

Procédures d'aménagement

Nouveaux projets, nouveaux montages ?

Au fil des ans, le droit de l'urbanisme s'est enrichi d'un vaste panel de procédures susceptibles d'encadrer le montage réglementaire et financier d'une opération d'aménagement. Et leur combinaison n'est pas interdite, conduisant à un champ des possibles encore plus vaste.

L'aménagement entre dans une nouvelle ère. La réforme territoriale est en train de bouleverser le « jeu des acteurs ». La raréfaction des finances publiques contraint les collectivités et leurs opérateurs à concevoir des projets « auto-financés ». L'urbanisme négocié, la coproduction public-privé de la ville, deviennent les leitmotifs ; les collectivités publiques cherchant à partager avec des opérateurs privés les coûts d'aménagement. Dans cette optique, ce ne sont plus quelques terrains périphériques qui demeurent inappropriés par la collectivité ou son aménageur et dont l'aménagement est réalisé par des opérateurs privés, mais d'imposants macro-lots.¹ Enfin, plus que jamais, le calendrier de réalisation des opérations est, au centre de l'attention de la plupart des responsables politiques soucieux de répondre aux besoins en logements et/ou de terrains dédiés à l'activité économique. L'objectif est « plus vite, plus simple ».

Politiques et opérateurs recherchent les nouveaux montages, notamment juridiques et contractuels, les plus à même de répondre à la modification des modes de fabrication de la ville.²

¹ Le macro-lot peut se définir comme un îlot-lot formé de plusieurs entités fonctionnelles et formelles associant plusieurs maîtres d'ouvrage dont l'un est généralement le leader, avec (ou non) plusieurs architectes dont l'un est le coordinateur. Concrètement, un aménageur cède à un ou plusieurs opérateurs un tènement foncier sur lequel vont être réalisés plusieurs programmes, conçus par plusieurs architectes et réalisés par plusieurs maîtres d'ouvrages différents dans lequel tous les bâtiments sont liés les uns aux autres, le sol constituant souvent un seul parking, le macro-lot constituant alors « un méga-bâtiment ou une mégastructure ». Voir sur ce sujet, « La ville en morceaux ou la généralisation des macro-lots », entretien avec Jacques Lucan, *Études Foncières*, septembre-octobre 2012, n° 169. Voir aussi, J. Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixité*, Éditions de la Villette, notamment pp. 75-76.

² En témoigne la mise en place par le ministère de l'Écologie et du Logement d'un réseau national des aménageurs, organisé en groupes de travail dont l'un doit précisément réfléchir aux moyens de permettre cette coproduction public-privé.

Quel contrat d'aménagement : concession, vente avec charges ou contrat de partenariat ?

Pour la réalisation d'une opération d'aménagement, la collectivité peut bien sûr opter pour **la régie**. Néanmoins, souvent, pour éviter la rigidité des conséquences juridiques découlant de ce choix (application des règles de la commande publique, du droit des finances et de la compatibilité publiques, du droit administratif des biens...) et peut être surtout pour reporter vers un tiers au moins une partie du risque économique inhérent à toute opération d'aménagement, elle cherchera à transférer la maîtrise d'ouvrage de l'opération à un opérateur.

A la simple lecture de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme³, **la concession d'aménagement** apparaît la solution la plus évidente. D'autant plus, qu'après avoir traversé une période mouvementée, en raison de la nécessité d'adapter son régime de passation aux exigences du droit communautaire, la concession d'aménagement est désormais dans des eaux plus calmes. Pour ce contrat, la transposition de la directive « conces- →

³ « 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. 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'État. Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'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. »

Laurent Le Corre

Docteur en droit public

Responsable contrats et procédures d'aménagement à la SCET

→ sion »⁴ devrait être peu traumatisante, la directive ne remettant pas en cause l'économie générale des textes nationaux actuellement en vigueur. Par ailleurs, l'assouplissement du régime juridique des « biens de retour », c'est-à-dire les équipements publics réalisés dans le cadre d'une concession, permet d'entrevoir des montages répondant à la baisse de la capacité de financement public⁵. On peut ainsi affirmer, objectivement, que le modèle concessif est bien le cadre contractuel le plus approprié : il offre aux cocontractants la sécurité juridique indispensable au regard des niveaux d'investissements en cause et un potentiel d'innovation intéressant.

