

# Les différentes procédures d'aménagement

### *La zone d'aménagement concerté (ZAC)*

La ZAC est une procédure initiée par une personne publique, en vue de la réalisation de constructions de toute nature : logements, équipements, etc. Elle permet de produire du foncier prêt à bâtir : viabilisation de terrains, aménagement et équipement de zone...

Même si l'opération est toujours d'initiative publique, elle peut être réalisée par un aménageur public ou privé (par le biais d'une concession d'aménagement). Une fois équipés, les terrains sont revendus à des constructeurs par l'aménageur dans les conditions fixées par ce dernier (les terrains peuvent aussi être vendus avant d'être équipés contrairement au permis d'aménager).

Le projet de ZAC est nécessairement compatible avec le PLU, et sa mise en œuvre peut nécessiter une modification ou une révision préalable du PLU.

La procédure de ZAC comporte deux phases : une phase de création (avec étude d'impact) et une phase de réalisation. La compétence de création appartient à la commune ou à l'intercommunalité (programme et initiative peuvent être le fait d'autres collectivités).

#### 1. La création de la ZAC définit

- le périmètre ;
- l'objet de la ZAC et la justification de l'opération ;
- le programme global prévisionnel des constructions à édifier ;
- le régime applicable sur la zone quant à la taxe d'aménagement ;
- étudie les impacts sur l'environnement et envisage les compensations à mettre en place (étude d'impact obligatoire dans les mêmes conditions que pour un permis d'aménager) ;
- donne le droit de délaissement pour les propriétaires.

#### 2. La réalisation de la ZAC définit

- le programme des équipements publics à réaliser et leur financement ;
- le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
- les modalités prévisionnelles de financement de l'opération échelonnée dans le temps ;
- complète l'étude d'impact au besoin.

#### **Importance de la concertation préalable à l'opération :**

- L'élaboration d'une ZAC se fait nécessairement dans la concertation, le projet étant défini collectivement. La concertation associe les habitants, les associations locales, les représentants de la profession agricole, et les autres personnes concernées, pendant toute la durée de l'élaboration du projet et jusqu'à l'approbation du dossier de création de ZAC où une délibération est prise sur le bilan de la concertation.
- Les modalités de concertation sont fixées par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public au travers de réunions publiques, de permanences, de la mise à disposition d'un registre recueillant les observations du public, etc.

## Atouts de la ZAC

La ZAC est l'outil adapté pour les opérations complexes d'une certaine ampleur. Elle permet le découpage ou le regroupement de parcelles, la viabilisation des terrains et la création de surfaces de plancher. Elle permet un phasage dans le temps, le financement des équipements publics à destination des futurs habitants. Elle permet également à la collectivité de réaliser un projet d'aménagement sans avoir la maîtrise foncière<sup>1</sup>. Enfin, elle apporte une certaine souplesse au projet car elle permet son évolution tout au long de celui-ci (ce que ne permet pas le permis d'aménager).

## Limites de l'outil

La ZAC de par sa souplesse est adaptée aux opérations d'une certaine ampleur. Pour les opérations plus petites et peu complexes (peu d'équipements publics), le recours au lotissement peut s'envisager car il est plus simple à mettre en œuvre. Cependant, il s'agit comme pour toute opération d'aménagement d'être vigilant sur la qualité du projet proposé.

### POUR ALLER PLUS LOIN...

Code de l'urbanisme art L311 et s , R311-1 et s

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Décret n° 2001-261 du 27 mars 2001 relatif aux ZAC

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

Ordonnance n° 2011-1539 du 16 nov 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme. Et décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pour son application.

Décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues au CU art L.331-7

Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre – fiche « outils fonciers » n°4 (2015) :

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-outils-fonciers-a1144.html>

## Les associations foncières urbaines (AFU)

Une association foncière urbaine (AFU) est un collectif de propriétaires réunis pour exécuter et entretenir, à frais communs, différents travaux concernant le foncier et l'aménagement. Elle peut avoir l'un des objets suivants :

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

<sup>1</sup> Cf. annexe 03.2 sur les outils de maîtrise foncière.

