

Réglementation

Aménagement Comment faire sortir rapidement les projets de terre

De la définition des objectifs à la prévention des contentieux, diverses méthodes permettent de ne pas perdre de temps.

Une décennie, c'est le temps qu'il a fallu à la métropole bordelaise pour urbaniser les 160 hectares en les dotant de logements et de commerces et créer les espaces verts du secteur des Bassins à flot. A Nice (*lire encadré p. 85*), cela fait également dix ans que la Ville et la métropole aménagent la plaine du Var. «Il est normal que ces opérations prennent du temps. Le projet doit mûrir et faire consensus avant de voir le jour», explique Alexandra Cocquière, juriste à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France. Les raisons de cette lenteur ? Les études préalables et l'enquête publique qui doivent se dérouler une fois le projet programmé. Mais aussi nécessaires qu'elles soient, ces années de procédure font parfois perdre du temps inutilement, coûtent cher et peuvent décrédibiliser la collectivité.

«Nous assistons à un véritable empilement des études et des obligations qui rendent les projets très longs à monter. Il faudrait trouver des solutions pour alléger toutes ces étapes», estime François Rieussec, président de l'Union nationale des aménageurs (Unam, ex-Snal). Sans compter les recours qui rallongent encore les délais. Pour répondre à ces préoccupations, la loi Elan du 23 novembre 2018 a créé de nouveaux outils et renforcé ceux existant afin de simplifier les procédures. Panorama des mesures qui doivent permettre d'accélérer la sortie de terre des opérations.

Anticiper pour maîtriser le foncier

Réserver. Sans foncier, pas de projet d'aménagement. La collectivité doit donc, avant tout, réserver les terrains, notamment lors de l'élaboration des documents de planification.



LAURENT GUIZARD / LE MONITEUR

Foncier « Fixer des règles claires en amont nous fait gagner du temps »

Honoré Puil, adjoint au maire de Rennes, chargé du logement, de l'habitat et des gens du voyage

«Le territoire de Rennes Métropole accueille près de 6 000 nouveaux habitants chaque année. Il faut les loger, leur fournir les services dont ils ont besoin. Pour y parvenir, nous devons être efficaces dans la mise en œuvre de nos opérations d'aménagement, publiques comme privées. Les politiques d'aménagement et de logement sont inscrites dans l'ADN de la ville et de la métropole depuis de longues années, et cela nous aide beaucoup. Nous sommes par exemple

dotés d'un observatoire foncier qui nous offre les outils de connaissance nécessaires et évalue aussi nos politiques en matière d'aménagement. Nous pouvons ainsi fixer des objectifs et des règles en amont qui font ensuite gagner du temps à tous les acteurs dans l'élaboration, puis la validation du projet. La gouvernance publique est rendue possible grâce à une politique globale de l'habitat volontaire qui repose sur une régulation sans relâche du marché foncier.»

«Le document d'urbanisme donne une vision claire des projets portés par la collectivité et traduit ses objectifs de façon à ce que tout le monde les comprenne bien et les partage. Cela permet ensuite de gagner du temps», explique Sandrine Klein, urbaniste et dirigeante du bureau d'études Perspectives Urbanisme et Paysage.

Acheter, préempter, exproprier. Une fois le projet traduit dans les documents d'urbanisme, que ce soit par le biais des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou le règlement, la collectivité doit maîtriser ce foncier. Parallèlement à l'achat de terrains de gré à gré auprès des propriétaires, la collectivité peut utiliser le droit de préemption, lequel lui offre la faculté de se substituer à l'acheteur en cas de cession du terrain. Quant à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, elle l'autorise à contraindre une personne privée (physique ou morale) à céder son bien moyennant le paiement d'une indemnité. Mais il s'agit d'une procédure coûteuse qui n'est, de surcroît, pas toujours bien perçue par le public.

Faire appel à un établissement public foncier. Le moyen le plus efficace pour une collectivité consiste alors à s'appuyer sur les compétences des établissements publics fonciers (EPF). Il en existe 33 sur tout le territoire et elle peut y adhérer après une délibération en conseil municipal. Concrètement, l'EPF négocie et acquiert le foncier pour le compte de la collectivité. «Nous achetons à sa demande et n'avons pas à juger de l'opportunité du projet», explique-t-on à l'Association nationale des établissements publics fonciers locaux. Autre avantage : l'EPF assure le portage du foncier à un prix raisonnable en attendant que la collectivité soit prête à commencer le projet. Au moment où elle en a besoin, le foncier prévu est alors immédiatement disponible.