Toutefois, les collectivités peuvent être tentées de rechercher d'autres solutions contractuelles, plus innovantes et à ce titre parées de toutes les vertus.

L'une des tentations est celle du recours à la **vente avec charges** ; procédé consistant pour la collectivité à céder un bien lui appartenant à un opérateur ; ce dernier étant contractuellement chargé de réaliser un programme décrit au contrat. La solution est tentante en ce qu'elle a l'apparence de la simplicité voire de la sécurité juridique (quoi de plus simple et sûr qu'une vente, régie par le code civil ?). Mais la simplicité et la sécurité ne sont qu'apparentes. On ne peut en effet écarter que le contrat soit considéré comme ressortant des règles de la commande publique⁶, même si pour l'heure le juge national semble vouloir restreindre les cas de requalification.⁷ Et les précautions prises pour prévenir le risque juridique identifié conduisent à s'interroger, notamment, sur l'avantage qu'il y a à recourir à ce procédé. On en veut pour preuve « l'appel à manifestation d'intérêt en vue de la cession de terrains pour la mise au point et la réalisation du projet de la cité internationale de la gastronomie sur le site l'hôpital général » initié par la ville de Dijon. À sa lecture, on ne sait plus trop finalement si le contrat projeté constitue une vente

ou une concession ; la collectivité ayant choisi de faire précéder la passation du contrat d'une procédure de publicité et de mise en concurrence identique à celle exigées pour les concessions...⁸

La tentation du contrat de partenariat existe également. Il faut reconnaître que ce contrat n'est pas hermétique à la notion de projet urbain. En effet, le partenaire étant autorisé à exercer des activités étrangères au service public et de se procurer ainsi des recettes accessoires⁹, il peut donc fabriquer un « morceau de ville » pour dégager des recettes supplémentaires (recettes de cessions de charges foncières). Par exemple, le contrat de partenariat conclu pour la réalisation du vélodrome de Saint-Quentin en Yvelines a permis la réalisation d'un projet urbain, accessoire à l'équipement public. Mais doit demeurer à l'esprit que, l'aménagement proprement dit ne peut pas être l'objet principal du contrat ; l'aménagement n'étant là que pour accompagner la réalisation d'un équipement public objet principal du contrat.¹⁰

Au final, sur le plan contractuel, et sauf à vouloir jouer aux apprentis sorciers, la solution concessive demeure encore et toujours la plus appropriée. En réalité, la vraie question portera sur le point de savoir si la collectivité voudra et pourra contracter de gré à gré, ce qui suppose l'existence d'une société publique locale sur laquelle elle exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ou si elle devra recruter un aménageur au terme d'une procédure de mise en concurrence ou encore si le recours à la nouvelle société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) est une solution opportune.

De la procédure ZAC à de nouveaux montages

Sur le terrain des procédures opérationnelles, la Zone d'Aménagement Concerté¹¹ a longtemps eu les faveurs des collectivités pour la réalisation

des opérations d'aménagement complexes. Les opérations les plus emblématiques, comme l'Île de Nantes, Lyon Confluence, Euro-Méditerranée..., ont ainsi été réalisées dans ce cadre juridique. Mais pourrait également être mentionnée une multitude d'opérations de moindre dimension pour lesquelles il a été décidé de recourir à cet outil. Et l'on n'est pas très loin de la réalité en affirmant que dans l'esprit de nombres de professionnels ou élus, opération d'aménagement public et ZAC demeurent indissociables.

Le recours fréquent à la procédure peut être objectivement justifié par ses avantages : Elle permet à l'aménageur de diviser le foncier concerné en franchise de toute autorisation ou déclaration particulière.

