

GT 2 " Evolution des modèles contractuels de l'aménagement "

Séance du 12 mai 2015 : le macro-lot comme outil de la production public-privé de la ville

1. PROBLÉMATIQUE

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 coordinateur¹.

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-lots constituant alors « un méga-bâtiment ou une mégastructure² ».

**Le Trapèze de Boulogne-Billancourt, où
« l'îlot devient une seule unité foncière »**



Illustration : « La ville en morceaux ou la généralisation des macro-lots », entretien avec Jacques Lucan, Etudes Foncières, septembre-octobre 2012, n°169.

¹ Voir en ce sens, « La ville en morceaux ou la généralisation des macro-lots », entretien avec Jacques Lucan, Etudes Foncières, septembre-octobre 2012, n°169. Voir aussi, J. lucan, Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixité, Editions de la Villette, notamment pp. 75-76.

² ibid

2. PRATIQUE ACTUELLE DU DROIT

Les questions juridiques soulevées par le recours aux macro-lots peuvent être présentées comme suit.

2.1 Les relations entre aménageur et promoteur(s) réalisateur(s) du macro-lot

Le recours au macro-lot suppose que l'aménageur « abandonne » à un ou à plusieurs tiers la réalisation d'une partie, qui peut être importante, de l'opération qui lui est concédée par la collectivité. Bien entendu, en raison de l'existence de la concession d'aménagement, il ne peut s'agir d'un véritable abandon.

Deux situations peuvent se présenter :

- Première situation : en ZAC ou non, l'aménageur vend le tènement concerné au(x) réalisateur(s) du macro-lot. Les actes de la vente et le cahier des charges de cession de terrain doivent lui permettre de contractualiser avec son partenaire sur les conditions de réalisation du macro-lot : conditions programmatiques, architecturales, commerciales, environnementales etc.
- Deuxième situation : l'aménageur ne vend pas le tènement ; la réalisation du macro-lot relevant alors d'une initiative privée. Se pose la question des moyens d'intervention de l'aménageur et de son concédant. Ils sont de plusieurs ordres, sachant que les différents moyens, peuvent (doivent ?) être combinés.

Moyens réglementaires :

- La collectivité peut contrôler les conditions de réalisation moyennant la mobilisation des ressources du PLU : règlement et surtout Orientations d'Aménagement et de Programmation.

Moyens contractuels :

- En ZAC, la solution est prévue au Code. L'article L. 311-4 du code de l'urbanisme rend obligatoire la passation d'une convention de participation financière entre l'aménageur et le constructeur n'ayant pas acquis son terrain de l'aménageur. Cette convention ne peut avoir d'autre objet que financier. Le versant opérationnel de la relation partenariale sera formalisée dans une convention d'association, prévue à l'article L. 311-5. Le contenu de cette convention est libre. Souvent, il s'agira de faire adhérer librement le constructeur au CCCT. Mais on peut enrichir, ou diminuer, les contraintes. Cette convention peut prévoir les conditions programmatiques, architecturales, commerciales, environnementales de réalisation du macro lot. Doit être souligné le fait que contrairement à la convention financière, cette convention n'est en rien obligatoire.
- En dehors d'une ZAC, rien n'est prévu par les textes. Toutefois, on pourra pallier l'absence de ZAC :
 - Sur le plan financier, par la conclusion de PUP, soit libres soit « forcé » comme le permet désormais l'article L. 332-11-3 II, issu de la loi ALUR.
 - Sur le plan opérationnel, par une convention d'association également : le fait qu'elle ne soit pas prévue au code de l'urbanisme n'empêche pas sa conclusion.

2.2 La question des divisions foncières

2.2.1 La division foncière d'origine

Si l'opération est située en ZAC, la division réalisée par l'aménageur au profit de l'acquéreur du tènement foncier destiné à devenir macro lot est opérée librement³. La ZAC constitue donc un cadre d'action favorable au développement des macro-lots.

Toutefois, la procédure est régulièrement stigmatisée pour sa lourdeur, les délais nécessaires entre le moment du lancement de la concertation et la date de création ; à tel point que l'on peut penser qu'à l'avenir les collectivités pourraient plus fréquemment qu'aujourd'hui privilégier les recours à d'autres montages. Dans ce cas, soit l'aménageur recourra à la procédure de lotissement (permis d'aménager) soit il tentera de bénéficier des dispositions relatives à la division primaire⁴.