Utiliser le bon outil à la bonne échelle

Permis d'aménager. Le succès d'une opération d'aménagement passe également par des outils choisis avec soin. Un projet à l'échelle d'une commune pourra par exemple se concrétiser grâce au permis d'aménager. «Cet outil a fait ses preuves et est apprécié du fait de sa souplesse.

L'EPF assure le portage du foncier à un prix raisonnable en attendant que la collectivité commence le projet.

Il permet de réaliser des projets dans des délais tout à fait raisonnables», estime Pascale Poirot, directrice de la société d'aménagement Urbanisme contemporain, et ancienne présidente de l'Unam.

Cette souplesse se caractérise notamment par le fait que les demandes de permis d'aménager «portant sur des projets de tra-

vaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas» sont exemptées d'enquête publique. Les dossiers font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique (art. L. 123-2 du Code de l'environnement). Quant au financement des équipements publics nécessaires au projet, comme les écoles ou les voiries, il peut être négocié entre l'aménageur et la collectivité dans le cadre d'un projet urbain partenarial (PUP).

A Nice Eco-Vallée, la démarche partenariale garantit une gouvernance efficace

Mettre tout le monde autour de la table pour aboutir plus vite à un projet, tel est le but du projet partenarial d'aménagement (PPA) de Nice Eco-Vallée validé par le conseil d'administration de l'établissement public administratif (EPA) en décembre dernier. Ce projet, prévu pour la période 2019-2032, permet aux partenaires de s'accorder sur les objectifs et les moyens concernant trois nouvelles opérations : le hameau de la Baronne à la Gaude, Grand Méridia et Lingostière sud. D'ici à 2032, 7 800 logements, dont 35% sociaux, seront réalisés et un parc de 20 hectares créé. Tous les acteurs partenaires - Etat, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, département des Alpes-Maritimes, métropole Nice Côte d'Azur et Ville de Nice - se sont réengagés et contribueront à hauteur de 90,5 M€. Le montant total de dépenses de l'EPA sera de 815 M€ d'ici à 2032, générant environ 3,5 Mds€ d'investissements privés. «Cette gouvernance scelle l'engagement des partenaires et donne un coup d'accélérateur essentiel aux projets», estime Olivier Sassi, directeur général de l'établissement public d'aménagement Nice Eco-Vallée.

Zone d'aménagement concerté. Pour les projets importants, la zone d'aménagement concerté (ZAC) reste l'outil incontournable. Elle permet aux collectivités d'avoir une réelle discussion avec les acteurs concernés (propriétaires des terrains, promoteurs, public...) sur les éléments du programme, leur financement, et leur donne des pouvoirs importants pour assurer la maîtrise foncière nécessaire. Mais elle reste une procédure longue, avec des étapes indispensables : concertation du public, création, réalisation et clôture. Aussi, la loi Elan permet-elle de raccourcir les délais en simplifiant les procédures : les projets situés dans le périmètre d'une ZAC pourront bénéficier d'une concertation simultanée à celle visant la création de la zone. Et ce, à condition que leurs caractéristiques soient connues lors de cette création. Par ailleurs, les étapes de création et de réalisation de la ZAC peuvent être soumises à participation du public par voie électronique et sont donc dispensées d'enquête publique.

Les circuits financiers de la ZAC sont eux aussi simplifiés. Ainsi, l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme autorise les constructeurs à verser directement leur participation aux équipements publics auprès des aménageurs, même si ceux-ci n'ont pas acquis les terrains. Cette mesure présente l'avantage de ne pas faire transiter la participation financière dans les comptes de la collectivité.

Projet partenarial d'aménagement. Pour les opérations complexes et de grande ampleur, la loi Elan a imaginé le projet partenarial d'aménagement (PPA) qui facilite leur création notamment quand elles comportent des programmes de logements dans des territoires tendus. L'Etat et les collectivités

concernées deviennent alors partenaires. Le PPA peut donner ensuite naissance à une grande opération d'urbanisme (GOU) pour laquelle différents outils peuvent être mobilisés. C'est le cas du « permis d'innover » qui autorise à déroger aux règles applicables à condition de démontrer que le résultat visé par ces dernières peut être obtenu par d'autres moyens. Quant à la procédure intégrée, elle permet notamment de raccourcir les délais d'adaptation des documents de planification lorsque cela s'avère nécessaire en vue de la réalisation du projet.

