

## Le logement sauce rigueur

La reprise se confirme. La note de conjoncture des Notaires parue début septembre est dans la continuité des analyses des trimestres précédents (voir le n°146 d'EF). Dans ce contexte, la question du logement reste plus que jamais d'actualité (lire aussi le point de vue de Bernard Coloos p.5).

Tout l'enjeu pour le gouvernement actuel est de trouver, problème désormais classique, le juste milieu entre une politique globale et des mesures plus localisées ou, territorialisées, pour reprendre le mot à la mode.

De fait, en matière d'accession à la propriété, et afin d'atteindre le sacrosaint « 70 % de propriétaires » promis par le Président lors de sa campagne électorale, les annonces de Christine Lagarde, reprises récemment par Nicolas Sarkozy en compagnie de son secrétaire d'Etat au logement, Benoist Apparu, insistent sur l'adaptabilité des outils mis en œuvre (essentiellement un renforcement du PTZ au détriment du pass-foncier et du crédit d'impôt). Les aides seront ainsi modulables en fonction du caractère plus ou moins tendu des marchés locaux. Si on est encore loin des demandes de l'UNPI, qui appelle notamment à un arrêt des constructions en Midi-Pyrénées, cette flexibilité (encore un mot à la mode) du dispositif est à tout le moins bonne à prendre.

Reste à voir quels seront les résultats concrets et à qui profitera ce nouveau PTZ -qui n'est plus ciblé uniquement sur les ménages à faibles revenus-. On notera que c'est la ministre de l'Economie qui, la première, a parlé à la presse de ces mesures. Or, en cette période de crise et de réduction des déficits publics, il ne faudrait pas que la politique du logement ne soit dictée que par la recherche d'économies. Si le gouvernement est revenu sur ses projets en ce qui concerne les étudiants (obligation de faire un choix entre aides au logement et demi-part fiscale), les prélèvements prévus dans les fonds des organismes HLM (moins prompts à défiler) ne sont, à ce titre, pas pour nous rassurer.

Yann Gérard

## Les concessions d'aménagement

### A la recherche d'un cadre juridique

**L**a concession d'aménagement est le mode opératoire privilégié des opérations d'aménagement, lorsque celles-ci ne sont pas réalisées en régie. Malgré ce rôle essentiel, le régime de la concession n'est pas stabilisé. De fait, « l'absence officielle de mode d'emploi des concessions d'aménagement [...] a conduit les collectivités locales et les professionnels de l'aménagement à une large improvisation ». Retour sur les principaux points de questionnement concernant leur cadre juridique.

**Lire notre dossier p. 21**

## Naissance du littoral

**L**a balnéarisation du littoral est souvent perçue comme la colonisation d'un espace nouveau, le « territoire du vide » d'Alain Corbin. Une approche à travers le cadastre et les changements de propriété permet de mettre en avant le rôle des habitants locaux dans cette dynamique. Une perspective historique qui rappelle aussi le rôle central des propriétaires dans des dynamiques spatiales, même lorsqu'elles paraissent impulsées de l'extérieur.

p.44

## Urbanisme et personnes âgées



Le 17 juin dernier, le Professeur Alain Franco a remis à Nora Berra, secrétaire d'Etat aux Aînés, le rapport « Vivre chez soi ». Ce rapport comprend 18 préconisations pour assurer aux 90 % des plus de 60 ans vivant à domicile une meilleure qualité de vie. Présenté dans le contexte de la difficile réforme des retraites, il place les aînés - de plus en plus nombreux - au cœur de la société, à la fois comme des consommateurs, mais également comme des acteurs économiques d'importance (donations, innovation) qu'il convient de valoriser.

La mission se compose de six volets d'action : diagnostic autonomie habitat ; technologies et services pour l'autonomie ; mobilité et urbanisme ; métiers, compétences et formations ; inclusion et prévention des discriminations et optimisation de gestion des services. Le groupe de travail sur l'urbanisme a insisté sur deux préconisations principales. La première porte sur le PLH, qui doit constituer le socle principal de la stratégie d'aménagement en insistant sur l'intégration des programmes immobiliers à leur environnement (espaces publics, transports, commerces et services). En matière d'infrastructures numériques, une réécriture de l'article R302-1-1 du CCH vise par ailleurs à l'identification des zones à desservir en priorité.

La seconde proposition implique quant à elle une modification de l'article L441-1 du CCH, puisqu'elle demande la création d'une nouvelle catégorie de logements sociaux dédiés aux aînés, situés uniquement au sein d'environnements « favorables ». Tout en soulignant l'importance de réaliser des opérations de taille limitée (4 à 20 logements) pour éviter le phénomène « ghetto ».

Le mérite de ce rapport est donc de placer la prise en charge des aînés au centre d'une réflexion globale, touchant non seulement au logement mais aussi à l'industrie, à l'urbanisme ou encore à l'enseignement et à la recherche.

On notera que certaines collectivités n'ont pas attendu ce travail et sont déjà engagées dans une approche innovante. C'est le cas de Rennes, avec son « Projet Urbain 2015 », ou encore de la ville nouvelle de Val d'Europe (77) dont chaque quartier du centre urbain est à moins de 500 mètres du centre commercial.

Par ailleurs, la majoration des aides publiques (de type ANAH) pour toute adaptation d'un logement situé dans un territoire favorable n'a pas été retenue, ces aides pouvant à l'inverse être minorées pour les logements situés dans des territoires hostiles ou encore prendre la forme d'une prime à la mobilité (prise en charge des frais de déménagement vers un logement situé dans un environnement évalué favorablement). Cette idée, sans doute trop révolutionnaire, ne figure pas dans la version finale du rapport.

Il est en définitive urgent d'agir et de mettre en œuvre ces préconisations, l'action sur les documents d'urbanisme prenant énormément de temps. De surcroît, les premiers effets mesurables n'interviendront que dans une dizaine d'années.

On peut dès lors se demander pourquoi ce rapport, qui s'inspire de la vision intégrative et humaniste du rapport de Pierre Laroque de 1962<sup>1</sup> arrive si tard...

Lire aussi l'article des mêmes auteurs dans Etudes foncières n°141.

Et : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000324/>

Pierre-Marie CHAPON, EA 4129 « Santé Individu, Société », université Lyon 3 ; ICADE, Caisse des Dépôts et Consignations. Rapporteur du volet urbanisme du rapport « Vivre chez soi ».

Benjamin BRILLAUD, Agence d'Urbanisme de Nancy

Florent RENARD, UMR 5600 « Environnement, ville, société », université Lyon 3

1. 1962, Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque. Ce rapport est consultable en ligne : <http://infodoc.inserm.fr>

## Avenir hypothétique

La conservation des hypothèques fait figure, aux yeux de nombreux citoyens, d'une obscure administration aux pouvoirs d'autant plus fantasmés que leur mission a trait, notamment, à la publicité foncière. Comme souvent dans ce genre de cas où le mystique emporte sur la réalité, peu se rendront compte de sa disparition, qui est programmée pour le 31 décembre 2012 en vertu d'une ordonnance du 10 juin dernier. Déjà, un décret de 2009 avait prévu le remplacement progressif des conservateurs par des administrateurs des finances publiques à partir de 2012. Evolution qui implique, au passage, la fin de la rémunération que percevaient les conservateurs. Ces derniers recevaient en effet, en contrepartie de leur responsabilité pécuniaire personnelle en cas d'erreur (laquelle était couverte par une assurance...), une somme d'argent équivalant à 0,10 % du montant des transactions immobilières.

## Emprunts toxiques

Les organismes HLM se sont alarmés de l'annonce par Benoist Apparu d'un prélèvement de 340 millions d'euros sur leurs fonds propres afin de permettre à l'Etat une économie sur les aides à la pierre. « Cette ponction annoncée - qui représente plus de 2 % des loyers collectés en 2010 - constituerait un véritable hold-up sur les moyens du logement social » pouvait-on lire, entre autre, dans le communiqué de l'USH (du 6 juillet dernier) en réponse au secrétaire d'Etat au logement.

De fait, certains organismes ont peut-être du souci à se faire. Une partie d'entre eux (34 sur 151 en 2008 et 27 en 2009), à l'instar d'une partie des collectivités locales, a en effet eu recours à des emprunts toxiques ; pour un total de 7 à 8 milliards d'€ selon la Miilos (Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social). La part de ces produits peut atteindre jusqu'à 10, 20 voire 50 % de la dette de certains organismes.

## Fonte des glaces

Une étude publiée en août dévoile pourquoi, alors que le climat se réchauffe (on ose à peine encore le dire), la glace de mer qui entoure l'Antarctique progresse. La neige, plus abondante en raison d'une augmentation des précipitations - elles-mêmes liées à l'augmentation de l'évaporation due à une température plus élevée -, est à l'origine du phénomène. Le problème est que la neige serait

remplacée, à terme, par de la pluie, dont les effets ne seraient pas les mêmes. Les scientifiques restent toutefois prudents quant aux prévisions. On les comprend d'autant mieux qu'en matière de glaces, l'annonce prématurée d'une fonte des glaciers himalayens à horizon 2035 avait entaché la réputation du GIEC (Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat). C'est d'ailleurs en partie cette erreur qui a abouti à la publication, fin août, d'un rapport sur les pratiques du GIEC, réalisé par le Conseil interacadémique (regroupant des experts issus de quinze académies nationales des sciences). C'est surtout l'organisation du Groupe qui est remise en cause (plus que ses résultats), on notera en effet que le degré d'incertitude des analyses est l'un des éléments qui doit être mieux défini, ainsi que la question, récurrente en cette époque de transparence, de l'évaluation par les pairs.

## Not in my seaside

Au cœur d'une partie des débats du Grenelle de l'environnement, les énergies renouvelables connaissent une dynamique sans précédent, on le sait.

Si des initiatives originales, voire drôles, se développent dans de nombreux pays : des salles de sport dont les agrès produisent de l'énergie, aux trottoirs montés sur ressorts ; en France, certains projets aux impacts plus marqués passent plus difficilement... Les éoliennes, soumises au régime des ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement), ont du mal à s'implanter en mer. Il n'existe aucun parc offshore en France, alors que les premiers parcs ont vu le jour dès 1991 au Danemark. En Vendée, le projet de 120 éoliennes entre Yeu et Noirmoutier est largement contesté par des acteurs locaux, Philippe De Villiers en tête. De même, la Compagnie du Vent, filiale de GDF-Suez, peine à imposer son projet au large du Tréport (140 éoliennes sur 75 km<sup>2</sup> produisant 700 mégawatts situées à 18 km des côtes).

L'Etat, qui doit construire 1000 éoliennes en 10 ans selon le Grenelle a donc du souci à se faire s'il veut atteindre les objectifs fixés par la loi. La cartographie des « zones propices » pour l'installation des parcs (qui ne colleront d'ailleurs pas toujours aux projets en cours...), dévoilée théoriquement fin septembre, n'a pas fini de susciter des débats.

## Artificialisation des sols

En juillet dernier, l'Agreste a livré des statistiques d'utilisation du sol

national, fondées sur l'enquête Teruti-Lucas. L'artificialisation (sols bâtis, revêtus -routes-, mines, etc.) atteint 9 % du territoire en 2009 (soit 4,85 millions d'hectares), avec une progression de 86 000 hectares par an entre 2006 et 2009. Les sols agricoles et naturels perdent parallèlement 236 hectares par jour. L'équivalent d'un département français serait ainsi artificialisé tous les sept ans, contre tous les 10 ans entre 1992 et 2003 : la vitesse de l'artificialisation serait donc croissante. Ce sont les départements moyennement urbanisés qui connaissent la progression la plus importante : Vendée, Côtes d'Armor, Manche et Bas-Rhin notamment. A noter enfin que la surface des forêts ne progresse plus depuis 2006, stabilisée autour de 15 millions d'hectares, les autres formations « boisées non forestières », bosquets et haies ont, elles, tendance à se réduire.

## Résorption de l'habitat insalubre

On savait la résorption des campements illégaux à la mode... Un nouveau schéma d'aménagement de la plage de Pampelonne (Var) vise à régler la question de l'installation des fameux « établissements » de plage, situés à la fois en espace naturel remarquable au titre de la loi littoral et sur le DPM. Au-delà de l'architecture pour le moins chaotique de ces installations où se pressent les people durant l'été, le statut juridique de ces installations est sujet à discussion depuis au moins le milieu des années 1990. Le schéma d'aménagement à l'étude, issu de l'amendement « Gaïa » de 2000, a pour objectifs principaux la reconstitution du cordon dunaire et une réorganisation des établissements de plage (avec des normes de constructions plus cadrées). Mais le point d'achoppement risque, comme à chaque fois, d'être économique. Le schéma prévoit en effet la réduction de la surface et du nombre de concessions. Quand on sait que le chiffre d'affaires annuel de la plage de Pampelonne est estimé à plus de 33 millions d'€, on comprend que chacun cherche à préserver son activité à tout prix.

## Anti-OGM, anti-bio ?

Ce n'est certes pas assez rapide pour atteindre les objectifs du Grenelle (6 % en 2012), mais, après une période de stagnation (2002-2008), l'agriculture bio progresse : + 23,7 % en 2009 par rapport à

2008, portant le total d'exploitations bio à 16 446 (2,45 % de la surface agricole utile). Ce résultat a probablement fait plaisir à l'ensemble des pro-bio d'Alsace, actuellement divisés par une affaire de vignes OGM en plein champ. Ce projet de recherche publique, piloté par l'INRA, visait à lutter contre le virus du court-noué. Alors que l'étude, menée en concertation avec les associations écologistes, s'appretait à conclure à un manque d'efficacité des OGM, un front s'est constitué et a abouti à l'arrachage des vignes le 15 août dernier. Au-delà des débats idéologiques (et scientifiques !), une question de fond subsiste : à l'heure de la valorisation de la « tradition » et de la recherche de labels « qualité », quel viticulteur osera avouer qu'il utilise des OGM ?

## Ceinture verte

Après de nombreux attermoissements (concernant son périmètre et son organisation), le Parc National des Calanques (en projet depuis plus de 10 ans) devrait voir le jour avant la fin de l'année. C'est du moins ce qu'a annoncé J.-L. Borloo le lundi 13 septembre en marge du 35<sup>e</sup> anniversaire du Conservatoire du littoral fêté au Rayol-Canadel. Ce parc, dont le projet couvre plusieurs milliers d'hectares entre Marseille et Cassis, sur terre et en mer, constituera le premier parc périurbain d'Europe, ainsi que le premier parc national créé en France métropolitaine depuis celui du Mercantour (1979).

De l'autre côté de Marseille, au Sud de l'étang de Berre, certains élus locaux demandent expressément l'intervention du Conservatoire du littoral sur les secteurs victimes d'incendie cet été. Alors que l'établissement public est déjà propriétaire de milliers d'hectares sur la Côte Bleue : il s'agit de son premier site « continental ».

C'est donc d'une ceinture verte de première ampleur que l'agglomération marseillaise est en train de se doter... Peut-être bientôt gérée par une seule et même entité selon le souhait de Chantal Jouanno, qui souhaite une fusion du Conservatoire avec les parcs nationaux et l'Agence des aires marines protégées.

## Convocation

Le 14 septembre dernier, 250 personnes (essentiellement des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme : responsables des services, promoteurs, etc.) ont

été fermement « invitées par le président de la République à participer à la table ronde sur le thème du logement et de l'accession à la propriété ». Benoist Apparu était là, Jean-Louis Borloo aussi. Tous ont écouté Nicolas Sarkozy reprendre les principaux points de la réforme annoncée des aides à l'accession à la propriété (dont le PTZ renforcé, dit PTZ + est, faut-il le rappeler, le point essentiel).

On aura aussi entendu le témoignage de deux aspirants à la propriété de la commune de Thiais, décor choisis pour l'occasion. Les autres orateurs ont insisté sur l'ouverture du PTZ en direction des classes moyennes (disparition du plafond de revenus). La situation de l'Ile-de-France est apparue, par ailleurs, comme un objet de préoccupation central. Ses 40 % de propriétaires contrarient le chef de l'Etat qui souhaite fixer davantage les habitants, même si la corrélation entre ces deux éléments (statut d'occupation et mobilité) n'est pas toujours évidente.

Enfin, au titre des questions annexes, on retiendra que la simplification de la réglementation de l'urbanisme a une nouvelle fois été évoquée. Le contrôle des prix du foncier, au cœur de la problématique de la production de logements, devra pour sa part être assuré dans le cadre de démarches d'urbanisme de projet (question autour de laquelle Benoist Apparu a constitué un comité de pilotage en juin dernier). Rien que du neuf.

## Tradition

L'exposition proposée par l'artiste T. Murakami dans le château de Versailles depuis le 14 septembre fait scandale. Trop iconoclaste pour les puristes qui y voient de la « barbarie » ou encore « de la haute trahison culturelle ». Au milieu de leur désarroi, les tenants de la tradition seront peut-être rassurés de savoir que Roland-Garros restera vraisemblablement parisien, l'année prochaine encore. Le tennis et le club house du stade Jean Bouin ont en effet été attribués, début septembre, à la Fédération Française de Tennis (au détriment de « Paris Tennis »). Cette transaction devrait permettre à la ville de garder le tournoi de Roland-Garros - qui commençait à être à l'étroit - à l'intérieur de Paris. La FFT s'est cependant engagée à moderniser le stade et doit engager pour cela 3 millions d'€ de travaux. Peut-être un futur lieu d'expression pour Murakami ?

## ■ Ca tourne

Alors que la fréquentation du métro parisien a progressé au cours du premier semestre 2010 (après une baisse courant 2009) et que la concertation sur le prolongement de la ligne 11 jusque Rosny-sous-Bois (+ 6 km) vient de démarrer, la double boucle métro du Grand Paris revient au cœur de l'actualité. Le débat public sur ce métro automatique autour de Paris (130 à 150 km), dont le coût est estimé à 21 millions d'€, doit être lancé le 30 septembre, parallèlement à celui de son concurrent (porté par le Conseil Régional) : Arc Express. Pour rappel, le dossier du Grand Paris est porté aujourd'hui par Michel Mercier, par ailleurs ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, depuis la démission de Christian Blanc, début juillet.

## ■ Le moment d'investir ?

Alors qu'en France, le marché immobilier repart à la hausse et que les livraisons de logements devraient suivre, la situation reste particulièrement difficile en Espagne. Selon l'INE, les livraisons de logements y ont connu une chute de -45 % en 2009 (380 000 unités livrées). Les mesures annoncées comme la défiscalisation des investissements locatifs ou les prêts à taux réduit n'ont pas (encore) été suivies d'effet. Le stock d'inventaire est évalué à 1 million de logements.

La situation est également critique aux Etats-Unis, où la bourse de New York s'est trouvée déprimée fin août, à la suite de l'annonce d'un indicateur moins bon que prévu dans l'immobilier (le Dow Jones abandonnait 1,32 %). Les ventes de logements sont en effet mauvaises, tombées à 3,83 millions de transactions en rythme annuel : une situation inédite depuis 1995 selon la NAR (Association Nationale des Agents immobiliers). Dans ce pays, l'arrêt du crédit d'impôt sur l'achat d'un logement semble avoir contribué à précipiter la chute du marché. Afin de sortir des discours dramatisants, la NAR souligne également que les logements sont, en ce moment, particulièrement abordables...

## ■ Propriété de l'eau

Le Conseil d'Etat a présenté, le 4 juin dernier, un rapport public sur l'eau et son droit.

Parmi les questions soulevées, on retrouve sans surprise celle du prix

de l'eau, du renouvellement des réseaux par les collectivités locales et de l'application du principe pollueur/payer. Enfin, le Conseil d'Etat souligne l'importance de la relation entre droits de propriété du sol et usage de l'eau : « le droit reconnu au propriétaire de capter les eaux des nappes souterraines à hauteur de ses besoins pose de plus en plus question ». Dans un contexte d'encadrement croissant de la gestion de cette ressource fondamentale, c'est l'articulation entre les documents d'urbanisme relatifs à l'eau (SDAGE, SAGE, SCoT, PPRN, etc.) et le droit du propriétaire qui risque de poser problème à terme.

## ■ Mise au sec

Les travaux de renforcement des ouvrages de défense contre la mer continuent sur les littoraux vendéens et charentais. Suite à une manifestation d'environ 1000 habitants de la Faute-sur-mer, la préfecture de Vendée a déclaré que 23 millions d'€ étaient débloqués pour des opérations d'urgence de reconstruction. L'Etat a pris en charge plus de la moitié de ces investissements. En Charente-Maritime, c'est Dominique Bussereau (président du Conseil Général) qui a annoncé qu'une deuxième phase de travaux de renforcement des digues doit être réalisée avant la fin de l'année. Le coût prévu est de 13 millions d'€ cofinancés par l'Etat, l'Europe et le département.

Au niveau central, le « plan digues » devrait coûter 500 millions d'€, destinés à renforcer 1200 km de digues protégeant des zones inondables. En termes de prévention, il s'agit d'identifier des « zones à hauts risques » de submersion. Le plan, soumis à concertation prochainement, doit être mis en œuvre à partir de la fin 2010 et courir jusqu'en 2016.

## ■ Solaire

Le 19 septembre, PSA Peugeot-Citroën et Veolia environnement inaugureront la « plus puissante toiture solaire de parking de France » (la première centrale photovoltaïque pour PSA), à Sochaux. L'installation devrait fournir jusqu'à 1,2 million de kWh/an. La filière a le vent en poupe ? Pas pour tout le monde. L'annonce d'une baisse de 12 % du tarif de rachat de l'électricité photovoltaïque par l'Etat fin août (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre) n'a certes pas découragé les gros producteurs. L'inquiétude est surtout du côté des PME PMI, des indépen-

dants qui produisent de l'énergie solaire via des centrales de petite puissance notamment. L'APSI (Association des Producteurs d'Electricité Solaire Indépendants) dénonce l'incertitude liée à des modifications successives des tarifs d'achat. Ces révisions successives à la baisse des tarifs font craindre également une disparition des petits au profit de grands groupes qui concentreront la production.

La production d'énergie photovoltaïque était de 81 MW en 2008 et sera de 850 MW en 2010. Les projets déposés, qui représentent plus de 3000 mégawatts suffiraient théoriquement à atteindre les objectifs du Grenelle pour 2012 (1100 MW) ; à comparer aux 7 gigawatts produits par nos voisins allemands...

## ■ Fluidification

Le gouvernement continue de réfléchir à la façon de fluidifier le marché (via notamment une réforme de la taxation des terrains constructibles et des plus-values). La possibilité offerte aux communes de majorer la valeur cadastrale de terrains constructibles existe déjà, renforcée par la loi Borloo de 2006 et elle est utilisée. Dernier exemple en date, le maire de la commune d'Autun a fait voter par son Conseil Municipal une augmentation de 1€/m<sup>2</sup> pour ces terrains. Ce qui aboutit, pour certains, à un accroissement de la taxe foncière de près de 3 500 % ! De quoi relancer les discussions avec les propriétaires et diminuer la rétention d'après la commune. ■

## CALENDRIER

### ■ 7 octobre • ENS Lyon

6<sup>ème</sup> journée d'études du cycle « A quoi servent les sciences humaines » organisée par la revue Tracés  
Les économistes au pouvoir : les usages de l'économie dans l'action publique  
<http://traces.revues.org/index4651.html>

### ■ 15 et 16 octobre • Toulouse

38<sup>ème</sup> édition des Journées des communautés urbaines de France

### ■ 19, 20 et 21 octobre • Rennes

31<sup>ème</sup> Rencontre nationale des agences d'urbanisme, organisée par la FNAU et AUDIAR  
Ville désirée, ville durable

### ■ 21 et 22 octobre • Université Toulouse 1 Capitole

Réformes et mutations des collectivités territoriales et de l'action locale  
Colloque organisé par l'Institut du droit, de l'espace, des territoires et des communications (IDETCOM) en partenariat avec le Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE)

### ■ 22 au 24 octobre • Marseille

Salon Ecobat, éco-construction et performance énergétique  
[www.salon-ecobattoulouse.com](http://www.salon-ecobattoulouse.com)

### ■ 16 et 17 novembre • Paris

Journées techniques nationales ADEME-ADCF-MEEDDM  
Planification déchets, nouveau cadre juridique et conséquences pratiques  
[www.colloque-planification-dechets.ademe.fr](http://www.colloque-planification-dechets.ademe.fr)

### ■ Jusqu'au 7 novembre • Paris Pavillon de l'Arsenal

Exposition « Paris 1950 : un âge d'or de l'immeuble »

### ■ 23 au 25 novembre • Paris Porte de Versailles

Salon des maires et des collectivités locales



Le point de vue de

# Bernard COLOOS

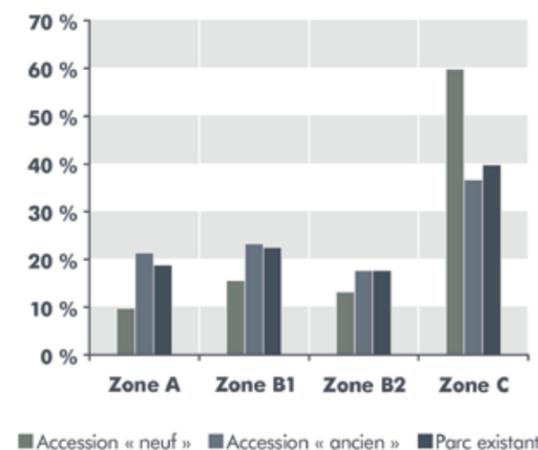
Une lecture très rapide des chiffres macroéconomiques pourrait laisser croire que la situation en matière d'accession s'avère globalement satisfaisante puisque, sur les dix dernières années, la part des propriétaires occupants progresse régulièrement<sup>1</sup>. Elle s'élevait à 55,8 % des résidences principales en 1999, et 57,9 % en 2009, chiffre, il est vrai, inférieur à la moyenne européenne (65 %).<sup>2</sup> Une analyse plus approfondie montre qu'il n'en est rien et qu'une réforme s'impose. Trois points principaux fournissent d'ailleurs, avec un assez haut degré de précision, les axes de la réforme attendue et souhaitée, dont les contours, au moment où les lignes sont écrites, ne sont pas entièrement connus.

1 - En 1995, Pierre-André Périssol, alors ministre du Logement, crée le PTZ en lieu et place du PAP. Le barème initial (octobre 1995) prévoyait pour les ménages à bas revenu un différé de 17 ans, suivi d'un amortissement sur 4 ans. Quelque 15 ans plus tard (en comparant à la situation prévalant à fin 2008, avant les mesures de relance prises par le gouvernement), l'outil a beaucoup perdu de sa superbe.

Certes, pour le même ménage, le différé a augmenté d'une année (18 ans) et la période d'amortissement est restée de 4 ans mais le montant maximum du prêt à taux zéro a crû respectivement de 12,7 % en Ile-de-France et 17,5 % en province entre 1995 et 2008, soit +0,9 % et +1,2 % l'an. C'est très peu, alors que, hors effet qualité/normes, les seuls coûts de construction ont progressé de 50,3 %, soit +3,2 % l'an entre le 4<sup>ème</sup> trimestre 1995 et le 4<sup>ème</sup> trimestre 2008 selon l'ICC de l'Insee. Et encore conviendrait-il d'y ajouter la hausse rapide du coût du foncier, voire celle des frais de commercialisation, etc.

Bien des réformes, des mesures de régulation sont passées par là et expliquent le moindre pouvoir solvabilisateur au final du produit, qui entre-temps a été toutefois étendu à l'existant.

Répartition de l'accession « neuf » et « ancien » (moyenne de 2006 - 2008) et du parc existant 2006 par zonage Robien



Source : ORL et Recensement de la population 2006

Bernard Coloos est Directeur aux Affaires Economiques, Financières et Internationales de la Fédération Française du Bâtiment depuis 1996. Il a été Chargé du bureau de Etudes économiques à la Direction de l'Habitat et de la Construction de 1990 à 1994 et Directeur de l'Observatoire Immobilier et Foncier du CFF. Titulaire d'une Maîtrise de Droit privé et d'un Doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle en Sciences économiques, il est également professeur associé au DESS Aménagement et Urbanisme à l'IEP Paris.

2 - La loi TEPA de 2007 a, a contrario, consacré de gros moyens à l'accession à la propriété, en instaurant une déductibilité fiscale des intérêts d'emprunt pour l'ensemble des accédants. Votée dans un environnement économique bien différent, d'un coût annuel en vitesse de croisière de trois milliards d'euros, destinée à concilier mesure logement et surtout coup de pouce au pouvoir d'achat des « classes moyennes<sup>3</sup> », cette mesure souffre d'un vice rédhibitoire. De fait, les banquiers ne prennent pas en considération « l'aide » pour l'appréciation de la solvabilité de leurs clients. Cette mesure s'avère donc sans effet quantitatif ou presque. On comprend dès lors la volonté quasi générale de réforme. Cette dernière serait d'autant plus facile à mener que l'on peut faire mieux avec moins, selon les dires du ministre lui-même, et donner satisfaction au Budget en ristournant une partie des coûts. En cette période de vache maigre budgétaire, il y a là une incitation forte à réformer.

## « Enième réforme de l'accession : retour à la source ? »

3 - La distribution localisée, sur la période récente, de l'accession à la propriété dans le neuf se détache nettement du parc existant de résidences principales, comme le montre clairement le graphique ci-dessous.

Ces dernières années, six accédants sur dix ont acquis un logement neuf en zone C contre seulement un sur dix en zone A, alors même que la zone C concentre 40 % du parc et la zone A 20 %. Il y a donc clairement un déficit d'accession neuve dans les zones les plus tendues.

En résumé, pour atteindre l'objectif de 70 % de propriétaires, il convient, sans pour autant pénaliser la zone C, de développer en priorité la primo accession des ménages les plus modestes (entre les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> déciles) prioritairement en zone tendue, en leur offrant tout à la fois des quantités accrues de PTZ et un montant plus conséquent de différé. C'est à ce prix, et à ce prix seulement que la réforme du PTZ, en remplacement du Pass foncier, du PTZ actuel et de la déductibilité des intérêts d'emprunt sera utile. ■

1. Chiffres et statistiques n°138 (juillet 2010), MEEDDM/CGDD/SoeS, téléchargeable ici : [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/138\\_CS\\_structure\\_du\\_parc\\_de\\_logements\\_en\\_2009\\_cle27158d.pdf](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/138_CS_structure_du_parc_de_logements_en_2009_cle27158d.pdf).

2. Etude Eurostat Consumers in Europe

3. Dans sa version originelle, la mesure était étendue aux accédants récents ayant déjà acquis un bien. Le Conseil Constitutionnel a censuré ce volet.

# L'environnement dans tous ses états

C'est la première édition de « l'environnement en France » depuis la disparition mouvementée de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) en 2008. Le Commissariat Général au Développement Durable a publié, en juin dernier, l'édition 2010 de ce rapport, publié tous les 4 ans. Cet état des lieux présente un ensemble d'indicateurs permettant de se faire une idée de la situation actuelle et des évolutions depuis au moins les années 1990 en général, jusqu'aux années 2006-2008.

On peut constater la réduction drastique du nombre de pages : 140 pages pour 500 pour l'édition 2006. Volonté de synthèse ou travail moins approfondi ? Chacun jugera.

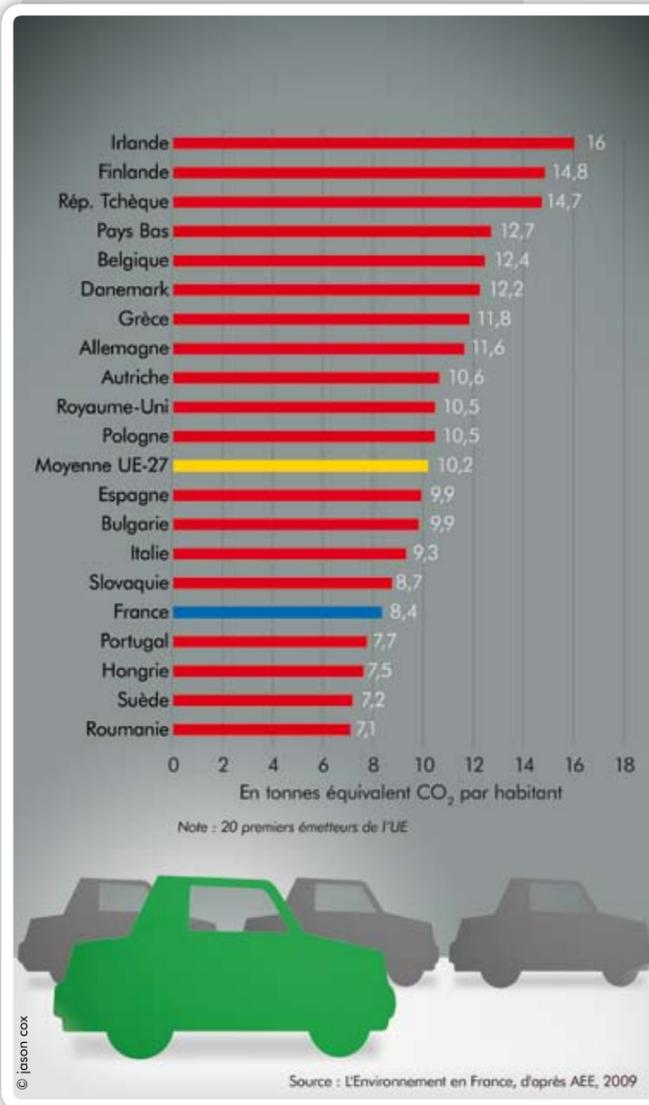
## Principaux enseignements

Principaux enseignements de cette édition : d'abord, la baisse des émissions de Gaz à effet de serre (GES) de 5,6 % entre 1990 et 2004, alors qu'ils augmentaient de 24 % au niveau mondial. On notera toutefois que le secteur des transports pris isolément a vu ses émissions augmenter en France.

Parallèlement, la qualité de l'air en ville s'est améliorée entre 2000 et 2008.

Ensuite, les cours d'eau, dont la teneur en nitrate diminue (y compris dans les Côtes d'Armor...), ne voient pas d'amélioration en ce qui concerne les pesticides. Sans compter que la pollution des eaux souterraines et côtières tend à s'accroître. Cette situation est en partie liée à des pra-

Graphique 1 : Emissions de gaz à effet de serre dans l'Union Européenne en 2007



tiques passées, mais dont les effets se font encore sentir.

Les sols enfin sont particulièrement mal lotis. Pollués par le phosphore, malgré une diminution des livraisons d'engrais phosphatés, et le cuivre (zones viticoles) notamment, ils font également l'objet d'une urbanisation croissante bien connue des lecteurs d'Etudes Foncières (+ 3 % de terres « artificialisées » entre 2000 et 2006 selon Corine Land Cover). Les infrastructures routières et ferroviaires représentent la plus forte progression relative sur la période 2000-2006 : + 19 %, soit 1 300 ha/an.

Si le littoral continue à connaître une forte pression : le nombre de m<sup>2</sup> construit par habitant y est trois fois supérieur à la moyenne nationale en 2006 ; on notera également que les zones inondables constituent un enjeu préoccupant. De 1999 à 2006, le nombre de logements y a augmenté (+ 8 %) à la même vitesse qu'en dehors de ces zones à risque.

Enfin, même si les surfaces protégées ont progressé, la conservation de la biodiversité se porte mal. Les habitats d'intérêt communautaire notamment se dégradent.

Au-delà des indicateurs statistiques, un des intérêts non négligeables du rapport est lié aux réflexions qu'il livre à la fois sur : l'intégration des questions d'environnement dans l'analyse économique. Sont ainsi soulignés notamment les progrès en matière d'analyse des fonctions non marchandes (dont l'économie forestière fut une pionnière) ; l'emploi et la formation en matière d'en-

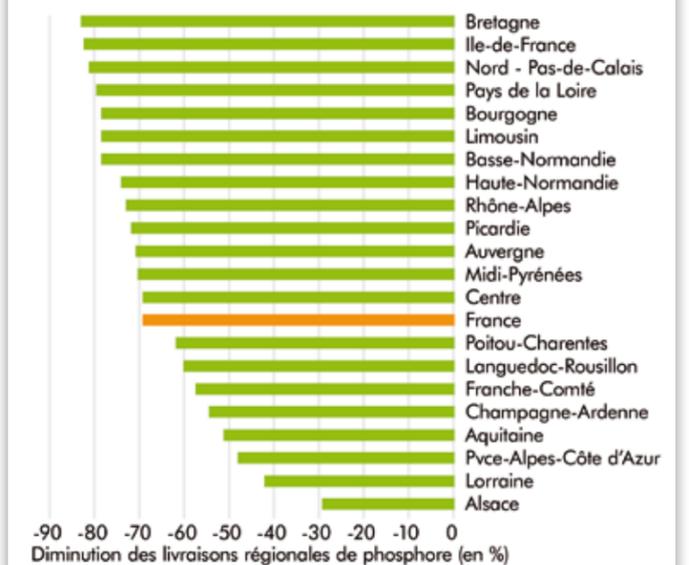
vironnement ; et le décalage entre les discours sur la protection et les pratiques. Si la volonté de protéger l'environnement est affirmée, elle s'accompagne de pratiques structurelles vecteurs de dégradation (déplacements quotidiens, localisation de l'habitat, etc.).

