l'objet d'une mise en demeure d'acquérir,
- les immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire, pour les immeubles neufs,
- les parts des sociétés civiles d'attribution faisant l'objet d'une cession moins de 10 ans après leur achèvement,
- les immeubles cédés au locataire en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de crédit bail immobilier,
- les immeubles destinés à être affectés à une opération de construction ou d'acquisition de logements sociaux dans le cadre d'une convention passée entre le préfet et un organisme HLM pour pallier les carences d'une commune en matière de réalisation de logements locatifs sociaux.

3.2. Cas des biens partiellement inclus dans le périmètre d'une ZAD :

Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le droit de préemption peut s'appliquer à la fraction d'une unité foncière incluse dans le périmètre de la ZAD. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.

En cas d'acquisition partielle, et à défaut d'accord amiable sur la fixation du prix, la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie par la fraction non préemptée de l'unité foncière.

IV - PROCEDURE DE PREEMPTION :

4.1. Étapes de la procédure :

Cette procédure comporte quatre étapes : la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), la décision du bénéficiaire du droit de préemption (titulaire ou délégataire), la fixation du prix et son paiement.

- La déclaration d'intention d'aliéner :

Tout propriétaire désirant vendre un bien soumis au droit de préemption dans une ZAD doit adresser à la mairie où se trouve situé le bien, par courrier recommandé avec accusé de réception, une DIA en 4 exemplaires précisant les conditions générales de l'aliénation, dont le prix, l'identité du propriétaire et une description précise du bien. Le maire transmet la DIA au directeur des services fiscaux et, le cas échéant, au délégataire du droit. Le service des domaines, obligatoirement consulté par le titulaire du droit de préemption, doit donner son avis dans un délai d'un mois. Passé ce délai, il peut être procédé librement à l'acquisition.

La DIA peut être retirée tant que le bénéficiaire du droit de préemption n'a pas répondu.

- La décision du bénéficiaire du droit de préemption (titulaire ou délégataire) :

Le bénéficiaire dispose d'un délai de 2 mois pour se prononcer, à compter de la réception de la DIA en mairie. En cas de refus, ou à défaut de réponse dans ce délai, le propriétaire peut réaliser la vente au prix indiqué dans sa déclaration.

- La fixation du prix :

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge de l'expropriation. Le titulaire du droit de préemption doit consigner une somme égale à 15% de l'évaluation faite par le directeur des services fiscaux dans un délai de 3 mois à compter de la saisine de cette juridiction. Au-delà de ce délai, il est réputé avoir renoncé à l'exercice du droit de préemption.

Les parties disposent d'un délai de 2 mois pour accepter le prix fixé. Le silence des parties vaut acceptation. Si le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercer, le propriétaire peut aliéner librement son bien au prix fixé, éventuellement réévalué, pendant un délai de 5 ans.

- Le paiement :

En cas d'acquisition, le prix doit être réglé au plus tard 6 mois après la décision du titulaire d'acquiescer le bien au prix demandé ou 6 mois après la décision définitive de la juridiction. Passé ce délai, le bien est, sur leur demande, rétrocédé à l'ancien propriétaire ou à ses ayants cause universels qui en reprennent la libre disposition.

4.2. Motivation de la décision de préemption :

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une ZAD, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

En outre, lorsque les communes ont délibéré sur les actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou sur la délimitation d'un périmètre d'intervention en vue de l'aménager ou d'améliorer sa qualité urbaine, la décision de préempter peut se référer aux dispositions de cette délibération.

4.3. Droit de délaissement :

Le droit de délaissement est ouvert à toute personne propriétaire, au moment de sa création, de biens situés dans le périmètre de la ZAD. Il peut être exercé dès publication de l'acte instituant la ZAD.

Le propriétaire peut proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de ce bien en indiquant le prix qu'il demande.

Cette proposition est adressée au maire qui la transmet au chef des services fiscaux pour évaluation et, le cas échéant, au délégataire.

Le titulaire doit se prononcer dans les deux mois.

S'il accepte au prix proposé la vente est parfaite. S'il propose un autre prix, soit le propriétaire accepte ce prix dans les deux mois, soit il maintient son prix et le titulaire dispose de quinze jours pour saisir le juge qui fixe le prix, comme en matière de préemption.

En cas de renoncement du titulaire, le propriétaire peut mettre son bien en vente librement.

4.4. Rétrocession des biens préemptés :

Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit en informer l'ancien propriétaire et lui proposer en priorité l'acquisition de ce bien.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge des expropriations.

L'ancien propriétaire ou ses ayants cause disposent d'un délai de trois mois pour accepter le prix.

Passé ce délai, ils sont réputés avoir renoncé. Le titulaire doit alors proposer l'acquisition du bien à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, si son nom était inscrit dans la DIA. Cette faculté n'est pas ouverte à un propriétaire ayant utilisé son droit de délaissement.