Le recours à la procédure de lotissement s'avère, en tout cas pour les opérations d'aménagement urbain complexes, peu crédible. D'une part, le nombre maximum de divisions est figé⁵. D'autre part, l'aménageur sera soumis aux contraintes imposées par la réglementation des lotissements en matière de commercialisation.

Le recours à la division primaire est une option plus favorable, notamment dans le cadre des opérations de renouvellement urbain dans lesquelles la présence, à proximité, de réseaux existants devraient faciliter l'obtention du permis de construire par l'acquéreur. Reste que les incertitudes sur le régime juridique de la division primaire, et notamment le débat récurrent sur l'assiette foncière prise en compte au stade de l'instruction du permis de construire (celle de la division à intervenir comme le voudrait la logique ou celle de l'unité foncière de base comme cela semble être la position de l'administration) ne permettent pas de le placer au même niveau que la ZAC en termes de facilités juridiques et opérationnelles.

2.2.2 Les divisions foncières subséquentes

La construction d'un macro lot suppose des divisions réalisées par l'acquéreur. Ces divisions peuvent être multiples. Se pose la question du point de savoir si le droit des divisions foncières permet de les mettre en œuvre facilement.

Il faut distinguer plusieurs situations.

La situation la plus difficile est celle dans laquelle les divisions doivent être effectuées dans le cadre d'un lotissement ; l'acquéreur ayant opté pour la solution consistant non pas à construire lui-même mais à céder des lots à des tiers. Cette solution peut s'avérer difficile à mettre en œuvre en raison du régime juridique des subdivisions de lots.

- En effet, s'il doit céder un lot du lotissement à un tiers envisageant de diviser à son tour le lot cédé (par exemple par la mise en œuvre d'un permis de construire

³ C. urb., art R 442-1 c) : échappent à la réglementation des lotissements « les divisions effectuées par l'aménageur à l'intérieur d'une zone d'aménagement concerté ».

⁴ Les divisions primaires sont celles mentionnées au a) de l'article R. 442-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit des divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit de personnes qui ont obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle au sens de l'article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation ;

⁵ C. urb., art. R. 442-3

valant division) le lotisseur s'expose au risque de devoir recueillir l'accord des colotis, à l'une des majorités qualifiées mentionnée à l'article L. 442-10, et de l'autorité compté pour délivrer le permis d'aménager).

- Sur ce point, le décret n°2012-274 du 28 février 2012, a apporté un peu de souplesse en prévoyant à l'article R. 442-21 du code de l'urbanisme qu'échappent à cette contrainte, notamment les subdivisions intervenant dans la limite du nombre maximum de lots autorisés par le permis d'aménager, qu'elles résultent d'une déclaration préalable, d'un permis d'aménager, d'un permis valant division ou d'une division primaire, dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation. Le dispositif demeure toutefois imparfait en ce qu'il ne règle pas la question de la consommation rapide des « droits à subdiviser » par un premier acquéreur de lots. Ou plutôt il la règle en soumettant ces subdivisions excédentaires à la procédure mentionnée ci-avant. Si tant est que la question pose en pratique, et dans le cadre nous intéressant, de vraies difficultés, une piste pourrait consister à placer l'aménageur de la ZAC dans laquelle le lotisseur intervient dans un rôle de « surveillant » des subdivisions à intervenir ; autrement dit les subdivisions pourraient être libres moyennant accord (via le CCCT ?) de l'aménageur.

L'autre solution, la plus répandue, et ne posant a priori pas de difficultés notables est celle dans laquelle l'acquéreur du macro-lot va lui-même diviser avant achèvement des constructions. En réalité, il va solliciter un permis valant division, tel que prévu à l'article R. 431-24 du code de l'urbanisme⁶ ; lequel permis l'autorisera à procéder aux divisions prévues, sans que le texte ne limite le nombre de divisions possibles.