Elle sécurise le bilan de l'opération d'aménagement, sous réserve bien sûr des fluctuations du marché. Ainsi, les constructeurs intervenant dans le périmètre de ZAC participent nécessairement au coût de réalisation des aménagements : soit au travers du prix d'acquisition des terrains auprès de l'aménageur (cession de « charges foncières »), soit au travers de la convention de participation aux équipements rendue obligatoire pour les opérateurs souhaitant obtenir un permis sur un foncier non acquis de l'aménagement ; la convention signée étant une pièce obligatoire de la demande de permis de construire¹².

À ceci, on peut ajouter que la ZAC est moderne, en ce sens qu'elle est compatible avec l'urbanisme négocié. Outre la convention de participation financière précédemment mentionnée, l'article L. 311-5 prévoit ainsi expressément la possibilité d'une convention conclue entre l'aménageur et les propriétaires et définissant les conditions dans lesquelles ces derniers participent à l'aménagement.

Toutefois, aujourd'hui, le recours à la ZAC ne constitue plus une évidence pour les collectivités « aménageuses ». Attestent de ce glissement, les propos du président de Rennes Métropole interrogé sur les nouveaux modes de fabrication de la ville :

« La ZAC reste une excellente procédure, sur les grandes échelles et les secteurs à très forts enjeux, mais elle ne doit plus être la réponse uniquement et automatique. En effet, le délai entre la décision politique et les premières livraisons est de l'ordre de cinq à six ans. Ce n'est plus possible. Le temps de la ville doit s'accorder avec le temps des acteurs économiques et les attentes de nos concitoyens. Nous avons déjà un ensemble de mécanismes garantissant l'essentiel avec les PLU qui encadrent l'initiative privée et le programme local de l'habitat qui oblige à 50 % de

⁴ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

⁵ Voir sur ce point, notamment X. Mouriesse, L. Le Corre, « Les nouveaux horizons de la concession d'aménagement », *Contrats publics*, n° 145, juillet-août 2014, p. 47.

⁶ Voir en ce sens. CJUE, 25 mars 2010, aff. C-451/08 : *JurisData* n° 2010-003820 ; *Rec. CJUE* 2010, I, p. 2673 ; *Contrats-Marchés publ.* 2010, comm. 164, note W. Zimmer et repère 5 par F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; *RD imm.* 2010, p. 383, obs. R. Noguellou.

⁷ Sur ce point, voir notamment, F. Llorens, P. Soler-Couteaux, « Un an de droit de la propriété des personnes publiques » (2^e partie), *Contrats et Marchés publics*, n° 3, mars 2015, chron. 3, n° 7.

⁸ Sur ce sujet, voir aussi W. Salamand, « L'appel à projet d'aménagement, les dangers de l'inexistence juridique », *Contrats publics*, n° 145, juillet-août 2014, p. 32.

⁹ CGCT, art. L. 1412

¹⁰ Pour une analyse plus complète des relations entre aménagement et contrat de partenariat, voir A. Vanderpooter, « Concession d'aménagement ou contrat de partenariat », *Contrats publics*, n° 145, juillet-août 2014, p. 60.

¹¹ L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit les ZAC comme les « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. »

¹² C. urb. Art. L. 300-4.

produits aidés. Mais nous souhaitons trouver des modes de fabrication de la ville qui soient plus réactifs, plus souples.»¹³

On pourrait objecter que l'accusation de lourdeur ne peut être adressée à la seule procédure de ZAC. En effet, la procédure qui consomme le plus de temps, l'étude d'impact, s'impose quelle que soit la procédure opérationnelle choisie. Ainsi, la rubrique 33 de la nomenclature des opérations soumises à étude d'impact ou pouvant l'être au terme de la procédure d'examen au cas par cas¹⁴ vise indifféremment ZAC, lotissements et permis d'aménager. Par ailleurs, la concertation est obligatoire, non seulement avant la création d'une ZAC, mais encore pour tous les « projets de renouvellement urbain » quelle que soit la procédure opérationnelle choisie¹⁵, ainsi que pour les projets énumérés à l'article R. 300-2 du code de l'urbanisme. Au final, et c'est à la fois normal et logique, les procédures de participation du public et d'évaluation environnementale « rattraperont » toujours la collecti-