4.5. Périmètres provisoires (pré-ZAD) :

Le préfet peut, lorsqu'il est saisi par une commune ou un EPCI compétent d'une proposition de création de ZAD, ou lorsqu'il lui demande son avis sur un tel projet, prendre un arrêté motivé délimitant le périmètre provisoire de la zone.

Cette procédure d'urgence trouve son utilité dans les territoires soumis à de fortes pressions spéculatives.

La publication de cet arrêté ouvre un droit de préemption à l'Etat dans le périmètre considéré jusqu'à publication de l'acte créant la zone. L'arrêté délimitant le périmètre peut désigner un autre titulaire du droit de préemption.

Le périmètre provisoire de ZAD ne peut plus être soumis au droit de préemption urbain.

L'arrêté devient caduc si l'acte de création de la ZAD n'intervient pas dans un délai de deux ans à compter de sa publication.

Le délai compris entre la publication de l'arrêté créant le périmètre provisoire et l'acte de création de la ZAD est pris en compte dans le calcul du délai de quatorze ans au cours

duquel peut être exercé le droit de préemption.

L'arrêté délimitant le périmètre provisoire est soumis aux mêmes règles de publicité que la décision de création de la ZAD.

Le droit de délaissement est applicable dans les périmètres provisoires aux mêmes conditions que dans les ZAD.

Les biens préemptés dans le périmètre provisoire d'une ZAD, et qui n'auront pas été utilisés aux fins d'actions ou d'opérations d'aménagement ou pour la constitution de réserves foncières en vue de leur réalisation sont :

- soit cédés au titulaire du droit de préemption de la ZAD définitive, s'ils sont situés dans son périmètre,
- soit, si ce n'est pas le cas, rétrocédés au propriétaire ou à ses ayants cause, dans le délai d'un an à compter de la création de la ZAD définitive, ou de trois ans à compter de la publication de l'arrêté instituant la pré-ZAD si celle-ci est devenue caduque.

QUATRIÈME CHAPITRE : AUTRES OUTILS

1 L'association foncière urbaine (AFU)

Une opération d'aménagement n'a pas forcément à être réalisée contre le propriétaire, "en s'en débarrassant" par acquisition forcée ou amiable. Rien n'empêche d'accepter ou même de rechercher sa participation active.

Même lorsqu'une opération d'aménagement est "formalisée", dans une procédure de ZAC par exemple, le propriétaire peut ne pas être "effacé". Il peut se fondre dans l'opération et y participer.

Il existe un moyen juridique particulier permettant aux propriétaires de prendre une part active à l'aménagement urbain : l'Association Foncière Urbaine.

1 - La définition des AFU

Les associations foncières urbaines prennent leur source dans les anciennes "associations syndicales de propriétaires" définies par une loi de 1865 et par un décret du 18 décembre 1927 qui reste, sauf exception, encore en vigueur dans sa version "modernisée" par un décret du 29 janvier 1974.

Une AFU est une "collectivité de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, à frais communs, les travaux qu'elle énumère". Quatre objets sont possibles :

- le remembrement de parcelles et les travaux et aménagements nécessaires
- le regroupement de parcelles en vue de la mise à disposition ou la vente à un tiers
- la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif (voirie, chauffage, espaces verts ...)
- la conservation, la restauration et la mise en valeur d'immeubles en secteur sauvegardé ou périmètre de restauration immobilière.

Il s'agit d'un outil juridique très complexe, qui ne sera abordé ici que par le biais des opérations d'urbanisme. Il n'est pas possible d'en faire une étude exhaustive. On pourra trouver celle-ci dans un ouvrage collectif "Les associations foncières : aménager avec les propriétaires"(ADEF 1988) et dans un article de J.-B. AUBY "le devenir de l'association foncière urbaine" (*Les Cahiers du Droit* - 1986).

Bien souvent en périphérie des villes ou en centre ancien, la structure de la propriété foncière est compliquée par l'existence d'une multitude de propriétaires et par un parcellaire très complexe et imbriqué. Une mauvaise structure foncière constitue un frein au développement urbain : elle compromet la réalisation d'un aménagement cohérent à un meilleur coût. L'intervention d'opérateurs privés ou publics est très difficile, voire impossible, et très coûteuse : il faut non seulement acquérir les terrains ou les immeubles mais également supporter la charge de la restructuration.

Le recours à l'AFU permet d'éviter une telle intervention traumatisante. Ce sont les propriétaires eux-mêmes qui, en mettant leurs moyens en commun, réalisent les travaux nécessaires.