2.3 La question de la pluralité des maîtrises d'ouvrage

2.3.1 Caractère souvent incontournable du groupement de commande

En vue d'assurer l'unité architecturale et technique ainsi que la réalisation cohérente et coordonnée d'un ensemble immobilier par ces différents maîtres d'ouvrage et de limiter la chaîne des responsabilités, il apparaît pertinent que les différents maîtres d'ouvrage concernés s'organisent pour réaliser ensemble leurs ouvrages et confier la conception et la réalisation des volumes aux mêmes intervenants à l'acte de construire (maître d'œuvre, bureau d'études, CT, SPS, entreprises, etc.).

Cette démarche peut également permettre de réaliser des économies d'échelle (globalisation des marchés, des coûts de gestion, organisation du chantier, etc.).

Pour ces raisons, une convention de groupement de commande associant tous les opérateurs concernés sera souvent incontournable.

⁶ Lorsque les travaux projetés portent sur la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs unités foncières contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet, le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la copropriété ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés.

2.3.2 Conséquence de la maîtrise d'ouvrage partagée concernant le permis de construire

Le choix de conserver une pluralité de maîtres d'ouvrage retentira évidemment sur la question de l'exercice du droit de construire.

La question posée est celle relative à la capacité du droit de l'urbanisme à intégrer la complexité née de la coexistence de plusieurs maîtrises d'ouvrage.

Si la solution du transfert partiel de permis semble devoir être, sinon écartée, du moins maniée avec précautions, les opérateurs pourront, selon les contextes, opter soit pour la co-titularité soit pour la pluralité de permis de construire.

A. Le transfert partiel de permis de construire, une solution juridiquement peu fiable

Le principe du transfert de l'autorisation de l'urbanisme ne pose pas de difficultés particulières.

De longue date, la jurisprudence déduit du caractère réel du permis de construire (il est attaché au terrain et non à la personne désignée comme titulaire), la possibilité pour son bénéficiaire de le transférer à un tiers⁷. Les seules conditions encadrant le transfert de permis sont les suivantes :

- Le permis doit être encore en cours de validité
- Le bénéficiaire doit donner son accord au transfert
- Le transfert doit être autorisé par l'autorité compétente pour la délivrance du permis.

Il est délicat de considérer que le transfert puisse être réalisé à titre onéreux dans la mesure où la commercialité des autorisations d'urbanisme n'est, en principe, admise que si un texte la prévoit expressément. Néanmoins, il n'est pas interdit au titulaire d'un permis de subordonner son accord au transfert de l'autorisation à un tiers au remboursement par ce dernier des dépenses exposées par le premier bénéficiaire pour obtenir le permis. C'est d'ailleurs la pratique.

Demeure la question du transfert d'un « morceau » de permis ou dit autrement celle du transfert partiel.

S'il s'agit d'une pratique assez répandue, il n'en demeure pas moins que la jurisprudence l'encadre assez strictement à tel point que l'on peut même se demander si n'existe pas dans l'esprit du juge une suspicion de fraude l'égard du démembrement du permis.

La première condition posée est celle du caractère divisible de l'opération autorisée par le permis primitif⁸. Or le plus souvent dans le cadre d'un ensemble immobilier complexe, les constructions à édifier seront difficiles à distinguer physiquement les unes des autres, de par leur imbrication.

⁷ Cons. d'ET, 10 déc. 1965, Synd. copr. immeuble Pharo-Pasteur ; Rec. CE 1965, p. 684.

⁸ Cons. d'ET, 24 juillet 1987, Rayrole - CAA Marseille, 18 mars 2004, commune de Beausoleil, SARL Eurazur Promotion

La seconde condition est celle de l'absence d'utilisation de la technique du transfert partiel pour échapper au contrôle administratif des divisions foncières réalisées par les constructeurs. Dans un arrêt du 22 novembre 2002, M. François Poncet et autres/SCI Le Grand Carénage, SARL Immobart, le Conseil d'Etat a annulé des arrêtés de transfert partiel au motif que ces transferts entraînaient une nouvelle division parcellaire, alors même que le permis primitif était non pas un permis valant division mais un permis simple. Ce contexte jurisprudentiel incite à la plus grande prudence dans l'utilisation de la technique du transfert partiel pour organiser juridiquement une pluralité de maîtrise d'ouvrage. Ainsi, les notaires, dont la collaboration est indispensable pour la réalisation des ensembles immobiliers complexes, ont été invités par leurs instances à la plus grande prudence sur ce point⁹.