Procédure intégrée pour le logement. Cette possibilité existe aussi pour les projets de moindre envergure par le biais de la procédure intégrée pour le logement (PIL). Cette dernière permet de rendre compatibles plusieurs documents d'ur-

Pour éviter les recours, une concertation doit être organisée le plus en amont possible.

nisme pour les besoins du projet... et de faire l'économie de toute leur révision en adaptant immédiatement la règle d'urbanisme audit projet. « Attention toutefois de bien respecter les règles de procédure, car modifier une partie d'un document d'urbanisme peut créer de l'insécurité juridique », prévient Simon

Daboussy, avocat associé chez AdDen Méditerranée. A noter que la PIL doit se situer dans une « unité urbaine » au sens de l'Insee, concerner une opération d'aménagement ou de construction comportant principalement des logements, présenter un caractère d'intérêt général et participer à la mixité sociale dans l'habitat à l'échelle de la commune.

A chaque projet son outil. En somme, « il faut choisir les outils administratifs les plus efficaces pour mener à bien les projets », souligne Denis Courtot, directeur de l'aménagement et du développement de l'établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (Epamsa). Toutefois, il regrette que les collectivités choisissent bien souvent de ne réaliser que « des petites opérations plus simples, moins risquées financièrement mais qui limitent leur vision stratégique du développement de leur territoire ».

Prévenir les contentieux

Concertation. Enfin, éviter les recours est également crucial pour ne pas perdre de temps. Pour cela, une concertation doit être organisée le plus en amont possible. « Si les élus ont bien défini leur projet, cette étape est facile car ils peuvent le faire accepter plus facilement au public », estime Sandrine Klein. La mauvaise qualité de concertation est souvent l'une des raisons qui fait tomber l'opération devant les tribunaux.

Lutte contre les recours abusifs. Dernier facteur de ralentissement et non des moindres : les recours intentés par des requérants qui ne sont pas véritablement lésés par le projet, mais qui n'ont d'autre objectif que de soutirer de l'argent aux promoteurs ou aménageurs. Pour lutter contre ce phénomène des recours abusifs, la loi Elan a renforcé l'arsenal juridique existant. Parmi les mesures adoptées, retenons celles qui visent les associations : ces dernières ne sont désormais recevables à agir que si le dépôt de leurs statuts en préfecture est antérieur d'au moins un an à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Les transactions financières dans le but d'obtenir un désistement leur sont en outre interdites. ● Nathalie Coulaud



MIKAEL LAFONTAN / EIFFAGE

Autorisations

« Il faut une bonne coordination entre les administrations »

Nicolas Gravit, directeur d'Eiffage Aménagement

« Pour qu'un projet d'aménagement urbain aboutisse dans les meilleurs délais, il est tout d'abord nécessaire d'avoir une volonté politique claire qui définisse en amont ce que veut la collectivité. Cette phase préliminaire sera en outre simplifiée par une bonne adéquation entre l'ambition politique affichée et la réceptivité des habitants. Alors que les regroupements intercommunaux ont eu tendance à rallonger les délais dans la définition des objectifs du projet, la loi Elan devrait permettre dans certains cas de fédérer les acteurs et

d'améliorer les échanges, notamment à travers le projet partenarial d'aménagement (PPA). Par ailleurs, les autorisations, notamment environnementales, induisent de manière intrinsèque des délais plus ou moins longs. Cela implique une coordination exemplaire entre administrations, gage d'accélération des projets. Enfin, le choix de la procédure d'aménagement retenue doit être adapté au degré de maîtrise foncière et au calibrage de l'opération. Concession d'aménagement, permis d'aménager, ZAC, macrolot... le champ des possibles est étendu. »

Réglementation

Concessions

« In house » : le sort des SEM toujours en suspens

Le Conseil d'Etat n'a pas encore décidé si une SEM peut bénéficier de cette exception. La prudence reste de mise.

Par **Clarisse Bainvel**, avocate associée, et **Alice Gandoulphe**, avocate collaboratrice, cabinet UGGC Avocats

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 a unifié le droit applicable aux concessions, jusqu'alors composé d'une juxtaposition de règles nationales et européennes. Elle est le fruit de la transposition de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014, et remplace la loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993. Elle définit les exclusions de son champ d'application relatives aux relations internes du service public, parmi lesquelles l'exception de *in house* ou quasi-régie. La question de l'applicabilité aux sociétés d'économie mixte (SEM) de cette dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence demeurant suspendu à une clarification du Conseil d'Etat, des précisions paraissent nécessaires.