tivité et son aménageur. Et l'on sait que ces procédures ont un impact certain sur le calendrier opérationnel. Néanmoins, il semble que la désaffectation pour la ZAC s'explique surtout par le fait qu'y recourir retarde le moment auquel la collectivité est en mesure d'annoncer le passage en phase opérationnelle, c'est-à-dire, le plus souvent, la désignation d'un concessionnaire d'aménagement. La ZAC subit les effets de la jurisprudence Eiffel Distribution¹⁶ interdisant, lorsqu'il a été annoncé par la collectivité que l'opération d'aménagement serait réalisée en ZAC, de conclure la concession d'aménagement avant la création de la zone. Certes, la loi Alur a tenté de gommer cette difficulté en prévoyant que lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la

création de la zone, mais à la condition que « la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. » Si la condition permet de préserver l'effet utile de la concertation, il n'en demeure pas moins qu'elle réduit à la portion congrue le gain de temps escompté.

Dans ce contexte, les regards se tournent vers la réalisation d'opérations en dehors d'une procédure opérationnelle globale, c'est-à-dire sans ZAC.

La solution a été récemment consacrée par la jurisprudence.¹⁷ A ainsi été confirmée que la possibilité de conclure une concession d'aménagement est simplement subordonnée à l'existence d'une opération d'aménagement sans que le recours à la procédure de ZAC ne soit obligatoire. Il suffit que la délibération initiant la procédure de consultation d'aménageur définisse avec une précision suffisante le périmètre,

les objectifs et la consistance de l'opération d'aménagement ; la concession ne pouvant pas charger l'aménageur « de la réalisation des études nécessaires à la définition de l'opération elle-même ». S'agissant de la vérification de l'existence d'une opération d'aménagement, le juge s'en tient au traditionnel faisceau d'indices. Il relève ainsi que « l'opération [...], dont le périmètre occupe une surface de 4 hectares, a principalement pour objet la construction d'une ensemble hôtelier, la construction et la rénovation d'immeubles de commerce ou de logements ainsi que la restructuration des espaces publics autour de l'église Saint-Julien et du futur centre d'art contemporain ; qu'une telle opération, qui a à la fois pour objet de permettre le renouvellement urbain et de mettre en valeur le patrimoine bâti tout en s'accompagnant [...] de la réalisation d'équipements collectifs constitue une opération d'aménagement au sens des dispositions précitées de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. » Ainsi le juge confirme la dissociation des questions relatives d'une part à l'existence d'une opération d'aménagement et donc d'une concession d'aménagement et d'autre part à la procédure. L'une des conséquences est la possibilité de conclure une concession sans avoir à recourir à la ZAC. Pour la collectivité, l'avantage réside dans la possibilité de voir son projet entrer plus rapidement en phase opérationnelle.

¹⁷ Cour administrative d'appel de Nantes, 2 février 2015, SARL Les Farfadets, commune de Tours, n°13NT02139.

Reste que l'absence de ZAC retentira sur des questions aussi importantes que celle des divisions foncières ou du financement des équipements publics par les constructeurs.

Sur la question des divisions foncières, l'absence de ZAC peut placer l'aménageur dans l'obligation de solliciter un permis d'aménager, dans le cadre de la réglementation des lotissements. La solution peut sembler incompatible avec l'objectif de facilité opérationnelle. En effet, la réglementation des lotissements restreint les possibilités de commercialiser librement. Par ailleurs, le permis d'aménager portant sur un projet soumis à étude d'impact ne pourra être délivré qu'après enquête publique environnementale. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la procédure soit vraiment plus intéressante que la ZAC.

Toutefois, force est de reconnaître que le régime du lotissement autorisé a été assoupli ces dernières années. Ainsi, ont été prévues des possibilités pour le demandeur du permis d'aménager d'échapper à l'enquête publique environnementale, même si l'étude d'impact est requise.¹⁸

Toutefois, la réglementation des lotissements comporte encore des dispositions potentiellement gênantes pour la réalisation des opérations complexes. Par exemple, les subdivisions de lots peuvent en lotissement être rendues singulièrement difficiles.¹⁹

Mais la soumission au permis d'aménager ne s'impose que si l'aménageur est empêché de recourir à la technique de procédé de la division primaire²⁰. Certes, le régime juridique de celle-ci demeure incertain ; le débat portant sur le point savoir si le service instructeur →

¹⁸ C. urb, art. L. 300-2 et C. Env, art. L. 123-2.