B. La cotitularité, solution juridiquement fiable mais potentiellement complexe à mettre en œuvre

Pour prévenir tout risque juridique, on pourrait concevoir que l'ensemble des opérateurs concernés par la réalisation de l'ensemble immobilier complexe que constitue le macro-lot demandent ensemble un permis de construire. Serait ainsi organisée ce qu'il est convenu de nommer la co-titularité ou la délivrance d'un permis conjoint.

- Base juridique

Le permis conjoint est expressément prévu par l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme. La solution valant à la fois pour le permis simple et le permis valant division.

La possibilité d'obtenir un permis valant division – en donc permettant de multiples divisions subséquentes – à plusieurs opérateurs contribue à faire de cette autorisation le permis des opérations complexes et donc le cadre d'intervention privilégié pour la réalisation d'un macro lot.

S'agissant d'un ensemble immobilier complexe, la satisfaction de la condition de l'unité architecturale caractérisant le programme immobilier, exigée par la jurisprudence¹⁰, pourrait être considérée comme présumée.

Chacun des maîtres d'ouvrage déposerait, conjointement avec les autres, une demande de permis de construire autorisant la construction de l'ensemble immobilier en ventilant à leur guise la surface dont la construction est autorisée par le permis au sein de chaque partie de programme.

- Nécessité d'une organisation contractuelle

Cette organisation conventionnelle est indispensable non seulement pour ventiler entre maîtres d'ouvrage la surface de plancher totale autorisée mais encore pour préciser les conséquences juridiques et opérationnelles de la délivrance à plusieurs maîtres d'ouvrage d'une autorisation unique.

D'ailleurs, dans le cas où l'aménageur n'a pas vocation à être partie à une telle convention car simplement vendeur du terrain d'assiette de l'ensemble immobilier complexe à réaliser, ou de volumes, il est de son intérêt de veiller à ce que, préalablement au dépôt de la demande de permis, les futurs co-titulaires aient conclu cette convention. On sait en effet que l'aménageur, même s'il n'est pas responsable des disfonctionnement au plan juridique, sera rapidement mis en cause (par exemple par la collectivité concédant) dans le cas où un projet rencontrerait des difficultés d'exécution en raison d'une absence d'organisation des différents maîtres d'ouvrage.

⁹ Divisions de l'immeuble. Le sol, l'espace, le bâti. 103^{ème} congrès des notaires de France, Lyon 23-26 septembre 2007.

¹⁰ Conseil d'Et, 28 juillet 1999, SA HLM "Le nouveau Logis Centre Limousin".

Devront être envisagées :

- L'attribution à chacun des cotitulaires d'un titre l'habilitant à déposer une demande de permis de construire puisqu'un permis de construire portant sur un terrain n'étant pas entièrement couvert par le titre du demandeur peut s'en trouver affecté d'illégalité et ce, quelle que soit l'importance de la portion du terrain sur laquelle il n'apparaît pas habilité par le propriétaire¹¹ ;
- L'identité du cotitulaire mandaté par les autres pour accomplir toutes les formalités nécessaires auprès de l'autorité administrative compétente ;
- La répartition de la charge des participations d'urbanisme dues par les titulaires du permis. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les conventions passées entre les cotitulaires du permis ne lieront pas l'administration. De son point de vue, les cotitulaires du permis seront solidaires dans l'exécution des obligations nées de la délivrance du permis (par exemple, s'agissant du paiement des taxes d'urbanisme : l'administration pouvant s'estimer en droit de réclamer auprès de l'un des cotitulaires le paiement de la totalité des taxes) ;
- Les modalités d'accomplissement des formalités attestant de l'achèvement conforme : dépôt d'une déclaration d'achèvement total par le mandataire, dépôt de déclarations d'achèvement partiel¹² ;
- Les conditions encadrant le dépôt par un des co-titulaires d'une demande de permis modificatif, d'une demande de transfert auprès d'un tiers de la « partie » de permis le concernant, d'une demande de retrait ;
- Les conditions dans lesquelles pourra être formée par l'un des titulaires une demande de prorogation de la durée de validité du permis ;
- Les conditions de réalisation de l'opération de construction (désignation de la maîtrise d'œuvre, des entreprises, constitution d'un groupement de commande....).