Enfin, le thème de la fiscalité environnementale, particulièrement d'actualité en cette période de rigueur, est abordé. Les recettes s'élevaient en fait à 2,2 % du PIB en 2007, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne européenne (2,5 %) et très éloigné de pays comme les Pays-Bas ou le Danemark. Le rapport, qui souligne que le Grenelle annonce un « renouveau de la fiscalité environnementale » rappelle pudiquement que la tendance actuelle n'est toutefois pas à « l'accroissement de la charge pesant sur les contribuables ». De fait, les niches fiscales sont également sur le point d'être rabotées. Le ministre du budget, François Baroin, a en effet annoncé dans Les Echos (9 septembre) une réduction du crédit d'impôt « développement durable » ainsi que celui qui concerne les installations photovoltaïques. De quoi remettre en cause les bons résultats en matière d'émissions de gaz à effet de serre ? ■

## Télécharger le rapport sur

<http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/publications/nos-publications/references/2010/l-environnement-en-france-edition-2010.html>

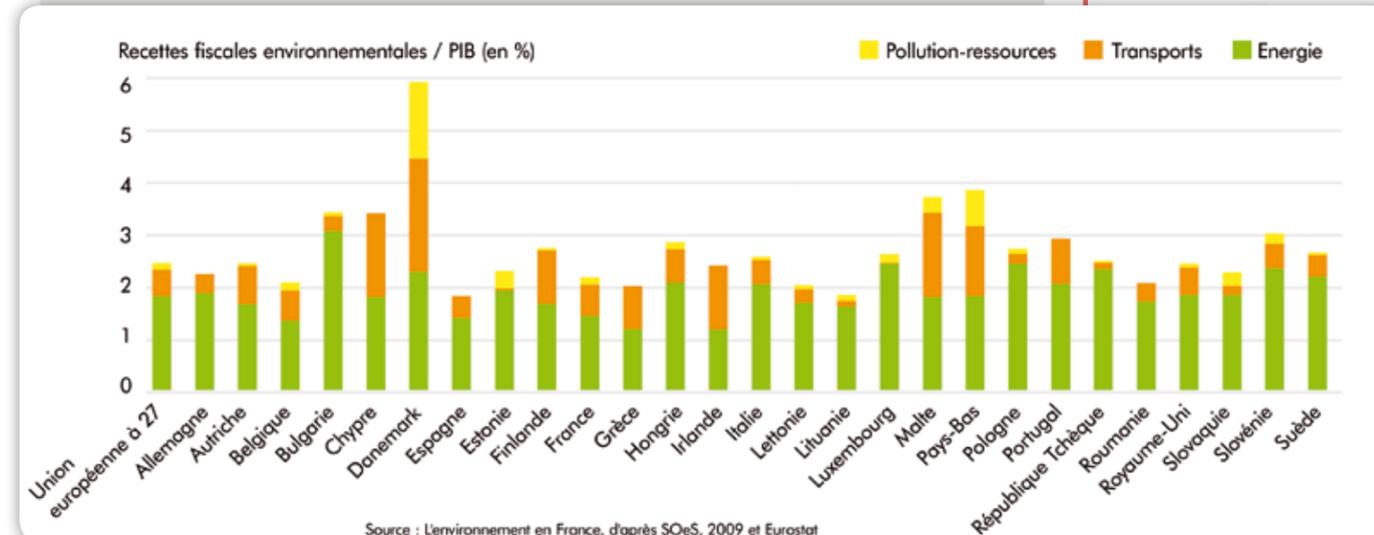
Graphique 2 : Livraisons régionales d'engrais phosphatés entre 1972-1976 et 2005-2009



Note : Les statistiques de livraisons de phosphore de l'Unifa montrent une baisse de plus de 50 % entre les campagnes 2007-2008 et 2008-2009. La moyenne nationale (hors Corse et Dom) passe ainsi de 10 à 5 kg P/ha fertilisable.

Source : L'environnement en France, d'après Unifa 2008 et SOes 2009

Graphique 3 : Part des recettes fiscales environnementales dans le PIB en 2007 dans l'Union européenne et décomposition par catégorie



# Les formations de l'adef

Programme d'octobre 2010 à janvier 2011

Retrouvez le programme détaillé en ligne ► [www.adeef.org](http://www.adeef.org)

## L'expropriation pour cause d'utilité publique

### Aspects juridiques

Longtemps relativement stable, le droit de l'expropriation se voit confronté aujourd'hui à un grand nombre d'interrogations nouvelles : participation du public et protection de l'environnement, convention européenne des droits de l'homme (droit à un procès équitable, droit au respect de ses biens), question prioritaire de constitutionnalité. Deux cents ans après l'instauration de cette procédure (loi du 8 mars 1810), la formation vise à faire le point sur ses récentes évolutions.

jeudi 16  
& vendredi  
17  
décembre

CONCEPTION  
ET COORDINATION :

**René Hostiou**  
Professeur  
de droit,  
Université  
de Nantes

jeudi 6  
& vendredi  
7 janvier

## Evaluation des indemnités dans le cadre de la procédure d'expropriation

Évaluer l'indemnité à allouer au propriétaire d'un bien dans le cadre d'une procédure d'expropriation n'est pas aisé. Les indemnités d'expropriation répondent à des mécanismes très encadrés par la législation et des usages judiciaires propres. Dans le cadre de la gestion d'une procédure d'expropriation, il est important de bien cerner les différentes méthodes de valorisation des différentes indemnités principales et accessoires ainsi que leurs logiques de détermination. Cette formation vous donne les moyens d'actions pour répondre à l'exigence de compréhension des mécanismes de fixation des indemnités d'expropriation. Elle vous permettra de vous impliquer efficacement dans le montage et la négociation de telles opérations.

CONCEPTION  
ET COORDINATION :

**Caroline Gerber,**  
Directrice  
de l'ADEF

## Évaluer des biens dans un cadre amiable

Évaluer le foncier dans un cadre de négociation amiable n'est pas toujours aisé. La valeur d'un bien dépend de nombreuses données dont certaines sont endogènes et dont d'autres dépendent d'éléments contextuels. Dans le cadre de la gestion de son patrimoine, il est important de bien cerner les différentes méthodes de valorisation des biens et la logique des différents marchés fonciers et immobiliers.

Cette formation vous donne les moyens d'actions pour répondre à l'exigence de compréhension des mécanismes d'évaluation des biens fonciers et immobiliers. Elle vous permettra de vous impliquer efficacement dans le montage et la négociation d'une opération de cession ou d'achat de tels biens.

jeudi 20  
& vendredi  
21 janvier

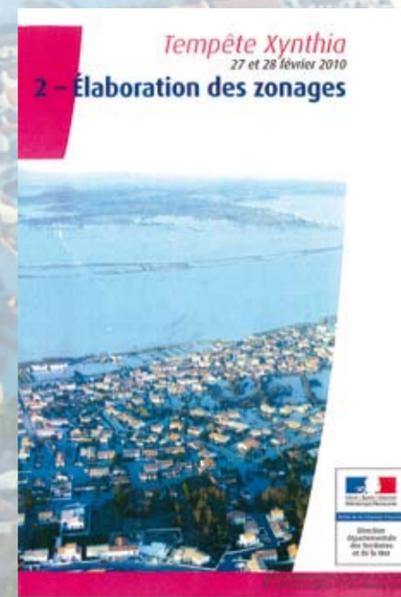
CONCEPTION  
ET COORDINATION :

**Caroline Gerber,**  
Directrice  
de l'ADEF

# Xynthia,

## le trou noir juridique

L'auteur :  
**Bernard Lamarlette**  
Avocat à la Cour



Lorsque la tempête Xynthia s'est abattue sur les côtes de Vendée et de Charente-Maritime dans la nuit du 27 au 28 février dernier, nul ne songeait qu'un zonage nouveau, périmètre de risques très particuliers, verrait le jour.

Il a fallu patienter jusqu'au 8 avril suivant pour que, à partir de divers matériaux documentaires<sup>1</sup>, des cartes présentant des zones « noires » et « jaunes » (aux effets moins radicaux que les premières) soient diffusées par le préfet<sup>2</sup>.

### Mode d'expression politique ?

Quels desseins ont eu les préfets de ces deux départements pour communiquer erga omnes de tels zonages ? Comment a été arrêtée la légende qui accompagnait chacune des cartographies ?

Était-ce un mode d'expression politique, comme prolongement de la déclaration du Président Sarkozy de mars 2010 ? Ou bien s'agissait-il du premier élément d'un édifice juridique, voire une décision juridique à proprement parler, totalement autonome d'actes administratifs ultérieurs ?

Au cours du mois de juin 2010, six ordonnances étaient rendues par les juges des référés des tribunaux administratifs de Nantes et de Poitiers<sup>3</sup>. Leur analyse permettra de confirmer le caractère décisif de ces « zones noires » cartographiées et de tenter d'expliquer pourquoi le juge administratif, statuant en référé, n'a pas accédé à la demande d'associations représentatives et de particuliers de suspendre l'exécution de ces « zones noires ».

Un bref retour sur ces « zones noires » s'impose d'abord.

Là où, dans ses ordonnances successives, le juge de Poitiers a identifié ces « zones noires » comme étant des zones « d'extrême danger à délocaliser », le juge de Nantes relevait qu'il s'agissait de « zones de danger extrême pour la vie et la sécurité des habitants ».

### Essor médiatique

Bien entendu, ces « zones noires » pourront voir leurs contours évoluer – comme l'admettait le juge de Nantes – et ont déjà vu leur intitulé être remplacé en « zone de solidarité » – comme le relève son homologue de Poitiers – tant cette dénomination initiale de « zones noires » marquées

1. Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) des préfectures concernées ont rapidement réalisé des relevés photographiques géo-référencés.

2. Ces cartes étaient disponibles sur le site internet des préfectures concernées.

3. Successivement TA Nantes 29 avril 2010, req. n° 1002332, Association de défense des victimes des inondations de la Faute sur Mer ; TA Poitiers, 1<sup>er</sup> juin 2010, req. n° 1001030, Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia ; TA Nantes 16 juin 2010, req. n° 1004086, Association de défense des victimes des inondations de la Faute sur Mer ; TA Poitiers 29 juin 2010, req. n° 1001399, M. Jassogne ; TA Poitiers req. n° 1001471, Association pour la défense du site de Boyardville et autres.

# Stratégies d'aménagement autour de la création d'un tramway

*La réalisation de transports collectifs, et notamment de tramways, a souvent comme conséquence de revaloriser ou d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs représentant un gisement foncier substantiel. L'aménagement de ces zones passe, au-delà des catalogues d'outils, par une compréhension fine des logiques des acteurs locaux. Ce type d'analyse peut être proposé dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage et porter ses fruits, pour peu que les collectivités soient demandeuses.*

**A**vec la fermeture des mines, le Bassin Minier du Pas-de-Calais a connu un long déclin démographique et urbain. Cependant, la perte de population se trouve endiguée sur le versant nord du Bassin par son inclusion dans l'aire urbaine de Lille. Deux lignes de tramway en préparation sont conçues comme des investissements de revalorisation afin de redonner une attractivité au secteur et faire revenir des emplois et de la population (cf. carte 1).

Ces projets de transport structurants prévus pour 2013 concernent

- une vingtaine de communes appartenant à quatre intercommunalités :
- ✓ la Communauté d'Agglomération de Lens-Liévin ;
- ✓ la Communauté d'Agglomération de l'Artois ;
- ✓ la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin ;
- ✓ et la Communauté de Communes de Nœux et Environs.

Cette problématique d'attractivité est également un enjeu d'aménagement urbain. Il s'agit en effet de mobiliser le gisement foncier situé à proximité des nouvelles lignes avec des opérations d'ensemble cohérentes et non pas selon un développe-

ment diffus ou sédimentaire dans lequel les opérations se juxtaposent sans organisation pensée de l'espace urbain.

C'est dans ce cadre et pour répondre à ces objectifs que la DDE (devenue DDTM entre-temps) a diligenté une étude en 2009<sup>1</sup>. Face à la complexité croissante du code de l'urbanisme, les élus et leurs services sont quelque peu désorientés par l'avalanche d'outils divers et variés. Les réponses sous forme de catalogues d'outils, mêmes bien faits et pédagogiques, ne soulagent que faiblement leur confusion. C'est pourquoi, parallèlement à l'identification du gisement foncier, la DDTM et son prestataire se sont efforcés d'aborder les questions d'aménagement en termes de méthodes et de jeux d'acteurs. Cette démarche vise à comprendre comment chaque commune se positionne par rapport à ses partenaires que sont les opérateurs et les propriétaires, et comment elle raisonne, en fonction de ses habitudes de travail, de ses préférences, de ses savoirs-faire.

## Un gisement foncier conséquent

Les deux lignes en projet desservent les centres des villes principales (voir cartes 2 et 3). Les tracés prévoient également de traverser des communes moins densément peuplées en suivant d'anciennes routes nationales qui passent dans leur périphérie et non dans leur centre. C'est ce qui explique que dans la bande des 500

par le décès de certains habitants avait été une erreur élémentaire de communication.

Le ministère du Logement et de l'Urbanisme l'admettait lui-même, sans pour autant modifier le contenu administratif et juridique de ces zones<sup>4</sup>.

Ainsi, à tous les étages de la pyramide politico-administrative, la notion de « zones noires » ou assimilées prenait un essor médiatique notoire.

Les administrés vivaient, de leur côté, cette nouvelle appellation comme synonyme, au mieux d'incertitude, au pire de catastrophe bis, ne sachant s'ils pourraient continuer de jouir pleinement de leurs biens une fois la restauration de ceux-ci intervenue grâce aux primes d'assurances.

La première interrogation tenait donc de savoir si ces « zones noires » étaient – ou non – de véritables actes administratifs et non de simples mesures préparatoires comme le soutenait l'Etat, dans l'ensemble des contentieux touchant les deux départements.

## Une situation préjudiciable et durable

L'enjeu de cette qualification, pour l'Etat, était de donner un signal fort aux propriétaires de maisons situées en « zones noires ». Il fallait amorcer un processus de cession amiable, en attendant, le cas échéant, une véritable procédure d'expropriation, sans considérer pour autant ce zonage comme constituant un périmètre nominatif. Le danger était de se trouver ainsi soumis, de manière immédiate, à la censure du juge administratif.

Pourtant, aucun des deux juges de référé n'a suivi la défense des préfets sur ce point. Ils ont écarté la qualification de mesures préparatoires à ces cartographies préfectorales, estimant implicitement que ces décisions n'appartenaient pas à la procédure d'élaboration d'autres décisions, même s'il existait un lien étroit entre elles<sup>5</sup>.

Le juge de Nantes avait, dès le 29 avril 2010<sup>6</sup>, considéré que les « zones noires » avaient été « instituées par décisions préfectorales du 8 avril 2010 ». Dans son ordonnance du 16 juin suivant, s'il dénie aux zones jaunes tout « effet coercitif de nature à les faire regarder comme des décisions administratives faisant grief », il en décide différemment à l'égard des « zones noires ».

Mais c'est le juge de Poitiers qui apporte une appréciation plus nette encore dans ses ordonnances des 1<sup>er</sup> et 29 juin. Il résulte en effet des termes de la légende de la cartographie et d'un communiqué préfectoral quasi simultané (précisant que, dans certains périmètres, la protection de la vie humaine interviendrait au besoin « en décidant que certaines zones seraient rendues inhabitables »), que le préfet de Charente-Maritime a entendu « prendre en matière de zonage, non de simples mesures préparatoires mais des actes faisant grief, dont les conséquences juridiques étaient énoncées et dont le caractère décisif s'évinçait du contenu des documents et des conditions dans lesquelles ils ont été révélés ».

Dès lors, la voie était ouverte à la juridiction administrative pour lui permettre d'examiner les deux conditions de l'article L. 521-1 du Code de Justice Administrative : l'existence d'une urgence justifiée de la part des requérants et un doute sérieux quant à la légalité de la décision préfectorale.

✓ S'agissant de la première condition tirée de l'urgence, les deux juridictions, qui exigeaient des requérants qu'ils établissent que la seule institution du « zonage noir » porte une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts, ont à chaque fois constaté l'absence de cette condition.

Pour se faire, les juges des référés ont établi qu'en raison de la proposition par l'Etat d'une acquisition des biens situés en zone noire ou, à défaut et ultérieurement, la mise en place d'une procédure d'expropriation dont il est indiqué qu'elle se fera aux prix du marché avant le sinistre, il n'y avait aucun effet coercitif subi par les requérants.

Détaillant cette situation, les ordonnances prennent soin, pour rejeter l'urgence, de préciser que les zonages noirs concernés n'entraînent « ni expropriation, ni dépossession, ni délocalisation, ni destruction d'immeuble, ni d'interdiction d'habiter » et ne peuvent avoir pour effet par ailleurs « de modifier les règles de droit applicables notamment en matière d'urbanisme ».

Est-on vraiment certain qu'aucun effet coercitif ne s'impose d'ores et déjà aux propriétaires concernés ? Ces zones à délocalisation totale vont-elles encore permettre aux possesseurs de maisons de les céder à d'éventuels acquéreurs (rôle des notaires), de procéder à des reconstructions en obtenant un per-

mis de construire ou en déposant des déclarations préalables de travaux (rôle des services instructeurs), en les louant à des tiers (rôles des agents immobiliers), ou encore en procédant à des visites de commission de sécurité pour les établissements recevant du public ? Rien n'est moins sûr et cette situation, assurément préjudiciable, risque de durer un certain temps, les dossiers de DUP n'étant pas prévus avant la mi-2011.

De même, les réactions des assureurs des sinistrés sont multiples.<sup>7</sup>

Dans son ordonnance du 16 juin, le juge nantais précise que ces zones répondent en outre à « l'impérieuse nécessité de protéger les populations concernées ». Mais alors, ce dernier fondement semble contradictoire avec le constat du juge de Poitiers au terme duquel ces mêmes zones n'entraînent aucune interdiction d'habiter !

## L'arbre qui cache la forêt

Le rejet de l'urgence est peut-être justifié par le fait, comme l'annonce le juge nantais, que la « décision du Tribunal administratif statuant sur le fond est susceptible, eu égard aux circonstances de l'espèce, d'être rendue dans un délai rapide ».

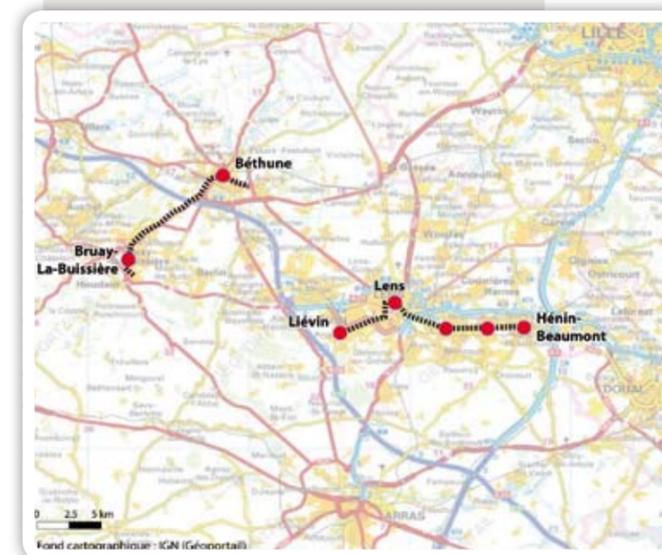
✓ Or, précisément, s'agissant de la deuxième condition (doute sérieux quant à la légalité de la décision), celle-ci risque d'être pleinement appréhendée par le juge du fond.

Bien entendu, puisque les ordonnances rejettent l'urgence, elles ne prennent pas parti sur la légalité de ces « zones noires » litigieuses.

Pourtant, l'ordonnance rendue le 30 juin sur le site de Boyardville établit que l'Etat « ni le 8 avril 2010, ni dans ses écritures devant le tribunal, n'a indiqué le fondement légal des études et du zonage réalisés » ! Comme en prémices d'une illégalité annoncée ?

On constate donc que ces zones noires ont eu un effet manifeste sur les populations et même sur les collectivités locales. Sans être des mesures préparatoires à des acquisitions amiables ou à de lointaines expropriations, elles produisent à elles seules des conséquences sur une multitude d'acteurs locaux. Il est donc temps de pouvoir en constater la véritable légalité – ou illégalité – et de s'occuper enfin du principal : chiffrer et réaliser les travaux utiles pour qu'un nouveau sinistre puisse être évité. ■

Carte 1 : Carte de situation des tracés de TCSP



4. S'agissant des « zones jaunes », elles sont à la fois des « zones submergées à prescriptions spécifiques » (pour le juge poitevin) et des zones pour lesquelles « des mesures de sécurisation des habitations devront être mises en œuvre » (pour le juge nantais).

5. Cf. sur cette notion de mesure préparatoire R. Chapus « Droit du Contentieux adm. » 12<sup>ème</sup> éd. n° 685.TA

6. Ord. 29 avril 2010 Ass. De défense des victimes des inondations de la Faute sur Mer et autres, n° 1002332 (rendue en matière de communication des documents utilisés par le préfet de Vendée pour établir les zones noires).

7. Certaines compagnies règlent sans problème les dommages à leurs assurés sur justificatifs. D'autres rechignent à le faire, estimant ne pas devoir régler le montant des réparations pour des habitations situées en zones noires et destinées à être rasées.

**Les auteurs :**  
**Bruno Lesaffre**  
 DDTM du Pas-de-Calais  
 bruno.lesaffre@pas-de-calais.gouv.fr  
**Thierry Vilmin**  
 Logville  
 tvilmin@aol.com  
**Manuel Verrier**  
 Quelle Ville ?  
 manuel.verrier@quelleville.fr

1. Concrètement, l'étude s'est déroulée en trois phases. La première phase de l'étude avait pour but d'identifier et de caractériser le potentiel foncier à proximité du futur tracé du TCSP. Un recensement du foncier potentiellement mutable a été établi par le biais de croisements de données géoréférencées, d'enquêtes de terrain et d'entretiens avec les acteurs publics locaux ; une typologie de ces terrains a ainsi été dégagée : les friches en tissu urbain, les terrains nus en tissu urbain, les activités potentiellement évolutives en tissu urbain, les zones classées « à urbaniser » dans les documents d'urbanisme. La deuxième phase a identifié, à partir d'échanges avec les acteurs publics concernés, des périmètres à enjeux susceptibles d'être mobilisés. Certains de ces périmètres ont été retenus comme secteurs tests pour mener la suite de l'étude. La troisième phase a proposé des scénarios de reconversion sur les secteurs tests choisis.

Tableau 1 : Le gisement foncier, estimation globale par type de foncier

Surfaces, en ha	Tracés		TOTAL
	1	2	
<b>Types de foncier</b>			
Terrain nu	25	18	43
Activité évolutive en tissu urbain	54	35	89
Friche	72	48	120
AU	77	173	250
<b>TOTAL</b>	<b>228</b>	<b>273</b>	<b>501</b>

mètres, les zones à urbaniser encore naturelles soient nombreuses, et s'ajoutent aux friches d'activités pour constituer un gisement foncier conséquent.

L'étude fait apparaître un potentiel de 20 000 logements dans la bande des 500 mètres de part et d'autre du tracé en appliquant les densités recommandées par les SCOT (de l'ordre de 50 logements à l'hectare). C'est pratiquement 20 ans de construction de logements selon les objectifs fixés par les SCOT pour les communes traversées. Bien entendu, une partie de ces surfaces sera affectée aux activités et aux équipements. Mais la question qui vient à l'esprit est naturellement celle-ci : ne faut-il pas réserver pour plus tard les autres disponibilités foncières de ces communes, voire des communes voisines, pour orienter en priorité le développement vers la bande des 500 mètres ? L'enjeu n'est pas simplement de limiter les émissions de gaz à effet de serre mais aussi de rentabiliser le tramway et d'éviter de gonfler le déficit d'exploitation qui sera à la charge des collectivités.

### Enjeux d'aménagement et filières de production foncière

Les acteurs de l'aménagement sont relativement peu nombreux sur ce territoire. Les principales communes sont équipées en services et en opérateurs publics mais les autres, c'est-à-dire la majorité, sont livrées à elles-mêmes. Les intercommunalités sont en place mais ne s'estiment pas légitimes ni compétentes pour prendre en charge l'urbanisme. Elles respectent totalement l'autonomie des communes dans ce domaine. Le Syndicat mixte de transports, maître d'ouvrage du tramway, n'intervient que sur le linéaire de celui-ci. L'EPF du Nord Pas-de-Calais a traité bon

nombre de friches industrielles et minières mais est assez peu intervenu jusqu'ici sur les zones agricoles destinées à l'urbanisation. Enfin, les opérateurs privés sont peu présents en aménagement.

Dans ces communes, les zones à urbaniser se construisent souvent de manière sédimentaire, les opérations se succédant avec une coordination établie au fur et à mesure mais qui ne semble pas avoir été anticipée, sous forme d'orientations d'aménagement, par exemple... Les contraintes imposées aux opérateurs, pour financer les équipements ou assurer la mixité sociale, paraissent parfois insuffisantes. Il est vrai que beaucoup de ces communes, par ailleurs fortement dotées en logements sociaux, ont vu leur population sensiblement diminuer et ont été favorables au retour des opérateurs privés avec la conjoncture porteuse de l'immobilier des années 2000. Elles n'ont pas voulu prendre le risque de dissuader ces opérateurs.

Les PLU, de leur côté, tendent à encourager cette urbanisation sédimentaire. Beaucoup de zones AU ont été classées à règlement (1AU), c'est-à-dire, immédiatement constructibles mais sans avoir fait systématiquement l'objet d'études préalables et de schémas d'aménagement. De tels règlements de zones AU ont même été institués sur des zones que les collectivités maîtrisaient partiellement ou avaient l'intention de maîtriser, favorisant ainsi l'irruption d'opérateurs privés. Ces derniers ont pris des promesses de ventes à des prix prohibitifs par rapport aux références passées et proposé ensuite de petites opérations de médiocre qualité et sans aucune cohérence. Et même là où des opérateurs sérieux sont venus avec des projets de meilleure facture, ils ont quand même demandé dans certains cas la modification du

PLU. Il aurait donc été plus simple de laisser au départ les zones AU « strictes » (2AU, inconstructible) dans le PLU, à la fois pour les protéger sur le plan foncier et pour se donner la latitude d'étudier des partis d'aménagements plus judicieux (pouvant faire l'objet ultérieurement d'orientations d'aménagement lors du classement en 1AU).

L'étude a donc montré que les PLU ne suffisent pas toujours à garantir la qualité de l'urbanisation et qu'un certain nombre d'autres outils doivent être maîtrisés, entre planification et passage à l'opérationnel.

Il est enfin possible d'établir trois profils principaux d'attitudes communales :

- ✓ celles qui veulent conduire un aménagement public entièrement maîtrisé et dont elles prennent le risque ;
- ✓ celles qui, au contraire, ne souhaitent pas prendre le risque de l'aménagement et estiment qu'un encadrement par le PLU suffira à obtenir ce qu'elles attendent, en affichant à l'avance les règles du jeu (notamment, sous forme de PAE pour le financement des équipements publics, outil mal connu et peu utilisé) ;
- ✓ et enfin, celles qui préfèrent discuter directement avec les opérateurs et négocier les règles du jeu qu'elles transcriront ensuite dans des dispositifs formels unilatéraux (type PAE) ou des contrats tels que traité de concession de ZAC, projet urbain partenarial (PUP) ou convention de PVR, voire dans des accords informels.

### Accompagnement et assistance à maîtrise d'ouvrage

La première démarche à entreprendre est de clarifier avec la commune (ou de lui faire « accoucher », selon la formule socratique) la méthode qu'elle souhaite au fond employer. Ce n'est qu'ensuite que les outils peuvent être déclinés dans les différents registres que sont le PLU (le droit des sols), l'action foncière, le financement des équipements, la mixité sociale, le développement durable, pour chacune des filières. Les villes centres ont la volonté et les moyens de conduire un aménagement public qu'elles maîtrisent entièrement. En revanche, les communes plus petites se reposent presque toutes sur l'incitation réglementaire et la négociation mais sans toujours avoir bien perçu au

départ la distinction entre les deux démarches.

Cette phase d'élaboration et de négociation des projets opérationnels, qui se situe entre le PLU et les opérations, nécessite au moins deux catégories d'expertises, les unes en architecture, urbanisme et environnement, les autres en approche financière et juridique pour aider les collectivités à choisir les bonnes méthodes et les bons outils lorsqu'elles traitent avec leurs partenaires. Pour cette deuxième catégorie d'expertise, il est nécessaire que les prestataires soient capables de reconstituer les bilans des opérateurs afin de bien identifier quelles sont les marges de manœuvre de la collectivité dans sa négociation. Il peut être aussi nécessaire d'étudier les finances de la commune afin d'apprécier l'impact des futures opérations<sup>2</sup>.

### Quelle structure de gouvernance ?

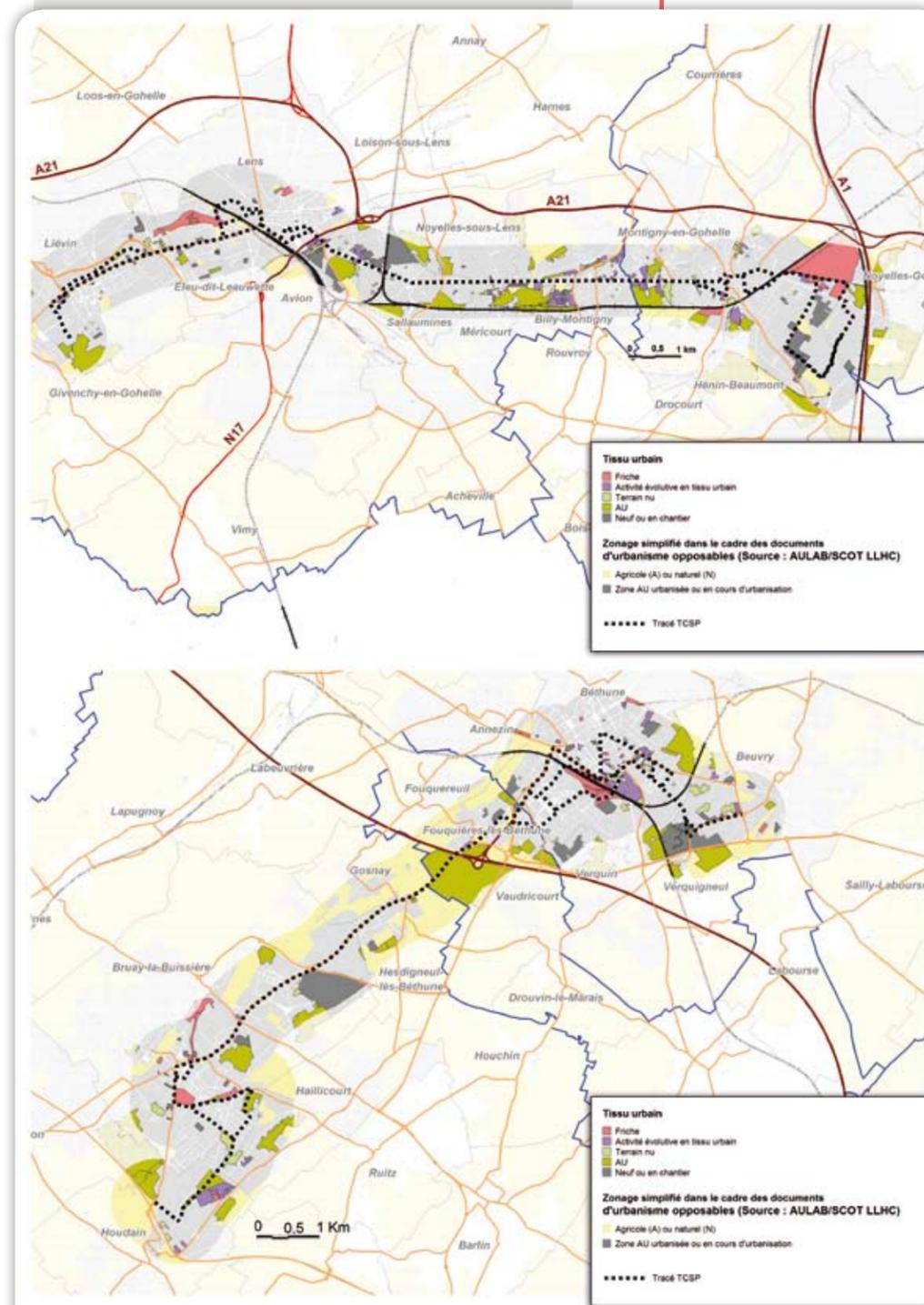
Si l'enjeu d'une étude d'aménagement est bien de proposer des scénarios réalistes et donc compatibles avec les façons de faire des collectivités, encore faut-il que ces dernières disposent des moyens de les réaliser.

De fait, les communes, petites et moyennes, n'ont pas toujours en interne ces différentes capacités d'expertise. Elles dépendent d'intervenants extérieurs. De ce point de vue, il faut distinguer deux niveaux : celui d'un accompagnement en amont effectué gratuitement par des services publics comme, par exemple, le CAUE, la DDTM ; et celui, en aval, d'une assistance qui est rémunérée mais dont le coût doit pouvoir ensuite s'imputer sur les opérations.

Le niveau d'accompagnement doit aider la commune dans ses commandes de prestations d'études préalables et d'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment, en écrivant avec elle les cahiers de charges de consultation. Il doit aussi aider la commune à mobiliser les financements éventuels pour de telles interventions.

Ce niveau de conseil auprès du maître d'ouvrage engage sa responsabilité directement auprès de la commune. Il doit être indépendant de tout opérateur mais en même temps il doit connaître le métier des aménageurs et des promoteurs. C'est donc un profil qui n'est pas toujours facile à trouver mais qui devrait se développer.

Cartes 2 et 3 : Des lignes de tramway « périphériques »



Le travail d'analyse a été concentré sur un faisceau de 500 mètres de part et d'autre des différentes options possibles de tracés des TCSP

En tout état de cause, ces financements d'assistance technique restent très modestes si on les compare aux sommes engagées pour la réalisation d'un tramway. Le problème n'est sans doute pas de trouver les sommes en question

mais plutôt de déterminer la structure de gouvernance adaptée pour les gérer. Et ce n'est peut-être pas une mince affaire pour deux lignes de tramway disjointes ne traversant pas moins de quatre intercommunalités. ■

2. La troisième phase de l'étude s'est attachée à développer des scénarios d'aménagement (acteurs, processus et outils) sur les secteurs test en partant des souhaits ou des tendances exprimées par les communes par rapport aux filières (négociation ou incitation réglementaire le plus souvent). Elle n'est cependant pas allée jusqu'au chiffrage des bilans prévisionnels. Ce chiffrage interviendra dans une étape ultérieure d'étude préalable par secteur. L'étude avait une intention générale d'ordre pédagogique mais pas encore d'ordre opérationnel.

Ville dense, ville diffuse

# Les deux faces de l'urbanisation

La lutte affichée contre l'étalement urbain a eu des effets contreproductifs. L'analyse révèle que loin de limiter le phénomène, les textes continuent à favoriser un émiettement de l'urbanisation en périphérie des villes.

**L'auteur :**  
**Jean-Charles Castel**  
Chef de groupe  
Observation urbaine  
CERTU

Les deux dernières décennies ont été marquées à la fois par une extension sans précédent de la périurbanisation et par une nette diminution de la taille des opérations. L'étalement urbain aurait ainsi cédé la place à l'émiettement urbain, du moins en ce qui concerne les opérations de construction de logements. En vingt ans, la place de l'urbanisme opérationnel a été divisée par trois. Paradoxalement, plus les lois ont proclamé les vertus du projet urbain, plus le développement se fait en dehors des procédures d'aménagement urbain.

Deux explications, aujourd'hui largement partagées, justifient en partie cette évolution. D'une part, les collectivités locales ont tiré les leçons de la crise des ZAC « plantées » du début des années quatre-vingt-dix. Elles sont devenues beaucoup plus prudentes dans le lancement de nouvelles opérations comme dans leur action foncière. Même s'il existe encore ici ou là des maires bâtisseurs qui s'affichent à contre-courant de la tendance.

D'autre part, le succès d'estime des politiques de lutte contre l'étalement urbain s'est essentiellement retourné contre les lotisseurs de maisons individuelles. Ces derniers ont le malheur d'être des partenaires visibles dans ce débat, alors qu'ils n'ont réalisé tout au plus que le tiers des maisons individuelles pures<sup>1</sup> ; les deux tiers restant sont l'œuvre d'intervenants diffus. Le résultat de ces politiques est aujourd'hui sans

appel. La restriction des terrains à lotir dans les plans d'occupation des sols n'a fait qu'augmenter la part du diffus sur des parcelles plus émietées et plus grandes que celles des lotissements. La lutte contre l'étalement urbain n'a fait qu'accroître l'émiettement urbain.

Aujourd'hui, le développement démographique touche des communes rurales de plus en plus petites<sup>2</sup>. Le desserrement des métropoles se mélange avec le développement rural, tandis que les lois essayent de condamner l'un, tout en soutenant l'autre. Le tout aboutit à des évolutions paradoxales : malthusianisme foncier et densification au centre, pour essayer de compenser la tendance à l'étalement urbain, émiettement en périphérie, comme réponse des propriétaires ruraux pour faire face à la demande.

A travers neuf questions clés, cet article propose non seulement de tenter de comprendre la situation actuelle, mais également d'apporter une réflexion prospective sur les modes de développement de l'urbanisation.

**Quels sont les effets de la relance des opérations avec la flambée des années 2000 ?**

Les pouvoirs publics ont développé de nouvelles dispositions pour favoriser les opérations de

densification : bonus de COS, assouplissement des règles d'implantation, facilitation des surélévations d'immeubles (voir encadré 1). Ils ont également opéré un rapprochement avec les lotisseurs pour réfléchir à la façon de faire la promotion d'opérations plus denses et moins consommatrices de foncier. Toutefois, l'impact de ces mesures complexes reste limité par rapport à l'ensemble de l'urbanisation.