Une AFU peut être de deux natures :

- Libre : c'est alors un organisme privé créé à l'initiative des propriétaires et avec leur consentement unanime. L'AFU est dans ce cas une association syndicale de droit privé.
- Autorisée : lorsqu'il y a défaut d'unanimité, c'est une association foncière urbaine autorisée par le préfet, à l'initiative de la majorité des propriétaires ou d'une collectivité territoriale. Une AFU autorisée est un établissement public à caractère administratif.

Les ouvrages construits ou gérés par les AFU autorisées sont soumis aux règles du code des marchés publics. Ils peuvent être situés sur le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Dans le cadre d'une AFU autorisée, les propriétaires non-adhérents peuvent mettre en demeure l'AFU d'acquiescer leurs biens compris dans le périmètre de cette dernière.

L'AFUP (Association Foncière Urbaine de Projet) est une nouvelle procédure d'aménagement, mise en place par la loi ALUR, en continuité de l'AFU. C'est une déclinaison de l'AFU Autorisée.

Une AFUP est une association syndicale qui regroupe plusieurs propriétaires de terrain, dans le but de réorganiser l'ensemble de leurs parcelles situées en zone constructible mais de fait non urbanisables à cause de leur configuration ou disposition inadéquate, sur lesquels les professionnels de l'aménagement n'interviennent pas. L'AFUP associe opération de remembrement et opération d'aménagement, afin de rendre possible la construction de cet espace.

Cette nouvelle forme d'AFU se voit simplifiée : la collectivité locale a la possibilité de délimiter des périmètres de projet, les conditions de mise en œuvre d'une décision de distraction sont assouplies (dissolution de l'AFUP notamment pour faciliter la revente des terrains devenus constructibles). De plus, la notion de projet d'aménagement est largement intégrée dès sa création.

### **Atouts de l'outil**

Pour la commune, l'AFU permet de modifier un parcellaire morcelé en évitant le recours à des procédés contraignants comme l'acquisition publique préalable du foncier.

La commune exerce un contrôle sur la création de l'AFU, un document d'urbanisme prévalant sur tout aménagement. Depuis la loi ALUR, la commune peut même instaurer des périmètres de projet afin de faciliter l'émergence d'initiatives parmi les propriétaires concernés.

La participation à la création d'une AFU ainsi qu'à son fonctionnement est volontaire.

Les propriétaires prennent en charge les coûts de viabilisation et peuvent en contrepartie bénéficier d'avantages fiscaux ou autres mesures incitatives décidées par la commune.

### **Limites de l'outil**

L'AFU, pour être viable, doit se limiter à un nombre raisonnable de propriétaires.

Il est souhaitable que la commune effectue un bilan des économies et des coûts supplémentaires que la création de l'AFU autorisée engendre.

## POUR ALLER PLUS LOIN...

Code de l'urbanisme : articles L322-1 à L322-11 ; R322-1 à R322-40

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 loi d'orientation foncière (LOF)

Ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

[http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur\\_fiche\\_\\_afup.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche__afup.pdf)

Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre – fiche « outils fonciers » n°10 (2015) :

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-outils-fonciers-a1144.html>

## **Le permis d'aménager ou déclaration préalable (opération de lotissement)**

Le permis d'aménager est un document administratif qui permet à l'administration de contrôler les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol. Ce document autorise son bénéficiaire à réaliser des constructions ou des démolitions dans le cadre d'une demande simple ou groupée.

Un lotissement est une opération d'aménagement consistant en une division foncière réalisée en vue de construire qui relèvera soit d'une déclaration préalable soit d'un permis d'aménager.

L'article R.421-19 du code de l'urbanisme indique :

*« Doivent être précédés d'un permis d'aménager, les lotissements qui :*

- *prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement ;*
- *sont situés dans un secteur sauvegardé, un site classé ou en instance de classement. »*

Tous les lotissements qui ne sont pas soumis au permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable (article R.421-23 du code de l'urbanisme).

## **Atouts de l'outil**

Les lotissements sont aujourd'hui beaucoup décriés, parce qu'ils ont souvent donné lieu à la banalisation d'un modèle d'urbanisation et des paysages à la frange des villes et des villages. Pour autant, ils résultent d'une procédure d'aménagement qui, dans les textes, n'est associée à aucune forme urbaine particulière,

Il est cependant possible, en principe, de s'approprier la procédure différemment et de faire preuve d'inventivité en usant des marges de manœuvre existantes pour proposer, voire imposer à l'aménageur des éléments de composition urbaine ou de paysagement de qualité et qui restent compatibles avec le règlement du document d'urbanisme. Il peut être établi un règlement de lotissement s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur. Il peut indiquer des prescriptions techniques, urbanistiques, architecturales et environnementales...