2 - Les différents types d'AFU

Il existe trois types d'AFU :

a - les AFU libres

Les AFU libres sont des personnes de droit privé, librement formées entre les associés. Il doit y avoir unanimité constaté par écrit sur la création et l'opération envisagée. Aucune intervention ni autorisation de l'administration n'est nécessaire, sauf pour le lotissement si l'opération de remembrement envisagé porte le nombre de lots à plus de deux.

b -les AFU autorisées

Les AFU autorisées sont des établissements publics. Elles sont créées sur autorisation du Préfet, après accord ou avis du Conseil Municipal. Elles peuvent percevoir des taxes syndicales.

Les AFU autorisées sont soit des AFU libres transformées, soient directement créées ainsi lorsque l'unanimité des propriétaires sur l'opération à engager n'a pas pu être obtenue.

Toutefois, pour qu'une AFU autorisée puisse être constituée, il faut une majorité qualifiée de propriétaires adhérents. Lorsque cette majorité est atteinte et que l'AFU est constituée, les propriétaires non adhérents peuvent mettre en demeure l'AFU d'acquérir leurs biens compris dans le périmètre de cette dernière.

c- Les AFU constituées d'office

Lorsqu'aucune AFU libre ou autorisée ne peut être constituée, le Préfet peut la constituer d'office dans quatre cas :

- lorsque l'état du parcellaire compromet la réalisation d'un plan d'urbanisme prévoyant une discipline particulière pour l'implantation et le volume des constructions
- pour l'entretien d'équipements d'intérêt collectif lorsque le défaut d'entretien serait nuisible à l'intérêt collectif
- pour la restauration d'immeubles visibles de l'extérieur
- pour faire participer à la réparation du dommage causé par des servitudes non aedificandi ou des servitudes de vue les propriétaires qui bénéficient directement de ces servitudes.

3 - Bilan sommaire des AFU

Du point de vue des communes, les AFU peuvent permettre de réaliser des économies sur le coût des acquisitions foncières et des mutations successives, et éventuellement sur une partie des travaux de viabilisation. Une AFU permet surtout d'intégrer le propriétaire comme un acteur à part entière de l'aménagement, de le sensibiliser et de le motiver. En revanche, en cas d'échec de l'opération la responsabilité de la commune sera engagée à la mesure du degré d'intervention dans la marche de l'AFU. Un minimum d'investissement et de contrôle est pourtant nécessaire, ne serait-ce que pour maîtriser des débordements et des aménagements indésirables.

Du point de vue du propriétaire l'avantage est d'ordre fiscal, sans parler de la valorisation des biens en cas de réussite. En outre il bénéficiera directement de l'opération d'aménagement et aura pu exercer une influence sur le contenu de l'opération. Cependant, la complexité de ce type d'organisation peut créer des risques de tension, de difficultés et même de contentieux, risques qui vont s'accroître directement avec la taille de l'AFU.

- L'AFU reste un outil peu connu et marginal :
- 423 AFU sur 60 départements, réunissant 12.762 propriétaires
- 65% des AFU existantes sont des AFU de remembrement, dont 70% sont constituées dans des communes de moins de 5.000 habitants et presque toutes en zone NA

Table des matières

PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX OUTILS D'AMÉNAGEMENT AUX SERVICES DES COLLECTIVITÉS 1

PREMIER CHAPITRE : LES OUTILS D'AMÉNAGEMENT 2

Qu'est ce qu'une opération d'aménagement ? 2

1 La Zone d'Aménagement Concerté 2

I - ELEMENTS DE DEFINITION : 2

1.1. La ZAC est une "opération publique d'aménagement" au sens des articles L. 300-1 et L. 300-5 du code de l'urbanisme : 3

1.2. Une collectivité publique ou un établissement public ne peut librement qualifier une opération de ZAC : 3

1.3. L'équipement du périmètre retenu pour accueillir l'opération d'aménagement est le troisième critère cumulatif de la ZAC : 3