De 1999 à 2007, c'est d'abord le contexte économique qui a permis des tentatives de redensification. La très forte montée des prix immobiliers a agi comme un bouclier protecteur pour inciter les opérateurs à se lancer sur des opérations plus risquées, ce qui a soutenu un renouveau d'opérations plus denses, d'expérimentations d'habitat groupé ou dit intermédiaire ou alternatif. Mais j'avais également, en 2006, attiré l'attention sur le fait que, en cas de retournement du marché, on pourrait s'attendre à une nouvelle diminution de la taille des opérations<sup>3</sup>.

**Retour à l'émiettement depuis la crise ?**

Sur les 40 millions de mètres carrés de logement construits en 2008, 31 % correspondent à du logement collectif, 12 % à de l'individuel groupé et 57 % à de l'individuel pur<sup>4</sup>.

Avec l'arrivée brutale de la crise économique, l'urbanisme aménagé a été freiné net et la part du lotis-

## Encadré 1

### 1995-2010, dix mesures réglementaires favorables à la densification

La création de nouvelles mesures pour favoriser la densification des constructions s'accélère, que ce soit pour des motifs de diversité sociale, d'environnement ou de soutien à la construction.

1. La loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat autorise le dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS) autorisé dans le règlement d'urbanisme dans la limite de 20 %. Ce dépassement est autorisé sous réserve que ce dépassement soit consacré à des logements locatifs sociaux bénéficiant d'un concours financier de l'Etat. Le coût foncier imputé à ces logements locatifs sociaux ne doit pas excéder un certain plafond.
2. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement (loi ENL), dans son article 4, prévoit la possibilité de dépassement de COS jusqu'à 50 %, dans certains secteurs dans lesquels la réalisation de programmes de logements prévoit au moins une moitié de logements sociaux.
3. La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), autorise un dépassement de COS, dans la limite de 20 %, pour les constructions remplissant les critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable. Ces dispositions ont été introduites à l'article L.128-1 du code de l'urbanisme.
4. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (MOLLE) ou loi Boutin, dans son article 40, a étendu les possibilités de majoration des règles de construction afin de permettre d'augmenter la densité urbaine. Elle étend les possibilités de majoration prévues dans la loi ENL, à toutes les communes, sans condition de délais ou de taille de la collectivité. Elle favorise une augmentation de densité, et non pas seulement de COS, en permettant de dépasser les règles de gabarit, hauteur et emprise au sol. Cette modification est introduite à l'article L.127-1 du code de l'urbanisme et abroge l'article L.127-2.
5. La loi Boutin permet également de cumuler les bonus des majorations de règles de densité liées à la réalisation de logements locatifs sociaux et celles liées à l'amélioration énergétique, dans la limite totale de 50 % de surdensité. Cette modification est introduite par la création d'un nouvel article L.128-3 du code de l'urbanisme.
6. La loi Boutin permet aussi à l'autorité locale compétente en matière de plan local d'urbanisme d'autoriser des surdensités maximales de 20 %, dans des secteurs délimités, pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation. Ce nouveau bonus a pour objectif de favoriser le développement des logements, dans un objectif de soutien à la production, sans être conditionné par les exigences de diversité sociale ou d'amélioration énergétique. Son application n'est pas cumulable avec les autres bonus. Ces dispositions sont introduites à l'article L.123-1-1 du code de l'urbanisme.
7. La loi Boutin a aussi modifié les dispositions de la loi sur la copropriété du 10 juillet 1965. En ce qui concerne la densification, elle a allégé les contraintes imposées à l'article 35 de la loi, en assouplissant les règles de majorité prévues pour autoriser l'assemblée générale des coproprié-

taires à décider de la surélévation de l'immeuble. A défaut de règle spécifique prévue dans le règlement de copropriété, c'est la majorité des voix de tous les copropriétaires qui s'applique désormais et non plus la double majorité renforcée de l'article 26.

8. A titre provisoire, pour relancer la construction, le décret n° 2009-772 du 18 juin 2009 pris en application de la loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (loi dite « Plan de relance »), stipule que, par dérogation à l'article L.123-13 du code de l'urbanisme, les modifications du PLU ayant pour objet d'autoriser l'implantation de constructions en limite séparative ne donneront pas lieu à enquête publique jusqu'au 31 décembre 2010.
9. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2), introduit un article L.122-1-5 VIII, dans le code de l'urbanisme, qui ouvre la possibilité aux schémas de cohérence territoriale de fixer des seuils minimums de densité maximale de construction dans certains secteurs. L'article L.122-1-5 IX ouvre même la possibilité de fixer des densités minimales dans certains secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés. Cette disposition est également reproduite en ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme (article L.123-1-5 13° bis).
10. La loi Grenelle 2 introduit aussi un article L.128-1 dans le code de l'urbanisme permettant un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité fixées dans le plan local d'urbanisme dans la limite de 30 % pour les constructions satisfaisant des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Dans les articles suivants, L.128-2 et L.128-3, la loi prévoit qu'il est possible de moduler ce dépassement, sans toutefois pouvoir conduire à un dépassement de plus de 50 % de la densité autorisée.



1. Au sens des définitions de l'INSEE. On distingue l'individuel pur (maison individuelle résultant d'une opération de construction ne comportant qu'un seul logement) de l'individuel groupé (maison individuelle résultant d'une opération de construction comportant plusieurs logements individuels ou un seul logement individuel avec des locaux d'activités).

2. Dans le recensement de 1999, le plus fort taux de croissance démographique concernait les communes de 2 000 à 5 000 habitants. Dix ans plus tard, il s'agit des communes de 500 à 1 000 habitants (Source Insee-RP). 29 % des accédants récents habitent en zone rurale, contre 25 % au début des années 90 (Source : Briant P. Insee Première, Mai 2010).

3. Castel J.-C., 2006, « Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ? » in ADEF, Production foncière, Paris, Adef, pp. 63-85.

4. Source : Soes (MEEDDM)

## Encadré 2

## Le processus de l'urbanisation diffuse sans procédure

L'ancienne version de l'article R 315-1 du code de l'urbanisme, exclut du champ des procédures de lotissement les divisions créant, au plus, quatre lots constructibles, dans le cadre d'un partage successoral ou acte assimilé. Dans l'exemple dessiné ci-contre (*solution 1*), un propriétaire d'un terrain de 7 000 m<sup>2</sup> environ, peut ainsi le lotir sur une période de dix ans, sans aucune procédure, en deux étapes de 4 lots à chaque fois.

La réforme introduite par l'ordonnance n° 2005-1527, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007, simplifie la définition du lotissement. Elle introduit un nouvel article L 442-1 du code de l'urbanisme par lequel constitue désormais un lotissement toute division foncière issue d'une parcelle constituée depuis moins de dix ans. L'exception relative aux partages successoraux a disparu. Le permis de lotir est supprimé et remplacé par le permis d'aménager. Le nouvel article R. 421-19 du Code de l'urbanisme précise que le permis d'aménager est exigé pour les lotissements, qui, sur une période de moins de dix ans, créent plus de deux lots à construire nécessitant la réalisation de voies ou espaces communs, ou lorsqu'ils sont situés dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité.

Dans le cas contraire, l'article R. 421-23 prévoit qu'il faut seulement une déclaration préalable aux travaux. La question est donc de savoir s'il est nécessaire de réaliser des voies ou des espaces communs sur le terrain faisant l'objet d'une division.

D'un côté, la réforme du lotissement renforce les exigences qualitatives imposées dans le permis d'aménager, en imposant de présenter un véritable projet environnemental, paysager et architectural. De l'autre, elle assouplit

les possibilités de dérogation au permis d'aménager, pour permettre, avec une simple déclaration préalable, de faire des lotissements simplifiés, sans travaux, comme cela existait avant 1977. Dans l'exemple présenté ci-contre, désormais la division peut se faire en une seule étape, sans limitation du nombre de lots (*solution 2*).

Le coût de revient de l'opération est négligeable. Il se limite à quelques centaines d'euros, pour réaliser le bornage et le plan d'arpentage. Le troisième projet présenté ci-contre (*solution 3*) présente une alternative avec des travaux d'aménagement. Il est alors nécessaire d'obtenir un permis d'aménager. Dans ce cas, le montant des travaux, pour la création d'une voirie interne et d'un espace vert commun, s'élève à 100 000 euros. La solution 3 coûte à peu près 100 fois plus cher que les solutions sans aménagement. Pour autant le prix de vente des parcelles aménagées ne sera pas plus élevé, d'autant plus qu'elles sont plus petites et soumises à TVA<sup>1</sup>. Le véritable moteur de l'urbanisme diffus se trouve là !

L'opposition aux divisions parcellaires sans travaux vient parfois des responsables de la voirie afin de limiter le nombre de sorties de voitures sur la chaussée, pour des raisons de sécurité. Ce peut être le cas en particulier si le terrain se situe dans un virage ou le long d'une route à grande circulation. Il n'en reste pas moins que des pans entiers de l'espace périurbain se sont constitués de cette façon, et que la réforme du lotissement semble pouvoir faciliter cette tendance.

1. Voir paragraphe ci-après consacré aux effets des droits de mutation sur l'urbanisation diffuse.

sement réalisé par des aménageurs professionnels a reculé encore. Aujourd'hui, elle n'occupe plus que le quart du marché de la construction de la maison individuelle pure.

Le gagnant de l'évolution récente redevient la maison individuelle isolée en diffus, en dehors de tout aménagement. Ce succès s'explique parce que c'est le seul produit immobilier sans risque financier pour l'opérateur, puisqu'il ne nécessite pas d'avance de fonds. En outre, c'est aussi le produit le moins cher, donc facilement accessible aux populations à revenus modestes soutenues par les mesures du plan de relance, comme le doublement du prêt à taux zéro et le pass-foncier. Enfin, c'est le produit de prédilection des primo-accédants, clientèle qui dynamise le marché aujourd'hui.

La crise a contracté le marché investisseur et le marché des secundo-accédants qui ont eu du mal à écouler leur premier bien. Il a fallu attendre le deuxième trimestre de

cette année 2010 pour assister à la reprise en douceur des achats des secundo-accédants. Pour l'avenir, la tendance du marché dépendra en grande partie de la façon dont sera mise en œuvre la fin des mesures de soutien apportées par le plan de relance<sup>5</sup>.

### ? Demain, irons-nous vers une raréfaction foncière généralisée ?

La baisse du niveau de production de logements depuis 2007<sup>6</sup> fait déjà ressentir l'insuffisance de l'offre dans plusieurs agglomérations. Selon les chefs d'entreprise interrogés en janvier 2010, la demande de logements neufs à acheter continue de se redresser<sup>7</sup>. A supposer que le marché immobilier sorte de la crise rapidement, comment va s'orienter la production de logements ?

Le souci de réduire l'étalement urbain continue de rencontrer de

plus en plus d'adhésion dans les politiques locales d'urbanisme. Jusqu'à présent, cette orientation n'a pas porté ces fruits, parce qu'elle a repoussé l'étalement urbain toujours plus loin. On peut donc se demander si cet éloignement a une limite. L'offre foncière périurbaine va-t-elle finir par se réduire à mesure que tous les plans locaux d'urbanisme, peu ou prou, se rallient à l'opinion dominante ? Ou bien, sommes-nous devant une fuite sans fin : seuls 9 % du territoire de la France métropolitaine sont urbanisés<sup>9</sup> et les possibilités de construction dans le rural sont immenses, compte tenu de la capillarité profonde des réseaux de routes, eau, électricité et téléphone existants ? Les territoires produisent l'offre résidentielle, mais ce sont les ménages qui arbitrent en définitive.

Finalement, la forme de l'étalement urbain en France risque surtout d'être conditionnée par les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour réaliser les nouveaux documents d'urbanisme. Aujourd'hui la réalisation d'un PLU

ou d'un SCOT impose de réussir à intégrer les diverses politiques thématiques, la prise en compte des risques, l'évaluation de la production de CO<sub>2</sub> et les impacts de l'urbanisation sur la consommation d'énergie. La complexification des documents exige un niveau d'ingénierie de plus en plus pointu et induit des coûts de bureaux d'études et de consultants, que seules les grandes collectivités peuvent supporter.

Cette complexification n'est pas sans poser problème à notre multitude de petites collectivités<sup>9</sup>. La principale cause de l'émiettement urbain à la française n'est pas due qu'aux lacunes des règles d'urbanisme. Le visage de l'urbanisation de notre pays reflète aussi notre morcellement institutionnel, unique en Europe.

Depuis la loi SRU, les exigences qualitatives de l'urbanisme n'ont cessé de croître. Les nouvelles mesures du Grenelle 2 renforcent encore ces exigences. Mais, plus la barre est haute, plus sont nombreux ceux qui passent en dessous ! Face à la complexification des procédures, nombre de petites communes et intercommunalités rurales s'accommodent de l'émiettement de l'urbanisation diffuse, autorisée au compte-gouttes, en utilisant les méthodes simples et peu coûteuses de la carte communale et des divisions parcellaires qui échappent aux procédures du permis d'aménager.

### ? La construction diffuse sera-t-elle mieux maîtrisée ?

Les trois quarts des maisons individuelles sont construites en diffus, hors de tout aménagement. Mais une grande proportion de ces maisons résulte en fait de faux lotissements ou plus exactement d'une dérogation au permis de lotir apportée par le droit des biens et introduite dans le code de l'urbanisme pour favoriser les partages successoraux.

9. 87 % de communes françaises comportent moins de 2000 habitants. Même lorsque ces communes s'associent, 85 % des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernent de petits assemblages de 20 communes au plus. 45 % concernent des regroupements de 10 communes au plus.

10. Article 25 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2).

Cette exception notoire a été supprimée par l'ordonnance réformant le lotissement, entrée en vigueur fin 2007, sans que personne, dans le monde de l'urbanisme ne l'ait souligné. Il s'agit pourtant d'une disposition qui a un impact important sur l'évolution de l'urbanisation diffuse. La réforme ne s'arrête pas là, car, parallèlement, le législateur a introduit une nouvelle possibilité de lotissement simplifié, tel que cela existait avant 1977, sous forme de déclaration préalable (*voir encadré 2*).

Il faudra donc examiner à l'avenir si le nouveau régime du lotissement limite les constructions diffuses et désorganisées ou si, au contraire, une utilisation trop laxiste du nouveau dispositif de déclaration préalable produit les mêmes effets. La loi Grenelle 2 a autorisé le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les corrections dont la réforme pourrait faire apparaître la nécessité<sup>10</sup>.

Il est probable que la volonté de mettre de l'ordre et de la simplification constitue encore davantage une porte ouverte à l'urbanisme émietté. En effet, la procédure de déclaration préalable permet de faire des lotissements simplifiés sans travaux, comme cela se faisait auparavant, mais cette fois sans être limité ni par la condition de la division successorale, ni par le nombre de lots.

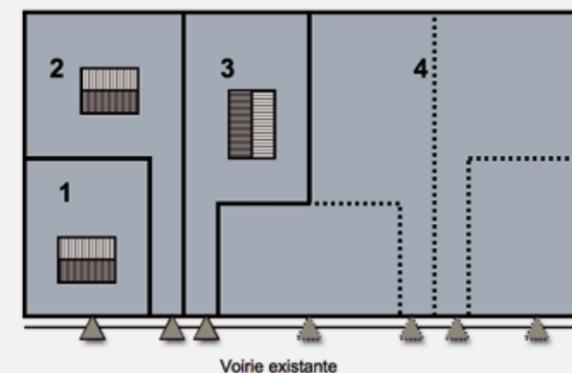
### ? L'écart économique entre le collectif et l'individuel va-t-il continuer de se creuser ?

Du point de vue des normes de construction, l'alourdissement incessant des contraintes et des charges qui pèsent sur les immeubles collectifs constituent autant d'avantages concurrentiels pour la maison individuelle isolée.

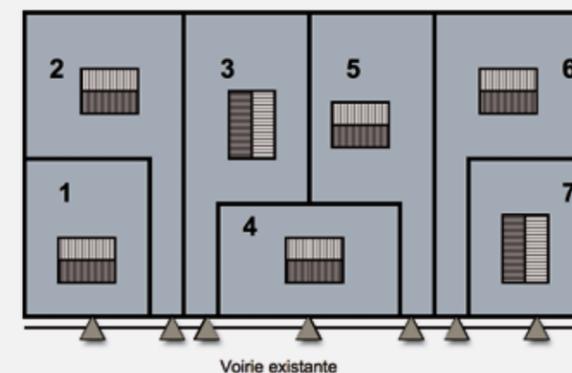
En particulier, le décret de 2006, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007, relatif aux personnes handicapées, renforce les exigences auxquelles sont soumis les immeubles collectifs<sup>11</sup>. A contrario, la réglementation, contraignante en termes de coût et de distri-

11. Le Décret n° 2006-655 du 17 mai 2006 modifie le Code de la construction et de l'habitation en introduisant un nouvel article R 111-18 qui stipule que « Les bâtiments d'habitation collectifs et leurs abords doivent être construits et aménagés de façon à être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. (...) L'obligation d'accessibilité porte notamment sur les circulations communes intérieures et extérieures, une partie des places de stationnement automobile, les logements, les ascenseurs, les locaux collectifs et leurs équipements ».

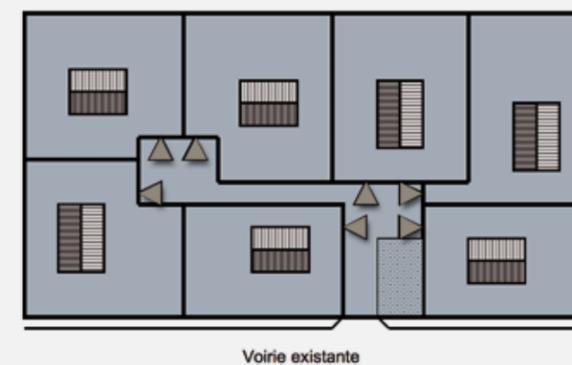
1ère étape : 3 parcelles à vendre pour construire + 1 parcelle gardée pour le futur  
2ème étape : redivision de la parcelle restante en 4 nouvelles parcelles constructibles



**Solution 1 :** Avant la réforme du lotissement. Réalisation de 7 lots en l'espace de dix ans, sans procédure d'aménagement, avec deux partages successoraux.



**Solution 2 :** Déclaration préalable. Lotissement sans travaux.



**Solution 3 :** Permis d'aménager. Lotissement avec voirie interne et espace vert commun.

5. Pour 2010, le prêt à taux zéro de base qui devait s'arrêter en 2009 a été prolongé jusqu'en 2012, et le doublement du prêt à taux zéro dans le neuf a été conservé jusqu'en juin avant d'être remplacé par une version allégée, bonifiée à 50 %. Le pass-foncier se poursuit normalement jusqu'à fin 2010.

6. 465 881 logements produits en 2007, 334 430 en 2009. Source : Soes (MEEDDM)

7. Insee, Enquête trimestrielle de conjoncture dans la promotion immobilière, janvier 2010.

8. Enquête TERUTI (SCEES), IFEN.



**Une nouvelle taxe pour récupérer une partie des plus values immobilières induites par la création des nouvelles lignes de transport**

bution des logements, ne s'applique pas à la construction pour soi-même, ce qui revient à exclure presque toute la production de maisons individuelles pures<sup>12</sup>. Dans le même sens, la construction pour soi-même est soustraite aux charges du financement de l'archéologie préventive<sup>13</sup>.

En matière de réglementation thermique, tous les types de logements sont soumis aux nouvelles exigences. Les immeubles collectifs ont un meilleur potentiel de limitation des pertes d'énergie par les parois. Les maisons individuelles ont, quant à elles, une plus grande liberté d'implantation pour tirer partie de l'ensoleillement. Elles sont plus aptes à fournir de la place bien orientée pour les systèmes d'apports énergétiques complémentaires : chauffage solaire, puits canadiens, etc. Au final, les premières constructions produites selon les normes des bâtiments basse consommation (BBC) ont été des maisons individuelles.

Le marché de la maison individuelle a une capacité à peser massive-

ment sur l'industrialisation de biens d'équipement énergétiquement plus performants, afin de faire baisser les coûts unitaires, ce qui lui confère un avantage à long terme. D'une façon générale, les gains de productivité progressent lentement dans la construction d'immeubles collectifs, en raison du caractère spécifique de chaque nouveau bâtiment. Par contraste, les progrès techniques de la maison individuelle ont été considérables ces dernières décennies. Ce marché recèle encore des marges importantes de gains de productivité, tant dans la mise en œuvre que dans l'industrialisation de composants.

### Quel sera l'impact des choix d'assainissement ?

La loi sur l'eau de 1992<sup>14</sup> a permis de sortir de la politique du « tout à l'égout » qui prévalait jusqu'alors, compte tenu des coûts de ce choix

et des effets négatifs de la canalisation des eaux de pluie sur l'environnement et sur les inondations. Désormais, l'assainissement n'est plus une simple annexe technique du document d'urbanisme, mais il s'inscrit dans une stratégie environnementale située en amont des choix d'urbanisation.

L'évolution du contexte réglementaire a favorisé un nouveau développement de l'assainissement individuel, lequel, par nature, n'est pas compatible avec la densification. Ainsi, alors que, dans le parc existant, 80 % des résidences principales sont raccordées à un réseau d'égouts<sup>15</sup>, actuellement un tiers de la construction neuve de logements s'équipe en assainissement individuel. Plus précisément, 110 000 installations autonomes pour des constructions neuves sont réalisées chaque année<sup>16</sup>, ce qui représente les deux tiers des constructions de logements individuels purs. L'assainissement non collectif constitue le mode d'assainissement dominant dans 41 % des communes ou intercommunalités<sup>17</sup>.

De nombreuses maisons individuelles, disposant d'un assainissement autonome désuet, devront faire face au renforcement de la réglementation, avec l'application des nouvelles dispositions à partir de 2013<sup>18</sup>. Le surcoût engendré par la mise aux normes portera sur le neuf qui a déjà intégré les exigences contemporaines. En revanche les constructions ainsi mises aux normes ne seront pas soumises à la nouvelle taxe instaurée pour le re-

versement des eaux pluviales dans le réseau public<sup>20</sup>, ce qui donne encore un avantage aux constructions diffusées par rapport à l'urbanisation dense.

### Quel sera l'impact des taxes liées à l'urbanisme et aux transports ?

Le débat qui agite les urbanistes en matière d'étalement urbain porte sur les enjeux de réforme de la taxe locale d'équipement. Le conseil français des urbanistes avait déjà soutenu l'augmentation de la taxe locale d'équipement pour les maisons individuelles, ce qui avait été intégré par la Loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), en 2000. Toutefois, nous avons souligné que cet écart, censé pénaliser la maison individuelle, apparaissait pour les communes comme une ressource fiscale qui pouvait se retourner contre son objectif, puisqu'elle rendait de ce fait la maison individuelle plus intéressante pour les finances communales<sup>21</sup>.

Il faudra voir si la réforme à l'étude des taxes d'urbanisme saura éviter cet écueil. Ce projet vise à remplacer la TLE par une taxe assise, non pas sur la surface réelle de construction, mais sur la constructibilité du terrain, de façon à stimuler la densification dans le sens voulu par les documents d'urbanisme. Le projet de loi Grenelle 2, dans sa version initiale déposée au Sénat, reconnaît explicitement que la fiscalité de l'urbanisme favorise le mitage<sup>22</sup>. Dans le texte initial, il était prévu que la loi autorise le gouvernement à procéder par ordonnance à une refonte de la fiscalité de l'urbanisme, mais cette proposition, qui a rencontré des résistances et notamment le refus du Sénat, n'a pas été retenue dans le texte final.

En matière de transports, la loi Grenelle 2 offre la possibilité aux autorités organisatrices de transport en commun d'instaurer une nouvelle taxe pour récupérer une partie des plus values immobilières induites par la création des nouvelles lignes de transport<sup>23</sup>. Cette taxe peut être exigée pour les transactions affectant les immeubles situés à proximité de la ligne nouvelle, pendant un délai maximal de quinze ans<sup>24</sup>.

D'un côté cette taxe permet légitimement à la collectivité qui crée de la valeur d'en récupérer au moins une partie. De l'autre, il faudra observer dans quelle mesure cette taxe risque

de ralentir certaines ventes et, par conséquent, retarder les objectifs de densification que la collectivité souhaite favoriser le long des nouvelles lignes de transport en commun. En outre, du fait qu'elle ne concerne que les lignes neuves, la taxe a pour effet de renforcer la rente foncière des propriétaires d'immeubles situés dans les zones anciennement desservies par les transports en commun, aux dépens des accédants installés dans les zones concernées par les nouveaux projets.

### Quels seront les effets des droits de mutation sur l'urbanisation diffuse ?

Pour finir, une nouvelle mesure législative concernant les droits de mutation, également passée inaperçue chez les urbanistes, mérite qu'on s'y intéresse. J'avais précédemment montré que le différentiel fiscal entre l'habitat individuel groupé en promotion, dont le terrain est soumis à TVA, et la maison isolée dont le terrain est soumis aux droits d'enregistrement<sup>25</sup>, favorisait cette dernière.

Or, la loi de finances pour 2010 a modifié le régime de la TVA, non pas pour des raisons d'urbanisme, mais pour des raisons de convergence européenne<sup>26</sup>. La parcelle achetée dans un lotissement ou bien l'habitat groupé en promotion sont désormais soumis à la même règle de la TVA de droit commun payée par l'acquéreur<sup>27</sup>. Les parcelles isolées en diffus, achetées à des particuliers, restent toujours soumises au seul régime des droits d'enregistrement à 5,07 %.

Les promoteurs peuvent être satisfaits de cette situation, car la réforme réduit la différence qui existait avec les lotisseurs. Mais les lotisseurs, en revanche, peuvent s'inquiéter de l'écart qui s'affirme avec la maison individuelle en diffus.



12. L'article R. 111-18-4. du code de la construction précise : « La présente sous-section est applicable aux maisons individuelles construites pour être louées ou mises à disposition ou pour être vendues, à l'exclusion de celles dont le propriétaire a, directement ou par l'intermédiaire d'un professionnel de la construction, entrepris la construction ou la réhabilitation pour son propre usage ».

13. Les constructions de logements réalisées par une personne physique pour elle-même ne sont pas soumises à la redevance d'archéologie préventive, redevance applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire depuis la loi n° 2003-707 du 1<sup>er</sup> Août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 7 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

14. Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992.

15. Source : IFEN, Scees, 2007.

16. Source : Syndicat des industriels français de l'assainissement autonome (IFAA).

17. Source : enquête « Les enjeux de l'assainissement non collectif en France » réalisée par TNS Sofres pour Eparco, publiée 19 février 2008.

18. Afin de répondre à la directive cadre européenne n° 2000-60 datant du 23 octobre 2000, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, relative à l'eau et aux milieux aquatiques (LEMA), intègre dans le dossier de diagnostic technique à fournir lors de la vente d'un immeuble, un nouveau diagnostic des installations d'assainissement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

19. 5,2 millions de foyers (13 millions de personnes) situés en zone d'habitat dispersé sont potentiellement concernés par ces réhabilitations, dont le coût varie de 4 000 à 10 000 €. Source : Syndicat des industriels français de l'assainissement autonome (IFAA). Les investissements en assainissement individuel peuvent bénéficier de l'Eco prêt à taux zéro, suite à un amendement introduit dans la loi de finances pour 2009.

20. En application de la loi n° 2006-1772 (LEMA), les propriétaires d'un bien immobilier (maison, immeuble, appartement) raccordé au réseau public de collecte des eaux pluviales seront soumis à une taxe fixée par la commune mais dont le montant ne devra pas dépasser 0,20 euros par mètre carré.

21. Castel J.-C., 2006, « Les coûts de la ville dense ou étalée », *Etudes Foncières*, n° 119.

22. Article 13 du texte n° 155 (2008-2009) de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé au Sénat le 12 janvier 2009.

23. Article 64 de la loi Grenelle 2, complétant l'article 1531 du II de la section 7 du chapitre 1<sup>er</sup> de la deuxième partie du livre 1<sup>er</sup> du code général des impôts.

24. La taxe ne peut intervenir plus de deux ans après la publication ou l'affichage de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet. L'assiette de la taxe est basée sur 80 % de la plus value réalisée. Pour les autorités organisatrices de transports urbains, le taux est de 15 % pour les immeubles distants de moins de 800 mètres. Le taux est divisé par deux pour les immeubles situés entre 800 et 1200 mètres. Le même dispositif existe pour les transports régionaux, mais les taux sont divisés par trois.

25. Castel J.-C., 2006, Op. Cit.

26. Loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010, du 09 mars 2010.

27. Avant la réforme, en application de l'article L 257-7 a) 3<sup>e</sup> alinéa du code général des impôts, les terrains à bâtir acquis par des personnes physiques étaient hors du champ de la TVA.

# Les concessions d'aménagement

## A la recherche d'un cadre juridique



Dossier coordonné par :

**Patrick Hocreître**

Avocat, Directeur Associé, Cabinet FIDAL

[www.fidal.fr](http://www.fidal.fr)

© Kounadeles loomths © ESolBiz



© Sébastien Morsec

### Renforcer le contrôle des espaces non urbanisés ?

Cette évolution a un impact limité sur la comptabilité du lotisseur. Car, même si les parcelles en lotissement échappaient au régime de la TVA de droit commun, en réalité le lotisseur reversait en réalité une TVA sur marge au fisc. La TVA existait déjà en quelque sorte, mais les clients ne la voyaient pas.

Il n'en reste pas moins que, les acheteurs actuels de parcelles pour leur maison constateront la différence entre les parcelles aménagées soumises à TVA et les parcelles en diffus soumises aux seuls droits d'enregistrement. Il n'y a pas de raison pour qu'un propriétaire vende son terrain moins cher à un aménageur qu'à un particulier. Chaque marché foncier comporte un seul type de références de prix, peu importe le régime fiscal qui vient ensuite.

Pour les grandes opérations, le problème de la concurrence entre l'urbanisme aménagé et le diffus ne se pose pas, compte tenu de la nécessité de réaliser des équipements pour rendre les terrains réellement constructibles. Mais, dans les petites opérations émiettées, cette concurrence devrait encore profiter à l'urbanisation diffuse, aux lotissements simplifiés réalisés par des particuliers avec l'aide de leur notaire, en grignotant les espaces naturels le long des routes existantes.



En conclusion, on peut opposer cet article aux nombreux témoignages sur les grands projets d'urbanisme, les opérations complexes et les documents d'urbanisme intégrant toutes les dimensions du développement urbain. Les opérations médiatiques, qui soutiennent les discours officiels sur la densification et le renouvellement urbain, masquent l'autre visage de l'urbanisation, plus diffuse, mais finalement plus lourde, qui se réalise au quotidien.

L'urbanisation d'aujourd'hui montre deux tendances opposées. D'un côté, le souci de densification est

réel, notamment dans les grandes agglomérations où le foncier est rare. De l'autre, l'urbanisation diffuse, simple et sans risque, constitue le principal mode de développement de l'habitat.

Nul doute que les lois d'urbanisme ont échoué à essayer de limiter l'éparpillement des constructions. A l'avenir, il faudra peut-être regarder davantage les innovations venant du côté de l'agriculture. La nouvelle loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche instaure une nouvelle taxe sur les plus-values foncières liées au changement de destination des terres agricoles<sup>28</sup>. Elle met aussi en place un dispositif renforcé du contrôle des espaces non urbanisés<sup>29</sup>. Une commission départementale de la consommation des espaces agricoles est créée. Siègeront à cette commission à la fois les associations agréées de protection de l'environnement et les notaires et représentants des propriétaires fonciers<sup>30</sup>. Cela laisse présager d'intéressants rapports de force en perspective, dans un contexte où la réforme de 2003 de la politique agricole commune, instaurant le découplage des aides, appliquée en France depuis mai 2006, fait craindre des risques de déprise de certaines terres agricoles, favorable à l'expansion de la périurbanisation. ■

28. La loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, du 27 juillet 2010, introduit une section Vter, au chapitre 1<sup>er</sup> du Titre III de la deuxième partie du livre 1<sup>er</sup> du code général des impôts : « Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles ».

29. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, modifie le 2<sup>e</sup> de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme en introduisant la disposition suivante : « Les projets de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et

sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par le représentant de l'État dans le département à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission ».

30. Selon le nouvel article L. 112-1-1 inséré après l'article L. 112-1 du code rural et de la pêche maritime.

### Les concessions d'aménagement

Bilan et perspectives

**Patrick Hocreître** ..... p.22

### L'articulation dans le temps de la ZAC, du PLU et de la concession d'aménagement

**Patrick Hocreître, Valérie Gueguen** ..... p.24

### Les opérations d'aménagement sans procédure

**Patrick Hocreître, Aurélien Massaguer** ..... p.26

### Massy Atlantis, Zac et concession d'aménagement

**Claire Bédora, Willem Pauwels** ..... p.28

### Le périmètre des concessions d'aménagement

**François Llorens, Pierre Soler-Couteaux** ..... p.30

### Quelles possibilités d'évolutions après la désignation de l'aménageur par appel d'offre ?

**Olivier Morlet, Anne Bloch-Lainé** ..... p.34

### L'équilibre financier des concessions d'aménagement

**Jean-François Bizet** ..... p.36

# Les concessions d'aménagement

## Bilan et perspectives

**Bien qu'incontournable, le régime de la concession d'aménagement comporte encore de nombreux points d'instabilité à l'origine d'un flou juridique certain.**

**L'auteur :**  
**Patrick Hocreître**

Nous ne reviendrons pas dans ce dossier sur les péripéties qui ont émaillé le régime juridique des concessions d'aménagement ces dix dernières années. Les diverses évolutions dont ce régime a fait l'objet ont été amplement commentées par la doctrine à l'exception, mais elle est notable et regrettable, de la doctrine administrative.

Analyse en quatre temps.

### 1<sup>c</sup> Le constat

L'absence officielle de mode d'emploi des concessions d'aménagement issues de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, de leur nature et de leur qualification par le juge communautaire ou le juge administratif, ainsi que du décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 ayant modifié le régime juridique de leur dévolution ont conduit les collectivités locales et les professionnels de l'aménagement à une large improvisation.

Il y a tout lieu d'espérer que ce qui a été fait par le passé ne viendra pas contaminer à l'avenir les opérations d'aménagement en cours avec les risques de remise en cause des acquisitions réalisées, par voie d'expropriation ou de préemption, les marchés d'études ou de travaux passés, les travaux effectués, avec tous les préjudices économiques qui pourraient en résulter pour les collectivités publiques, les aménageurs et en bout de course les constructeurs.

Ces incertitudes qui résultent des errements législatifs et réglementaires d'un passé récent sont notamment illustrées par la fragilité de la validation des conventions d'aménagement antérieures à la loi du 20 juillet 2005. Certes, s'il n'y a pas lieu de tester l'utilité de cette validation, il y a lieu en revanche d'être circonspect quant à son efficacité au regard de principes qui ont leur fondement, non dans la loi elle-même, mais dans le Traité de l'Union.

Ce constat relativement pessimiste de la situation du régime juridique des concessions d'aménagement pourrait être nuancé avec la publication du décret de juillet 2009 ayant modifié le régime de dévolution des concessions d'aménagement suite à l'arrêt Auroux du 18 janvier 2007 de la Cour de Justice des communautés européennes selon lequel « une convention par laquelle un pouvoir adjudicateur confie à un second pouvoir adjudicateur la réalisation d'un ouvrage constitue un marché de travaux [au sens de la directive travaux]... ».

On pourrait penser en effet qu'après une phase de tâtonnement et de gestation longue et difficile de définition du cadre législatif et réglementaire des concessions d'aménagement, on est entré enfin dans une phase de stabilisation.

Rien n'est moins sûr cependant. Tant les évolutions du droit communautaire et de la législation nationale que les hésitations de la jurisprudence sont susceptibles d'impacter encore le régime juridique des concessions d'aménagement, leur cadre et leur champ d'application.

### 2<sup>c</sup> Des évolutions encore possibles

Récemment, la Commission européenne a ouvert une consultation<sup>1</sup> pour recueillir le point de vue des parties prenantes sur la législation communautaire en termes de concessions.

L'objectif de cette consultation est de créer un marché intérieur des concessions plus transparent encore et ouvert à tous les opérateurs, d'éviter toute corruption, d'assurer des travaux et services de qualité aux contribuables et d'utiliser l'argent public au mieux.

La législation européenne n'empêche pas les autorités adjudicatrices d'imposer des critères de services d'intérêt général. Néanmoins, cette consultation publique ne risque-t-elle pas encore de contaminer peu ou prou le régime juridique des concessions d'aménagement ?

Par ailleurs, un certain nombre d'évolutions législatives à la périphérie du régime juridique des concessions d'aménagement

pourrait avoir des incidences sur le cadre même de ces concessions, leur périmètre ou champ d'application.

Ainsi par exemple, la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales (SPL), qui modifie de façon relativement sensible le régime des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) introduites à titre expérimental par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 à l'article L.327-1 du Code de l'urbanisme, revisite les missions de l'aménageur dans le cadre de ces concessions.

Les SPLA bénéficient non seulement des principes de la jurisprudence communautaire dite « des prestations intégrées » ou « in house », qui leur permettent d'échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence, ainsi qu'il est prévu à l'article L.300-5-2 du Code de l'urbanisme, mais également d'un élargissement de leur champ d'intervention.

C'est ainsi qu'au-delà des missions du concessionnaire d'aménagement, telles que définies à l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme, les SPLA sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement, mais également des études préalables, ainsi que toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, etc.

Il en est ainsi également, certes de façon limitée aujourd'hui géographiquement, mais qui pourrait s'étendre demain, de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relatif au Grand Paris.

Celle-ci crée un nouvel outil contractuel à la disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale pour la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement nécessaires à la réalisation d'un « contrat de développement territorial », ces contrats devant voir le jour au voisinage immédiat des gares du réseau de métro automatique francilien ainsi que sur le territoire défini pour le développement du pôle Paris-Saclay.