L'objectif est d'inciter à prendre en compte dans le programme des éléments qualitatifs, de faire jouer les notions d'insertion paysagère au moment d'instruire le permis de construire (cf. article R442-5 du code de l'urbanisme).

## Limites de l'outil

Contrairement à la ZAC cette procédure peut être d'initiative privée, ce qui signifie que si la collectivité n'est pas vigilante, elle peut hériter d'un projet qu'elle ne souhaite pas sur son territoire. En effet, si le PLU ouvre une zone à l'urbanisation (1AU), et qu'un opérateur privé acquiert la maîtrise foncière de cette zone, il peut déposer un permis d'aménager sans consulter la collectivité avant. L'utilisation de cet outil doit donc se faire dans un cadre bien défini où la collectivité a les moyens d'influencer le projet (maîtrise foncière, documents d'urbanisme).

Sinon, elle conduit à la reproduction de modèles économiquement rentables qui ne favorisent pas la qualité du projet et la qualité urbaine.

### POUR ALLER PLUS LOIN...

Code de l'urbanisme : articles L.441-1 à L442-14 et articles R421-19 à R.421-22

Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pour l'application de l'ordonnance

Ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative aux corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme

Décret n°2012-274 du 28 février 2012 relatif à certaines corrections apportées au régime d'autorisations d'urbanisme.

MASBOUNGI A. Faire ville avec les lotissements, MEEDDAT, Le Moniteur, 2008, 159p.

Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre – fiche « outils fonciers » n°1 (2015) :

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-outils-fonciers-a1144.html>

## Le permis groupé ou permis de construire valant division (PCVD)

Le permis de construire valant division remplace le permis groupé (codifié par l'ancien article R. 421-7-1 du Code de l'Urbanisme) depuis le 1er octobre 2007 et la réforme des autorisations d'occupation du sol.

C'est une variante du permis de construire qui existe depuis 1984, consistant à réaliser plusieurs constructions sur un terrain (même unité foncière, ou plusieurs unités foncières contiguës appartenant au même propriétaire) pour le diviser ensuite, avant l'achèvement des travaux.

La réforme de 2007 et les modifications apportées par le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 ont ouvert les possibilités de :

- faire porter l'assiette de tout permis de construire – et donc d'un permis de construire valant division – sur plusieurs unités foncières contiguës ;
- délivrer un permis de construire, dont le permis de construire valant division, à une pluralité de pétitionnaires, et donc de maîtres d'ouvrage.

Cependant, elles n'ont pas modifié les fondamentaux de ce type de permis : l'obligation qu'il porte sur la construction de plusieurs bâtiments, et le fait que son usage soit justifié seulement s'il est prévu une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement du projet.

Concrètement, le dossier du PCVD est le même que pour un permis de construire, avec deux pièces supplémentaires :

- un plan de division (si les constructions ne sont pas soumises à un régime de copropriété) ;

- les modalités de gestion des voies et équipements communs s'il en existe (projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs, copropriété ou transfert à la collectivité).

## Atouts de l'outil

Le permis de construire valant division permet de diviser un terrain sans créer un lotissement et dispense donc l'opérateur du permis d'aménager ou de la déclaration préalable. Le motif de cette exonération du régime du lotissement réside dans le fait que les projets de construction sont parfaitement connus avant réalisation de la division et que la densité, la forme urbaine, le respect des règles d'urbanisme applicables, l'intégration dans le paysage ou encore la nature des travaux ont déjà fait l'objet d'une analyse lors de l'instruction du permis délivré. Ces projets n'ont donc pas lieu d'être validés une seconde fois par une procédure de lotissement.

L'exonération du régime du lotissement permet notamment d'échapper à l'obligation de viabilisation des lots préalablement à leur vente et d'éviter ainsi le recours au préfinancement des travaux d'aménagement de l'opération, très coûteux.