L'article 16 de l'ordonnance (futur article L. 3211-3 du Code de la commande publique) pose trois conditions cumulatives pour qualifier une relation de quasi-régie entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant :

- ▶ le contrôle exercé par le premier sur le second doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- ▶ le cocontractant doit consacrer au moins 80% de son activité à ce pouvoir adjudicateur ;
- ▶ le cocontractant « ne comporte », en principe, pas de participation directe de capitaux privés.

Assouplissement. C'est ici le dernier critère qui retient toute l'attention. En effet, la jurisprudence européenne a exclu de la quasi-régie les sociétés dont le capital est détenu au moins pour partie par des actionnaires privés. Si l'article 16, I de l'ordonnance reprend cette interdiction, il y introduit toutefois un assouplissement important. En effet, désormais, les participations de capitaux privés pourront être admises dès lors que les conditions suivantes sont réunies :

- ▶ les capitaux privés ne doivent conférer aucune capacité de contrôle ou de blocage des décisions de l'entité ;
- ▶ ces formes de participation de capitaux privés sont requises par une législation nationale ;
- ▶ l'actionnaire privé ne peut exercer une influence décisive sur l'entité.

Deux interprétations possibles Appliquées aux SEM, ces dispositions peuvent être interprétées de deux façons :

▶ Les SEM, qui comprennent obligatoirement entre 15 et 49 % de capitaux privés, affichent une structure qui ne permet pas de préjuger d'une éventuelle influence de ces personnes privées sur leur fonctionnement et leurs finalités. Ainsi, à la condition *sine qua non* que les autres conditions d'existence d'une relation de quasi-régie soient remplies, ce qui supposerait un examen au cas par cas des situations, les SEM pourraient bénéficier de l'exception prévue à l'article 16.

▶ *A contrario*, l'exception de quasi-régie ne pourrait jouer que si, pour la gestion d'un service public déterminé, la législation nationale impose le recours à des organismes comportant la participation de capitaux privés.

Pour l'heure, et malheureusement pour les SEM d'aménagement par exemple, c'est bien cette dernière analyse que retient

Bercy considère qu'aucune loi n'impose le recours aux SEM pour gérer des services publics.

la Direction des affaires juridiques (DAJ) de Bercy. Celle-ci considère en effet qu'aucune loi n'impose le recours aux SEM pour gérer des services publics. Bien plus, si la législation française applicable aux SEM prévoit bien la participation de capitaux privés, il s'agit uniquement d'une condition de fond permettant d'adopter la forme de société souhaitée. Ainsi, bénéficieraient principalement de l'exception de quasi-régie les SA d'HLM dont une partie de l'actionnariat appartient nécessairement à des personnes privées ne pouvant être qualifiées de pouvoir adjudicateur.

Ainsi, bénéficieraient principalement de l'exception de quasi-régie les SA d'HLM dont une partie de l'actionnariat appartient nécessairement à des personnes privées ne pouvant être qualifiées de pouvoir adjudicateur.

Le Conseil d'Etat saisi. Cette question demeure en suspens, les juges nationaux n'ayant pas encore eu à se prononcer sur ce point. L'Unspic - fédération qui rassemble les principaux acteurs privés de la gestion déléguée de services publics - a d'ailleurs introduit une requête devant le Conseil d'Etat le 30 mars 2016, pour obtenir l'annulation de l'article 16 de l'ordonnance. Elle estime que son imprécision sur le sort à réserver aux SEM le rend illégal et contrevient au principe constitutionnel d'égalité. Cette requête est toujours en cours d'instruction. La plus grande prudence reste donc de mise. ●

Ce qu'il faut retenir

▶ L'ordonnance concessions du 29 janvier 2016 assouplit les critères de la quasi-régie (ou *in house*), permettant à un pouvoir adjudicateur et à son cocontractant d'échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence. Elle ouvre la porte, sous des conditions strictes cependant, à la possibilité pour le cocontractant de comporter une participation directe de capitaux privés.

▶ Pour autant, il n'est pas certain que les sociétés d'économie mixte (SEM) puissent se prévaloir de ce régime dérogatoire.

▶ Le Conseil d'Etat a été saisi en 2016, sur ce point, d'une requête en annulation de l'article 16 de l'ordonnance. En attendant qu'il se prononce, la plus grande prudence est de mise.