Là encore, ce nouvel outil va bien au-delà du cadre des concessions d'aménagement, puisqu'il permet de confier à un tiers une mission globale portant sur la conception du projet d'aménagement, l'élaboration

d'une proposition de révision ou de modification du document d'urbanisme et la maîtrise d'ouvrage des travaux d'équipement concourant à la réalisation du projet d'aménagement.

### 3<sup>c</sup> Le champ d'application des concessions d'aménagement

Ces évolutions sont à nouveau l'occasion de s'interroger sur le champ d'application des concessions d'aménagement. Jusqu'où doivent aller ces concessions quant à leur contenu ?

Une telle concession peut-elle être l'occasion de déléguer au concessionnaire la réalisation des études préalables, alors qu'en principe celle-ci relève de la responsabilité de la collectivité concédante et que ces études permettent notamment de définir les caractéristiques essentielles de l'opération d'aménagement indispensables à la publicité et à la mise en concurrence qui doivent précéder la passation de concession ?

Une telle concession peut-elle être l'occasion également de prévoir par le concessionnaire la réalisation de programmes de construction et notamment de logements sociaux, voire même la gestion de ces programmes et logements ?

Rappelons que la faculté de confier à un aménageur une mission élargie figurait dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 solidarité et renouvellement urbains (SRU).

Ainsi qu'il était prévu à l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi SRU, l'aménageur, nécessairement une société d'économie mixte ou une personne publique, pouvait se voir confier dans le cadre d'une convention publique d'aménagement « la réalisation de toute opération et action d'aménagement et d'équipement concourant à l'opération globale faisant l'objet de la convention d'aménagement ».

Le Code de l'urbanisme ne définissait pas cette notion d'opération globale pouvant être déléguée par la collectivité. Cette notion recouvrait certainement une pluralité de missions confiées à l'aménageur, quelle fois aux limites de ses compétences juridiques d'aménageur. Elle pouvait également recouvrir une pluralité de localisations d'ores et déjà autorisées dans le cadre des ZAC multisites qui ne sont plus cantonnées aux seules zones U des POS ou des PLU depuis la loi SRU.

La loi du 20 juillet 2005 a modifié cette perspective en recentrant la notion d'aménagement sur sa conception traditionnelle et en supprimant la notion d'opération globale de l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme.

Aux termes de cet article aujourd'hui applicable, « le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévue 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'acquiescer des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de 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 ».

Il en résulte qu'il ne peut y avoir de concession d'aménagement sans réalisation de travaux et d'équipements qui doivent être expressément prévus dans la convention de concession. Encore faut-il qu'il s'agisse de travaux et d'équipements concourant à l'opération, ce qui n'exclut pas que le concessionnaire puisse se voir confier d'autres travaux, mais dans un autre cadre, à notre sens.

L'article L. 300-4 prévoit aussi que l'aménageur assure la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à l'exécution des travaux et équipements. Il s'agit principalement des études de maîtrise d'œuvre, mais il peut sans doute s'agir de toute étude en rapport avec les travaux ou l'opération, à l'exclusion des études préalables, ces dernières relevant normalement de la responsabilité de la collectivité locale.

Enfin, l'aménageur doit nécessairement avoir une mission foncière puisque les biens immeubles situés dans l'opération doivent être cédés, loués ou concédés par lui. Il ne peut y avoir de concession d'aménagement sans recette foncière, soit par vente, soit par location.

Les évolutions législatives évoquées précédemment sont susceptibles de perturber cette définition traditionnelle et classique des missions de l'aménageur et par voie de conséquence le champ d'application des concessions d'aménagement.

La jurisprudence est elle-même hésitante sur le champ d'application des concessions d'aménagement.

La Cour administrative de Marseille<sup>2</sup>, se référant à la définition très large des actions et opérations d'aménagement figurant à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme et aux obligations de l'article L.300-4 du même code en matière de publicité et de mise en concurrence des concessions d'aménagement, a ainsi considéré qu'en vertu des principes généraux du droit de la commande publique, le contrat par lequel une collectivité territoriale cède à un opérateur économique un terrain appartenant à son domaine privé afin d'y édifier des constructions destinées à des tiers selon des spécifications imposées par ladite collectivité et répondant ainsi à un besoin d'intérêt général, doit être précédé d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Tel ne semble pas être toutefois la position du juge communautaire. Selon ce dernier, bien que des travaux visent à satisfaire un objectif public d'intérêt général, dont il incombe à une autorité publique d'assurer le respect au travers de sa compétence en matière d'urbanisme, la réalisation de ces travaux ne peut être qualifiée de marchés

ou de concession de travaux, dès lors qu'ils ne sont pas exécutés dans l'intérêt économique de cette autorité et restent entièrement privés<sup>3</sup> (voir la contribution de M. Llorens et P. Soler-Couteaux).

### 4<sup>c</sup> Le caractère multiforme des concessions d'aménagement et la notion de risque

Au-delà de ces incertitudes relatives au périmètre ou au champ d'application matériel des concessions d'aménagement, force est de constater le caractère multiforme de ces concessions et de leur qualification et par voie de conséquence des modalités relatives à leur dévolution, le champ d'application matériel des concessions d'aménagement n'étant pas dissociable d'ailleurs de leur qualification.

Pour les praticiens, en l'espace d'une dizaine d'années, on est passé de la dualité des concessions et conventions d'aménagement, via une tentative d'unicité avec la loi de juillet 2005, à une multiplicité des concessions d'aménagement.

Derrière le régime juridique des concessions d'aménagement, se cachent en fait une multitude de formes de concessions tant en ce qui concerne leur objet que leur dévolution.

En instituant « la concession d'aménagement », la loi du 20 juillet 2005 avait tenté de mettre fin au principe traditionnel selon lequel les collectivités pouvaient déléguer la réalisation de leurs opérations dans le cadre :

- ✓ soit de conventions publiques d'aménagement réservées aux établissements publics d'aménagement (EPA) et aux sociétés d'économie mixte (SEML) ;
- ✓ soit, par opposition à ces conventions publiques, de conventions dites « ordinaires » à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

Mais derrière cette apparente unité ou unicité de la concession d'aménagement, qui constitue désormais le mode unique de délégation d'une opération d'aménagement, lorsqu'une collectivité publique n'entend pas assumer la réalisation de cette dernière, se décline une variété de situations que le décret du 22 juillet 2009 s'est efforcé de traduire.

A la suite de l'arrêt Auroux, le décret du 22 juillet 2009, à côté des « petites concessions d'aménagement » correspondant à des opérations de dimensions relativement limitées dont le montant total du produit de l'opération<sup>4</sup> est inférieure à 5,15 millions €, dissocie deux grands types d'opérations :

- ✓ les concessions d'aménagement soumises au droit communautaire des concessions par lesquelles « le concessionnaire

1. consultation publique

2. CAA Marseille, 25 févr. 2010, Cne de Rognes, req. n° 07MA03620, AJDA, 21 juin 2010, p. 1200

3. CJUE, 25 mars 2010, aff. C-451/08, Helmut Müller c/ Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Contrats et Marchés Publics, LexisNexis JurisClasseur, mai 2010, n° 164

4. Il faut entendre par « produits de l'opération » les recettes foncières provenant des ventes, locations ou concessions des terrains aménagés, la participation éventuelle de la collectivité concédante, les éventuelles participations des constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur ainsi que toute somme ou avantage perçus par le concessionnaire (subventions, prestations de la collectivité concédante, etc.)

assume une part significative du risque économique de l'opération » ;

✓ les concessions d'aménagement soumises au droit communautaire des marchés, le risque ou le déficit de l'opération étant assumé par le concédant, ces concessions pouvant être passées selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou une procédure négociée.

On en revient à la justification essentielle du critère traditionnel de la définition du marché : l'existence d'un risque. Même s'il ne constitue pas un critère unique, le critère de la prise de risque par le concédant reste « consubstantiel à la notion de concession »<sup>5</sup>.

Pour faire simple ou aller à l'essentiel :

✓ si le coût est intégralement supporté par l'administration contractante et s'il n'y a aucun risque pour le contractant lié à l'exploitation du service, il s'agit d'un marché ;

✓ dans le cas inverse, si cette exploitation est « aux risques et périls du contractant », on a affaire à une concession.

La « concession d'aménagement-concession » et la « concession d'aménagement-marché » correspondent aux deux principales catégories d'opérations d'aménagement que l'on rencontre en pratique et que le Conseil d'Etat avait d'ailleurs identifiées dans son rapport public de 2002 « Collectivités publiques et concurrence »<sup>6</sup>.

Selon le Conseil d'Etat, « une distinction fondamentale doit être faite entre deux situations dans lesquelles l'aménageur est susceptible de se trouver ; celle d'intervenant pour le compte de la collectivité et celle d'opérateur ; si l'aménageur s'avère être essentiellement un opérateur, il est normal qu'il soit soumis aux règles de la mise en concurrence ; s'il s'avère être le bras armé de la collectivité, il ne peut qu'être choisi selon une procédure spécifique, sans que la circonstance que la collectivité participe financièrement à l'opération ne fasse retomber le contrat dans une catégorie préétablie, de toute façon peu pertinente ».

« La concession-marché » concerne les opérations d'aménagement dans lesquelles il n'est pas permis d'envisager le transfert sur le contractant « d'une part significative du

risque économique de l'opération ». Il s'agit des opérations lourdes et de longue durée qui dégagent des recettes d'exploitation minimales, voire nulles ou aléatoires : les opérations de renouvellement urbain, de restructuration de centre-ville ou de grands ensembles immobiliers (opérations type ANRU ou PNRQAD).

« La concession-concession » concerne les opérations ouvertes aux aménageurs privés ou semi-privés qui assument « une part significative du risque économique de l'opération ». Ce risque économique concerne assurément la commercialisation de l'opération, le financement et son coût ainsi que la maîtrise du coût des travaux d'aménagement.

En principe, l'évaluation de ce risque économique relève de la responsabilité du co-contractant au moment de son offre et de sa négociation avec l'autorité concédante, sachant que la responsabilité de cette dernière ne saurait être engagée dans l'hypothèse d'une mauvaise évaluation<sup>7</sup> et qu'une évaluation erronée des risques ne saurait constituer un vice de consentement pouvant fonder une nullité de la concession<sup>8</sup>.

D'où la nécessité pour les aménageurs potentiels d'une analyse technique, juridique et financière approfondie des dossiers soumis à publicité et mise en concurrence, du programme prévisionnel des équipements et des constructions projetées, de l'environnement géographique de l'opération, du contenu du projet de concession, etc. (voir à ce sujet, les contributions de J.-F. Bizet et O. Morlet et A. Bloch-Laine).

La passation d'une concession d'aménagement aux risques et périls du concessionnaire n'exclut pas une participation financière du concédant sous réserve que cette participation ne neutralise pas le risque assumé par le concessionnaire. Elle n'exclut pas non plus en ce qui concerne certains éléments indépendants de la gestion du concessionnaire, tels que par exemple les aléas liés au coût des acquisitions et notamment des expropriations, des travaux de dépollutions liés à la nature du sol ou aux particularités du programme, etc., un partage des risques entre le concédant et le concessionnaire.

En toute hypothèse, en l'état actuel du droit, il n'est pas possible de déterminer un seuil

théorique à partir duquel l'aménageur peut être considéré comme supportant « une part significative du risque économique de l'opération », comme il est dit à l'article R.300-4 du Code de l'urbanisme. Une part significative du risque n'implique pas nécessairement que celle-ci représente plus de la moitié du risque existant. Un examen au cas par cas s'impose.

## En conclusion

C'est cet examen au cas par cas des opérations d'aménagement, dans toute leurs composantes et dans les différentes thématiques de l'aménagement qui en définitive fait tout l'intérêt, de la rédaction et de la passation d'une concession d'aménagement, mais plus globalement encore du montage d'une opération d'aménagement.

Il n'existe pas deux opérations d'aménagement identiques. Chaque opération en fonction de son contexte, de ses objectifs, de son programme, de sa durée, etc., est faite de variables et d'ajustements.

Ces variables et ajustements illustrés ci-après sont multiples et divers. Ils concernent

les actions d'aménagement en accompagnement de l'opération, les études préalables, pré-opérationnelles ou opérationnelles ainsi que les études de maîtrise d'œuvre, les orientations, règles ou prescriptions qui s'imposeront aux futurs constructeurs, les acquisitions amiables ou par voie d'expropriation ou de préemption qui devront être effectuées, les équipements d'infrastructure ou de superstructure à réaliser à la charge ou non de l'aménageur, les procédures auxquelles il sera recouru ou non, etc.

L'art du montage des opérations d'aménagement, comme celui de l'écriture des concessions d'aménagement, qui n'est qu'une donnée parmi d'autres dans ce montage, est de mettre en relation ces diverses variantes et thématiques. ■

5. conclusions de Mme C. Bergeal sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 avril 1999, Cne de Guillerand-Granges, req. n° 156 008, AJDA, 20 juin 1999, p. 517

6. Etudes et documents n° 53, La Documentation française mars 2002, p. 325

7. CE, 7 mai 1982, Sté Sogeparc-Paris, Rec. p. 669

8. CE, 30 mai 1980, Sté de la piscine de la Dame-Blanche, Rec. p. 257

# L'articulation dans le temps de la ZAC, du PLU et de la concession d'aménagement

## Les auteurs :

**Patrick Hocreître, Valérie Gueguen**  
Avocats associés, Cabinet FIDAL

Comment s'articulent chronologiquement la mise en œuvre d'une procédure de ZAC et le lancement de la publicité et de la mise en concurrence en vue de la désignation de l'aménageur concessionnaire ? La question est d'autant plus compliquée que l'opération d'aménagement peut impliquer une adaptation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU), sans évoquer le lancement, si nécessaire, d'une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP), voire la mise en place de mesures de sauvegarde, etc.

Rien n'est écrit dans le Code de l'urbanisme sur l'articulation de ces différentes prérogatives « visant à conduire et à autoriser une opération d'aménagement », pour reprendre la terminologie du second alinéa de l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme, et c'est à la limite tant mieux. En la matière, il est sans doute souhaitable que le bon sens l'emporte sur le droit.

Certes, il avait été jugé que :

✓ la concertation devait être ouverte avant que ne soient pris les actes de réalisation de l'opération (parmi lesquels la définition du mode de réalisation et la désignation de l'aménageur, TA St-Denis de la Réunion, 18 sept.

2002, SA Groupe Bourbon c/Cne de Ste-Marie, req. n° 0200207 ; RD imm. sept. oct. 2002, obs. P.S.-C. p. 430) ;

✓ la signature d'une convention d'aménagement ne pouvait intervenir avant la création de la ZAC (CE, 8 déc. 2004, Sté Eiffel-Distribution, req. n° 270 432, BJDU 1/2005, p. 33 concl. F. Séners). Mais force est d'observer que selon le droit applicable dans cette espèce, l'acte de création de la ZAC devait préciser le mode de réalisation de l'opération, le décret du 31 juillet 2006 ayant supprimé cette exigence.

Indépendamment de ces considérations jurisprudentielles devenues peu obsolètes, il importe, en toute hypothèse, que les « études préalables » soient bien préalables, comme leur nom l'indique, au lancement du processus de décision. Si les études préalables à une opération d'aménagement ne sont plus aujourd'hui définies par l'article L. 300-4, ces études demeurent, comme antérieurement, les « études nécessaires à la définition des caractéristiques de l'opération ».

A l'amont, on peut penser que les études préalables doivent être distinguées :

✓ d'une part, des études générales attachées à l'élaboration ou la modification du PLU visant à définir la localisation de l'intervention publique et à faire en sorte que la règle d'urbanisme permette la réalisation du projet urbain ;

✓ d'autre part, des études pré-opérationnelles visant à définir avec précision les conditions techniques, économiques, environnementales, juridiques et financières de l'opération.

A tout le moins, les études préalables doivent viser à permettre à la collectivité de décider du lancement de l'opération, c'est-à-dire à initier la procédure de ZAC et définir les modalités de la concertation. Constat valable, même si ces études ne sont pas entièrement achevées puisqu'elles doivent se nourrir aussi de la concertation et des études relatives au dossier de création de ZAC, dont notamment l'étude d'impact.

Les études préalables doivent permettre aussi de lancer la consultation préalable au choix de l'aménageur, sachant qu'à un moment ou à un autre dans l'appel à candidature, le concédant devra adresser à chacun des can-

didats, ainsi qu'il est dit à l'article R.300-7 du Code de l'urbanisme, « un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération ».

Bien que le Code de l'urbanisme ne le prévoit pas expressément, le lancement de la consultation préalable ne peut être engagé que par une délibération de l'organe délibérant décidant du principe de la délégation de

la réalisation de l'opération et de ses principales caractéristiques, dont les principes de son financement.

Cette délibération, pouvant par ailleurs utilement désigner les membres de la commission d'aménagement, si une telle commission doit être consultée, peut intervenir au moment de la création de la ZAC.

Le reste n'est qu'enchaînement des procédures entre elles afin « d'assurer l'harmonisation des actions et des opérations », comme il est dit au second alinéa de l'article L.300-4.

## Chronologie de la tenue de la consultation relative à la désignation du concessionnaire : cas d'une opération de ZAC<sup>1</sup>

I. Concession d'aménagement	II. ZAC	III. PLU
	1. DCM (modalités de la concertation, autorisation du maire de signer les marchés d'études préalables)	1. Prescription de la révision simplifiée (DCM) ou engagement de la modification
	2. Réalisation des études	2. Réalisation des études du PLU
1. DCM décidant de la consultation, des caractéristiques de l'opération et désignant le maire comme « autorité compétente »	3. DCM tirant le bilan de la concertation et créant la ZAC	3. Examen conjoint des personnes publiques associées (1)
2. Appel de candidatures (avis)	4. Etablissement du projet de dossier de réalisation	4. Arrêt du projet et enquête publique
3. Transmission du dossier programme		
4. Remise des propositions		
5. Avis de la commission d'aménagement		
6. Libres discussions (éventuellement mise au point de la concession)	5. Mise au point définitive du dossier de réalisation	
7. DCM désignant le concessionnaire (éventuellement autorisant le maire à signer la concession)	6. DCM approuvant le dossier de réalisation et le programme des équipements publics	5. DCM approuvant la modification ou révision simplifiée du PLU

1. Extrait de « L'urbanisme et les collectivités locales », T.3, F.1-4, Berger-Levrault, décembre 2009, Patrick HOCREITERE et Jean-Philippe MENG

# Les opérations d'aménagement sans procédure

**La délégation d'une opération d'aménagement sans procédure d'urbanisme, au sens juridique du terme, ne se rencontre que trop rarement en pratique...**

## Les auteurs :

**Patrick Hocreitère**  
Avocat, Directeur Associé, Cabinet FIDAL

**Aurélien Massaguer**  
Avocat, Cabinet FIDAL

gement, et plus précisément les actions ou opérations d'aménagement, par des objectifs et non plus par des procédures spécialisées. Aussi le législateur a-t-il eu pour souci de sortir l'exercice des missions des collectivités locales en matière d'aménagement du cadre trop étroit des procédures d'aménagement afin de permettre des interventions plus souples, plus fines et par conséquent mieux adaptées à la diversité des tissus urbains.

L'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, qui n'a été que très ponctuellement adapté depuis l'origine, définit ainsi les actions et opérations d'aménagement de façon large puisqu'elles visent « l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. ».

Si les opérations d'aménagement apparaissent, à la lecture de l'article L. 300-1, parfaitement indépendantes des procédures définies dans le Code de l'urbanisme, il n'en était pas de même, jusqu'à une période récente, de l'article L. 300-4 lequel définit les opérations d'aménagement pouvant faire l'objet d'une délégation.

Avant que n'entre en vigueur la loi Engagement national pour l'emploi du 13 juillet 2006, l'article visait les « opérations d'aménagement prévues au présent livre », accordant la thèse selon laquelle pouvaient seules être déléguées à un aménageur les opérations réalisées selon les procédures régies par le livre III du Code de l'urbanisme dans sa rédaction de l'époque (ZAC, lotissement, restauration immobilière) et excluant de facto les opérations groupées réalisées sous forme de permis de construire.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, en substituant l'expression « opérations d'aménagement prévues par le présent code » à la rédaction « opérations d'aménagement

prévues au présent livre », a mis fin à toute incertitude sur la question. Il faut désormais considérer que sont visées les opérations visées par l'article L. 300-1, c'est-à-dire définies par leur objet et non pas la procédure mise en œuvre. En sorte qu'une opération d'aménagement peut être concédée quelle que soit la procédure d'urbanisme utilisée.

La clarification opérée par la loi ENL s'inscrit au demeurant dans le droit fil d'un courant doctrinal qui, à l'image de Jean-François Bizet (lire son article en page 33), n'a jamais hésité à faire prévaloir les dispositions de l'article L. 300-1 sur la lettre de l'article L. 300-4<sup>3</sup>.

## La concession d'une opération d'aménagement indifférente à la procédure mise en œuvre

La jurisprudence a d'ailleurs pris position sur cette problématique en admettant, par exemple, qu'une opération confiée par une commune à une SEM locale et destinée à permettre le maintien et l'extension des activités d'une société sur le territoire de ladite commune constitue un objectif tel qu'énuméré à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>4</sup>.

A contrario, le simple fait de mettre en œuvre une procédure de type ZAC, alors même que l'opération ne répond pas aux objectifs fixés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, ne garantit pas sa légalité<sup>5</sup>. La doctrine administrative s'est également ralliée à cette conception en admettant qu'une convention d'aménagement peut porter sur toute opération répondant aux objectifs de l'article L. 300-1, même si elle ne fait pas l'objet d'une procédure d'aménagement régie par le code de l'urbanisme<sup>6</sup>.

Force est ainsi de constater que les opérations de renouvellement urbain ou en tissu urbain constitué impliquent désormais, sur une même opération, le recours combiné, voire imbriqué, de multiples procédures telles que la ZAC, la résorption

de l'habitat insalubre (RHI), une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), etc. et non la mise en œuvre d'une procédure particulière. Le recours combiné à différentes procédures, auxquelles peuvent s'ajouter des actions d'aménagement telles que l'accès à la ville des familles nombreuses, les opérations habitat et vie sociale, ou autres, correspond parfaitement à l'aménagement tel que défini au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

En sorte que si le Conseil d'Etat a admis lui-même l'imprécision des notions d'« aménagement », d'« opération » et d'« action » figurant aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>7</sup>, il n'en demeure pas moins que ces différentes notions répondent à des objets bien déterminés :

- ✓ l'opération d'aménagement traduit, selon le Rapporteur public S. Lasvignes dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Chamonix Mont Blanc*, « un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation. » Il en va de même lorsque « l'opération vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics. »<sup>8</sup> ;

- ✓ l'action d'aménagement comprend l'« action de développement social des quartiers », d'insertion professionnelle et sociale et d'accompagnement de la politique du logement, par exemple, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). On peut penser, plus généralement, que la notion d'action d'aménagement recouvre des prestations immatérielles, s'opposant ainsi au caractère matériel des opérations d'aménagement<sup>9</sup> ;

- ✓ la procédure d'aménagement offre aux collectivités locales un moyen de réaliser ces opérations ; aucune disposition législative ou réglementaire n'imposant qu'il soit recouru à une telle procédure pour réaliser une opération d'aménagement ;
- ✓ le mode de réalisation, délégué ou non, de ces opérations (convention publique d'aménagement et, désormais, concession), est indépendant de la définition de l'opération d'aménagement et de la procédure d'aménagement.

D'un point de vue opérationnel, la faculté offerte aux aménageurs et aux collectivités de mettre en œuvre des opérations d'aménagement sans procédure ne doit pas faire oublier que ce qui peut présenter des avantages à l'amont peut présenter des inconvénients à l'aval.

Certes, et sans entrer ici dans le détail de cette analyse en termes de bilan, le fait de ne pas entreprendre une procédure d'aménagement de type ZAC permet de faire l'économie d'une concertation préalable et d'une étude d'impact. Plus généralement, cela permet d'éviter que l'opération ne soit retardée par des contentieux prenant la forme d'un recours dirigé contre l'acte portant création d'une ZAC ou encore l'acte d'approbation du programme des équipements publics.

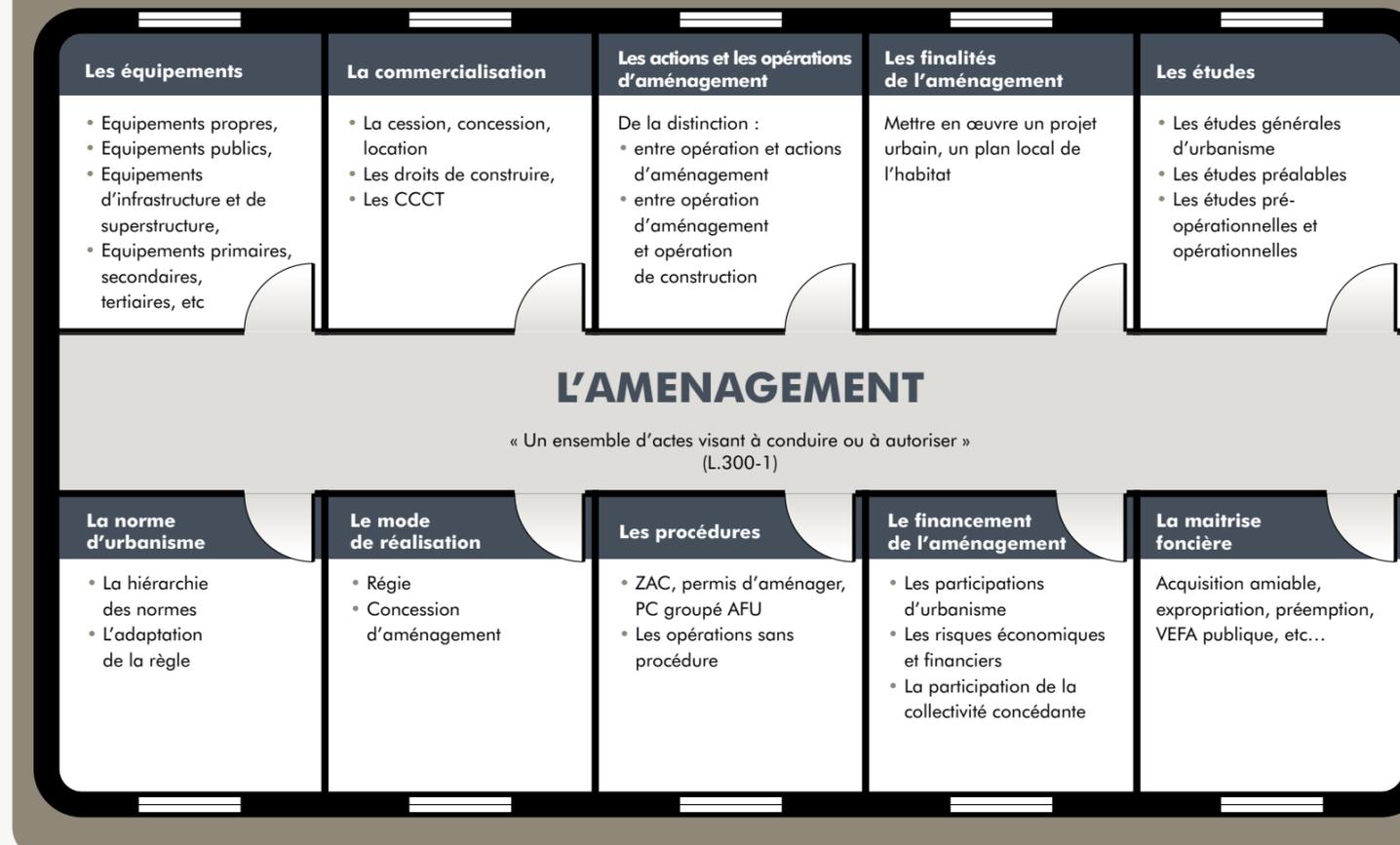
## Des avantages à l'« amont », des inconvénients à l'« aval »

A l'inverse, ces différentes économies procédurales ont pour pendant de priver l'aménageur de certains effets bénéfiques attachés à la ZAC et notamment de faire échapper les divisions foncières au règlement des lotissements<sup>10</sup>. En matière fiscale, l'aménageur ne pourra bénéficier d'un régime de participation contractuellement défini en lieu et place de celui de la taxe locale d'équipement.

Il est donc indispensable pour l'aménageur, avant de se lancer dans une opération d'aménagement sans procédure, de bien examiner les avantages et les inconvénients consécutifs d'un tel changement de perspective. ■

## Les différentes thématiques de l'aménagement

Conception Patrick Hocreitère



1. V. en ce sens F. Llorens, P. Soler-Couteaux, *Nature et contenu des contrats d'aménagement*, Contrats et marchés publics, janv. 2001, p. 4.

2. J.-F. Bizet, *La convention publique d'aménagement : nature et régimes juridiques*, 1<sup>ère</sup> partie, Bulletin juridique des contrats publics, n° 18, 2002, p. 376.

3. J.-F. Bizet, *La convention publique d'aménagement : nature et régimes juridiques*, 1<sup>ère</sup> partie, Bulletin juridique des contrats publics, précité. V. également en ce sens O. Martin, *Les conventions d'aménagement après la loi SRU*, Droit et Ville n°54/2002, p. 83 ; X. Couton, *Convention publique d'aménagement et opérations de renouvellement urbain : une approche globale des interventions en quartiers existants*, Constr.-urb., déc. 2003, p. 6 ; E. Fâtome, M. Raunet, *Droit de l'aménagement*, éd. Moniteur, F. IV. 200 - en sens contraire, toutefois, F. Llorens, P. Soler-Couteaux, *Nature et contenu des contrats d'aménagement*, Contrats et marchés publics, précité.

4. CE 22 février 1991, *SIDEC c/ Cne d'Aubervilliers*, req. n° 97312 ; V. également en ce sens CAA Bordeaux 12 mars 1988, *Cne de Chatelaillon-Plage*, req. n° 95BX00497.

5. CE 28 juillet 1993, *Cne de Chamonix Mont Blanc*, req. n°124099.

6. Rép. Min. n° 7745, JOAN Q, 10 mars 2003, p. 1846.

7. Le Conseil d'Etat ayant admis lui-même l'imprécision de ces notions. V. en ce sens *Le droit de préemption*, EDCE, La documentation française, p. 22.

8. Concl. ss. CE 28 juillet 1993, *Cne de Chamonix Mont Blanc*, précité.

9. O. Martin, *Les conventions d'aménagement après la loi SRU*, précité. Plus généralement, cf. Giani et Lemée, *Actions ou opérations d'aménagement*, Etudes foncières n°75, juin 1997, p. 47.

10. Art. R. 442-1 b) du Code de l'urbanisme.

# Massy Atlantis, ZAC et concession d'aménagement

**La Semmassy est le concessionnaire que la ville de Massy a choisi pour mener à bien la mutation d'un ancien parc d'activités. Claire Bédora, directrice adjointe, et Willem Pauwels, directeur, reviennent sur cette concession d'aménagement de ZAC.**

La SEMMASSY est aménageur de l'opération Atlantis pour le compte de la Ville de Massy.

Ce projet urbain est né de l'opportunité que représentait la mutation d'un vaste parc d'activités (100 ha environ). Développé dans les années 1960-1970, il a été délaissé par un certain nombre d'entreprises dans les années 1990. En outre, les entreprises restant sur le site ont pour beaucoup externalisé<sup>1</sup> leur foncier. Face à ces constats, la ville a souhaité engager une profonde mutation de ce parc d'activités.

En effet, la situation exceptionnelle de ce quartier (desservi par deux lignes de RER, une gare TGV et bénéficiant de la proximité d'Orly) permettait d'envisager une reconversion multifonctionnelle.

L'objectif, ambitieux, de la Ville était triple :

- ✓ maintenir les grandes entreprises qui font la réputation et le dynamisme économique de Massy et développer une densité d'emplois ;
- ✓ tout en créant des logements et des équipements publics au sein d'un maillage d'espaces publics totalement repensé ;
- ✓ avec pour objectif final de créer les conditions nécessaires pour permettre une évolution du quartier vers un vrai quartier de centre-ville.

La ZAC, procédure retenue pour répondre à ces différents objectifs, est ici un outil d'accompagnement des différents investisseurs et promoteurs. L'aménageur viabilise les différentes unités foncières lorsque les projets immobiliers implantés sont suffisamment avancés, sans devoir les acquérir. Il ne se rend propriétaire que des emprises nécessaires à la réalisation des

espaces publics. Cette démarche, qui s'assure d'une réelle cohérence urbaine via les cahiers des charges et règles qui régissent la ZAC et par l'accompagnement des propriétaires dans leurs projets immobiliers, explique l'emploi de l'expression « ZAC d'incitation » pour qualifier ce projet.

Les recettes permettant de viabiliser les terrains et créer des espaces publics proviennent essentiellement de participations des constructeurs et non pas de la vente classique de charges foncières.

Le montage original de l'opération permet donc à la collectivité de s'affranchir de la maîtrise totale du foncier.

L'innovation majeure du projet réside dans la méthodologie développée afin de recomposer le site sans attendre la constitution de véritables friches et en s'appuyant sur la dynamique de tertiarisation du site déjà engagée. On peut véritablement parler de partenariat public-privé avec les propriétaires des terrains, leurs locataires et les opérateurs que sont les promoteurs. Le but est de proposer à ceux-ci un cadre pour réaliser leurs projets tout en créant « de la ville ».

Le projet urbain de Massy-Atlantis a été conçu en considérant que la plus grande partie des emprises foncières fera l'objet d'une mutation complète, mais progressivement, c'est pourquoi le programme a été établi dans une vision à long terme.

Le partenariat s'organise, alors, grâce à l'intervention de la SEMMASSY qui constitue pour l'ensemble des intervenants l'interlocuteur pour la gestion des projets de restructuration et de construction.



En raison de l'ampleur et de la complexité du site, le projet s'appuie sur plusieurs ZAC.

Trois architectes-urbanistes assurent la coordination des opérations : Jean Chéron, Pierre Gangnet, Dominique Petermüller.

L'aménagement des espaces publics, assuré par deux des trois architectes coordonnateurs, vise à garantir la cohérence et la qualité de l'ensemble du projet Atlantis. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été mise au point la Charte de la qualité urbaine durable, dont les prescriptions s'appliquent à tous les opérateurs.

## Le quartier Atlantis en chiffres

Les trois ZAC principales représentent 890 000 m<sup>2</sup> de SHON dont :

- ✓ 318 000 m<sup>2</sup> de SHON de logements (4 000 logements environ) ;
- ✓ 556 000 m<sup>2</sup> de SHON de bureaux ;
- ✓ 16 000 m<sup>2</sup> de SHON d'équipements publics (deux écoles, une crèche, un gymnase).

On estime le nombre d'habitants futurs à 10 000 et le nombre d'emplois à 12 000.

Chacune des opérations s'inscrit dans un bilan de ZAC dont le montant équilibré des recettes et des dépenses est de 167 m€. Les recettes proviennent d'une part des participations versées par les opérateurs pour la réalisation des équipements publics (article L 311-4 du code de l'urbanisme) et, d'autre part et pour certaines situations stratégiques, la SEMMASSY acquiert des emprises foncières et revendra, plus classiquement, des charges foncières aux promoteurs. C'est le cas du secteur de la place du Grand Ouest, futur cœur du quartier.

Enfin, la ville apporte un financement correspondant à 20 % du coût total de l'opération.

## L'évolution du régime juridique des concessions d'aménagement

La clarification récente du régime des concessions de travaux (malgré les incertitudes qui demeurent) permet de clarifier la situation des concessions d'aménagement pour lesquelles la rémunération du concessionnaire ne pouvait pas majoritairement être issue de la commercialisation des charges foncières.

L'intégration des équipements de superstructure aux missions du concessionnaire, permet à ce dernier de maîtriser l'ensemble des éléments du projet urbain et à l'autorité concédante de simplifier l'ensemble de ses procédures.

En ce qui concerne la mise en œuvre des procédures d'attribution des concessions d'aménagement issues du décret du 22 juillet 2009, ces dispositions posent la question de la remise en cause des conditions de la mise en concurrence lors de toute évolution de projet. Celle-ci est en effet inévitable dans des situations complexes et pour des opérations de longue durée. Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse sera difficile à apprécier : est-ce l'offre qui présente un bilan équilibré, sans recours à la participation de la collectivité mais avec un niveau de rémunération du concessionnaire très élevé ? Ou est-ce, a contrario, une offre nécessitant une participation de l'autorité concédante car intégrant des dispositifs de développement durable coûteux en investissement, des espaces publics ou des logements sociaux en plus grand nombre ?



On voit ici que la question de la pondération des critères est essentielle. Mais celle-ci ne doit pas s'appuyer uniquement sur des éléments financiers. Toute la difficulté est de parvenir à intégrer des critères moins aisés à chiffrer (sociaux et environnementaux notamment).

1. i.e. elles vendent leurs terrains et bien immobiliers tout en restant locataire des biens vendus.

# Le périmètre des concessions d'aménagement

**La spécificité du contenu des concessions d'aménagement, qu'il importe de caractériser, se double-t-elle d'une exclusivité d'utilisation pour la réalisation d'opérations d'aménagement ?**

## Les auteurs :

### François Llorens

Professeur à l'Université de Strasbourg,  
Avocat au Barreau de Strasbourg  
Pierre Soler-Couteaux  
Professeur à l'Université de Strasbourg,  
Avocat au Barreau de Strasbourg  
cabinet@soler-llorens-avocats.com

L'intérêt qui s'attache à identifier la concession d'aménagement et à délimiter son périmètre s'est déplacé au cours du temps.