En outre, la désormais possible pluralité de maîtres d'ouvrage permet de simplifier le cas d'opérations complexes, par exemple dans le cadre d'un programme porté à la fois par un opérateur privé et un bailleur social, ou dans le cas de partenariats public-privé, ou encore dans celui de la commercialisation de bâtiments par un promoteur, avant achèvement, et ce, même dans le cas de maisons d'habitation individuelles, dès lors que celles-ci sont cédées dans le cadre d'une VEFA.

## Limites de l'outil

Le permis de construire valant division peut en revanche être détourné pour la réalisation de plusieurs maisons individuelles par différents particuliers. L'idée du « détournement d'usage » consiste le plus souvent à obtenir un permis de construire valant division portant sur des maisons individuelles au nom d'un maître d'ouvrage unique qui, avant la mise en œuvre du permis, cède des lots sous forme de division en propriété ou en jouissance (copropriété horizontale) basée sur le permis délivré, accompagné d'un transfert partiel du permis à chacun des acquéreurs, ou à céder le terrain à au moins deux acquéreurs indivis qui obtiennent ensemble un permis de construire valant division pour construire des maisons d'habitation individuelles, et qui procéderont à un partage de l'unité foncière (en propriété ou en jouissance) selon le plan de division avant même de commencer à construire.

Bien que l'illégalité d'une telle pratique ne soit pas encore certaine (cf. le « Question-réponse n°16 » dans le Pour aller plus loin), la jurisprudence et le Conseil Supérieur de l'Ordre des Géomètres Experts ont déjà tranché en ce sens, considérant qu'il s'agissait d'une violation de la réglementation sur les lotissements.

De plus, le PCVD utilisé en ce sens exposerait les maîtres d'ouvrages particuliers à différents risques liés à :

- l'insécurité juridique (contournement de la législation sur le lotissement) ;
- la privation des garanties apportées aux acquéreurs de terrains à bâtir d'un lotissement (bornage périmétrique du lot, garantie d'achèvement des travaux de voiries et espaces communs, maintien des règles d'urbanisme pendant cinq ans) ;
- la caducité du PCVD en cas d'interruption de chantier pendant plus d'un an et l'impossibilité éventuelle de régularisation ;
- la solidarité des cotitulaires de l'autorisation en cas de défaillance de l'un des maîtres d'ouvrage (décès, insolvabilité) : financement des équipements communs, conformité de chacune des constructions, paiement des taxes (les taxes ne seront pas réclamées individuellement auprès de chaque coindivisaire) et recours contre le permis de construire.

## POUR ALLER PLUS LOIN...

Code de l'urbanisme : article R. 431-24

CERTU, Fiche n°2 « Le permis de construire groupé », juillet 2011 :

[http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_permis\\_de\\_construire\\_groupe\\_cle731132-1.pdf](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_permis_de_construire_groupe_cle731132-1.pdf)

GALLOIS T., « Le nouveau permis de construire “valant division” », Décideurs Stratégie Finance Droit n°107, 1<sup>er</sup> août 2009 :

<http://www.racine.eu/publications/articles/59/DSFD107-Le-nouveau-permis-de-construire-valant-division-Gallois-ao%C3%BBt-09.pdf>

BARNERON C., « Le permis de construire valant division, un outil efficace à consommer avec modération », blog du Droit de l'Urbanisme et de l'Aménagement, 9 juin 2015 :

<http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2015/06/09/le-permis-de-construire-valant-division-un-outil-efficace-a-consommer-avec-moderation/>

Ordre des Géomètres Experts, fiche pratique éditée par les géomètres-experts, 13 août 2014, disponible sur son site :

[http://www.geometre-expert.fr/oge/permis-de-construire-valant-division-pcvd-prod\\_140524?details=true](http://www.geometre-expert.fr/oge/permis-de-construire-valant-division-pcvd-prod_140524?details=true)

DURAND P., « Question-réponse n°16 : Dans quelle mesure le PCVD peut-il constituer une alternative au lotissement ? », 21 février 2011, disponible sur son blog :

<http://jurisurba.blogspirit.com/media/01/01/419403538.pdf>

Le tableau page suivante présente une synthèse de ces procédures et de leurs principales caractéristiques, afin de guider les collectivités dans le choix de celle qui sera la plus adaptée au site et au projet.