II - CONDITIONS DU CHOIX DE L'EMPLACEMENT : 3

2.1. Implantation et respect des prescriptions d'origine étatique : 3

2.2. ZAC et SCOT : 4

2.3. Localisation dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale : 4

2.4. Localisation dans les communes dépourvues de tout document d'urbanisme : 4

III - PROCEDURE DE CREATION : 4

3.1. Processus de création : études et concertation préalables 4

3.1.1. Études préalables : 5

3.1.2. Concertation préalable : 5

3.2. Dossier de création : 5

3.3. Décision portant création et ses effets : 6

3.3.1. Autorité compétente : 6

3.3.1. Contenu de la décision : 6

3.3.3. Conséquences de la décision :	7
IV - PROCEDURE DE REALISATION D'UNE ZAC :	7
4.1. Réglementation d'urbanisme applicable :	7
4.1.1. Les règles d'urbanisme applicables dans les ZAC situées sur le territoire des communes dotées d'un PLU :	7
4.2. ZAC et communes dépourvues de PLU :	8
4.2.1. Dossier de réalisation :	8
4.3. Choix du mode de réalisation :	9
4.4. Processus de mise en œuvre des opérations juridiques et matérielles :	9
4.4.1. La phase de réalisation comporte une dimension d'intervention foncière qu'effectue l'aménageur selon certains modes d'acquisition particuliers.	9
4.4.2. La réalisation matérielle	10
V - ACHEVEMENT :	11
5.1. Modification et mutation :	11
5.2. Suppression :	11
2 Le lotissement	12
I. DEFINITION :	12
II - REGIME JURIDIQUE DU PERMIS D'AMENAGER :	12
2.1. Cadre juridique et procédural de la délivrance du permis d'aménager :	13
2.1.1. Dossier de demande d'un permis d'aménager :	13
2.1.2. Instruction de la demande de permis d'aménager :	15
2.1.3. Décision en matière de permis d'aménager :	16
2.2. Modalités de mise en œuvre :	18
2.2.1. Notification et affichage du permis d'aménager :	18
2.2.3. Contrôle non juridictionnel de la conformité des travaux et aménagements :	19
DEUXIÈME CHAPITRE : LES OUTILS DE FINANCEMENT	21

1 La ZAC (cf chapitre précédent)	21
2 Le Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE)	21
I - HISTORIQUE :	21
1.1. Une volonté d'organiser le financement des équipements publics :	21
1.2. Un souci de moraliser la pratique des participations :	22
1.3. La participation des programmes d'aménagement d'ensemble :	22
1.4. Un dispositif qui ne permet pas de préfinancement contrairement à d'autres :	23
II – FONCTIONNEMENT ET CONTENU D'UN PAE :	23
2.1. Les secteurs où peut être institué un PAE :	23
2.2. Le programme d'équipements d'un PAE :	23
2.3. La nature des charges couvertes par la participation en PAE :	24
2.4. Le calcul de la participation en PAE :	24
2.5. La forme de la participation en PAE :	24
III – PROCEDURE D'ADOPTION ET DE MODIFICATION D'UN PAE :	25
3.1. Initiative du PAE :	25
3.2. Contenu de la délibération instituant le PAE :	25
3.3. Mesures de publicité et d'affichage de la délibération :	25
3.4. Modification d'un PAE :	26
IV – LES EFFETS FINANCIERS DU PAE :	26
4.1. Délais :	26
4.2. Les risques induits pour la collectivité :	26
4.3. Principe de non-cumul des participations :	27
V – PAE ET PROCEDURES D'URBANISME :	28
5.1. Obligations liées au PAE pour les AFU ou autorisations d'occupation du sol :	28
5.2. PAE et sursis à statuer :	28

5.3. PAE et concertation :	28
5.4. PAE et règles d'urbanisme en vigueur :	28
5.5. PAE et ZAC :	29
3 La PVR :	29
I - HISTORIQUE :	29
1.1. Qui doit financer les équipements permettant l'urbanisation ou induits par celle-ci ?	29
1.2. De la PVNR à la PVR :	31
II - INSTITUTION DE LA PVR :	32
III - DETERMINATION DU MONTANT DE LA PVR :	33
3.1. Charges imputables :	33
3.2. Mode de calcul :	33
3.3. Fait générateur :	34
IV- REPARTITION DE LA PVR ENTRE LES TERRAINS :	35
4.1. Terrains assujettis :	35
4.2. Exonération et exclusion :	35
V- REGLES DE CUMUL FISCAL :	36
VI- BENEFICIAIRES DU VERSEMENT DE LA PVR :	36
TROISIÈME CHAPITRE : LES OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE	37
1 La ZAC (cf premier chapitre)	37
2 La ZAD	37
I - OBJECTIFS D'UNE ZAD :	37
II - CHAMP D'APPLICATION :	38
2.1. Périmètres et durée :	38
2.2. Création :	38

2.3. Bénéficiaires :.....	39
III - MUTATIONS ET BIENS SOUMIS :.....	39
3.1. Liste des biens :.....	39
3.2. Cas des biens partiellement inclus dans le périmètre d'une ZAD :.....	40
IV - PROCEDURE DE PREEMPTION :	40
4.1. Étapes de la procédure :.....	40
4.2. Motivation de la décision de préemption :	41
4.3. Droit de délaissement :.....	41
4.4. Rétrocession des biens préemptés :.....	42
4.5. Périmètres provisoires (pré-ZAD) :	42
QUATRIÈME CHAPITRE : AUTRES OUTILS	44
I L'association foncière urbaine (AFU)	44
1 - La définition des AFU	44
2 - Les différents types d'AFU	45
3 - Bilan sommaire des AFU.....	46