Il fut une époque – pas si lointaine – où, tandis que certains contrats se trouvaient progressivement soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence (on pense notamment aux délégations de services publics en droit interne et aux concessions de travaux ou de services en droit communautaire), la qualification de concession d'aménagement avait pour enjeu de maintenir la passation de ce contrat sous un régime de liberté.

Le débat n'a cessé de s'amplifier par la suite tant sur le principe même de la soumission des contrats d'aménagement à des obligations de publicité et de mise en concurrence que sur les modalités éventuelles de ces dernières, au regard notamment des catégories du droit communautaire (marché de travaux ou concession de travaux et/ou de services). L'arrêt SODEGIS<sup>1</sup> en a resserré les termes en confirmant la soumission des contrats d'aménagement à l'exigence d'une publicité adéquate et d'une mise en concurrence.

Dès lors, demeurait seule en suspens la question de savoir si, au regard du droit communautaire, les contrats d'aménagement devaient être considérés :

- ✓ comme des marchés de travaux soumis aux directives « marchés publics » ;
- ✓ comme des concessions de travaux également soumises à ces directives ;

ou comme des concessions de services, voire des contrats *sui generis* relevant des seules règles fondamentales du Traité.

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement et son décret d'application n° 2006-959 du 31 juillet 2006 ne sont venus qu'imparfaitement trancher le débat. Ils instituaient bien un régime de publicité et de mise en concurrence. Mais, même si celui-ci paraissait s'inspirer des règles applicables aux concessions de travaux publics, son fondement n'était pas clairement déterminé. De plus, son champ d'application était circonscrit aux seules concessions d'aménagement pour lesquelles le concessionnaire était rémunéré substantiellement par les résultats de l'opération d'aménagement, sans que soit précisé ce qu'il en était des autres. Cette incertitude (relative, il est vrai) et cette restriction privaient la qualification de concession d'aménagement d'une partie de ce que l'on pouvait en attendre du point de vue de la sécurité juridique.

L'arrêt Jean AUROUX de la CJCE<sup>2</sup> a tout à la fois mis en évidence les carences du droit interne à cet égard et contraint à y porter remède. Tel l'objet du décret n° 2009-889 du 22 juillet 2009 relatif aux concessions d'aménagement.<sup>3</sup>

Désormais ces dernières se trouvent dotées d'un régime juridique à la fois spécifique et exhaustif qui recouvre celles soumises au droit communautaire des concessions, celles relevant du droit communautaire des marchés et celles dont le montant total des produits n'atteint pas le seuil d'application des directives communautaires.

Cette exhaustivité et cette spécificité du régime des concessions d'aménagement obligent à une délimitation rigoureuse du périmètre du contrat. Il ne s'agit plus, en effet, de savoir si les concessions d'aména-

gement doivent être soumises à publicité et mise en concurrence préalable (la question étant résolue) ; ni d'identifier les règles de publicité et de mise en concurrence qui les régissent (celles-ci étant définies par les textes).

Il s'agit à présent de déterminer le contenu exact des concessions d'aménagement, c'est-à-dire l'objet auquel elles correspondent, cela aux fins de savoir dans quels cas il y a lieu d'y recourir et d'appliquer les règles qui les régissent. Il faut également se demander – car sans cela la première question serait de faible intérêt – si l'objet particulier des concessions d'aménagement n'est pas susceptible d'être réalisé au moyen d'autres cadres contractuels.

En d'autres termes, la spécificité du contenu des concessions d'aménagement, qu'il importe de caractériser (1<sup>o</sup>), se double-t-elle d'une exclusivité d'utilisation pour la réalisation d'opérations d'aménagement (2<sup>o</sup>) ?

## 1<sup>o</sup> La spécificité de la concession d'aménagement

A partir du moment où la loi nomme un contrat et lui attribue un régime juridique déterminé, il est nécessaire d'identifier pour quel objet et à quelles fins ce contrat peut être utilisé. En effet, s'il y était recouru pour la réalisation d'un autre objet ou d'autres buts que ceux pour lesquels il a été conçu, il y aurait un risque d'illégalité quant au choix du contrat et aux procédures de passation mises en œuvre.

La difficulté vient de ce que, appréhendées sommairement, les concessions d'aménagement portent sur des travaux et des services, c'est-à-dire sur un objet fort peu spécifi-

que. Une approche plus fine révèle toutefois que leur objet ne s'y réduit pas. En effet, les travaux et les services dont elles confient la réalisation sont assujettis à une fonction qui les dépasse. Ils concourent à une opération d'aménagement (A). Tel est l'objet original de la concession d'aménagement (B).

## A – La fonction de la concession d'aménagement

Dans une première approche purement matérielle, les concessions d'aménagement ne se distinguent effectivement guère d'autres contrats (marchés publics de travaux ou de services ; concessions de travaux publics ou de services) ayant un objet identique. C'est au demeurant cette considération qui a alimenté le débat sur leur nature juridique.

Mais cette vision *prima facie* du contrat cède dès lors qu'on l'appréhende de manière plus globale et au regard de sa fonction. Sous cet angle, on ne saurait ignorer que la concession d'aménagement constitue la mise en œuvre d'un projet d'aménagement et d'urbanisme, qui plus est au service d'une politique publique qui a reçu la qualification de service public.

C'est sans doute d'ailleurs de cette fonction qu'elle tient son caractère de convention complexe mêlant études, travaux d'infrastructure et de superstructure, équipements publics et constructions privées, ventes, locations ou concessions, le tout adossé à l'exercice de prérogatives de puissance publique (expropriation et préemption) et à un régime contractuel de participations financières.

Au demeurant, c'est en se fondant sur cette spécificité de son objet, tenant à la pluralité des missions confiées à l'aménageur ainsi qu'à leur globalité, que la ville de Roanne et le Gouvernement français soutenaient, dans l'affaire Jean Auroux, que la convention publique d'aménagement en cause ne répondait pas à la définition du marché public de travaux au sens des directives. Ils soutenaient que «... La convention ne constitue pas au regard de son objet un marché public de travaux, car, en tant que convention publique d'aménagement, son objet dépasserait la réalisation de travaux. En effet conformément au droit Français, de telles conventions porteraient sur la réalisation globale d'un projet urbain ou de certaines politiques urbaines dans tous leurs éléments, notamment, le montage du projet, la gestion administrative et juridique, l'acquisition des terrains par voie d'expropriation et la mise en place des procédures de passation des contrats » (point 31 de l'arrêt).

On sait que cet argumentaire n'a pas suffi à faire échapper les concessions d'aménagement au droit communautaire des marchés et des concessions. Il a cependant trouvé un écho en droit national puisque le décret du 22 juillet 2009 leur confère une individualité et les dote d'un régime propre, distinct –



Vue de la couverture du périphérique et du pôle tertiaire de la Porte des Lilas paris 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup>

même si ce n'est que partiellement - de celui des marchés publics et des concessions de travaux.

Il devient dès lors nécessaire de déterminer avec plus de précision ce à quoi ce régime s'applique.

## B – L'objet de la concession d'aménagement

La réponse à la question doit être recherchée dans l'article L. 300-4 du code de l'Urbanisme aux termes duquel :

« L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation ».

Pour définir l'objet de la concession d'aménagement, on se trouve ainsi renvoyé à la notion d'opération d'aménagement et ce, au sens du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire à ce que cela inclut et à ce que cela exclut.

### 1) Une opération d'aménagement...

La concession d'aménagement doit d'abord porter sur une opération d'aménagement.

Cette notion d'opération d'aménagement implique que le concédant soit chargé d'une multiplicité de missions, portant elles-mêmes sur des objets divers, le tout « concourant à l'opération d'aménagement prévue dans la concession<sup>4</sup> ». C'est donc l'agencement de cet ensemble d'éléments assujettis à la réalisation d'un but qui confère à la concession son identité de contrat à la fois complexe et global.

L'arrêt *Commune de Chamonix-Mont-Blanc*<sup>5</sup> en donne une bonne illustration. Dans cette affaire, saisi de la légalité du recours à la procédure de ZAC, le Conseil d'Etat juge que « compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite, une telle opération ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipe-

ment (...). Si le considérant est laconique, il s'éclaire à la lumière des conclusions.

M. Lasvignes y présente le critère de l'aménagement comme ne pouvant être quantitatif : « un système de seuils d'ordre quantitatif, qui serait fonction de la superficie des terrains concernés ou du coût des équipements, risquerait de remettre dangereusement en cause la souplesse de la procédure, et nous paraît, de ce fait, exclu ».

Il proposait donc la mise en œuvre de critères qualitatifs permettant au juge de « s'assurer au cas par cas... que l'opération projetée traduit et met en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation ».

C'est nécessairement le cas quand l'opération porte sur une portion significative du territoire communal que l'on ouvre à l'urbanisation ou que l'on restaure notamment, mais pas exclusivement, par l'installation d'équipements. Mais, « Il en va de même, lorsque, quelle que soit la dimension du périmètre de la zone, l'opération vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux, commerces, immeubles privés et équipements publics ». Autrement dit, c'est bien son caractère complexe qui identifie l'opération d'aménagement. À cet égard, M. Lasvignes soutenait que même lorsqu'elle porte sur un immeuble ou un groupe d'immeubles, il peut exister un objet d'aménagement « si l'opération traduit la volonté de la collectivité de bien insérer dans le tissu urbain une activité qui doit avoir des incidences particulières sur celui-ci, et de faire aller de pair réalisation du projet et adaptation du milieu environnant ». C'est donc l'idée « d'opérations complexes ayant des incidences urbaines » qui lui paraissait la plus appropriée à caractériser l'opération d'aménagement.

En l'espèce, le seul fait qu'une portion de la voie publique ait été incluse dans le périmètre ne suffisait pas à donner au projet le caractère d'une opération d'aménagement, non plus que la légère reprise de la voirie et le changement de quelques mètres de canalisation.

4. art. L. 300-4, C. urb.

5. CE, Sect., 28 juillet 1993, Rec. Lebon, p. 251 ; BJD 1994. 27, concl. ; AJDA 1993. 688, chron. Ch. Maugué, et L. Touvet

1. CAA Bordeaux, 9 novembre 2004, BJCP 2005, p. 117, concl. D. Péano ; AJDA 2005, p. 257, note J. Dreyfus ; Contrats Marchés pub. 2005, n° 31, note J.P. Piétri ; RDI 2005.119, obs. P. Soler-Couteaux

2. 18 Janvier 2007, Aff. C-220/05, Jean Auroux c/ Commune de Roanne, Rec. CJCE 2007, I, p. 385 ; BJCP 2007, p. 184, concl. J. Kokott, obs. Ph. Terneyre ; AJDA 2007, p. 1124, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert ; Contrats Marchés publ. 2007, n° 38, note W. Zimmer

3. Voir, à son sujet, notre étude sur La mise en conformité du droit des concessions d'aménagement avec le droit communautaire, Revue Droit Immobilier 2009, p. 616.

On comprend donc mieux la combinaison par le Conseil d'État des deux critères des caractéristiques de l'opération et de la faible importance des travaux. C'est d'abord les caractéristiques de l'opération qu'il convient de considérer : sa consistance ; son importance ; sa complexité ; ses incidences sur le milieu environnant ; la volonté et l'enjeu d'aménagement qui lui sont attachés. Or, dans le cas considéré, la nature même du projet, la faible importance de la superficie, le fait qu'elle concernait un propriétaire unique pour un projet unique... ne permettaient pas d'identifier d'emblée un enjeu d'aménagement dans les caractéristiques du projet.

Mais à défaut d'enjeu, pouvait-on déceler une volonté d'aménagement dans le fait, par exemple, que la commune en aurait profité pour entreprendre d'importants travaux d'équipements ou un remodelage du tissu urbain ? La réponse était négative : ainsi la faible importance des travaux d'équipements ne permettait pas de « rattraper » en quelque sorte « le déficit d'aménagement » résultant des caractéristiques de l'opération. Au total, « ni l'économie de l'opération, ni son degré de complexité, ni la nature ou l'importance des travaux d'équipements qu'elle nécessite ne permettraient de la distinguer d'une opération de construction ». Il en serait allé autrement « si la commune y avait vu l'occasion de rénover en totalité ou en partie le quartier de la Gare, qui semble quelque peu désuet, l'hôtel Frantour devenant alors l'un des pivots du nouveau secteur. Peut-être la solution aurait-elle été également différente si, suivant les suggestions du commissaire enquêteur, elle avait au moins entrepris de déplacer l'emprise de la rue des Allobroges, de manière à permettre la réalisation d'un grand hôtel d'un seul tenant. L'opération aurait alors pris une autre dimension et changé de nature : son degré de complexité ; ses incidences sur l'agencement du tissu urbain auraient, à la fois, nécessité et justifié l'intervention de la collectivité publique et l'on aurait ainsi retrouvé la logique de l'aménagement ».

En d'autres termes, l'aménagement est la traduction d'une action volontariste sur un territoire. Tel doit être l'objet d'une concession d'aménagement. Encore faut-il qu'il se rattache à un objet d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

## 2) ... au sens du Code de l'urbanisme

Le fait que le contrat ait pour objet la réalisation d'une opération d'aménagement ne suffit cependant pas à caractériser complètement la concession d'aménagement. Il faut

encore qu'il s'agisse d'une opération d'aménagement au sens du Code de l'Urbanisme.

Cette condition est imposée par la rédaction même de l'article L. 300-4. La limite qu'elle implique est cependant peu contraignante compte tenu de l'éventail très large des finalités d'aménagement énumérées par l'article L. 300-1.

Le contentieux de la préemption<sup>6</sup> illustre toutefois que le juge administratif peut être amené à sanctionner le recours à cette prérogative en vue d'un objet totalement étranger aux finalités de l'aménagement.

On n'en voit cependant guère les applications à l'objet d'une concession d'aménagement.

La jurisprudence montre, en effet, que lorsque la qualification d'opération d'aménagement est écartée, c'est davantage à raison du caractère ponctuel des travaux en cause que de leur caractère étranger à une finalité d'aménagement.

Là encore, c'est le contentieux de la préemption qui en constitue la plus abondante illustration. Sont ainsi annulées des préemptions exercées en vue de la résorption de logements insalubres<sup>7</sup> ou de la réalisation de travaux sur la voirie en considération de l'importance de l'opération à laquelle ils se rattachent<sup>8</sup>.

## 2 L'exclusivité de la concession d'aménagement

Si la concession d'aménagement a bien l'objet spécifique que nous venons d'indiquer, la question qui se pose à présent est de savoir si cet objet – en l'occurrence la réalisation d'une opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme – peut être réalisé dans un autre cadre.

La réponse est certainement affirmative si l'on entend par là que la collectivité est libre de réaliser l'opération en régie directe sous sa propre maîtrise d'ouvrage, en passant elle-même les marchés nécessaires. Outre que cette solution est conforme au principe de la liberté de choix par les collectivités publiques du mode de gestion de leurs services ou d'exercice de leurs activités, aucune disposition du Code de l'urbanisme ne la condamne. Bien au contraire, il résulte de son article L. 300-4 qu'elles « peuvent concéder » la réalisation des opérations d'aménagement, ce qui signifie que le recours à la concession constitue pour elles une simple faculté et non une obligation.

Il est a priori plus délicat de savoir si, dès lors qu'elle décide de confier à un tiers la responsabilité de l'opération, la collectivité publique est en droit d'utiliser un autre mode contractuel que la concession d'aménagement, soumis à ses règles propres notamment en ce qui concerne la procédure de passation du contrat. En fait, la question est plus simple qu'il n'y paraît. Elle appelle sans doute une réponse négative (A) et les collectivités publiques ont d'autant plus intérêt à se tenir à cette réponse que l'on perçoit mal l'avantage qu'elles pourraient retirer du choix – au demeurant fort limité – d'un autre cadre contractuel (B).

### A. L'obligation de recourir à la concession d'aménagement

Que les collectivités publiques ne puissent utiliser que la concession d'aménagement comme mode contractuel de réalisation des opérations d'aménagement, c'est ce qui résulte de l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme lui-même.

Après avoir admis, dans son alinéa 1<sup>er</sup>, qu'elles peuvent concéder ce type d'opérations, l'article en question dispose, en effet, que « l'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat ».

C'est dire clairement – quoiqu'en des termes différents – que lorsqu'une personne publique décide de recourir à la concession, elle doit respecter les règles fixées par décret en Conseil d'Etat qui sont relatives aux concessions d'aménagement et se trouvent codifiées aux articles R. 300-4 et suivants du Code de l'urbanisme.

Il en va ainsi dans tous les cas, que le contrat qu'elles envisagent de passer ait, au regard du droit communautaire, le caractère d'un marché ou celui d'une concession de travaux publics.

La chose était – au moins sur le plan formel – un peu moins nette sous l'empire du décret du 31 juillet 2006 précité. Celui-ci ne définissait, en effet, de régime propre aux concessions d'aménagement que pour celles d'entre elles dans le cadre desquelles l'aménageur était substantiellement rémunéré par les résultats de l'opération. De manière implicite, il laissait toutefois à penser que les concessions ne remplissant pas cette condition constituaient des marchés publics au sens du droit communautaire. Elles se trouvaient ainsi soumises aux dispositions des directives Marchés publics régissant ce type de contrat, ce que la jurisprudence<sup>9</sup> a amplement confirmé depuis lors.

Pour autant qu'il ait pu exister des doutes à ce sujet, le décret du 22 juillet 2009 les a définitivement levés. L'un de ses apports marquants est, en effet, de définir un régime complet de passation des concessions d'aménagement couvrant aussi bien celles

dont le montant est inférieur aux seuils d'application des directives en matière de contrats de travaux<sup>10</sup> que celles dont le montant est supérieur. Et, dans cette dernière hypothèse, sont également couvertes à la fois celles qui ont le caractère de concessions au regard du droit communautaire<sup>11</sup> et celles qui ont le caractère de marchés<sup>12</sup>.

Quelles que soient les modalités – financières notamment – du contrat, celui-ci doit donc être passé sous la forme d'une concession d'aménagement soumise aux règles de passation définies par les dispositions précitées. La conception large de la concession d'aménagement et l'exhaustivité de régime qui lui est applicable renforcent ainsi son exclusivité comme mode contractuel de réalisation des opérations d'aménagement.

### B. L'absence d'intérêt du recours à d'autres contrats

Pour autant qu'elles soient tentées de se soustraire à cette obligation, on ne voit pas l'intérêt que les personnes publiques pourraient trouver à y échapper.

La raison tient à la fois au caractère très limité des alternatives qui s'offrent à elles, aux contraintes imposées par le droit communautaire et au fait que le décret du 22 juillet 2009 a précisément pour objet d'assurer la conformité du régime des concessions d'aménagement par rapport à ce dernier.

S'agissant des contrats ayant le même objet principal que les concessions d'aménagement (à savoir la réalisation de travaux), le droit communautaire s'en tient, en effet, à une division binaire entre marchés publics et concessions, ces deux catégories ayant vocation à couvrir la totalité des contrats de travaux. Il ne permet pas, par ailleurs, de recourir indifféremment à l'un ou à l'autre de ces contrats et au régime qui lui est propre. Le choix entre les deux est imposé par l'économie de la convention.

Si celle-ci ne prévoit pas la rémunération du cocontractant par les résultats de l'exploitation de l'ouvrage et/ou ne fait pas peser sur lui une part significative du risque économique de l'opération, elle constitue (quasi nécessairement) un marché public de travaux au sens du droit communautaire. En tant que telle, elle doit respecter les dispositions de la directive 2004/18 applicable à ce type de marché. Or, c'est précisément à ces dispositions que le décret de 2009 soumet les concessions d'aménagement qui revêtent le caractère de marchés au sens du droit communautaire. C'est dire que, dans l'hypothèse considérée, il n'existe pas de véritable choix entre plusieurs types de contrats et plusieurs régimes de passation qui s'offrirait à la personne publique, ni donc de possibilité de s'écarter des règles applicables aux concessions d'aménagement.

Il en va différemment, en théorie tout au moins, en ce qui concerne les conventions ayant le caractère de concessions de travaux publics au sens du droit communautaire.

L'originalité du droit national à cet égard est, en effet, de n'avoir pas institué un régime unique (et conforme aux directives Marchés publics) applicable à toutes les concessions de travaux qu'elles aient ou non pour objet la réalisation d'une opération d'aménagement, mais d'avoir distingué les unes des autres en les dotant chacune d'un régime propre.

Cette différenciation a été rendue possible par la faible densité des dispositions prévues par les directives en matière de concessions de travaux publics. À côté du régime afférent aux concessions d'aménagement à caractère concessif, le législateur a ainsi défini des règles spécifiques aux concessions de travaux publics<sup>13</sup> (autres que d'aménagement).

Cela étant, à supposer pour les seuls besoins de notre propos, que les personnes publiques soient libres de recourir à la concession de travaux publics pour la réalisation de leurs opérations d'aménagement, on peut douter que ce choix leur procure un avantage significatif.

Sans entrer dans une comparaison détaillée des régimes respectifs de passation des concessions d'aménagement et des concessions de travaux publics, force est de constater que le second est plus précis et plus substantiel que le premier, donc a priori plus contraignant.

Sur l'essentiel, ils se rejoignent cependant. Dans les deux cas, la publication d'un avis d'appel public à la concurrence, conforme au modèle communautaire applicable aux concessions, s'impose. Dans les deux cas, la procédure – qui est ou en tout cas peut être restreinte – se trouve définie, pour l'essentiel, par la personne publique et peut faire une place importante à la négociation. Et s'il est possible de relever dans le régime de la concession de travaux publics certaines dispositions intéressantes que l'on ne retrouve pas dans celui de la concession d'aménagement (telle par exemple la possibilité de recourir sans mise en concurrence à des marchés complémentaires), ce dernier régime présente l'avantage de prévoir une procédure de passation très simplifiée pour les concessions d'aménagement d'« initiative privée » dans lesquelles la participation financière des personnes publiques n'excède pas 130 000 € HT et dans lesquelles l'aménageur dispose de la maîtrise de 90 % ou plus du foncier de l'opération<sup>14</sup>.

Enfin, on signalera qu'en deçà des seuils communautaires, la procédure applicable

est une procédure adaptée quelle que soit la nature du contrat : marché, concession d'aménagement ou concession de travaux publics, ce qui prive une éventuelle possibilité de choix de toute portée pratique.

Même si les évolutions récentes du contentieux contractuel sont de nature à atténuer les risques ou la gravité des sanctions en cas de méconnaissance des règles de passation propres à un contrat déterminé<sup>15</sup>, on ne voit donc pas l'intérêt que les personnes publiques pourraient avoir à s'exposer à de tels risques – fussent-ils résiduels – en ne recourant pas à la concession d'aménagement lorsque celle-ci s'impose.

### En conclusion

S'il fallait conclure d'un mot ce propos, l'on dirait que la concession d'aménagement, par sa spécificité et son exclusivité, illustre bien une des tendances actuelles les plus marquantes du droit des contrats publics. Là où le droit communautaire s'en tient, pour l'essentiel, à trois grandes catégories de contrats (celle des marchés publics, celle des concessions de travaux publics et celle des concessions de services), le juriste national multiplie au contraire les contrats spéciaux distincts par leur objet et par leur régime. Aux problèmes de frontières que soulève la distinction entre les catégories de contrats connues du droit communautaire, il vient ainsi ajouter celles inhérentes aux subdivisions qu'il a créées au sein de ces mêmes catégories et dont l'utilité n'est pas toujours des plus évidentes. La nécessaire délimitation du périmètre de la concession d'aménagement à laquelle nous avons tenté de procéder n'est qu'une conséquence, parmi d'autres, de ce parti d'intérêt discuté. ■

Montfermeil (93)  
Place Notre-Dame-  
des-Anges  
Aménageur : AFTRP  
Urbanistes : Atelier  
Ville et Paysages



© Eric Moerens

6. (CAA Lyon 3 mai 1995, Cne de Saint-Barthélemy-de-Vals, LPA 27 septembre 1996, no 117 ; faire obstacle à l'extension d'une entreprise à laquelle la commune reprochait la méconnaissance des prescriptions imposées par la législation des installations classées ; CAA Paris 14 juin 1994, Cne de Chatou, préc. et CE 30 juillet 1997, Cne de Montrouge c. Parmentier, BJD 6/1997, 442, concl. Ch. Maugué ; réaliser un échange de terrains ; CAA Nancy 20 mars 1997, Sté Specinor, Gaz. Pal. 29 novembre-1er décembre, Pan. Dr. adm., p. 205 ; mise en valeur d'un espace naturel ; TA Lyon 24 mai 2006, M. Mme Dumas, M. Michel Roubly, AJDA 2 octobre 2006, 1800, concl. G. Gondouin ; préemption d'un immeuble en vue de reconduire un bail commercial).

7. (CAA Paris 17 février 1998, Cne d'Aubervilliers, Dr. adm. 1998,

no 232 ; CE, 6 mai 2009, Commune du Plessis-Trévisé, n° 311167 ; RDI 2009, 438, obs. P. Soler-Couteaux).

8. (CE 30 juillet 1997, Ville d'Angers c. Dubois, Rec. Lebon, tables, p. 1122 ; BJD 1997, no 6, concl. Ch. Maugué ; RFDA 1997, 1108 ; AFDUH 1998, n° 2, p. 237, chron. J.-F. Struillou ; CE 14 janvier 1998, Vaniscotte, Rec. Lebon, tables, p. 1222 ; BJD 1/1998, 48, concl. J.-C. Bonichot ; RD imm. 1998, 233, obs. J. Morand-Devillier et L. Touvet ; AFDUH 1999, n° 3, p. 321, chron. J.-F. Struillou ; CE 15 décembre 2004, Cne de Saint-Hilaire-La-Gravelle, BJD 1/2005, 39, concl. J.-H. Stahl ; RD imm. 2005, 146, obs. P. Soler-Couteaux ; CE 3 décembre 2007, Cne de Montdragon, req. no 295779, Const.-Urb. 2008, no 11, obs. P. Cormille ; BJD 6/2008, 433, concl. L. Derepas).

9. CAA Versailles, 20 juin 2006, Sté d'Aménagement et de Développement des Villes du Val-de-Marne (SADEV 94), BJCP 2007, p. 68 ; TA Lyon, 22 mars 2007, Jean Aurox et autres, Contrats Marchés publ. 2007, n° 143 ; JCP A 2007, n° 2129, note J. Devès ; CAA Nantes, Plénière, 19 décembre 2007, M. et Mme Josse c/ Commune de Chavagne, Rec. Conseil d'Etat, Tables p. 936 et 938 ; Contrats Marchés publ. 2008, n° 51, note JP Piétri ; CAA Nancy, 10 novembre 2009, M. Jean-Louis Fages, CP-ACCP n° 95/2010, p. 26 ; CAA Nantes, 10 novembre 2009, Association GARIG, Contrats Marchés publ. 2010, n° 66, obs. F. Llorens ; CAA Paris, 14 janvier 2010, Commune de Chelles, Contrats Marchés publ. 2010, n° 121, note G. Eckert.

10. art. R. 300-11-7 et 8 du Code de l'urbanisme

11. art. R. 300 à R. 300-11

12. art. R. 300-11-1 à 6

13. Ord. n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux concessions de travaux publics, Contrats Marchés publ. août-septembre 2009, Etude n° 9 par G. Clamour et décret n° 2010-406 du 26 avril 2010

14. art. R. 300-11 du Code de l'urbanisme

15. voir CE, 10 février 2010, Société Prest'Action, BJCP 2010, p. 197, concl. N. Boulouis ; Contrats et marchés publ. 2010, n° 133, note G. Eckert ; TA Toulouse, ord., 5 janvier 2010, Société Lyonnaise des eaux, Mon. TP 12 mars 2010, p. 21

# Quelles possibilités d'évolutions après la désignation de l'aménageur par appel d'offre ?

**Les collectivités et les professionnels de l'aménagement s'interrogent fréquemment sur la capacité d'adaptation des concessions à l'évolution, dans le temps, des opérations d'aménagement. Jusqu'où, en effet, peut-on modifier un contrat par avenant sans s'exposer à une remise en concurrence ?**

NB : Les opinions émises par les auteurs dans cet article n'engagent pas l'Aftrp (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne).

## Les auteurs :

**Olivier Morlet**  
Chef de projet à l'AFTRP  
**Anne Bloch-Lainé**  
Juriste à l'AFTRP

On se placera dans l'hypothèse d'une opération d'aménagement réalisée dans le cadre d'une procédure de ZAC, étant rappelé qu'il est possible de concéder la réalisation d'une opération d'aménagement quelle que soit la procédure choisie pour sa mise en œuvre.

La durée relativement importante des opérations d'aménagement, entre 5 et 10 ans, les expose à des retournements de cycle immobilier, dont les effets sont difficiles à évaluer au moment du démarrage du contrat.

Elles sont également tributaires d'autorisations et de procédures extérieures à l'opérateur et à l'autorité concédante (archéologie préventive, autorisations d'exploitations commerciales, autorisations de construire, déclaration d'utilité publique) susceptibles de contentieux.

On a même pu dire que « le fait qu'une opération d'aménagement soit à son achèvement en tout point similaire à celle qui était imaginée au moment de son lancement relèverait du plus pur hasard ».

Les conditions initiales de la concession d'aménagement sont ainsi susceptibles d'être revues en profondeur.

Parallèlement, l'exclusion des études pré-opérationnelles de la mission de l'aménageur constitue un autre facteur d'incertitude non négligeable.

L'élaboration du projet urbain, la programmation, la réglementation d'urbanisme, la commercialisation, l'économie du

projet, le montage juridique et financier, etc. sont censés être définis au moment du lancement de la consultation d'aménageur. En réalité, les études préalables, autrefois réalisées par l'aménageur, sont aujourd'hui pilotées et préfinancées par l'autorité concédante et versées au dossier de consultation des opérateurs candidats à la concession.

Or, l'expérience montre que l'ensemble de ces études sont très souvent insuffisamment abouties. Plusieurs éléments concourent à cet état de fait. Du côté maîtrise d'ouvrage, l'atomisation des collectivités locales (surtout en Ile-de-France) entraîne un déficit de compétences internes pour le pilotage de ces études. Ensuite, les études urbaines préalables sont en France trop faiblement rémunérées<sup>1</sup>, ce qui entraîne, là aussi, une atomisation du secteur peu propice à la constitution de cabinets de taille suffisante pour attirer de hautes compétences. Enfin, cette faible rémunération des études urbaines est encore renforcée par les graves difficultés financières dont souffrent actuellement les collectivités locales (chute des droits de mutations liée au retournement du marché de l'immobilier, endettement, transfert de compétences imparfaitement assorti de transfert financier, suppression de la taxe professionnelle, etc.).

Dans ces conditions, le candidat aménageur doit fréquemment, dans les délais impartis pour la remise des offres, soit tenter de pallier les carences des études fournies dans le DCE<sup>2</sup>, soit faire des impasses. Cette situation explique que de nombreux traités de concessions d'aménagement sont assortis de clauses suspensives ou résolutoires. Elles permettent à l'aménageur de sortir du contrat si les résultats des études pré-opérationnelles complémentaires révèlent une véritable infaisabilité ou sont susceptibles d'affecter gravement l'économie de l'opération.

Dans ce type de traité de concession, l'aménageur ne prend pas le « risque de

l'opération » mais un risque d'études : « on paye pour voir ». La difficulté pour le candidat aménageur de cerner le risque au moment de la mise en concurrence de la concession d'aménagement peut être illustrée à travers deux analyses de cas.

## Deux cas

Beaucoup d'opérations d'aménagement se développent sur des terrains publics, pour partie maîtrisés par la collectivité locale ou par de grands propriétaires fonciers parapublics (Mission de Réalisation des Actifs Immobiliers, Réseau Ferré de France, Assistance Publique - Hôpitaux de Paris, Ports de Paris, etc.). Dans ce cas de figure, lors des consultations d'aménageurs, le critère du prix d'achat des terrains est central pour guider le choix de l'attributaire de la concession d'aménagement.

Début 2008, sur un périmètre foncier propriété pour partie de la commune, la collectivité a lancé une consultation d'aménageur. Le règlement de la consultation précisait que l'offre économiquement la plus avantageuse constituait le critère principal pour désigner le lauréat. En clair, le candidat qui remettait l'offre foncière la plus élevée pour l'acquisition du terrain communal était susceptible d'emporter la consultation. Dans ce contexte de surenchères, le lauréat, afin de maximiser le prix d'acquisition du terrain communal a construit son bilan financier par « compte à rebours aménageur ». Cette méthode consiste, à partir du prix de sortie de l'immobilier (prix de vente des logements et des locaux d'activités), à reconstituer par compte à rebours promoteur le montant maximal de la charge foncière acceptable pour le marché. A partir de cette charge foncière, qui constitue le chiffre d'affaires de l'opération d'aménagement, l'aménageur déduit l'ensemble des coûts qu'il convient d'engager pour réaliser

le projet (mise en état des sols, viabilisations, honoraires d'études et de maîtrise d'œuvre, frais de gestion et de commercialisation, rémunération de l'aménageur, frais financiers, etc.). Le résultat constitue alors le montant maximal que l'opérateur peut consacrer au prix d'achat du foncier. Ce mécanisme de valorisation par chaînage de bilans peut s'avérer d'une extraordinaire fragilité en cas de crise immobilière. A l'automne 2008, avec le krach financier et le retournement du marché immobilier, les hypothèses initiales sur lesquelles se fondaient les prix de commercialisation se sont envolées en fumée. Devant cette impasse financière et l'impossibilité pour l'aménageur d'honorer son engagement d'acquiescer les terrains au niveau de prix initialement proposé, ce dernier a exploré plusieurs pistes pour sortir l'opération :

- ✓ rééquilibrage du programme entre logements aidés et logements libres ;
- ✓ densification ;
- ✓ révision du phasage pour minimiser les frais financiers ;
- ✓ diminution du prix d'achat du foncier communal à un niveau compatible avec les nouveaux équilibres du bilan.

Dans un autre cas, pour la mise en œuvre d'une opération de rénovation urbaine menée sur un quartier d'habitat social, la collectivité avait décidé en 2009 de s'adjoindre les services d'un aménageur. Celui-ci devait assurer la maîtrise de l'ensemble du foncier, la conduite des évictions des occupants d'un centre commercial, la réalisation des travaux d'aménagement des espaces publics, la commercialisation des charges foncières et le recueilli des subventions auprès des différents partenaires signataires de la convention ANRU.

Le risque pris par l'aménageur dans le cadre de cette opération était cantonné au montant des évictions commerciales, au coût de mise en état des sols, de travaux et d'honoraires de maîtrise d'œuvre et enfin aux recettes commerciales des charges foncières des logements en accession libre. Les recettes issues des charges foncières des logements sociaux, quant à elles, étaient fixées dans la convention ANRU. Cette dernière prévoyait par ailleurs des participations de la Ville, de la Région et de l'ANRU au déficit du bilan.

L'aménageur, une fois le traité de concession signé, a lancé l'ensemble des études pré-opérationnelles. Sur le plan des études environnementales, l'étude historique et documentaire pour identifier les sources de pollutions potentielles, la campagne de sondages et un plan de gestion du site ont mis en évidence un coût de dépollution des sols s'élevant à 1,5 million d'euros. Par ailleurs les études de projet ont révélé des surcoûts générés par des dévoiements d'un montant de 300 000 €.

Aucun de ces surcoûts n'avaient pu être identifiés par l'aménageur au moment de la remise de son offre dans le cadre de la consultation préalable à la signature du

traité de concession d'aménagement. Afin de permettre l'absorption de ces coûts supplémentaires par le bilan, l'aménageur, en partenariat avec la Collectivité, a envisagé plusieurs solutions :

- ✓ obtenir du seul propriétaire initial du site solvable, le bailleur, une participation au coût de dépollution ;
- ✓ renégocier à la baisse les contreparties attribuées à la Foncière logement<sup>3</sup>, afin de réaffecter les droits à construire correspondants à l'accession privée pour générer des recettes commerciales supplémentaires ;
- ✓ abandonner des équipements publics sous maîtrise d'ouvrage de la ville, pour réaffecter les subventions ANRU correspondantes au déficit du bilan d'opération d'aménagement.

## Une remise en question ?

Mais ces solutions, dont le but est de permettre la poursuite de ces deux opérations, ne remettent-elles pas en cause la concession d'aménagement ? La collectivité est-elle exposée à devoir remettre en concurrence la désignation de l'aménageur ?

Les réponses apportées à ces questions doivent être examinées à l'aune de deux critères :

- i. la modification éventuelle des caractéristiques de l'opération (périmètre, programme global prévisionnel des constructions et participation du concédant) ;
- ii. les conditions d'exécution de la concession (risque, délais, rémunération de l'opérateur, niveau des participations publiques).

i. En ZAC, les caractéristiques essentielles d'une opération d'aménagement sont définies par le dossier de création : périmètre, programme prévisionnel global de constructions et étude d'impact.

La signature du traité de concession peut intervenir dès l'approbation du dossier de création. Le PLU et le dossier de réalisation sont quant à eux les outils de mise en œuvre de l'opération. Ainsi, on peut réviser un PLU (et donc modifier le PADD<sup>4</sup>) pour permettre la réalisation d'une opération. Par ailleurs, le programme des équipements publics est défini comme ce qui est nécessaire aux besoins des futurs usagers ou habitants de la zone<sup>5</sup>.

Il est fréquent d'avoir à modifier le programme des équipements publics en cours d'opération, pour l'adapter à l'évolution des besoins des futurs usagers ou habitants. De même, les évolutions du marché immobilier peuvent conduire à des ajustements de la répartition des différentes composantes du programme de construction.