C. La pluralité de permis (un maître d'ouvrage = un permis) comme solution de rechange à la cotitularité

Le transfert partiel de permis pouvant s'avérer juridiquement délicat à mettre en œuvre ; la solution de la cotitularité requérant la signature d'une convention dont la mise au point peut être longue, chacun des maîtres d'ouvrage concernés peut être tenté de solliciter, de son côté, un permis concernant uniquement la partie de l'ensemble immobilier relevant de sa maîtrise d'ouvrage.

Cette solution a longtemps été rendue impossible par l'arrêt Demoures¹³, posant le principe de la complétude de l'instruction du permis de construire. L'arrêt précise ainsi que :

« des constructions indivisibles doivent faire l'objet d'un permis de construire unique, qu'il en résulte qu'un permis de construire ne peut être délivré à une partie seulement d'un ensemble indivisible ; que dans l'hypothèse où l'autorité

¹¹ Cons. d'Et, 20 mai 1994, CIL de Champvert, req. N° 106555 – CAA Bordeaux, 25 juillet 2006, commune de Messanges, req. n° 05BX02381 – CAA Lyon, 12 juin 2001, association lac d'Annecy Environnement, req. n° 00LY01431.

¹² L'article R.462-2 du code de l'urbanisme permet de ne déposer qu'une déclaration d'achèvement partie (« la déclaration précise si l'achèvement concerne la totalité ou une tranche de travaux. ». Toutefois, l'article R. 462-1 précise que la déclaration attestant l'achèvement ou la conformité des travaux est signée par le bénéficiaire du permis. Il en résulte l'obligation de faire signer par tous les co-titulaires la déclaration, même partielle.

¹³ Cons. d'Et, 17 septembre 2007, M. et Mme Demoures, n°277314.

administrative est saisie d'une demande d'autorisation de construire une construction indivisible d'une autre construction ayant déjà fait l'objet d'un premier permis de construire, elle ne peut délivrer l'autorisation demandée qu'à la double condition que le permis de construire initial ne puisse être retirée et qu'elle ait tiré toutes les conséquences juridiques de l'indivisibilité des deux ouvrages. »

Dit autrement, pour garantir que l'administration pourra contrôler la régularité de l'ensemble immobilier, il est interdit de déposer successivement ou simultanément plusieurs demandes d'autorisation de construire dès lors que ces autorisations sont sollicitées pour permettre la réalisation d'un seul et même ensemble immobilier. On retrouve ici le principe de l'interdiction du fractionnement des autorisations ou des procédures, dont l'objet est clairement d'éviter les manœuvres frauduleuses.

Le principe demeure d'actualité. Il a néanmoins été aménagé par l'arrêt Ville de Grenoble¹⁴. Cette décision a été prise suite à un litige portant sur la délivrance de deux permis de construire distincts portant d'une part sur la réalisation d'un stade de football et d'autre part le parc souterrain de stationnement ; le premier ayant été délivré à la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, le second à la ville de Grenoble. En raison de l'indivisibilité entre eux des différents ouvrages ainsi autorisés, et en application de la jurisprudence Demoures, le permis de construire le stade avait été annulé par la cour administrative d'appel de Lyon. Saisi d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel. Le considérant de principe est ainsi rédigé :

« S'il résulte de l' article L. 421-3 du code de l'urbanisme qu'une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés. »

Il en ressort que :

- Le principe selon lequel un ensemble immobilier indivisible doit être autorisé par un permis unique, indivisible, demeure valide
- Toutefois, plusieurs permis peuvent être délivrés quand sont satisfaites les conditions relatives :
 - **A l'ampleur et à la complexité du projet** ; l'existence de plusieurs maîtres d'ouvrage étant reconnue comme un élément de complexité permettant de déroger à la règle ;

¹⁴ Cons. d'Et., 17 juillet 2009, n°301615.