¹⁹ L'article R. 442-21 dispose que « Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 sauf : a) Lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu ; b) Lorsque ces subdivisions interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, et résultent d'une déclaration préalable, d'un permis d'aménager, d'un permis valant division ou d'une division réalisée en application du a de l'article R. 442-1 dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation. » Cette disposition, même si elle assouplit le régime des subdivisions de lots, laisse ouvert le risque de avoir à mettre en œuvre une procédure assez lourde de modification du dossier de lotissement dans le cas où par le jeu de subdivisions successives, le nombre maximum de lots autorisés aura été dépassé.

²⁰ C'est-à-dire les divisions foncières effectuées au profit de personnes ayant obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou immeuble, autre qu'une maison individuelle (C. ur, art. R442-1). Ces divisions échappent à la réglementation des lotissements au motif que la division à intervenir est réputée avoir été contrôlée au stade de la demande de permis de construire, intervenue en amont.

“ La ZAC est moderne, en ce sens qu'elle est compatible avec l'urbanisme négocié... ”

¹³ Propos recueillis par Jean-Philippe Defawe, in *Le Moniteur des travaux publics*, 10 avril 2015, p. 27.

¹⁴ Nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

¹⁵ Article L. 300-2 I 4°.

¹⁶ Cons. d'Ét, 8 décembre 2004, Sté Eiffel Distribution – confirmé par CAA Marseille, 27 février 2008, Commune de Estagel », n° 07MA01727. En contre point, il a été également jugé que la concession pouvait valablement être conclue avant la création de la ZAC dans la mesure où au moment de la signature du contrat, rien ne permettait d'affirmer que la collectivité avait d'ores et déjà opté pour la délimitation d'une ZAC (TA Cergy Pontoise, 12 juin 2009, M et M^{me} Bulgan et autres).

→ pourra instruire à la demande de permis de construire en prenant en compte la division à intervenir (ce que font de nombreux services instructeurs nonobstant une position contraire de l'administration)²¹. Mais là où les réseaux existants sont suffisants pour délivrer des permis, la technique permettra à l'aménageur de diviser presque aussi facilement qu'en ZAC et sans recours au permis d'aménager. Les opérations de renouvellement urbain sont particulièrement concernées.

En l'absence de ZAC, se pose également la question, centrale, du financement des équipements publics par les constructeurs, si la taxe d'aménagement ne peut suffire. Deux solutions sont désormais disponibles : le recours à la convention de projet urbain partenarial (PUP) ou la délimitation d'un périmètre de taxe d'aménagement à taux majoré.

Le PUP est une convention, exclusivement, financière au terme de laquelle la collectivité compétente en matière de PLU s'accorde avec un propriétaire, aménageur (au sens a priori de « titulaire d'un permis d'aménager ») ou constructeur sur le montant de la participation du cocontractant de la collectivité au coût de réalisation des équipements publics. La participation peut être en numéraire ou prendre la forme d'apport de terrains. Son montant est fixé librement par les parties dans le respect du principe de proportionnalité. En contrepartie du versement effectué, le constructeur ou propriétaire signataire du PUP est exonéré de la taxe d'aménagement, pour une durée ne pouvant excéder 10 ans. Si le PUP a été conçu, à l'origine, pour permettre la réalisation d'opérations purement privées, il n'est nullement interdit de le mobiliser dans le cadre d'opérations d'aménagement public concédées. Le concessionnaire d'aménagement en charge de la réalisation des équipements publics peut se voir contractuellement chargé de préparer et négocier les conventions de PUP, par lesquelles les opérateurs projetant des opérations immobilières sur des terrains non acquis de l'aménageur contribueront au coût de réalisation de ces équipements.