En l'absence de jurisprudence sur le sujet, on peut donc considérer qu'il faut évaluer l'importance des modifications apportées à l'opération par rapport au dossier de création de la ZAC.

ii. Concernant les conditions d'exécution de la concession, il est admis que le traité

prévoit les évolutions de l'opération décidées conjointement par le concessionnaire et le concédant pour permettre la poursuite de l'opération.

Par exemple, des clauses de revoyure permettent aux deux parties de réexaminer les conditions de poursuite de l'opération en cas de hausse des coûts du foncier, de la mise en évidence de sources de pollution, ou encore de difficultés de commercialisation d'une partie du programme de construction.

Comment apprécier si les modifications ainsi décidées remettent en cause la désignation de l'aménageur ?

Le recours à un seuil d'augmentation du chiffre d'affaires prévisionnel est un critère peu satisfaisant, car il peut varier sans que le programme de l'opération ne soit modifié. Le seuil pourrait être appliqué à la variation de la marge prévisionnelle, mais l'on serait alors en contradiction avec le principe selon lequel l'aménageur prend le risque de l'opération.

Par analogie avec les marchés publics ou les délégations de service public, le critère à retenir paraît être le bouleversement de l'économie initiale du contrat.

Pour les marchés publics, le principe est qu'un avenant ne peut pas bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet. La doctrine et la jurisprudence considèrent en principe que sont illégaux les avenants qui augmentent de plus 15 % le montant du marché initial.

Ce seuil n'est pas repris en tant que tel par la jurisprudence applicable aux délégations de service public (DSP), dont la longue durée est fréquemment la cause de difficultés d'exécution<sup>6</sup>.

Le critère d'une éventuelle remise en concurrence de la DSP est le bouleversement de l'économie initiale du contrat. La jurisprudence retient par exemple l'intervention d'un sous-traitant pour une partie essentielle de la mission<sup>7</sup> ou une réduction de 25 % de la dimension d'un équipement construit et exploité par le délégataire<sup>8</sup>.

## Une réelle marge de manoeuvre

En conclusion, il faut veiller à la qualité des études préalables à l'engagement d'une opération d'aménagement. « *La mauvaise étude qui coûte cher est celle que l'on ne fait pas* » pour reprendre une expression célèbre dans le monde de l'aménagement.

Par ailleurs, toute opération d'aménagement, de par sa longueur et sa complexité, connaîtra des évolutions que le droit de l'urbanisme et notamment le régime des concessions d'aménagement autorisent dans les conditions exposées précédemment. Les collectivités, dont la préoccupation légitime est de respecter les principes de concurrence, disposent d'une réelle marge de manoeuvre pour apprécier au cas par cas la nécessité de modifier le dossier de création de ZAC ou de relancer une consultation d'aménagement. ■

3. Association à but non lucratif régie par la loi de 1901, la FONCIERE LOGEMENT a été créée dans le cadre de la convention État-UESL (Union d'Économie Sociale pour le Logement, représentant les organismes gestionnaires d'Action Logement) du 11 décembre 2001. Les financements du 1% Logement au titre du renouvellement urbain, inclus dans le dispositif ANRU, ouvrent droit à l'octroi de contreparties à l'€ symbolique sous forme de terrains ou de droits à construire à FONCIERE LOGEMENT pour qu'elle y réalise des logements locatifs libres.

4. Plan d'Aménagement et de Développement Durable.

5. Article L 311-4 du code de l'urbanisme

6. JurisClasseur Administratif – Fasc. 662: DELEGATION DE SERVICE PUBLIC – n°67 et suivants.

7. TA Grenoble, 7 août 1998, Betto : Dr. adm. 1998, comm. n° 303

8. TA Toulouse, 13 avr. 2000, Jacques Levy c/ Cne Toulouse : BJCP 12/2000, p. 340

# L'équilibre financier des concessions d'aménagements

**L'entrée de l'aménagement dans le champ concurrentiel a fait de la répartition du risque financier une question centrale, conditionnant la procédure d'attribution de la concession d'aménagement. Difficile, toutefois, de déterminer si le risque assumé par le concessionnaire est « significatif » ou non.**

## L'auteur :

**Jean-François Bizet**  
Avocat Cabinet DS AVOCATS  
Professeur associé honoraire  
à l'Université d'Auvergne

L'équilibre financier de la concession d'aménagement ne devrait, de prime abord, poser aucune difficulté. D'évidence, le bilan de l'opération concédée, comme tout bilan comptable, ne peut être qu'équilibré, les dépenses devant être égales aux recettes. La question n'a de sens en réalité qu'au regard de l'utopie que constitue un bilan opérationnel dont les dépenses seraient strictement égales aux recettes. Certes, le premier bilan, celui qui est annexé à la concession, au caractère strictement prévisionnel, est quasi systématiquement présenté en équilibre parfait. Il ne fait apparaître ni résultat excédentaire ni déficit à combler. Cependant, cet équilibre est le plus souvent illusoire et obtenu soit en étant plus optimiste que réaliste sur les recettes commerciales ou participations publiques, soit encore en ajustant des dépenses sous-estimées, voire en cumulant les deux.

La vraie problématique concerne le bilan des recettes et dépenses exécutées telles qu'inscrites dans les comptes du concessionnaire, principalement celui établi au terme du contrat. Il s'agit à ce moment de savoir si les recettes sont ou non suffisantes pour couvrir les dépenses, et en cas de déficit comme de profit, de déterminer à qui celui-ci appartient. Autrement dit, l'équilibre financier de la concession pose en réalité le problème du résultat de l'opération, du risque qui en résulte pour le concessionnaire et des conditions de sa couverture éventuelle. L'équilibre financier ne se conçoit donc qu'au travers des conséquences d'un déséquilibre en tout état de cause inéluctable.

## 1 La notion d'équilibre financier de la concession d'aménagement

L'évolution du droit des concessions d'aménagement s'est faite, on le sait, essentiellement sous l'influence du droit de la concurrence qui a conduit à se poser des questions sans objet jusqu'à il y a peu et auxquelles il faut bien apporter des réponses.

### A. La question nouvelle de l'équilibre financier des concessions

L'aménagement « à la française » induisait somme toute une relative indifférence, au grand dam de la Cour des Comptes, aux aspects financiers des concessions d'aménagement dès lors que le déséquilibre final constaté était tout simplement pris en charge par la collectivité concédante sans autre forme de procès, du moins pour les contrats publics conclus avec les SEM ou, plus rarement, des établissements publics d'aménagement.

Le juge administratif français, par le désormais fameux arrêt SODEGIS<sup>1</sup>, puis la Cour de Justice, par la non moins célèbre décision Auroux<sup>2</sup> ont fait entrer l'aménagement dans le monde des affaires en obligeant notre pays à modifier sa législation pour soumettre l'attribution des concessions d'aménagement « à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes<sup>3</sup> ». Et depuis que le Code de l'urbanisme distingue la procédure de concurrence applicable « aux concessions soumises au droit communautaire des concessions » et celle relative aux « concessions soumises au

droit communautaire des marchés »<sup>4</sup>, l'équilibre financier des contrats est essentiel dès lors qu'un des critères déterminant du choix entre les deux procédures est le fait, pour le concessionnaire, « d'assurer une part significative du risque économique de l'opération<sup>5</sup> ».

La situation est pour le moins paradoxale puisque le choix de la procédure de mise en concurrence du futur concessionnaire doit être fait par l'autorité concédante en amont même de la procédure, en préjugant, le plus souvent longtemps à l'avance, du résultat et du dénouement final de l'opération. Ceci alors même que le bilan prévisionnel de départ de l'opération n'est pas nécessairement déterminé avec une précision suffisante, voire est même inconnu pour une large part si les candidats ont à le préciser si ce n'est le confectionner dans leur offre ! Et pourtant, la sanction est lourde : illégalité de la procédure laquelle peut être soulevée plusieurs années après, à l'occasion, par exemple, de la signature d'un avenant. D'où l'intérêt de tenter de cerner cette notion d'équilibre financier de la concession.

### B. Les éléments de l'équilibre financier du contrat

L'équilibre financier de la concession se détermine en contemplation du résultat comptable de l'opération et de la part de risques que doit assumer le concessionnaire.

#### 1) Le résultat comptable de l'opération

Sans entrer dans la technique comptable, le résultat est la situation constatée au pied du bilan final de l'opération concédée. Soit les recettes sont insuffisantes pour couvrir les dépenses et on doit constater un déficit ; soit c'est l'inverse, et un profit peut être enregistré. Cet élément est déterminant car la « rémunération » du contractant est fonction

d'un résultat d'exploitation du service ou de l'opération qui a pour conséquence de faire peser un risque sur la situation financière du concessionnaire<sup>6</sup>.

On voit dès lors que la prédétermination du résultat pour trancher, avant même son lancement, du choix de la procédure de concurrence relève de l'intention si ce n'est de l'incantation. En effet, à cette date, le dit résultat est nécessairement prévisionnel et en réalité assez fortement aléatoire, toute opération d'aménagement étant par essence longue et fluctuante. Elle est soumise en effet aux incidences de la conjoncture économique et à ses impacts sur le montant des dépenses de travaux ainsi que sur les recettes de commercialisation. L'évolution politique du concédant<sup>6</sup> susceptible de faire évoluer notablement la programmation de l'opération, est également un facteur d'incertitude.

Le résultat comptable de l'opération, s'il intègre la rémunération de l'aménageur, ne saurait en aucune façon se confondre avec celle-ci qui est un simple poste de charges au sein du bilan de l'opération. L'opérateur doit bien en effet couvrir ses charges de fonctionnement (bureaux, personnel, impôts, etc.). Pour ce faire, il impute une charge au bilan de l'opération, calculée conformément aux dispositions inscrites en ce sens dans le traité de concession<sup>7</sup>. Elle constitue, dans le compte de résultat de l'entreprise (et non de l'opération), sa rémunération et donc le produit destiné à la couverture des charges de la société. Il doit être énoncé avec fermeté que cette rémunération, qui ne constitue pas le « résultat » de l'opération, n'est donc nullement « payée » par le concédant comme le constate à tort la Cour administrative d'appel de Nantes, suivie sur ce point par plusieurs de ses consœurs<sup>8</sup>.

C'est donc sur le « *risque économique de l'opération* » que la réflexion doit se concentrer.

#### 2) La part significative du risque économique de l'opération

Le résultat, positif ou négatif, de l'opération, ne génère véritablement du risque que si le concessionnaire en assume une part dont la détermination est loin d'être évidente. D'autant que pour appliquer la procédure propre aux « concessions-concessives<sup>9</sup> », il faut encore que ce risque soit « significatif »...

Une première approche de cette notion, dans l'attente d'une position du juge administratif, peut être tentée. Le risque devrait être considéré comme significatif et économique si :

✓ la rétribution de l'aménageur est en réalité assurée par une marge comptable (résultat d'exploitation),

✓ des recettes de commercialisation non symboliques sont perçues par l'aménageur qui s'expose de ce fait à un risque de commercialisation dont les pertes éventuelles demeurent *in fine* à la charge de l'aménageur<sup>10</sup> (risque sur un marché, risque économique),

✓ une prise de risques par le concessionnaire vient impacter ses fonds propres, qui diminuent en cas de résultat négatif et augmentent dans le cas inverse (risque financier),

✓ finalement, si, au démarrage de l'opération concédée, un doute existe sur son résultat final au détriment du concessionnaire<sup>11</sup>.

C'est donc l'aléa qui fait le profit ou le malheur du concessionnaire, étant précisé que celui-ci peut parfaitement s'être rémunéré dans les conditions définies par le contrat et pour autant être tenu de supporter le déficit de l'opération ou de s'approprier un résultat positif constaté au bilan de l'opération.

L'équilibre financier de la concession est donc en réalité le plus souvent un déséquilibre final ou intermédiaire et dont le vrai sujet est de savoir quelles en sont les conséquences.

## 2 Les conséquences d'un déséquilibre financier de la concession d'aménagement

La notion de risque est aujourd'hui le critère déterminant de la distinction entre concession et marché<sup>12</sup>. Il est donc acquis qu'il y a concession si le concessionnaire conserve ou prend un risque économique et financier sur l'exploitation du service ou, dans le cas d'une concession d'aménagement, sur le résultat de l'opération. La tendance naturelle du concessionnaire, fût-il une SEM, sera de tenter de l'atténuer pour

le rendre supportable au regard de ses capitaux propres. La question se pose de savoir s'il peut aller jusqu'à l'anéantir sans remettre en cause la qualification du contrat et, partant, son existence même.

### A. L'atténuation du risque : quelles limites ?

a/ Le risque, en l'espèce le déficit opérationnel, exposé par le concessionnaire est normalement couvert en cas de force majeure, surpassable ou insurmontable, soit par une résiliation non fautive aboutissant à l'indemnisation intégrale du préjudice subi, soit par une simple indemnité en cas de poursuite du contrat. Il en sera de même en cas de « fait du Prince » ou de modification unilatérale du contrat administratif qu'est la concession d'aménagement. Si du moins les conditions en sont remplies<sup>13</sup>.

b/ La situation est plus délicate s'agissant des clauses de garantie permettant au concessionnaire d'être indemnisé, voire de pouvoir obtenir la résiliation de la concession, si des événements définis par le contrat lui-même venaient en modifier les prévisions initiales.

La question se pose donc de savoir jusqu'à quel degré de couverture un risque peut-être garanti, d'une manière ou d'une autre, sans que celui-ci ne puisse être par voie de conséquence considéré comme non significatif ? L'exercice rédactionnel est délicat et aujourd'hui les clauses des contrats démontrent une imagination débordante de leurs auteurs pour limiter les risques assurés par le seul concessionnaire. Les concessions, sont âprement négociées, notamment lorsque leur titulaire est un aménageur privé, souvent issu d'un groupe immobilier ou du BTP, qui vient transporter en matière d'aménagement sa culture du risque et surtout celle de sa couverture. Cependant, l'immobilier, au cycle de construction court et où le préfinancement est fait par les acquéreurs, s'accorde mal du temps long de l'aménagement et du préfinancement des acquisitions foncières préalablement à la vente des char-

5. Cf sur ce point : Conclusions Bergeal sur CE, 7 avril 1999, Cne de Guilhaud-Granges : « Le recours à la notion de résultat nous paraît particulièrement approprié ».

6. Les concessions durent souvent plus d'une mandature et l'aménagement urbain constitue souvent un enjeu programmatique des candidats, même si, précisément pour des raisons de risque supportable, la taille des opérations va en diminuant.

7. C'est une clause obligatoire pour les contrats conclus par les SEM, les SPLA ou SPL ainsi qu'en dispose l'article L.1523-2-5° du CGCT. Les contrats concluent avec le privé peuvent être muets sur le sujet ; ce qui démonte bien que le résultat de l'opération pour l'aménageur ne se réduit nullement à sa rémunération.

8. CAA Nantes, 14 novembre 2007, Commune de Chavagne, Req. n°06NT01078 et 01082 où la Cour déclare que « la rémunération de la SEM consiste, notamment, dans le versement par la Commune, de sommes représentant un pourcentage déterminé des dépenses supportées par l'aménageur ». Ce qui est erreur de fait comme de droit, le concédant ne « verse » nullement au concessionnaire, SEM ou autre, « un prix » correspondant à sa rémunération. De même, les participations versées par la collectivité ne constituent en aucune façon un paiement affecté à une quelconque « rémunération » du concessionnaire, même si elles contribuent à l'équilibre du

bilan. La même erreur a été reprise, entre autres, par la CAA de Paris, 14 janvier 2010, Commune de Chelles, Req. n° 08PA04104

9. Par opposition aux « concessions - marchés »

10. Voir sur ce point les conclusions CASAS sur l'arrêt, Commune d'Andeville, CE, 20 octobre 2006, où le commissaire du gouvernement (aujourd'hui rapporteur public) précise que, s'agissant d'un délégataire de service public, celui-ci « tire une part sensible de ses ressources des résultats de l'exploitation et non d'un prix qu'on lui versera quoiqu'il arrive [...] qu'il assume une part importante du risque économique lié à l'exploitation »

11. Cf sur ce point : F. LINDITCH, Concessions d'aménagement, l'unité des règles de passation préservée au mieux, La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales, n° 36, Août 2009, 2207.

12. Voir sur ce point, notamment : CJCE, 18 juillet 2007, Commission c/ République Italienne, aff. C-382/05 et CE, 7 nov.2008, Dépt de la Vendée, CE, 5 juin 2009, Société Avenance-Enseignement et santé, Rq. n°298641.

13. Voir sur ce point : J. ANTOINE : La mutabilité contractuelle née de faits nouveaux extérieurs aux parties, RFDA 2004, p. 80.

1. CAA Bordeaux, 9 octobre 2004, SODEGIS, 01BX00381

2. CJCE, 18 janvier 2007, JAUROUX C/ Ville de Roanne, aff. C-220/05

3. Article L.300-4 du Code de l'urbanisme

4. Article R.300-4 du Code de l'urbanisme



Saint-Cyr-l'École (78) - Parc de l'Abbaye  
Paysagiste : Laurence Jouhaud  
Aménageur : AFTRP

ges foncières. Les collectivités découvrent le monde des affaires et n'ont pas – encore – cette approche. Dès lors, la confection, dans le cadre du dossier d'offre faite par les candidats, d'une matrice des risques (comme dans les contrats de partenariat) est une solution qui devient indispensable. Il faudra cependant attendre la position du juge pour percevoir la portée de la définition du « risque économique significatif » et les limites de sa couverture.

Il est clair en tout cas qu'une clause ayant pour effet de faire passer le risque en deçà du risque significatif expose au péril contentieux d'une illégalité de la procédure de concurrence et, partant, à une déclaration de nullité du contrat, soit au moment de sa passation, soit au moment de la mise en œuvre de la clause ou encore lors de la conclusion d'un avenant venant atténuer le risque initialement considéré comme significatif.

c/ Une perception paraît pouvoir être précisée : il ne saurait être question qu'une participation de la collectivité concédante vienne *a posteriori* diminuer de manière sensible le risque au regard de ce qui avait été contractuellement convenu, même si le risque préalablement dimensionné ou nouvellement révélé s'avère financièrement difficilement supportable par l'aménageur<sup>14</sup>. L'avenant correspondant serait illégal et susceptible de faire l'objet de recours, notamment de la part d'un candidat écarté et qui pourrait s'estimer lésé du fait de l'absence de l'occurrence d'une telle participation du concédant au moment de la négociation du contrat.

Les SEM devront veiller à ce que les risques acceptés ne soient pas surdimensionnés au regard de leurs capitaux propres...

d/ On peut également se poser la question de savoir si le profit peut être partagé. Ici la liberté contractuelle et la négociation entre les parties paraît être la règle. A une nuance près : il ne nous apparaît pas anormal que pour le cas où le concédant aurait participé au coût de l'opération et en cas de profit manifestement réalisé qu'en seule considération de cette participation, tout ou partie de cette dernière lui soit reversée. Dans ce cas, le profit paraît en effet illicite voire constituer une aide économique illégale à l'aménageur (une SEM notamment) pour le cas où la participation surabondante aurait pour effet de rétablir ses comptes.

Pour autant peut-on, dans certaines hypothèses aller jusqu'à anéantir totalement le risque du concessionnaire ?

### B. L'anéantissement du risque : quelles possibilités ?

a/ La « concession-marché » signifie-t-elle que, comme au bon vieux temps des cahiers des charges de concession type de 1977, le résultat final est l'affaire du concédant en ce sens que celui-ci vient combler le déficit constaté ou s'approprier (plus rarement...) le profit dégagé ? Tel n'est pas le cas aujourd'hui, du moins nous semble-t-il.

En effet, le fait que le risque doive être « significatif » pour mettre en œuvre la procédure afférente aux « concessions-

concessives » laisse à croire que dans les « concessions marchés » le risque n'est certes pas « significatif » mais pas anéanti pour autant. La formule employée par l'article L.300-5 II (« lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération ») a été précisément retenue pour mettre fin à la reprise du risque financier, notamment final, par le concédant ; ceci afin de responsabiliser les concessionnaires (les SEM notamment) quant à la gestion de l'opération et *in fine* de l'utilisation des deniers publics<sup>15</sup>. Il nous paraît conforme à la notion juridique de concession que, même en droit interne, le concessionnaire conserve une part de risque, aussi minime soit-elle. Son anéantissement, soit par une participation d'équilibre du concédant, soit encore par le rachat des invendus, conduirait à ce que la concession soit juridiquement un marché public de travaux, comme en droit communautaire. A ceci près que, aux termes de l'article 1 du Code des marchés publics qui deviendrait applicable, les marchés publics de travaux nécessitent la conservation de la maîtrise d'ouvrage par le pouvoir adjudicateur, ce qui est en contradiction avec l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme qui induit que la concession d'aménagement entraîne nécessairement le transfert de la maîtrise d'ouvrage sur la tête du concessionnaire. Admettre une concession sans risque aboutit donc à en nier l'existence même.

b/ La question peut être posée de savoir si une concession conclue par une SPLA ou une SPL, par postulat sans concurrence, peut être conclue aux risques du concédant comme à son profit d'ailleurs.

Il est vrai que la proximité de la société avec ses actionnaires, surtout s'ils ne sont que deux et alors même qu'elle ne peut travailler qu'exclusivement avec eux<sup>16</sup>, militerait pour une réponse positive à cette assertion. Il nous semble cependant que le caractère de société qui implique une certaine autonomie par rapport à ses actionnaires<sup>17</sup> ainsi que la définition de la concession et son régime juridique tel que sommairement rappelés ci-dessus, s'y opposent.

Il n'en reste pas moins que la soumission des concessions d'aménagement à un régime concurrentiel qui les font rentrer dans le champ du droit des affaires, comme les tentatives pour les faire s'en échapper pour leur attribution à des entités considérées comme *in house*, laisse place à une évolution considérable de la pratique des concessions d'aménagement comme de la définition de leur régime juridique dont on ne saisit pas encore très bien le contenu et la portée. Ceci laisse au juge un champ considérable d'investigation de ce contrat finalement toujours, du moins en droit interne, autant *sui generis* qu'auparavant et promet à la doctrine de s'illustrer par des débats passionnés (et passionnants...). ■

Le maire, l'accession sociale et le promoteur

# Des pratiques locales de négociation au coeur de la politique du logement

Comprendre les effets des politiques du logement nécessite une analyse à l'échelle locale du système d'acteurs. C'est ainsi que peuvent être dégagées à la fois des dynamiques structurelles, les spécificités locales et les pratiques émergentes en matière de production de logements.



© Sébastien Morsac

L'intervention de l'Etat sur les marchés de l'immobilier s'appuie, à l'instar d'autres secteurs, à travers une période de vaches maigres<sup>1</sup>. Sur le marché du logement, massivement dépendant des dispositifs publics de soutien de la demande et des taux d'intérêt bas, la situation est particulièrement préoccupante. De quelle façon les marchés immobiliers, qui repartent déjà à la hausse dans les zones tendues, vont-ils réagir à moyen terme à ces évolutions ? Il est difficile de répondre globalement à cette question.

On sait que les collectivités locales, desquelles dépend *in fine* l'octroi des aides publiques au logement, ont globalement renforcé leurs interventions sur les marchés locaux de l'habitat<sup>2</sup>. De fait, saisir les véritables implications économiques et sociales d'une refonte des aides de l'Etat suppose de se poser la question de leurs utilisations locales.

A l'échelle des communes ou des intercommunalités, les pratiques d'encadrement du marché de l'immobilier s'appuient sur les dispositifs nationaux pour créer des systèmes locaux d'intervention. La réalité des politiques d'aide à l'accession à la propriété, en particulier, doit être examinée dans toute la diversité de

**L'auteur :**  
**Guilhem Dupuy**  
Sociologue et économiste  
à l'École Normale Supérieure  
de Cachan  
guilhem.dupuy@gmail.com

1. Comme l'attestent plusieurs décisions récentes : remise en cause de l'avantage fiscal « Scellier », fin du Prêt à Taux Zéro (PTZ) doublé depuis le 1er juillet 2010, suppression de l'avantage TVA à 5,5 % pour les Pass-Foncier à partir de janvier 2011, disparition du crédit d'impôt TEPA sur les intérêts d'emprunt et réduction marquée des aides à la pierre annoncées par le secrétaire d'Etat au Logement M. Apparu, etc.

2. Jean BOSVIEUX, « Aides à l'accession : l'heure des collectivités locales ? », ANIL, Habitat Actualité, avril 2008.

14. Ceci exception faite, bien entendu, de la théorie de l'imprévision ou celle dite du « fait du prince ».

15. Cf : Circulaire du 20 novembre 2002 sur le régime juridique des SEM locales qui précise au point 1.2.2.a que « destinée à éventuellement prendre en charge, à travers un engagement contractuel révisable, une partie du coût de l'opération (et non la totalité), elle ne constitue plus désormais un engagement a priori à supporter de manière forfaitaire tout déséquilibre éventuel ».

16. Et non essentiellement, la loi française étant plus restrictive que la jurisprudence communautaire relative au *in house* (CF : article L.327-1 du Code de l'urbanisme et L.1531-1 du CGCT)

17. Le critère du contrôle « conforme » nous paraît induire un espace de liberté dès lors qu'il ne confond pas avec une situation tutélaire, ce d'autant que les dirigeants de l'entreprise (notamment le directeur général) conserve une responsabilité propre.



© Sébastien Morosec

ses déclinaisons locales : il n'y a pas un PTZ, mais des usages du PTZ. Dans le cadre d'une étude réalisée fin 2009 pour l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), a été dressé un premier inventaire de la diversité des pratiques locales d'encadrement de l'activité privée de création de logements. L'étude analyse plusieurs types de contraintes et on pourra s'y reporter pour une analyse détaillée. Elle a permis de faire le constat que ce sont les politiques d'aide à l'accession à la propriété qui rencontrent le plus de variations locales, et présentent le plus de défis pour l'avenir. Il s'agit ici d'analyser cette diversité et d'en souligner les principales constantes nationales.

### Entre droit et pratique

La question des usages est d'autant plus importante que l'état des savoirs en urbanisme souffre d'un certain déséquilibre entre urbanisme opérationnel et urbanisme réglementaire. D'une part, les procédés d'urbanisme opérationnel et partenarial, au carrefour du droit, de l'économie et de la sociologie, sont abondamment répertoriés, commentés, critiqués, archivés et évalués. D'autre part, l'urbanisme réglementaire souffre de n'être analysé que par la science juridique dans un pays comme la France où l'écart entre droit et pratique tient parfois du gouffre.

L'analyse des pratiques des collectivités locales montre que bien souvent les règles sont de simples préludes à la négociation entre collectivités et professionnels. Dans le sillage de la loi SRU et de la spectaculaire hausse des prix immobiliers, entamée en 1997 sur l'ensemble du territoire, beaucoup de collectivités se sont intéressées à la question du logement locatif social et de l'accession à la propriété et ont cherché à intervenir dans ces domaines avec les moyens du bord. Elles ont notamment imposé des contraintes sur les programmes privés de logement, dans le cadre de négociations avec les promoteurs immobiliers, appuyées sur les rapports de force locaux.

A mesure que les prix grimpaient au cours des années 2000, la situation a été jugée préoccupante par certains élus, tous bords politiques confondus, pour lesquels il devenait évident que, selon la formule consacrée, « les habitants ne peuvent plus se loger sur le territoire de la commune ». A partir de 2005, cette vision des choses est assez largement partagée. Face à l'urgence, les intercommunalités ont adopté des Plans Locaux de l'Habitat ambitieux en matière d'accession sociale à la propriété, mais dont les possibilités légales de transposition dans les PLU manquaient avant la loi Molle<sup>3</sup> du 28 mars 2009. En s'inspirant des quotas de logements locatifs sociaux imposés sur

les programmes des promoteurs, de nombreuses collectivités ont cherché, depuis 5 ans, à imposer sur les programmes de logements neufs des quotas de logements en accession à prix maîtrisés.

Plusieurs types de comportements ont été observés, qui ont fondé autant de systèmes locaux de négociation différents.

### Concertations, chartes ou contraintes

Certaines grandes communes ou communautés urbaines délégataires des aides à la pierre ont inventé le concept de « coûts abordables », notamment dans l'Ouest, comme à Nantes, Brest ou Rennes. Dans ces collectivités, les acteurs fixent un calendrier de négociations, se réunissent régulièrement autour d'une table et discutent des contraintes imposées sur les programmes privés. Ces pratiques de concertation, rendues possibles par la compétence des services d'urbanisme des collectivités, appuyés sur des observatoires des marchés immobiliers locaux performants, permettent de grever les programmes privés de proportions très importantes de logements à coûts maîtrisés (50 % à Brest par exemple, dont 25 % destinés au locatif social et 25 % en accession sociale) sans compromettre leur équilibre économique. Cela n'est possible pour les collectivités

qu'en travaillant sur des estimations de coût réalistes : c'est pourquoi la connaissance des marchés immobiliers locaux, encore imparfaite voire inexistante en France, est un enjeu crucial pour l'avenir des politiques publiques. Outre la condition des observatoires, ce type de système local de négociation est généralement observé dans des collectivités où un ou plusieurs responsables politiques énergiques ont su créer une tradition d'interventionnisme et de concertation. De plus, ce système suppose une connaissance et un usage fins des dispositifs d'aide à l'accession. A Brest, PTZ, Pass-Foncier et autres dispositifs de solvabilisation ont été regroupés dans un « Passeport pour l'accession à la propriété » plus lisible pour les candidats.

Certaines collectivités, notamment dans la moitié Nord de la proche couronne parisienne, ont employé des méthodes plus directes en imposant à tout promoteur désireux de travailler sur le territoire de la commune la ratification unilatérale d'une « charte de l'habitat » qui détaille les (nombreuses) contraintes à respecter, notamment sur les prix de sortie des programmes. L'inquiétude des mairies face à la gentrification des populations locales est à l'origine de ces chartes. Ainsi, à Pantin, un élu déclarait-il en 2006 : « Je ne veux pas d'une ville à deux vitesses, avec d'une part, des bobos très aisés et de l'autre, les habitants du grand ensemble des Courtilières ».

Ces chartes ne constituent pas une contrainte juridique en tant que telle mais valent par la force du monopole communal de la gestion du droit des sols : les promoteurs avouent ne pas avoir le choix. Sur ces territoires, le foncier est cher, quoiqu'abondant, du fait de la proximité immédiate de Paris et les prix de sortie sont élevés. Ces fortes plus-values anticipées ont permis d'absorber de nombreuses contraintes sans que les promoteurs ne protestent outre mesure.

D'autres collectivités, enfin, ont imposé des contraintes par tâtonnement, comme à Marseille, dans le cadre de rapport de forces fluctuants où les promoteurs ont pu tantôt se sentir lésés, tantôt entendus. L'évolution de la conjoncture économique et de la façon dont elle est perçue par les acteurs joue un grand rôle dans cette fluctuation : les élus se montrent nettement plus conciliants depuis la crise immobilière de 2008. Marseille, par exemple, a joué un rôle d'avant-garde dans la mise en place des contraintes non

écrites de « prix plafonds » en accession. La ville a refondu sa politique depuis 2009 en s'appuyant sur un Pass Foncier dont les conditions d'application ont été largement négociées avec les promoteurs locaux, qui sont aujourd'hui satisfaits de la situation.

Ces systèmes locaux à règles négociées se pratiquent plus régulièrement dans les communes de taille moyenne, de sensibilité politique plus marquée à droite. Malgré leurs fluctuations, ces systèmes ont eu tendance à faire émerger des règles non écrites relativement stables dans le temps, notamment sur la question de la mixité sociale. Outre certaines communes irréductibles, comme l'explique un promoteur, « on sait que où que l'on construise on devra faire au moins 20 % de logement social ».

### Des systèmes locaux relativement cohérents

Ces diverses façons d'imposer des contraintes ne se sont pas construites en dehors du droit malgré leur caractère informel. Partout en France, les politiques de prix maîtrisés s'articulent à des dispositifs financiers classiques permettant d'exercer un contrôle sur les prix de sortie, comme le Prêt Social Location-Accession (PSLA), le zonage conventionné avec l'Agence Nationale pour la Renovation Urbaine (zones ANRU), et, plus récemment, le Pass-Foncier. Elles peuvent également être combinées avec des opérations actives d'urbanisme, comme les zones d'aménagement concerté à péréquations (ZAC) ou la mise à disposition de foncier à tarifs avantageux, opérations dans lesquelles la contrainte de prix maîtrisés est simplement une clause contractuelle de droit commun. Politiques actives de coproduction de logements et passives d'encadrement réglementaire de la production privée sont généralement conjuguées. En pratique, il est rare que les collectivités se limitent à des marges de manœuvre strictement encadrées réglementairement.

Le caractère informel des pratiques d'encadrement de la création privée de logement ne rend pas illégitimes ou inefficaces ces pratiques. Le quota de logements locatifs sociaux, par exemple, qui a été inventé dans le sillage de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, ne pouvait être traduit directement dans le PLU. Il était mis en œuvre dans le cadre

de négociations officieuses. Mais le législateur a graduellement donné de la substance juridique à cette pratique. En 2006 apparaît dans le droit une servitude de logement social, qui reste dans les faits peu mobilisée, en dehors de quelques expériences pionnières de villes à gros moyens financiers, comme Paris. Elle est boudée par les élus, car elle donne au propriétaire du terrain grevé un droit de délaissement, auquel peu d'élus souhaitent faire face en raison du coût occasionné. La loi Molle du 28 mars 2009 actualise le droit de l'urbanisme sur la question : les collectivités peuvent désormais, par l'intermédiaire des PLU, « délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale ». Ce zonage correspond très exactement aux pratiques. Toutefois, le caractère récent du dispositif rend son évaluation très prématurée dans un contexte où la majorité des règles de ce genre sont encore non écrites.

En réalité, la combinaison de dispositifs réglementaires et informels permet bien souvent pour les collectivités de mener une politique du logement plus cohérente que le droit positif ne le permettrait. Les élus volontaristes sont d'autant plus convaincus de la cohérence de leur politique qu'ils considèrent cette dernière comme démocratiquement légitime. Un responsable du service habitat d'une communauté urbaine explique : « On a pu refuser des permis de construire sur la base du PLH alors que celui-ci n'était pas encore transcrit au PLU. Le fait est qu'on est démocratiquement élus, et parfaitement légitimes. Il serait dommage de se limiter au strict réglementaire quand on a une politique du logement cohérente, élaborée en amont avec les professionnels. » On retrouve souvent ce discours selon lequel la légitimité des élections locales surpasse la légitimité du droit national.

En fait, toutes les servitudes pesant sur un terrain ne sont pas « écrites » et existent sous la forme de règles informelles. Mais même celles qui pourraient être inscrites dans le PLU ne le sont pas toujours : c'est typiquement le cas du logement locatif social. Les maires ne disposent pas toujours des équipes techniques suffisamment proches, quartier par quartier, de la politique de l'habitat qu'ils entendent mener. Apprécier

3. Loi Boutin de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion



les projets au cas par cas plutôt que *in abstracto* est une nécessité pour ces acteurs dont la capacité d'expertise est limitée, plongés dans un monde où l'information n'est jamais pure et parfaite. Les PLU interprétés sur un mode discrétionnaire sont ainsi relativement comparables aux « *contrats incomplets* » de l'économie des organisations<sup>4</sup>.

Il faut donc considérer les systèmes locaux de négociation comme des ensembles fonctionnels capables de fluidifier les relations entre professionnels plutôt que comme des facteurs d'anarchie urbaine, même si beaucoup de zones d'ombre subsistent. Dans le cadre de l'aménagement, Thierry Vilmin a eu l'occasion de dresser une typologie claire de ces systèmes locaux fonctionnels, qu'il qualifie de « *filiales* ».

L'état actuel des pratiques pose cependant un certain nombre de problèmes, autant qu'il donne des pistes de réflexion pour l'avenir.

### Prix maîtrisés : attention aux effets pervers

Les politiques de prix maîtrisés en direction des programmes privés ont pris une importance certaine dans les politiques locales de l'habitat. Rarement entièrement encadrées, souvent non-écrites, ces politiques posent problème sur les moyens et sur les fins. Elles sont traitées par la loi Molle de 2009 sur le même plan que les politiques de création de logements locatifs sociaux : aux collectivités de décider quel dosage d'accession à prix maîtrisés et de locatif social inclure dans les zonages dits de mixité sociale.

Pourtant, ces deux types de logements jouent des rôles économiques très différents. Dans la pratique, les quotas de logement locatif social que les promoteurs doivent construire sont généralement revendus en VEFA à des opérateurs HLM : cette méthode a d'ailleurs été généralisée pendant la crise immobilière pour permettre aux promoteurs d'écouler leurs stocks. Aux opérateurs de gérer alors le parc, avec le savoir-faire qui est le leur.

Les logements à prix maîtrisés, en revanche, sont généralement vendus à travers des réseaux assez fermés, selon des procédures pilotées par les collectivités elles-mêmes, visant à faire valoir des critères de « *préférence communale* »<sup>5</sup>. Il s'agit d'ailleurs souvent de favoriser les administrés « *méritants* » : réunions d'informa-

tion chez des particuliers triés sur le volet, parution d'annonces dans les bulletins municipaux 15 jours avant la commercialisation officielle du programme, etc. Le processus d'attribution est parfois tellement mal géré qu'il a pu arriver, en Ile-de-France, que ce soit des cadres de l'entreprise de promotion qui achètent les logements à prix maîtrisés... pour y faire du locatif défiscalisé.

Ces politiques génèrent des distorsions très locales sur les prix. Elles ne changent rien à la valeur des biens, qui n'est pas déterminée par le prix de vente initial, mais par le modèle « *hédonique* » classique de formation des prix<sup>6</sup>. Dans ces conditions, notamment lorsqu'elles sont pratiquées à petite échelle dans des marchés tendus, ces politiques contribuent tout juste à faire quelques heureux, sur la base de critères dont l'équité est loin d'être la cause première.