	<b>Lotissement</b>	<b>Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)</b>	<b>Association Foncière Urbaine (AFU)</b>	<b>Permis groupé valant division</b>
<b>Objet</b>	Il s'agit d'une faculté simple de division foncière permettant de mettre des terrains viabilisés à la disposition de constructeurs, en général individuels, en vue de l'implantation de bâtiments.	La ZAC permet à des personnes publiques de réaliser ou faire réaliser l'aménagement de terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.	Association syndicale regroupant les propriétaires intéressés au remembrement et à la réalisation de travaux d'aménagement.	Autorisation donnée à un ou plusieurs constructeurs qui réalisent des constructions sur un même terrain, en prévoyant une division des terrains viabilisés avant l'achèvement des travaux.
<b>Nature de la procédure</b>	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).	Procédure publique.	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).	Procédure privée (même si une collectivité publique peut la mettre en œuvre).
<b>Urbanisme applicable</b>	PLU ou carte communale (à défaut RNU)	PLU	PLU ou carte communale (à défaut RNU)	PLU ou carte communale (à défaut RNU)
<b>Effets</b>	L'autorisation de lotir constitue un acte créateur de droits et garantit le maintien de la règle d'urbanisme pendant 5 ans.  Les règles d'urbanisme applicables aux futures constructions sont celles en vigueur lors de l'autorisation de lotir.	Absence de droit au maintien de la zone. La collectivité locale à l'initiative de la ZAC peut à tout moment la supprimer. Droit de délaissement. Exercice des droits de préemption et d'expropriation (après DUP) possibles.	Exercice du droit d'expropriation possible pour réaliser le remembrement.  Droit de délaissement de la part des propriétaires non-adhérents à l'AFU.  La commune exerce un contrôle : avis, accord voire veto sur le projet d'acte d'association.	Acte créateur de droits.  Les règles du PLU s'appliquent sur l'assiette entière du projet sauf si le règlement du PLU prévoit expressément que ses dispositions s'appliquent à l'échelle des parcelles qui résulteront de la division.
<b>Maîtrise foncière</b>	Maîtrise des terrains préalables obligatoire.  Cela impose de procéder à l'aménagement, l'équipement et la réorganisation des parcelles avant leur revente aux acquéreurs.	Maîtrise des terrains non obligatoire pour la création d'une ZAC.	Chaque propriétaire se prononce sur sa participation à l'AFU (création et remembrement).  La règle des 2 tiers s'applique.	Maîtrise des terrains obligatoire.  Si le permis est obtenu par plusieurs maîtres d'ouvrage, ils sont solidaires de la réalisation des équipements et du paiement des taxes.
<b>Information du public</b>	Néant.	Concertation préalable. Enquête publique pour le dossier de réalisation, en fonction des travaux à effectuer (cf. article R*311-7 du code de l'urbanisme).	Concertation préalable auprès des propriétaires.	Néant.
<b>Mode de gestion de l'opération</b>	Par le demandeur (l'aménageur).	Par la commune en régie OU par contrat de concession après consultation.	Par l'AFU ou déléguée à la commune.	Par le demandeur (constructeur).
<b>Mode de gestion après l'aménagement</b>	Création obligatoire d'une association syndicale à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs, jusqu'à leur transfert éventuel à la collectivité (non applicable si le nombre de lots destinés à l'implantation des bâtiments est inférieur à 5).	Rétrocession des espaces et équipements publics au concédant.	Création obligatoire d'une association syndicale à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs, sauf si la commune réalise les travaux et dispose du foncier nécessaire (remembrement).	Copropriété ou création obligatoire d'une association syndicale à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs, jusqu'à leur transfert éventuel à la collectivité.



## **POUR ALLER PLUS LOIN...**

CAUE 14 – Mémento de l'élu, disponible sur son site :

<http://caue14.com/le-conseil-aux-collectivites/memento/>

USH, « Guide de l'aménagement opérationnel – aménagements, partenariats, montages », les Cahiers de l'USH n° 132, février 2010, 108p.

DGALN, Guide « Urbanisme opérationnel et aménagement durable – Bonnes pratiques et références », 2008 :

<http://www.eco-quartiers.fr/dl/img/telechargement-1304.pdf>

CERTU, le site des outils de l'aménagement :

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>