Le projet urbain partenarial demeure un contrat. La liberté contractuelle interdit donc d'en imposer la signature. Dans ces conditions, la collectivité et/ou son concessionnaire d'aménagement prennent le risque de voir un opérateur refuser de conclure un PUP et donc d'être privés des recettes nécessaires à la couver-

ture des dépenses d'équipement public. Depuis la loi Alur du 24 mars 2014, la difficulté peut désormais être évitée. Le II de l'article L. 315-11-3 II du code de l'urbanisme²², créée par cette loi, permet la délimitation d'un périmètre dans lequel les constructeurs ou aménageurs ne pourront échapper à la conclusion d'une convention de PUP. Un extrait de la convention de PUP signée devra figurer dans leur demande d'autorisation d'occuper le sol²³. L'opérateur souhaitant obtenir un permis ne pourra pas échapper à la conclusion d'une convention de PUP. Comme en ZAC, le contrat devient obligatoire ! Évidemment, la solution ne pourra être pas déployée dans n'importe quelle situation. Sa mise en œuvre est subordonnée, notamment, à la démonstration par la collectivité que le périmètre englobe au moins un terrain sur lequel un premier PUP, volontaire, pourra être signé. La seconde solution, à savoir la délimitation d'un périmètre de taxe d'aménagement à taux majoré, est prévue par l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme.²⁴ Cette disposition permet de délimiter, par délibération motivée, un périmètre au sein duquel le taux de la taxe

²² « Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le représentant de l'État par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne nécessitent pas les mêmes besoins en équipements. Le périmètre est délimité par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national, par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans. »

²³ Obligation résultant du décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols, *JORF* n° 0100 du 29 avril 2015 page 7467.

²⁴ Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. Il ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

d'aménagement pourra excéder celui de 5 % (le taux normal étant compris entre 1 % et 5 %) dans un secteur particulier. Cette possibilité est subordonnée au fait que la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. La solution est assez sûre juridiquement et financièrement (le fait générateur est la délivrance du permis, le montant est calculé dans les conditions prévues au code). Mais le dispositif n'offre pas la souplesse du PUP, lié à la nature contractuelle de ce dernier. L'opérateur ne peut demander un étalement des versements au-delà de ce qui est prévu par l'article 331-24 du code de l'urbanisme et la collectivité ne peut pas solliciter le moindre préfinancement. Par ailleurs, comme pour le PUP et la ZAC, il faudra veiller à ce que les constructeurs concernés ne supportent que les coûts non pris en charge par ailleurs et à due proportion des besoins réellement satisfaits. Mais il faudra, en plus du respect du principe de proportionnalité, vérifier que conformément au texte, la taxe à taux majoré est justifiée par le fait que les constructions attendues rendent nécessaires la réalisation d'équipements publics, et non l'inverse. Dans certains cas, ce point pourrait être une difficulté.

On le voit, les collectivités en quête du « bon montage » pour la réalisation de leurs projets urbains disposent aujourd'hui d'une palette assez large de solutions. Bien sûr, le choix de la meilleure solution dépendra d'une analyse du contexte économique, financier, opérationnel... dans lequel chaque projet s'inscrit. L'aménageur aura alors parmi ses missions la charge d'éclairer la collectivité sur les moyens juridiques à mettre en œuvre pour réaliser une opération d'aménagement, préalablement définie.²⁵ Et il y a fort à parier que les opérations d'aménagement de demain seront réalisées non pas dans le cadre d'une seule procédure opérationnelle mais en recourant à une combinaison d'outils juridiques et financiers. ■

²⁵ À titre d'exemple, on peut citer la décision de la ville de Montpellier de concéder à la Société d'Aménagement de l'Agglomération de Montpellier (SAAM) la réalisation de l'opération consistant à aménager le périmètre de l'ancienne école d'application de l'infanterie ; l'aménageur devant définir les procédures opérationnelles à mettre en œuvre pour permettre la réalisation et le financement du projet urbain.

²¹ Sur les interrogations juridiques générées par la division primaire, voir E. Fatome, M. Raunet, M. Doniou, « Permis de construire et terrain d'assiette des constructions », Compte rendu du séminaire du GRIDAUH du 25 juin 2012, en ligne.