La politique de prix maîtrisés sur les programmes privés n'a un sens économique que si elle encadre globalement les mécanismes de formation des prix, ce qui en pratique est très ambitieux. A défaut, l'action sur le prix du foncier est particulièrement souhaitable dans la mesure où ce poste représente en moyenne 30 % du coût d'un programme, et jusqu'à 50 % en zone urbaine.

### Le propriétaire foncier, cible idéale des acteurs locaux

En effet, les promoteurs estiment la plupart du temps que les contraintes imposées par les collectivités ne seraient pas un problème si elles pouvaient être facilement intégrées dans le calcul de la charge foncière acceptable, c'est-à-dire répercutées sur un autre acteur. Au cours de ce que Joseph Comby appelle le « *compte à rebours du promoteur* », la charge foncière maximale pour un programme est obtenue par rétro calcul, en soustrayant les autres coûts du programme aux prix de sortie anticipés. Or on peut facilement assimiler les contraintes des politiques locales à des coûts, puisque ce sont des manques à gagner : les promoteurs doivent revendre une portion de leur programme à des prix inférieurs au prix de vente sur le marché « *libre* ». Le prix d'un terrain étant fonction des servitudes qui le grèvent, on peut théoriquement faire baisser ce prix en assimilant des quotas de logements sociaux à des servitudes.

Promoteurs comme collectivités considèrent tous deux que les propriétaires fonciers s'approprient indûment la totalité des plus-values foncières résultant de l'amélioration des équipements financés par la collectivité : on entend souvent parler d'un « *enrichissement sans cause* ». Pour les acteurs locaux, il paraît donc logique que le coût des politiques locales soit prioritairement répercuté sur cette plus-value foncière.

Cependant, c'est la structure des marchés fonciers qui dicte les possibilités d'imputation de ces surcoûts sur la charge foncière. D'une façon générale, ces marchés sont très peu liquides, le rythme des ventes y est indexé sur les événements de la vie des propriétaires – divorces, décès, faillites, etc. L'attitude générale des propriétaires fonciers est de tenir à des prix de référence souvent fantasmés, lâchés par un promoteur « *irresponsable* »<sup>7</sup> de passage ou retenus du maximum d'un cycle économique ; et de ne pas vendre lorsque les termes de la vente ne leur conviennent pas. A trop vouloir imputer, on risque simplement de rendre impossible le montage des opérations. Dans ces conditions, les situations locales sont très différentes.

Les promoteurs admettent généralement qu'un report sur la charge foncière du coût des politiques locales est possible, mais en partie seulement. La renégociation peut souvent échouer et des projets échouer. Lorsque le marché foncier est éclaté entre une multitude de particuliers propriétaires sur des petites parcelles, les difficultés sont plus grandes. Lorsque les parcelles sont plus grandes, le foncier public plus abondant, les renégociations à la baisse sont plus faciles à mener.

De plus, les négociations sont d'autant plus simples que les collectivités exposent clairement, en amont des projets, les contraintes qu'elles imposent. La totalité des

servitudes pesant sur un terrain doit être connue dès la phase prospective. Au début des années 2000, les hésitations des collectivités et la variété des situations locales maximisaient les phénomènes de rétention foncière, puisqu'il fallait que les promoteurs renégocient à la baisse après les premières estimations. Aujourd'hui la situation a évolué vers des systèmes locaux où les contraintes, même non écrites, sont généralement mieux connues de tous.

### Un effet direct de la conjoncture sur les pratiques de concertation

Cependant, si les formes contemporaines de quotas de mixité sociale imposées aux programmes privés de logement sont apparues progressivement, les formes abouties de concertation entre acteurs ne sont devenues véritablement fonctionnelles qu'avec la crise immobilière de 2008.

Durant la phase de hausse des prix immobiliers entre 1997 et 2008, les prix ont crû de plus de 10 % par an à peu près partout en France. Cette tendance a dispensé les acteurs locaux d'être rigoureux sur leurs anticipations et sur leurs exigences. Portée par un appétit constant des ménages pour l'accession ou les investissements défiscalisés, l'élasticité-prix de la demande était particulièrement faible. Les collectivités ont pu imposer des contraintes économiquement lourdes, à défaut d'être toujours pertinentes, qui, tout en faisant protester les promoteurs, trouvaient à s'inscrire sans trop de casse dans les bilans financiers. Le mécanisme pouvait être considéré comme un financement des politiques de l'habitat par une forme de captation *de facto* de la plus-value immobilière. Les promoteurs eux-

mêmes, en élaborant leurs programmes, pouvaient se contenter de viser les clientèles les plus solvables et d'anticiper sur la hausse des prix. Ce paradigme inflationniste a été stoppé par la crise.

Les promoteurs, dont les programmes coûteux négligeaient la primo-accession avant 2008, sont devenus très demandeurs de produits de solvabilisation de la demande comme le Pass-Foncier, alors même que ces produits permettent un encadrement des prix de sortie.

Des opérations de sensibilisation en direction des communes et associant promoteurs, communautés d'agglomération, ADIL et établissements financiers (notamment le Crédit Foncier) ont été menées, en Province notamment. Les systèmes locaux ont évolué vers des schémas de concertation entre public et privé, avec, à la clé : élaboration de politiques consensuelles de prix maîtrisés ; résolution des problèmes d'asymétries d'information par la contractualisation et le partenariat ; et offensive « *pédagogique* »<sup>8</sup> d'encadrement technique depuis les intercommunalités en direction des petites communes. L'avenir seul dira si ces pratiques sont susceptibles de perdurer dans un contexte où les tensions inflationnistes repartent de plus belle.

Une chose est certaine : les pratiques, réglementaires ou contractuelles, écrites ou non écrites, ont gagné en stabilité au cours des années 2000. Pour autant, les situations locales sont encore très variables en matière d'accession à la propriété notamment, du fait de la relative inexpérience des collectivités territoriales sur ce sujet. De fait, les acteurs locaux ne pourront pas faire l'économie d'un examen des « *bonnes pratiques* », ainsi que d'un approfondissement de leurs démarches partenariales. ■

7. On constate généralement une opposition assez forte entre promoteurs locaux et promoteurs nationaux. Les premiers, à l'instar des collectivités locales, considèrent souvent que les seconds, propulsés par des stratégies malsaines de volume et des trésoreries déloyales, bouleversent les équilibres locaux en faisant monter artificiellement les valeurs de référence des charges foncières. Dans ce cas, collectivités et promoteurs locaux ont un certain intérêt à coopérer pour former des systèmes locaux auto-centrés, dotés de défenses immunitaires contre ceux que les collectivités appellent avec mépris les « *défiscalisateurs* ».

8. Le terme de « *pédagogie* » en direction des élus est le point de convergence ultime entre promoteurs et intercommunalités. Les premiers sont lassés du manque de professionnalisme des élus en matière de dispositifs d'aides à la pierre (« *pour faire ne serait-ce qu'un Pass-Foncier, c'est tout une histoire* »). Quant aux seconds, elles doivent composer avec les « *forces centrifuges* » de maires souvent tentés de faire cavalier seul contre l'intérêt de l'agglomération.

### Pour en savoir plus

- ✓ Thierry VILMIN, *L'aménagement urbain en France*, Editions du Certu, 2008.
- ✓ Joseph COMBY, Vincent RENARD, *Les politiques foncières*, PUF, collection Que sais-je ?, Paris, 1996

Un siècle d'évolutions foncières

# A l'origine balnéaire d'une plage

*L'histoire foncière du littoral constitue une entrée particulièrement parlante pour décrire la colonisation de ce « territoire du vide ». Retour sur la genèse d'une station balnéaire du Sud Finistère : Bénodet.*

**L'auteur :**  
**Johan Vincent**  
Historien  
Chercheur associé au CERHIO  
(UMR 6258)  
johan.vincent@gmail.com

L'étude du foncier en France métropolitaine bénéficie d'un matériau commun à l'ensemble du territoire (à l'exception d'Île de Sein et d'Île de Molène) : le cadastre. Disponible à l'échelle communale, le cadastre a été institué pour l'impôt à partir de la loi du 15 septembre 1807, avec une mise en place progressive jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

L'étude cadastrale de Bénodet permet de saisir comment le contexte foncier de la plage du Trez a évolué entre 1830, date de la mise en place du cadastre, et 1933, date de la rénovation du cadastre napoléonien dans cette localité<sup>1</sup>. Cette étude permet de comprendre comment se colonise un territoire littoral, car, en plus de la demande exogène, il semble que la population locale joue un rôle essentiel dans cette dynamique.

La plage du Trez est orientée sud-ouest, vers la baie de Loctudy. Elle est située entre, à l'ouest, l'embouchure de l'Odet, au nord le hameau de Kerloch et, au sud, plusieurs petits hameaux (Trez-Bras, Trez-Bian). Elle est distante d'environ 700 mètres du bourg de Bénodet, implanté

le long de la rivière de l'Odet. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la plage sert de voie de circulation entre le bourg et les petits hameaux de Trez-Bras et Trez-Bian. La liaison avec les hameaux situés plus au sud (Kerambechennec, Poulquer...) est coupée par une petite rivière côtière. Au centre de l'anse se trouve un étang côtier d'environ 1,5 hectare.

## Une plage aux mains de quelques propriétaires locaux

Lors de la mise en place du cadastre, en 1830, les abords de la plage du Trez sont majoritairement composés de landes et de terres labourables, qui appartiennent à des particuliers. La commune ne possède qu'un terrain : un peu plus de 2 hectares 10 ares de dunes et de pâture, difficilement délimité sur le plan cadastral napoléonien. Cette parcelle est traversée par un sentier qui relie la route et la plage.

En 1830, tous les propriétaires des parcelles de la plage du Trez habitent Bénodet, la plupart hors du bourg. Le commerçant Jean-

François Le Clinche et le boulanger Corentin Marie Cariou (qui n'est pas propriétaire foncier mais seulement domanier<sup>2</sup>) sont les seuls à habiter le bourg. Sans compter la commune, huit personnes sont propriétaires des 98 parcelles étudiées. La plage du Trez ne compte que trois maisons (Alain Berrou, Jacques Jourden et Guillaume Quenechervé). Les propriétaires ne déclarent quasiment aucune parcelle de dune, mais les landes sont nombreuses. Certains louent leurs parcelles, comme Mme Cormier qui loue des terres labourables et des landes.

À Bénodet, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, les terres restent majoritairement aux mains de propriétaires locaux. Les propriétés de Jacques Jourden, achetées en association avant 1830, deviennent son exclusive propriété en 1850, avant d'être transmises à ses héritiers en 1857 qui les conservent jusqu'en 1900 pour la plupart. Alain Berrou transmet les siennes à son fils Alain en 1877, qui les transmet en 1880 à Jean Hamon, habitant de Kerambechennec, hameau voisin de la plage du Trez. Ces transferts conduisent parfois à des possessions étrangè-

res à la commune. Les parcelles de Mme Cariou appartiennent en 1863 à Ernest Chauvin des Orières, commis principal des contributions indirectes à Hédé (Ille-et-Vilaine), puis en 1897 à Marie Joseph Chauvin des Orières, à Montauban (probablement le chef-lieu de canton en Ille-et-Vilaine), au lieu-dit la Chevrié. Les partages de terres sont inhabituels sur cette partie de la commune au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

## Une pression balnéaire qui commence à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle

La plage du Trez ne subit pas de pression foncière avant les années 1890, car Bénodet comporte une autre plage, la plage du Coq, plus proche du bourg. De plus, le site reste mal desservi. La plage est surtout considérée comme un lieu de débarquement possible, que le modeste fort du Coq (corps de garde crénelé modèle 1846) construit en 1862 à l'embouchure de l'Odet est censé empêcher, et un site d'extraction de matériaux pour la construction (extraction interdite à partir de 1908 pour lutter contre l'érosion côtière devenue dangereuse pour les villas). Néanmoins, les baigneurs commencent à s'intéresser au site et, en 1886, le conseil municipal constate qu'elle est fréquentée pendant la saison des bains par un très grand nombre d'étrangers (à la commune), ce qui conduit au classement de la voie d'accès qui part du bourg pour se rendre au Trez en chemin vicinal<sup>3</sup>.

L'urbanisation reste exceptionnelle et débute sur la partie la plus proche du bourg. Quatre habitations seulement sont construites au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle : en 1864 une maison de 200 m<sup>2</sup> par François Balch, demeurant à Bénodet, en 1889 un grand manoir par Léon Thornston, militaire à la retraite, en 1894 une maison construite sur 55 m<sup>2</sup> de terrain par François Le Breton, de Kerloch (hameau voisin), en 1898 une maison par Jacques Le Caïn, propriétaire de ce terrain d'1,3 hectare depuis 1880. Seul le manoir de Léon Thornston est à l'écart, limite de la plage. Les propriétaires recherchent la proximité du bourg plus que celle du bord de la mer. Le développement balnéaire de cette plage est donc tardif : les baigneurs ont commencé à construire des villas sur les côtes françaises à partir des années 1840, et surtout à partir des années 1850.

L'intérêt prononcé pour la plage du Trez augmente au début du XX<sup>e</sup> siècle, avec l'arrivée plus massive de personnes extérieures à la commune. Une économie balnéaire émerge. Quelques cabines de bains sont installées à partir de 1908 par un maître d'hôtel<sup>4</sup>. Parisiens et Quimpérois commencent à acquérir des terrains au début des années 1900. Constatant le nouvel intérêt porté sur leurs terres, certains propriétaires sont plus prompts à vendre. Pierre Caïn fils, qui habite Bénodet, cède plusieurs de ses terrains, notamment à des Parisiens, comme à la veuve Levainville ou à Fernand Dauchez, et à des Quimpérois, comme au boulanger Pierre Kerfer. En 1900, Jacques Le Caïn vend à un négociant parisien, Stéphane Gradwohl, une partie de sa parcelle. Le Bénodétois François Le Clinche, propriétaire depuis 1886, vend plusieurs de ses parcelles, soit à des autochtones, comme en 1899 à Rodolphe Koechlin, ingénieur civil habitant le manoir qu'a fait construire Léon Thornston, ou en 1902 à Pierre Caoudal et Pierre Goyat, soit à des étrangers, comme en 1912 à la Parisienne Marguerite Lamoureux et Émile Léanté, entrepreneur à Étampes (Seine-et-Oise).

Les parcelles situées le long de la route conduisant au bourg sont celles qui sont le plus facilement vendues. Mais des ventes sont également opérées au sud de la plage, aux abords du village de Trez-Bian. Elles se font au profit de Quimpérois, comme Samuel Piriou en 1897, Alphonse Trévidic fils en 1903 et en

1911, ou Rosine Paugam en 1910. Seul François Le Clinche vend dans ce secteur.

Alors que les divisions de parcelles étaient jusqu'alors exceptionnelles, l'attrait balnéaire encourage les propriétaires à émietter leurs parcelles et à en tirer ainsi un meilleur revenu (immédiat). La première vague d'achats de terrains s'arrête en 1914, avec quelques rares ventes en 1915. La construction de maisons, qui se fait en continuité depuis le bourg, n'est pas interrompue, mais ralentie.

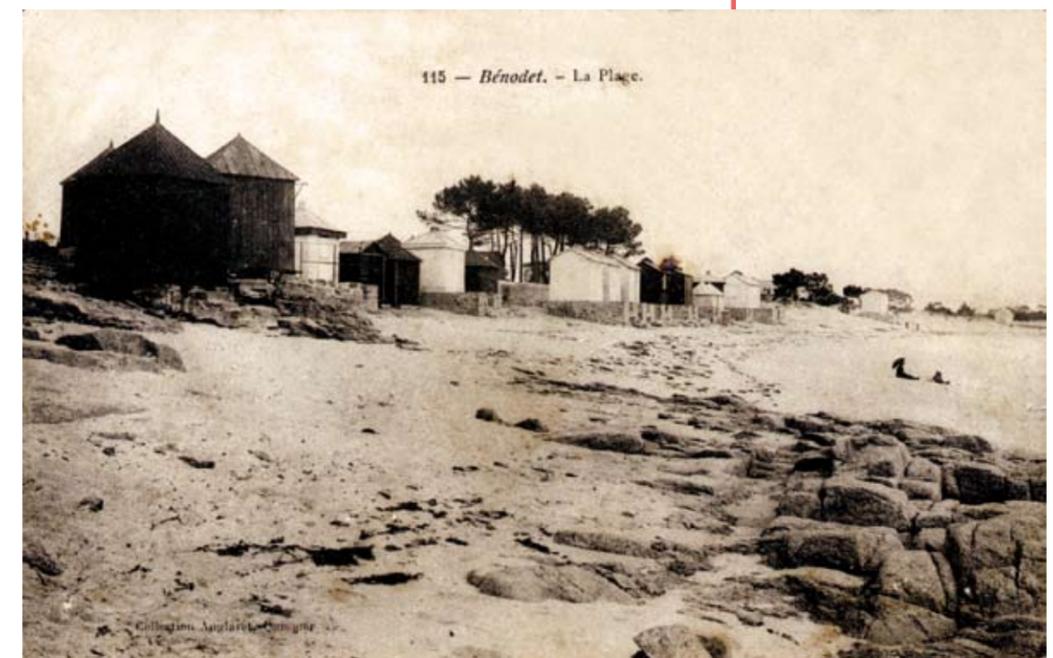
## L'arrivée des professionnels balnéaires et des spéculateurs

La première vague d'acheteurs renforce progressivement ses possessions. Certes, de nouveaux acheteurs apparaissent, mais certains noms reviennent régulièrement, soit en vue de consolider leur patrimoine foncier sur un espace réduit, soit pour revendre à court terme à un meilleur prix.

Certains achètent vraisemblablement pour spéculer. A partir de 1901, Pierre Kerfer achète de nombreuses parcelles afin de les diviser et de les revendre. Après avoir négocié avec les propriétaires locaux, il achète ainsi les parcelles de la veuve Levainville en 1904, pour les vendre entières quand elles sont petites, comme en 1905 à Paul Canévet, négociant en vins à Quimper (54 m<sup>2</sup>), ou divisées, comme en 1906 à Jean-Marie Louédec, quartier-maître à

3. Archives communales de Bénodet, Délégation municipale du 15 janvier 1886.

4. Archives départementales du Finistère, 4 S 36, Lettre de M. Boissel au Préfet du Finistère, du 7 juillet 1908.



1. Archives départementales du Finistère, 3P 9/1 à 3P 9/6, Bénodet, Matrices cadastrales des propriétés non bâties et bâties (1830-1933).

2. Lié à un régime de propriété rurale pratiqué spécifiquement en Basse-Bretagne (aujourd'hui quasiment disparue), le domanier (ou colon, convenancier...) est locataire du sol mais propriétaire des édifices et de certains arbres, qu'il peut vendre ou transmettre.



Bénodet, puis à nouveau en 1912 au chimiste parisien Henri Vertadier. Pierre Kerfer reste toutefois propriétaire de certaines parcelles. Les autochtones ne sont pas exclus de ce trafic, puisque Jean-Marie Louédec, qui possède une maison dans le bourg depuis 1898, vend en 1911 son terrain à Henri Vertadier.

D'autres cherchent à se créer un patrimoine foncier car il s'agira de la base de leur travail. Joseph Boissel, maître d'hôtel au bourg, commence en 1913 à acheter des parties de parcelles, notamment à Pierre Kerfer. En 1912, Pierre Jacq, qualifié d'aubergiste à Trez, achète à Marguerite Le Fur, débitante à la Plage une « maison en cabine de bain » (probablement un établissement de bains) située sur la plage, qu'il démolit. Il préfère construire en 1913 une terrasse avec une buvette sur la parcelle de René Quéffelec, cabaretier au Croissant Kérangueven, et la même année, devient propriétaire d'une parcelle située à proximité de la route de la Plage, sur laquelle il bâtit son hôtel en 1916. Jean-Marie Daniel transforme au milieu des années 1920 le manoir construit par Léon Thornston en un hôtel agrémenté d'un vaste parc, l'hôtel Kermoor.

### Les quartiers de la Plage, générateurs de mélanges de populations

Les transactions reprennent au lendemain de la Première Guerre mondiale. Comme souvent dans les

quartiers de la Plage de l'époque en France, le quartier de la plage du Trez en formation mélange deux populations qui n'ont pas les mêmes moyens financiers : les ouvertures des maisons sont utilisées pour étalonner l'impôt immobilier, jusqu'à la suppression de la contribution sur les portes et les fenêtres, par la loi du 19 juillet 1925<sup>5</sup>. Plus la maison comprend de portes et de fenêtres en façade, plus le propriétaire paiera des impôts. De plus belles maisons s'élèvent dans le quartier de la Plage mais la population modeste parvient tout de même à accéder à la propriété, sur un terrain encore relativement vierge. Ainsi, Paul Rolland, couvreur entrepreneur à Quimper, et Alain Bousard, marin-pêcheur, voisinent sur la route de la Plage, chacun possédant une maison, pour le premier construite en 1915 (12 ouvertures) et pour le second en 1904 (4 ouvertures). Une partie des propriétaires villégiateurs, d'origine modeste, investit dans des constructions simples implantées sur des parcelles de quelques centaines de m<sup>2</sup>, ce qui est, à l'époque, plutôt restreint : Guillaume Clément construit sa maison sur une parcelle de 100 m<sup>2</sup> et la couturière Joséphine Normand sur une parcelle de 418 m<sup>2</sup> (parcelle achetée en commun avec sa sœur).

La plage du Trez devient un lieu de promenade grâce à la construction d'une route le long de la grève en 1916. Les constructions se multiplient et se renouvellent. Pierre Jacq, après avoir agrandi sa construction

avec une buvette en 1915 (qu'il démolira en 1917), construit en 1916 ce qui est présenté comme une maison avec 29 ouvertures (en fait un hôtel), démolie en 1920 pour être remplacée par un hôtel avec 33 ouvertures, démolie en 1922 pour l'Hôtel de la Plage, comportant 58 ouvertures. Des parcelles plus éloignées du débouché de la route de la Plage sont achetées, par Pierre Jacq notamment, mais le centre de l'anse du Trez, voisin de l'étang côtier, reste peu recherché.

### De nouveaux propriétaires, acteurs du développement balnéaire

L'arrivée de nouveaux propriétaires au sein de la population locale relance le processus de vente. Le Quimpérois Yves Golias, qui entre en possession des terres des héritiers de Jacques Jourden en 1908, après avoir commencé à diviser quelques parcelles entre 1911 et 1914, reprend les transactions en 1925. Il vend généralement à des Bénodétois et à des Quimpérois. Yves Cariou, habitant au lieu-dit Trez-Bras, reçoit en 1924, par l'intermédiaire de son épouse née Sautejean, quelques parcelles du côté de Trez-Bian. Il ne tarde pas à en faire des ventes. Dès 1924, il en vend une partie à Maurice Maléjac, gérant à Ergué-Armel (actuellement lieu-dit au sud-est de Quimper). Il lotit par la suite plusieurs parcelles : une parcelle de 26,92 ares, vendue à 11 personnes entre 1925 et 1927 (en 1932, Yves Cariou reste en possession de 7,62 ares) ; une parcelle de 1,52 hectare, vendue à 19 personnes (en 1932, Yves Cariou reste en possession de 14,62 ares). Sa plus grande parcelle a été viabilisée par 1750 mètres de voies d'une largeur de huit mètres, avec le soutien du maire de Bénodet<sup>6</sup>.

Ces lotissements privés renforcent la présence des Quimpérois, très majoritaires, et des Parisiens. Quelques acheteurs habitent la commune, dont certains font probablement partie de la famille du vendeur, comme en 1930 Jean Sautejean, à Pen-ar-Groach, et Pierre Daniel époux Sautejean. Le secteur de Trez-Bian devient un véritable quartier balnéaire, détaché de la colonisation continue qui a eu lieu à partir du bourg. Le lien familial permet de transmettre l'intérêt d'une implantation sur le bord de mer. Les Le Louët sont ainsi au nombre de trois, sans que le lien familial ne puisse être

complètement affirmé : deux Quimpérois, Paul Le Louët et la veuve Pochard née Le Louët, s'établissent sur la plage du Trez, dans le lotissement d'Yves Cariou, au cours des années 1920, tandis que Georges Le Louët, inspecteur des épizooties à Saïgon, construit une maison en 1926 dans le quartier de la Plage du côté du bourg.

Certains propriétaires bâtissent un parc locatif important, mais ils ne parviennent pas toujours à le conserver. Émile Léanté, entrepreneur à Étampes, construit deux maisons en 1915, dans le quartier de la plage du Trez à Bénodet. Il vend en 1922 ses deux maisons, l'une au Quimpérois Victor Heurté (12 ouvertures), l'autre au Parisien Alfred Guihlem (12 ouvertures). Il cesse d'être propriétaire à Bénodet en 1925. Maurice Heitz Boyer, professeur chirurgien à Paris et médecin du pacha de Marrakech, achète en 1924 une maison au Quimpérois Félix Darnajou, puis, tout en investissant dans quelques parcelles voisines, construit entre 1926 et 1928 sur la même parcelle, route du Fort, une villa orientée sur la plage du Coq, la villa Magdalena (aujourd'hui inscrite aux Monuments Historiques<sup>7</sup>), et achète en 1929 à Jean Guillou, de Pen-ar-Daguer, une maison dans le secteur de Trez-Bian. A partir de 1926, il est locataire du fort, qu'il essaiera à plusieurs reprises d'acheter à la Marine. Ces parcs locatifs bénodétois sont toutefois très modestes car, dans certaines stations balnéaires, des propriétaires mettront en location une dizaine de villas leur appartenant personnellement.

### Un nouvel essor de la construction

En 1925 est décidée la construction d'une route directe depuis l'entrée de la ville vers la plage, évitant de traverser le bourg de Bénodet, mais elle n'est réalisée qu'en 1937. C'est le long de cette route que se fera une partie de l'urbanisation balnéaire après la guerre, permettant un nouvel essor de la construction balnéaire, les parcelles limitrophes de la plage étant urbanisées. L'étang côtier est asséché dans les années 1950, mais cette zone, occupée en partie par un camping, reste peu urbanisée jusqu'à aujourd'hui.

Comme dans de nombreuses stations balnéaires françaises, les spéculateurs restent rares à Bénodet par rapport à la masse d'individus désireux de construire une maison

#### Schéma-type de la naissance d'une petite station balnéaire fin XIX<sup>e</sup> - début du XX<sup>e</sup> siècle

ORGANISATION DU LITTORAL	USAGES ET ACTEURS	TYPES DE PROPRIÉTAIRES
Plage avec étang côtier	Occupation temporaire liée aux activités traditionnelles (agriculture, extractions de matériaux, chasse, pêche, etc.)	Quelques propriétaires locaux

### Second Empire (vers 1850-1860)

Occupation de nouveaux espaces suite au développement du centre d'activités principales puis de l'activité balnéaire

Plage avec étang côtier reliée par une route avec quelques maisons	Début d'occupation permanente	Quelques rares ventes nécessitant les premières divisions de parcelles
--	-------------------------------	--

### Fin du XIX<sup>e</sup> siècle

Meilleure desserte des plages permettant une arrivée plus massive des baigneurs

Plage avec étang côtier reliée par une route qui forme remblai Urbanisation le long de ce remblai	Mise en place d'un quartier à vocation balnéaire	Installation des premiers professionnels (notamment hôteliers) et arrivée des spéculateurs
--	--	--

### Entre-deux-guerres (vers 1920-1930)

Ouverture des routes vers l'intérieur et essor de l'activité balnéaire au sein de la commune

Plage (étang côtier asséché) reliée par plusieurs routes, urbanisation le long de ces routes	Structuration complète de la station balnéaire	Vente des parcelles par les populations locales et les spéculateurs pour constituer des lotissements
--	--	--

Conception et réalisation : J. Vincent, 2010

secondaire au bord de la mer ou d'accéder à la propriété. La dynamique balnéaire s'est constituée progressivement et relativement tardivement sur la plage du Trez, avec l'arrivée plus massive d'estivants, un accès facilité et une nouvelle population locale de propriétaires plus encline à se séparer de ses terrains. La plus grande modestie sociale de la population qui fréquentait cette plage, par rapport à la plage du Coq par exemple, a conduit à un émiettement du parcellaire, adapté

aux nouveaux usages urbains du bord de mer à partir de l'entre-deux-guerres et surtout après la Seconde Guerre mondiale dans les petites stations. Les parcelles situées le long de la plage ont toutefois été rapidement urbanisées, ce qui a conduit, dès après la guerre, les nouveaux arrivants à coloniser des parcelles plus en arrière, le long des voies de circulation. L'essor balnéaire de la plage du Trez de Bénodet est un bon exemple du développement urbain des petites stations françaises. ■

7. Notice Mérimée en ligne « Ancienne villa Magdalena ou Kermadelen », site internet du ministère de la Culture et de la Communication, consulté le 28 mai 2010.

5. Thomas Picketty, *Les Hauts revenus en France au XX<sup>e</sup> siècle ; Inégalités et redistributions (1901-1998)*, 2001, p. 235 ; une première réforme de l'impôt, avec la loi du 31 juillet 1917, avait déjà supprimé la partie des recettes qui revenait au budget de l'État, transformant cette contribution en impôt local.

6. Archives départementales du Finistère, 4 S 137, Rapport de M. Tardivel, ingénieur subdivisionnaire des Ponts-et-Chaussées, sur la demande du maire de Bénodet concernant l'anse du Trez, du 27 décembre 1926.

# Chronique de Jurisprudence



**Damien Dutrieux**, Consultant au CRIDON Nord-Est, Maître de conférences associé à l'Université de Valenciennes

© Imagoart

Parce que la jurisprudence paraît confuse<sup>1</sup> depuis l'arrêt « Epoux Fernandez »<sup>2</sup> et sa remise en cause par l'arrêt SCI La Paix<sup>3</sup>, cet arrêt, en ce qu'il rappelle que la destination peut être partiellement modifiée, et comment ce changement s'apprécie, mérite d'être retenu.

Certes, le Conseil d'Etat dans cet arrêt du 23 juillet 2010 statue sur des dispositions qui ne sont dorénavant plus applicables. Pour autant, les solutions sont transposables.

La question était très simple dans sa présentation : avant la réforme des autorisations d'urbanisme, dès lors que des travaux accompagnaient un changement de destination, le permis de construire s'imposait. En l'espèce, il s'agissait de créer des ouvertures, donc de changer l'aspect extérieur d'un bâtiment et une déclaration de travaux devait être déposée (comme aujourd'hui, sauf si le volume est modifié parallèlement, selon le nouvel article R. 421-14 du Code de l'urbanisme), à l'exception de l'hypothèse où un changement de destination

intervenant en même temps que les travaux.

Deux informations intéressantes nous sont livrées par le Conseil d'Etat ; tout d'abord, il impose au juge du fond de rechercher si les travaux d'aménagement d'une construction existante ont pour effet de changer, ne serait-ce que partiellement, la destination de cette construction au sens du Code de l'urbanisme. Ainsi, en l'espèce, les locaux accessoires pouvaient éventuellement être utilisés comme bureau mais n'avaient pas cette qualité et ce sont les travaux qui transforment réellement ces annexes. L'utilisation du bien est donc sans influence pour l'appréciation « objective » du juge.

Ensuite, il rappelle qu'un changement de destination peut être partiel. Cet élément est aujourd'hui confirmé par les dispositions du Code de l'urbanisme qui donnent aux locaux accessoires la même destination que les locaux principaux, mais n'interdisent nullement de modifier partiellement la destination desdits locaux accessoires.

## PRÉEMPTION ET RÉTROCESSION À UNE ENTREPRISE

### ■ CE, 16 juillet 2010, n° 325236, Société civile immobilière Lacha

[...]

Considérant, en premier lieu, qu'en jugeant que la commune de Briançon justifiait d'un objectif d'intérêt général permettant de fonder légalement la préemption litigieuse, décidée en vue de la rétrocession du bien préempté à une entreprise, en se donnant comme but de permettre à cette entreprise de développer son activité, alors même que celle-ci n'était pas déterminante pour le maintien du niveau de l'activité salariée dans la commune, et après avoir relevé que l'augmentation de l'activité de la société dépendait notamment de la possibilité d'étendre ses installations, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la cour n'a pas commis d'erreur de droit, entaché son arrêt d'une insuffisance de motivation ni dénaturé les pièces du dossier en ne prenant pas en compte, pour apprécier si la décision litigieuse était justifiée par un intérêt général suffisant, l'existence d'un projet de l'acquéreur évincé pouvant également concourir au maintien, à l'extension ou à l'accueil des activités économiques ;

[...]

Cet arrêt ne pose pas un nouveau principe, mais confirme une jurisprudence - qui doit être désormais considérée comme bien établie<sup>4</sup> - la jurisprudence « Commune de La

Motte Beuvron »<sup>5</sup>. Cependant, cette jurisprudence demeure particulièrement contestable en raison de la grande liberté que s'offre le juge administratif, lorsqu'il s'agit d'appré-

cier la motivation d'une décision de préemption.

En principe, en effet, il résulte des dispositions de l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme que les communes ne peuvent décider d'exercer leur droit de préemption urbain que si, notamment, elles justifient de l'existence, à la date à laquelle elles exercent ce droit, d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement suffisamment certain. La liste des actions et opérations d'aménagement se trouve, outre les hypothèses visées par l'article L. 210-1 lui-même, dans l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Or, à ce titre, figure comme objet des ac-

tions ou opérations d'aménagement le fait « d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ». En l'espèce, le juge relève que la rétrocession du bien préempté permettait « l'augmentation de l'activité de la société [qui] dépendait notamment de la possibilité d'étendre ses installations ». Il s'agit bien du maintien et de l'extension d'activités économiques répondant ainsi à la lettre de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Cependant, comme pour l'arrêt du 6 février 2006, n'existait juridiquement aucun projet d'action ou d'opération « d'aménagement » (aucun « aménagement » à l'initiative du titulaire

du droit de préemption n'était en effet prévu en l'espèce), la préemption n'étant motivée que par la revente à une entreprise locale pour permettre l'augmentation de son activité.

Dans cet arrêt confirmatif, le juge donne une interprétation manifestement **contra legem** de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme qui n'ouvre pas le droit de préemption urbain pour le maintien et à l'extension d'activités économiques, mais pour des opérations ou actions d'aménagement<sup>6</sup> visant cet objet.

Si l'expropriation pour cause « d'utilité privée » a, depuis longtemps, été acceptée par le juge administratif, ce

n'est pas au prix du non respect de la loi, puisque l'utilité publique était présente<sup>7</sup>. En l'espèce, le Conseil d'Etat, dans cet arrêt du 16 juillet 2010, prend soin de relever un objectif d'intérêt général - qu'il n'est pas dans notre propos de contester - mais cet objectif est, en lui-même, insuffisant au regard de l'encadrement législatif de la motivation des décisions de préemption.

Reste la question de la revente du bien préempté, puisque le prix devra respecter le prix du marché au titre de l'article L. 1511-3 du Code général des collectivités territoriales, sauf rabais expressément autorisés par ce code<sup>8</sup>.

## EFFETS DIFFÉRÉS D'UNE ANNULATION D'UN PLAN LOCAL D'URBANISME

### ■ CAA Lyon, 29 juin 2010, n° 09LY02176, Consorts A.

[...]

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ;

Considérant que l'annulation de la délibération litigieuse a pour effet de remettre en vigueur le plan d'occupation des sols approuvé en 1978 et modifié en dernier lieu en 2000 ; que, dès lors, l'annulation immédiate de la délibération du 6 octobre 2005 ne crée pas de vide juridique ; que la nécessité retenue par le jugement attaqué, à la supposer établie, d'élaborer un nouveau PLU en raison de l'incohérence de certains zonages et de l'inadaptation des règles d'urbanisation remises en vigueur au contexte d'expansion démographique de la commune et d'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 n'est pas au nombre des motifs d'intérêt général susceptibles de fonder légalement un effet différé de l'annulation, à une date déterminée, au demeurant sans justification par les premiers juges ; que, dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier, que la disparition rétroactive de la délibération approuvant la modification du PLU entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une annulation différée de cette délibération ;

[...]

La principale conséquence de l'annulation d'un acte administratif est que cet acte est censé ne jamais avoir existé. C'est pourquoi, le juge administratif s'est autorisé à moduler dans le temps les conséquences de ses décisions<sup>9</sup>. Ainsi, lorsqu'il annule un acte, le juge peut aménager la

nécessaire rétroactivité de sa décision pour atténuer ses effets, dans le but d'une sécurité juridique souvent mise en péril par la décision intervenant plusieurs années après sa naissance ou, comme en l'espèce, dont peut découler la mise en cause de nombreux autres actes.

Dans cette affaire, un jugement en date du 20 juillet 2009 du Tribunal administratif de Grenoble a annulé un document d'urbanisme et décidé de différer au 31 juillet 2010 les effets de l'annulation. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite SRU, ayant prévu que lors d'une

annulation d'un document d'urbanisme était remis en vigueur l'ancien document, la Cour administrative d'appel de Lyon a logiquement nié la possibilité de différer les effets d'une telle annulation, les inconvénients liés à l'annulation n'étant pas excessifs. ■

1. Voir les intéressants travaux de F. Polizzi et de J.-P. Meng publiés sur le site du GRIDAUH (<http://www.gridauh.fr/>).

2. CE, 27 juillet 2009, n° 305920, Epoux Fernandez ; Rec. CE tables p. 1124 et 1127.

3. n° 305920, SCI La Paix ; BJD 4/2009 p. 281 ;

Dr. adm. 2009, comm. 142, note M. Guyomar.

4. CE, 7 mars 2008, n° 288371, Commune de Meung-sur-Loire ; JCP A 2008, 2088, note P. Billet ; RD imm. 2008 p. 358, note P. Soler-Couteaux ; JCP N 2009, 1125, chr. D. Dutrieux.

5. CE, 6 février 2006, n° 266821, Commune

de Lamotte-Beuvron ; AJDI 2006, p. 650, note F. Priet ; JCP N 2007, 1012, chr. D. Dutrieux.

6. P. Giami et G. Lemée, Actions ou opérations d'aménagement : Études foncières 1997, n° 75, p. 47.

7. CE 20 juillet 1971, Ville de Sochaux ; AJDA

1972, p. 227.

8. D. Dutrieux, Vente par une commune et prix de l'immeuble, note sous CE 25 septembre 2009 ; JCP N 2009, 1327.

9. CE, Ass., 11 mai 2004, n° 255886 à 255892, Association AC I et autres.

## CHANGEMENT PARTIEL DE DESTINATION

### ■ CE, 23 juillet 2010, n° 325724, M. Patrick B.

[...]

Considérant que, pour apprécier le respect de ces dispositions [L. 422-1 et R. 422-2 du Code de l'urbanisme], le juge doit rechercher si les travaux d'aménagement d'une construction existante ont pour effet de changer, ne serait-ce que partiellement, la destination de cette construction au sens du code de l'urbanisme ;

Considérant qu'en se bornant à relever qu'il y avait changement de destination des locaux en se fondant uniquement sur la destination initiale de l'immeuble sans mentionner en quoi consistaient les travaux déclarés et en quoi ils avaient pour effet d'entraîner un changement de destination, les juges du fond n'ont pas mis à même le juge de cassation d'exercer son contrôle et ont ainsi entaché leur jugement d'insuffisance de motivation ; que par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, il y a lieu d'annuler le jugement attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

[...]

Considérant, en troisième lieu que, pour établir que la décision attaquée est légale, la commune invoque un autre motif tiré de ce que cette décision était également justifiée par la circonstance que les travaux en litige constituaient un changement de destination et nécessitaient ainsi un permis de construire, en application des dispositions précitées du code de l'urbanisme ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du bail conclu le 20 juillet 1994 entre le requérant et la société Megève Chimie et de l'attestation produite devant le tribunal, que le niveau R +1 consistait à l'origine en une dépendance des locaux commerciaux situés au rez-de-chaussée ; que si une partie du niveau R +1 a été utilisée comme bureaux depuis 1999, les travaux faisant l'objet de la déclaration consistent en l'ouverture de cinq fenêtres et quatre velux en partie haute ; qu'ils créent ainsi un éclairage naturel des locaux permettant une utilisation autonome à usage de bureaux de la totalité du niveau ; que, dès lors que ces travaux entraînent ainsi un changement de destination, fût-il partiel, ils ne rentrent pas dans le champ de la déclaration de travaux et nécessitent, en application des dispositions précitées du code de l'urbanisme, l'obtention d'un permis de construire ;

[...]

# Droit Européen



**Francis Haumont**, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain (B 1348) et avocat aux barreaux de Bruxelles et Nice

**Pascale Steichen**, professeure à l'Université de Nice-Sophia Antipolis et avocate au barreau de Nice

© Zouzou © Mark Gahenya

qui effectue les opérations de valorisation ou d'élimination ou bien en assure lui-même la valorisation ou l'élimination. Le Portugal faisait valoir l'inapplicabilité de cet article aux faits de l'espèce dans la mesure où le dépôt en cause était irrégulier.

L'argument ne satisfait par la Cour : exclure les dépôts non autorisés de déchets aurait pour effet d'interpréter de manière restrictive la directive 2006/12 et partant de remettre en cause l'objectif de l'Union d'un niveau élevé de protection de l'environnement et plus spécialement les principes de précaution et d'action préventive. En l'espèce, la Cour ne peut que constater la violation de l'article 8.

Dans cet arrêt était également invoquée la violation de la directive

80/68/CEE concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. Celle-ci met à la charge des Etats une obligation inconditionnelle de limiter l'introduction dans les eaux souterraines de certaines substances dangereuses<sup>5</sup>, sans distinction, rappelle encore la Cour, entre les actions régulières ou irrégulières. Dès lors, la Cour constate que la directive s'applique aux rejets indirects de substances causés par des dépôts non autorisés de déchets. Poussant le raisonnement plus loin, la constate qu'il n'a été établi aucune enquête préalable aux rejets<sup>6</sup> susceptible de déboucher sur une éventuelle autorisation, là encore en violation de la directive.

## MANQUEMENT D'ETAT – GESTION DES DÉCHETS MIS ILLÉGALEMENT EN DÉCHARGE – DIRECTIVE RELATIVE AUX DÉCHETS – DIRECTIVE CONCERNANT LA PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES CONTRE LA POLLUTION CAUSÉE PAR CERTAINES SUBSTANCES DANGEREUSES

■ CUEJ, 10 juin 2010, C-491/08, Commission c/Portugal

## DIRECTIVE 2001/42/CE - EVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT – PROTECTION DES EAUX CONTRE LA POLLUTION PAR LES NITRATES À PARTIR DE SOURCES AGRICOLES – PROGRAMMES D'ACTION PORTANT SUR LES ZONES VULNÉRABLES

■ CJUE, 17 juin 2010, C-105/09 et C-110/09, Terre wallonne et Inter-Environnement Wallonie

### Le Portugal condamné pour n'avoir pas géré ses décharges sauvages

Beaucoup d'anciennes carrières ont servi et servent encore de réceptacle pour l'enfouissement des déchets. En l'espèce, la Commission européenne reprochait au Portugal sa gestion dans trois sites de décharge, les carrières de Limas, des Linos et des Barreiras, en violation de deux directives communautaires, la directive 80/68/CEE « concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses »<sup>1</sup> et la directive 2006/12/CE « relative aux déchets »<sup>2</sup>. La Cour va se concentrer sur les deux dernières carrières estimant que pour celle des Barreiras, les éléments de preuves rapportés par la Commission sont insuffisants.

Sur le fondement de la directive 2006/12 « déchets », il est d'abord reproché au Portugal la violation de l'article 4 qui prévoit que les Etats prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement.

La Cour reconnaît aisément que la directive 2006/12 n'en précise pas le contenu concret. Il n'en reste pas moins que la persistance de la situation de fait peut révéler que les Etats ont outrepassé la marge d'appréciation que leur confère cette disposition.

La Cour de justice avait d'ailleurs jugé, dans une autre affaire, d'une part, qu'une dégradation de l'environnement est inhérente à la présence de déchets dans une décharge peu importe la nature des déchets en cause<sup>3</sup> et, d'autre part, que le seul fait de recouvrir des déchets avec de la terre et des déblais ne saurait suffire au respect des obligations découlant notamment de l'article 4 de la directive<sup>4</sup>. La Cour en conclut logiquement « que les opérations d'ensevelissement, en pérennisant l'atteinte à l'environnement née de la présence préalable de déchets, ont nécessairement pour conséquence une dégradation significative de l'environnement pour une période prolongée ».

La seconde question portait sur l'application de l'article 8 de la directive 2006/12 qui demande aux Etats de prendre les dispositions nécessaires pour que tout détenteur de déchets les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise

### L'obligation d'évaluer l'impact environnemental des programmes de gestion de l'azote en agriculture

La directive 91/676/CEE « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » fait obligation aux Etats de définir des zones vulnérables. La définition de ces zones devait intervenir avant décembre 1993. La directive impose également aux Etats l'établissement de programmes d'action pour ces zones vulnérables. Les programmes d'action devaient être élaborés au plus tard deux ans après la définition des zones concernées, soit avant décembre 1995 et mis en œuvre dans un délai de quatre années après leur élaboration.

En l'espèce, la Belgique avait été condamnée en 2005<sup>7</sup> pour application insuffisante de la directive « nitrates », ce qui avait conduit notamment la Région wallonne à adopter, en 2007, un arrêté de gestion durable de l'azote en agriculture. C'est cet arrêté qui était attaqué par deux associations au motif que le plan aurait dû être évalué conformément à la directive 2001/42/CE « relative à l'évaluation

des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ».

La Cour se propose préalablement d'identifier la nature du plan ou programme. En effet, constituent des « plans et programmes » ceux (...) « qui sont élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ». La Cour constate que le programme de gestion de l'azote rentre dans cette définition.

Le champ d'application de l'évaluation environnementale des plans et programmes est précisé, notamment, à l'article 3, § 2, a), de la directive. Celle-ci est requise pour tous les plans et programmes qui sont élaborés dans certains secteurs identifiés<sup>8</sup> « et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ».

La première condition était aisée à remplir, le secteur de l'agriculture fi-

gurant parmi les secteurs visés par la directive. Pour la seconde condition, portant sur la question de savoir si le programme servait de cadre à de futurs projets soumis à étude d'impact, la Cour se réserve d'examiner la finalité et le contenu de ces programmes.

En ce qui concerne leur finalité, la Cour relève que « le caractère spécifique desdits programmes consiste dans le fait qu'ils constituent une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée, couvrant les zones vulnérables, le cas échéant sur l'ensemble du territoire et concernant la réduction causée par les nitrates à partir de sources agricoles ». S'agissant du contenu des programmes d'action, ceux-ci comportent des mesures concrètes qui portent notamment sur la nature des fertilisants, les modes d'épandage, leur quantité, etc., et qui visent à s'assurer que, dans les zones d'excédent structurel, la quantité maximale d'azote ne dépasse pas 170 kg par hectare et par an.

La Cour constate ensuite que les mesures figurant dans les programmes d'action visent les installations d'élevage intensif visées aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. Il s'agit donc d'installations qui sont, soit obligatoirement soumises à évaluation environnementale, soit soumises à évaluation si les Etats le décident, sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base de critères préalablement établis au titre de la directive 85/337/CEE. En particulier, « s'agissant des installations destinées à l'élevage intensif, une telle évaluation environnementale doit envisager

les incidences desdites installations sur la qualité de l'eau ». Et la Cour de rappeler que les programmes d'action comportent d'ailleurs des règles concernant la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage.

L'ensemble de ces considérations conduit la Cour à considérer qu'un programme d'action adopté au titre de la directive 91/676 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » est en principe un plan ou un programme et qu'il contient des mesures dont le respect conditionne la délivrance de l'autorisation susceptible d'être accordée au titre de la directive 85/337 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ». Le programme doit donc être soumis à l'ensemble de la procédure prévue par la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », ce qui implique l'évaluation environnementale et l'information du public.

En droit français, les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation au titre de la directive « plans et programmes » figurent à l'article R. 122-17 du Code de l'environnement. On constatera avec soulagement qu'y figurent, les « programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates prévus par le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates » d'origine agricole.

## MANQUEMENT D'ETAT – DIRECTIVE 92/43/CEE – CONSERVATION DES HABITATS NATURELS – SITES D'IMPORTANCE COMMUNAUTAIRE

■ CJCE, 10 juin 2010, C-491/08, Commission c/Italie

### L'Italie condamnée pour une opération d'aménagement dans un site Natura 2000

Les opérations d'aménagement ne font pas toujours bon ménage avec les sites Natura 2000. La Sardaigne vient de l'apprendre à ses dépens. On sait que la procédure de classement des sites Natura 2000 est articulée en plusieurs phases. En premier lieu, les Etats proposent une liste de sites d'importance communautaire (SIC) qu'ils

transmettent à la Commission. En deuxième lieu, la Commission arrête une liste des SIC en se fondant sur les propositions des Etats membres et, enfin, les SIC ainsi retenus sont désignés par les Etats membres comme zones spéciales de conservation (ZSC).

En l'espèce, un site dénommé « Is Arenas », d'une superficie de 1 283 hectares, avait été proposé en 1995 comme site d'importance communautaire (SIC) en raison de la présence d'un

habitat prioritaire de dunes avec forêts de pins parasols et pins maritimes<sup>9</sup>. Le site en question avait été inscrit sur la liste des SIC à la suite de l'adoption de la décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, arrêtant, en application de la directive 92/43, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne<sup>10</sup>.

Ayant eu vent d'un projet de réalisation d'un terrain de golf ainsi que d'un complexe hôtelier et résidentiel, conclu en 1997 sous forme « d'accord de programme » entre la région de Sardaigne, la société « Is Arenas » et la commune de Narbolia<sup>11</sup>, la Commission avait adressé, en avril 2000, une lettre de mise en demeure rappelant l'Italie à ses obligations au titre de l'article 10 CE et de l'article 6 de la directive « habitats ».

Le problème n'ayant pas trouvé d'issue, la Cour de justice, saisie par la Commission, va aborder problème sous deux angles. D'une part, les obligations antérieures au 19 juillet 2006, date à laquelle le site a été inscrit sur la liste des sites d'importance communautaire et, d'autre part, les obligations postérieures à cette inscription. Pour les obligations antérieures, la Cour ne peut que constater que l'Italie « n'a pas adopté, avant la date de l'inscription du site « Is Arenas » sur la liste des SIC, des mesures de conservation propres, au regard de l'objectif de conservation visé par la directive « habitats », à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que le site proposé revêt au niveau national et n'a pas interdit une intervention susceptible de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques de ce site. Elle a, partant, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive « habitats ».

En ce qui concerne la situation postérieure à l'inscription du site « Is

Arenas » sur la liste des sites d'importance communautaire, un régime de protection spécifique est instauré qui consiste à prendre des mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats et la perturbation des espèces (art. 6 § 2) et à procéder à une évaluation appropriée des incidences au regard des objectifs de conservation du site. Seul le constat de l'absence d'atteinte à l'intégrité du site autorise la poursuite du projet (article 6 § 3).

En l'espèce, la Cour constate que l'Italie a poursuivi son projet originaire, alors qu'elle avait elle-même reconnu que celui-ci devait être révisé pour que l'impact négatif sur les habitats naturels du site protégé soit réduit. La Cour écarte comme non pertinent un plan de gestion destiné à concevoir un « couloir écologique » qui aurait été programmé à partir de 2006 « à supposer même qu'il constitue une mesure appropriée ».

Ces constats la conduisent à énoncer qu'« en n'ayant pas adopté, avant le 19 juillet 2006, date d'inscription du site « Is Arenas » sur la liste des SIC, des mesures de protection propres, au regard de l'objectif de conservation visé par la directive « habitats », à sauvegarder l'intérêt écologique pertinent que le site proposé en tant que SIC revêt au niveau national et, en particulier, en n'ayant pas interdit une intervention susceptible de compromettre sérieusement les caractéristiques écologiques du site, et en n'ayant pas adopté, après le 19 juillet 2006, des mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels pour lesquelles ledit SIC a été désigné, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive « habitats » et, plus particulièrement, s'agissant du second grief, de l'article 6, paragraphe 2, de celle-ci ». ■

1. La directive 80/68/CEE est abrogée treize ans après la date d'entrée en vigueur de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

2. Texte abrogé avec effet au 12 décembre 2010 par l'article 41 de la directive n° 2008/98/CE.

3. CJCE, 24 mai 2007, Commission/Espagne, C 361/05.

4. Ibidem.

5. Au titre de l'article, les États membres prennent les mesures nécessaires pour : a) empêcher l'introduction dans les eaux souterraines de substances relevant de la liste I;

b) limiter l'introduction dans les eaux souterraines des substances relevant de la liste II afin d'éviter la pollution de ces eaux par ces substances.

6. Au titre de l'article 5, § 1, de la directive.

7. CJCE, 22 septembre 2005, C-221/03, Commission c/Belgique.

8. de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols.

9. Habitat prioritaire 2270. Dunes avec forêts *Pinus pinea* et/ou *Pinus pinaster*.

10. JO L 259, p. 1.

11. Le site est situé dans la province d'Oristano et plus précisément sur les communes de Cuglieri, Narbolia et San Vero Milis.

# L'agrandissement des Halles centrales

Extrait de l'Illustration - 12 avril 1930

L'agrandissement des Halles centrales semble devoir entrer bientôt dans la période de réalisation.

« La commission au conseil municipal vient d'adopter partiellement un projet présenté par M. Renard, préfet de la Seine, lequel doit être soumis ces jours-ci au vote de nos édiles. Ce projet, qui peut appeler certaines critiques, paraît, du moins, répondre dans une large mesure aux vœux du commerce ; il présente, par ailleurs, l'avantage d'apporter une amélioration sensible à la circulation dans un périmètre assez étendu. Les Parisiens qui fréquentent, relativement tard, les pavillons de détail, où l'on peut se promener sans trop de gêne, ne soupçonnent pas l'encombrement formidable qui se produit chaque matin autour des pavillons en gros où arrive, de tous les points cardinaux, la nourriture de Paris. Tandis que, dans les voies couvertes longeant le pavillon 8, s'étale le marché en gros des fleurs coupées, les trottoirs et la chaussée de la rue Balfard, de la rue des Halles et de plusieurs rues avoisinantes disparaissent sous les piles de choux-fleurs, de salades, de carottes ou autres légumes apportés par les grands maraîchers ou par les petits cultivateurs de la banlieue. Dans le mouvement ininterrompu des camions, des charrettes, des brouettes et des diables, dont quelques-uns électriques, on se demande comment les transactions peuvent s'opérer sans accident et si rapidement que vers 9 heures, quand la cloche a sonné, tout se calme et s'arrête avec un tel ensemble que deux heures plus tard les rues deviennent désertes, libérées des charrettes de détritiques qui les avaient souillées. Balfard avait vu juste et grand quand, en 1861, il construisit ces Halles, considérées alors comme un chef-d'œuvre du genre, plus ou moins copiées depuis pour les halles modernes des grandes capitales et qui, chose plus extraordinaire, remplissent encore leur office au milieu d'une population plus que doublée.

Le projet du préfet de la Seine consiste à agrandir les Halles en surface en recourant à des expropriations déjà autorisées par une loi, lesquelles auront pour résultat de faire disparaître des immeubles insalubres et d'élargir ou de supprimer des voies dont nous avons montré le pittoresque dans notre précédent numéro, mais dont l'étroitesse apporte une gêne considérable à la circulation. Ce projet comporte trois étapes :

La dépense totale pour ce projet atteindrait, en chiffres ronds, 310 millions, ou 275 millions, si l'on renonce aux sous-sols, chiffre moins élevé que s'il s'agissait de créer des halles nouvelles sur des points différents. En effet, des études sommaires ont été faites par les services d'architecture de la Ville pour chiffrer le prix de l'établissement de halles nouvelles sur trois points : le long du boulevard Ney, entre les points d'arrivée des lignes du Nord et de l'Est ; près d'Issy-les-Moulineaux, au point d'arrivée des chemins de fer de l'Etat ; enfin, près de Bercy. Or, le devis s'élève à 477 millions, auxquels il faudrait ajouter une somme importante pour les frais de viabilité, égouts, éclairage et autres.

La procédure d'expropriation, déjà commencée pour la réalisation de la première étape du projet préfectoral, sera assez longue. Pour

l'exécution des travaux, ou prévoit plusieurs années et une dépense de 77 millions qui serait couverte avec un emprunt dont le service exigerait 3 centimes additionnels pendant cinquante ans. On espère que les produits des droits d'abri et de places perçus par la Ville suffiraient pour gager les emprunts ultérieurs.

Ce projet, que j'ai exposé impartialement, paraît évidemment supérieur aux diverses combinaisons écartées, par l'administration ; il ménage mieux, semble-t-il, les intérêts financiers des contribuables ; il respecte des droits acquis fort légitimes et les défend contre les assauts de la spéculation. Enfin, il améliore les conditions de la circulation autour des Halles.

Mais si l'on doit louer en principe la conjugaison de la création d'un carreau couvert avec la destruction d'un îlot insalubre, certains se demandent si, en fait, ce carreau, séparé des pavillons par les immeubles du boulevard de Sébastopol dont la percée est irréalisable financièrement, offrira les commodités escomptées. Un certain doute plane à cet égard. Le manque de précision sur le temps de réalisation du projet et sur les charges devant en résulter pour le contribuable est plus inquiétant.

F. HONORÉ.



## Questions Réponses



Un avocat répond aux questions des lecteurs confrontés à un problème pratique de droit foncier

Guillaume Ghaye, avocat à la Cour

Index accessible sur [adef.org](http://adef.org)

© Sébastien Kouifzki

La réforme des autorisations d'urbanisme de 2007 a créé un nouveau régime de permis précaire encadré par les articles L 433-1 à L 433-7 du Code de l'Urbanisme.

L'article L 433-1 du Code de l'Urbanisme précise :

« Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre.

Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre II du présent livre ».

Une réponse ministérielle précisait à ce titre<sup>1</sup> que « le régime antérieur à la réforme des autorisations de construire applicables aux emplacements réservés prévoyait une interdiction générale de construire sur les terrains, bâtis ou non. Toutefois en application de l'ancien article L 423-1 du Code de l'Urbanisme, il était possible d'accorder exceptionnellement un permis pour une construction à caractère précaire. Désormais, le champ d'application du permis précaire a été étendu et ce permis est systématiquement exigé pour les constructions sur les emplacements réservés en application de l'article L 433-3 du Code de l'Urbanisme. En vertu de ce même article, le bénéficiaire du permis de construire doit enlever sans indemnité la construction et remettre à ses frais les terrains en l'état à la première demande du bénéficiaire de la réserve ».

Le régime du permis de construire précaire excède bien évidemment la seule hypothèse des constructions implantées dans des emplacements réservés.

En application de l'article R 433-1 du Code de l'Urbanisme, l'arrêté accordant un permis de construire précaire doit obligatoirement comporter l'indication du délai à l'expiration

duquel le pétitionnaire doit enlever la construction lorsque le terrain n'est pas situé dans une zone urbaine ou à urbaniser du PLU ou fait l'objet d'une protection au titre du patrimoine<sup>2</sup>.

L'article L 433-1 déroge clairement aux exigences de l'article L 421-6<sup>3</sup>, et donc aux règles d'urbanisme locales.

La question du maintien de l'opposabilité directe de la loi Littoral portant interdiction, en dehors des espaces urbanisés, des constructions qui n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau sur une bande littorale de 100 m à compter de la limite du rivage peut se poser.

Il appartiendra également au juge d'apprécier la portée de l'adverbe « exceptionnellement » qui souligne le caractère dérogatoire de la faveur consistant à permettre l'implantation, pour un temps déterminé, d'une construction dispensée du respect des règles d'urbanisme<sup>4</sup>.

Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, on pourrait même estimer que ne peuvent pas faire l'objet d'un permis précaire les constructions qui sont par ailleurs dispensées de toute formalité « en raison de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées »<sup>5</sup>.

Le cas échéant, une « œuvre d'art » pourrait entrer dans cette catégorie.

L'article R 421-5 prévoit en effet une possible implantation pour « la durée d'une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive, dans la limite d'un an, en ce qui concerne les constructions ou installations temporaires directement liées à cette manifestation ».

En vertu de l'article L 421-8, ces constructions et installations visées à l'article L 421-5 b)<sup>6</sup> et dispensées de toute formalité, bénéficient identiquement d'une exonération du respect de l'article L 421-6 du Code de l'Urbanisme. ■

**En qualité de maire d'une commune littorale, j'ai reçu une demande de permis de construire précaire pour l'implantation d'une œuvre d'art à environ 10 m du rivage. Le permis de construire a reçu l'aval de la Direction Régionale des Affaires Culturelles et des Commissions de sécurité et d'accessibilité. Pour autant, ce projet ne respecte pas les dispositions d'urbanisme de la commune et la loi Littoral. Ce permis doit-il être accordé alors même qu'il est situé en zone naturelle et dans la bande des 100 m ?**

1. Questions n° 22207 JOAN Q 12 août 2008 page 6957

2. Secteur sauvegardé, périmètre de restauration immobilière, site inscrit ou classé, champ de visibilité d'un monument historique ou ZPPAUP

3. Article L 421-6 du Code de l'Urbanisme : « le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique »

4. « Permis précaire ou permis dérogatoire » ? H.PERINET-MARQUET Construction-Urbanisme 2006 chronique 21

5. Article R 421-5 du Code de l'Urbanisme

6. C'est-à-dire celles dispensées de toute formalité en raison « de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés »



# Livres



## Habitat et ville - Quinze questions et controverses

Bernard COLOOS  
Editions de l'Aube - Série Villes et territoires - Sciences Po Urbanisme - Mai 2010 - 435 p., 25 €

Avec ses « quinze questions et controverses » touchant à l'habitat et à la ville, Bernard Coloos nous livre un ouvrage passionnant, très documenté et, ce qui ne gâte rien, rédigé de façon alerte et accessible. L'ambition est large, justifiée par la situation d'observateur engagé que donne à l'auteur sa longue pratique dans ses domaines, en dernier lieu à la Fédération française du bâtiment, combinée à l'effort de synthèse et de mise en forme que lui a imposé son enseignement au Master Urbanisme de Sciences Po. Il s'agit d'exposer un état de la science sur les dimensions économiques et sociales de ce qui touche à l'habitat et à la ville, en France. Vaste programme.

### Un tableau général en quinze questions

La méthode retenue pour conduire cette tentative est originale : plutôt qu'une fresque générale, ou un traité, l'approche se fait au travers de « questions et controverses », bien distinctes, au nombre de quinze, traitées indépendamment les unes des autres (ou presque), et dont la somme se propose de couvrir l'ensemble du sujet. Ainsi va-t-on de la question de l'évaluation des besoins en logements à celle de la vente des HLM à leurs occupants, de la préférence pour la maison individuelle au droit au logement opposable, en passant par l'encouragement à l'accession à la propriété. Le choix des questions prête naturellement à discussion, mais au bout du compte il permet effectivement une approche assez complète ; à quelques réserves, le champ du sujet est largement couvert. Du coup, les avantages de la forme ainsi choisie donnent tous leurs effets : l'accès à ce large panorama est plus direct et plus attrayant, et chacun peut aborder les questions traitées dans n'importe quel ordre, en fonction de ses préoccupations et centres d'intérêt.

### Chaque question systématiquement abordée sous tous les aspects controversés

Une autre originalité se trouve dans la manière d'exposer. Pour chacun des thèmes, ou plutôt pour chacune des controverses, l'ouvrage donne une présentation alternée des thèses contradictoires en présence, scrupuleusement présentées, très documentées, et repère bien les sources et les auteurs. Construit-on trop, ou pas assez ? Est-il judicieux ou aberrant de vendre les logements HLM ? Le droit au logement opposable, progrès social essentiel ou fausse bonne idée ?... Au delà de cet exposé équilibré des quinze questions, au travers de commentaires complémentaires, d'encadrés et de notes, sont mis en évidence les enjeux essentiels et les sous-jacents des argumentaires opposés. Au total une remarquable somme, répondant aussi bien aux besoins de ceux qui commencent à s'intéresser à ces questions – du fait de son accessibilité – qu'à ceux qui veulent les approfondir – par l'étendue de sa documentation et de ses références.

### Quelques questions en suspens qui laissent espérer une suite

Reconnaissons que sur quelques points, on reste sur sa faim. Ainsi, sur les « bulles immobilières » ou l'arbitrage accession/locatif, on en reste aux présentations économiques classiques, dont tout montre aujourd'hui à quel point elles sont peu éclairantes dans ces domaines. Ou encore, le phénomène essentiel du développement périurbain n'est-il traité que sous l'angle réducteur de l'opposition individuel / collectif et de la densité. C'est à coup sûr la contrepartie des choix de méthode de présentation par questions, dont on a dit les avantages plus haut. Surtout, de nombreux passages débouchent sur une attente complémentaire. L'exposé équilibré des thèses en présence autour d'une controverse débouche, dans la plupart des cas sur « le débat n'est pas près de s'achever » ou encore « l'encre et la salive n'ont pas fini de couler ». Le lecteur percevant la grande connaissance que l'auteur a du sujet et la richesse de son expérience se prend à souhaiter qu'il sorte de sa réserve d'observateur critique. « Et vous, qu'en pensez-vous ? Si vous aviez à décider, que feriez-vous ? » Il y a là matière à une suite à ce travail déjà très précieux.

Arnaud Bouteille, Gérant-Directeur Général de FIDERIM

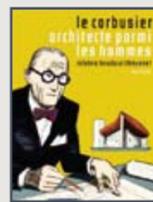
## La Rédaction a reçu

### Les quartiers populaires et la ville Les varos d'Istanbul et les banlieues parisiennes



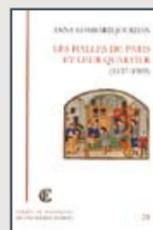
Mustafa Poyraz, Loïc Gandais, Sukru Aslan  
Presses universitaires de Rennes, 2010, 252 p., 18 €

### Le Corbusier architecte parmi les hommes



Rébéna Baudouï, Thévenet  
Dupuis, 2010, BD, 11,50 €

### Les Halles de Paris et leur quartier (1137-1969)



Anne Lombard-Jourdan  
Etudes et rencontres de l'École des chartes, 2010, 245 p., 24 €

### News

#### 2. Short Notices

#### 5. Op-ed by Bernard Coloos

#### 9. Xynthia, the legal black hole

Bernard Amorlette

### Territories/Local authorities

#### 11. Strategic planning around a tramline

Bruno Lesaffre, Thierry Vilmin, Manuel Verrier

#### 14. Compact city, diffuse city The two sides of urbanization

Jean-Charles Castel

### 21. Central document

## « Planning concessions » in search of a legal framework

Central document coordinated  
by Patrick Hocreître



### Economy and housing

#### 39. The mayor, affordable housing and the developer Local negotiations at the heart of housing policies

Guilhem Dupuy

### Land ownership

#### 44. Landownership over a century The genesis of a seaside resort

Johan Vincent

### Law

#### 48. Cases

#### 50. European law

#### 52. FAQ

### OpenField

#### 53. Yesterdays The expansion of the formerly central food market of Paris (L'illustration 1930)

#### 54. Books



Téléchargez le bulletin d'inscription du colloque 2010 de l'Adef sur [www.adeff.org](http://www.adeff.org) ou contactez le secrétariat au **01.56.98.2000**

[contact@adeff.org](mailto:contact@adeff.org)

## Les livres de l'adeff

- **L'aménagement en questions** (ss. la dir.) C. Martinand et J. Landrieu, 1996, 242 p., 25 €
- **L'appelation d'origine. Valorisation du terroir** Séverine Visse-Causse, 2007, 332 p., 34 €
- **Aménagement foncier : les risques** préf. R. Rossi, 1995, 160 p., 25 €
- **Biens publics et valeurs immobilières** C. Beckerich, 2001, 232 p., 32 €
- **La bulle foncière au Japon** N. Aveline, 1995, 256 p., 24 €
- **Les bureaux, analyse d'une crise** I. Nappi-Choulet, 1997, 181 p., 24 €
- **Les coûts de la croissance périurbaine** A. Guengant, 1992, 157 p., 25 €
- **Un droit inviolable et sacré : la propriété,** préf. J. Frébault, 1989, 367 p., 23 €
- **L'environnement entre le maire et l'État** (ss. la dir.) G. Jeannot, V. Renard, J. Theys, 1990, 206 p., 18 €
- **Évaluer un terrain. Aspects économiques et juridiques** J. Comby, 1994, 220 p., 25 €
- **L'expérience de l'expropriation,** F. Cavaillé, 1999, 222 p., 27 €
- **Gestion foncière en Europe de l'Est / Land tenure and property development in Eastern Europe** V. Renard, R. Acosta, 1993, 283 p., 26 €
- **Les grands propriétaires fonciers urbains / Major urban landowners** préf. C. Chalain, 1987, 144 p., 12 €
- **L'impact du risque industriel sur l'immobilier** L. Sauvage, 1997, 255 p., 29 €
- **Land Policy in France (1945-1990)** V. Renard, J. Comby, 1990, 174 p., 18 €
- **Marchés immobiliers, segmentation et dynamique** F. Calcoen, D. Cornuel, 1999, 265 p., 31 €
- **Les mécanismes fonciers de la ségrégation** 2004, 280 p., 35 €
- **Politiques foncières des villes en développement** C. Farvacque-Vitkovic, P. McAuslan, 1993, 160 p., 24 €
- **Qui doit payer la ville ?** préf. C. Bersani, 1996, 246 p., 27 €
- **Reconstruire la ville sur la ville** préf. P. Schwach, 1998, 160 p., 24 €
- **La règle et l'urbanisme** préf. C. Robert, 1990, 360 p., 20 €
- **La rente foncière** préf. P.-H. Derycke, 1990, 244 p., 18 €
- **Sécuriser l'urbanisme** préf. J.-P. Lacaze, 1997, 181 p., 24 €
- **Sécurité et transparence des marchés immobiliers** A. Givaudan, 1992, 317 p., 22 €
- **La ville aux champs** ouv. coll., préf. M. Delebarre, 2001, 220 p., 29 €
- **Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier** J.-F. Tribillon, 1993, 320 p., 27 €
- **Zonage et propriété foncière** J. Ruegg, 2000, 254 p., 30 €
- **Production foncière : responsabilité des élus et des aménageurs** ouv. coll., 2006, 154 p., 33 €
- **Les nouvelles formes de l'aménagement, crise du logement, crise du foncier** ouv. coll., 2009, 181 p., 35 €

Adressez votre commande à **adeff**  
7, av. de la République - 75011 Paris  
accompagnée d'un chèque libellé à l'ordre de l'**adeff**

Nom : .....

Raison sociale : .....

Adresse : .....

.....

**En librairie, les livres de l'adeff sont diffusés par Tec et Doc**

Total : ..... €

+ Frais de port : ..... 4 €

TOTAL : ..... €

Actualités

2. En Bref

5. Le point de vue de Bernard Coloos,

9. Xynthia, le trou noir juridique

Bernard Lamorlette

Territoires / Collectivités

11. Stratégies d'aménagement autour de la création d'un tramway

Bruno Lesaffre, Thierry Vilmin, Manuel Verrier

La réalisation de transports collectifs, et notamment de tramways, a souvent comme conséquence de revaloriser ou d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs représentant un gisement foncier substantiel. L'aménagement de ces zones passe, au-delà des catalogues d'outils, par une compréhension fine des logiques des acteurs locaux. Ce type d'analyse peut être proposé dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage et porter ses fruits, pour peu que les collectivités soient demandeuses.

14. Ville dense, ville diffuse.

Les deux faces de l'urbanisation

Jean-Charles Castel

La lutte affichée contre l'étalement urbain a eu des effets contreproductifs. L'analyse révèle que loin de limiter le phénomène, les textes continuent à favoriser un émiettement de l'urbanisation en périphérie des villes.

Economie/Habitat

39. Le maire, l'accession sociale et le promoteur

Des pratiques locales de négociation au cœur de la politique du logement

Guilhem Dupuy

Comprendre les effets des politiques du logement nécessite une analyse à l'échelle locale du système d'acteurs. C'est ainsi que peuvent être dégagées à la fois des dynamiques structurelles, les spécificités locales et les pratiques émergentes en matière de production de logements.

Propriété

44. A l'origine balnéaire d'une plage

Johan Vincent

L'histoire foncière du littoral constitue une entrée particulièrement parlante pour décrire la colonisation de ce « territoire du vide » à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Retour sur la genèse d'une station balnéaire du Sud Finistère : Bénodet.

Questions juridiques

48. Jurisprudence

50. Droit Européen

52. Questions / Réponses

Horizons

53. Rétro - L'agrandissement des Halles centrales (L'Illustration 1930)

54. Livres

En couverture, photos de Marc Abitbol  
Posé contre la 4<sup>ème</sup> de couverture, un encart « Colloque Adef de 4 pages »

19. Dossier

Les concessions d'aménagement, à la recherche d'un cadre juridique

Dossier coordonné par Patrick Hocreître



BULLETIN D'ABONNEMENT

A retourner accompagné d'un chèque bancaire, mandat ou virement postal à l'ordre de l'Adef. (même tarif pour tous les pays)

Tarif 2010 1<sup>er</sup> abonnement Autre(s) abonnement(s) servi(s)

1 an (6 n<sup>os</sup>)..... 120 € TTC\*..... 60 € TTC\*

2 ans (12 n<sup>os</sup>)..... 200 € TTC\*..... 100 € TTC\*

Numéros anciens : 10 € + port

Demi-tarif pour les étudiants • Renseignements au 01 56 98 2000

Nom, Prénom : .....

Raison sociale : .....

Adresse : .....

.....

.....

SIRET : 324938 11700037

\*TVA à 2,10%

études foncières

Revue bimestrielle publiée par l'Adef (association des études foncières)

Joint à ce numéro : la plaquette du colloque annuel de l'Adef

Directeur de la publication : Marc Kaszynski

Rédacteur en chef : Yann Gérard

Responsable d'édition : Laure Lescar

Comité de rédaction : Isabelle Baraud-Serfaty, Catherine Bersani, Arnaud Bouteille, Clotilde Buhot, Eric Charmes, Julien Damon, Jean-Pierre Demouveau, Eric Denis, Jean-Claude Driant, Caroline Gerber, Francis Haumont, René Hostiou, Lahlou Khelifi, Guy Lemée, Robert Levesque, Isabelle Maleyre, Michel Merlet, Olivier Morlet, Vincent Renard, Philippe Schmit, Richard Trapitzine.

Abonnement, diffusion : Ludvine Broglie-Rahmani

Prendre contact avec la Rédaction pour proposer un manuscrit. Les articles n'engagent que leurs auteurs et appellent au débat. Les titres et chapeaux proviennent de la Rédaction.

7, av. de la République 75011 Paris  
Tél. : 01 56 98 2000 • Fax : 01 56 98 2001  
etudesfoncieres@adef.org • www.adef.org

Commission paritaire n°1007 G 87494 - ISSN 0183-5912  
Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 2010 - N° d'imprimeur : 3690  
Impression : Compédit Beaugard SA - 61600 La Ferté-Macé