- A l'existence d'une **vocation fonctionnelle autonome entre les différents éléments autorisés** ; tel étant le cas selon le Conseil d'Etat entre le stade et le parc souterrain de stationnement quand bien même celui-ci devrait être réalisé pour satisfaire les besoins en stationnement générés par le stade !
- A la préservation de **la capacité de l'autorité administrative à vérifier, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés**. Les mesures à prendre pour cette condition soit satisfaite ne sont pas précisées par le juge. Il n'est pas certain que, dans le cas où les différents maîtres d'ouvrage déposeraient successivement une demande de permis, l'administration soit autorisée, sur le seul fondement de cette jurisprudence, à exiger du ou des premiers demandeurs des pièces lui permettant de vérifier la conformité, dans sa totalité, de l'ensemble immobilier aux règles d'urbanisme. En effet, la jurisprudence précise, de longue date, que l'administration ne peut exiger d'autres pièces supplémentaires que celles qui, selon le code de l'urbanisme, doivent être fournies par le demandeur. Dans ces conditions, il appartient aux demandeurs de prendre eux-mêmes les dispositions nécessaires pour garantir l'effectivité du contrôle de l'administration sur la totalité de l'ensemble immobilier. Un dépôt concomitant des demandes de permis, en attirant l'attention de l'administration sur le lien entre les différentes demandes, est bien évidemment le meilleur moyen d'assurer cette complète information¹⁵.

Bien entendu, si cette solution peut être mise en œuvre, elle ne permettra à chacun des maîtres d'ouvrage d'être autonomes par rapport aux autres que sur le terrain de l'autorisation d'urbanisme. En raison de l'existence d'une imbrication, l'exécution des permis sera subordonnée à l'organisation conventionnelle de la maîtrise d'ouvrage.

2.4 La question des procédures connexes : étude d'impact, enquête publique environnementale

Sur ce sujet, l'une des questions semble être celle relative à l'étude d'impact. Plus précisément, dans le cas où pour le macro-lot, une étude d'impact serait requise, pourrait se poser la question de la possibilité, et de l'intérêt, pour le réalisateur du macro-lot de bénéficier de l'étude d'impact globale réalisée par l'aménageur, en amont. La question peut se poser :

- Pour les voiries internes au macro-lot et réalisé par le(s) promoteur(s) maîtres d'ouvrage¹⁶
- Les permis d'aménager, lotissements réalisés par le(s) promoteur(s) maîtres d'ouvrage¹⁷
- Voire même pour les permis de construire eux-mêmes¹⁸.

¹⁵ Voir la technique dit du « dossier-chapeau » conçue dans le cadre de l'aménagement des entrepôts Mc Donald par l'cade

¹⁶ Cf rubrique 6 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement

¹⁷ Cf rubrique 33 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement

¹⁸ Cf rubrique 36 de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement

Il semble résulter de la rédaction de l'article R. 122-5 du code de l'environnement que l'étude d'impact, si elle est requise, doit bien porter sur le projet du maître d'ouvrage, et sur nul autre, ce qui exclut la simple réutilisation de l'étude élaborée par l'aménageur et portant sur une toute autre échelle et un programme plus vaste. Il n'en demeure pas moins que l'étude d'impact du macro-lot devra être articulée avec celle de l'opération d'aménagement au travers des notions de « projet-programme » et de l'obligation d'étudier les impacts du projet, cumulés avec ceux des projets connus¹⁹.

Et dans le cas où l'étude d'impact est requise, le ou les permis de construire concernés doivent alors en principe faire l'objet d'une procédure d'enquête publique environnementale.

Toutefois, dans le cas où une concertation, au sens du code de l'urbanisme, aurait été volontairement organisée, préalablement à la demande de permis et sur le projet concerné, l'enquête publique ne serait pas requise quand bien le projet aurait été soumis à étude d'impact²⁰.

Par ailleurs, sont dispensées de la procédure d'enquête publique environnementale les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. L'enquête publique est dans ce cas remplacée par une procédure de mise à disposition.

2.5 La question de la gestion future

2.5.1 Les équipements communs : recours à l'ASL ou à la copropriété ?

Le macro lot est irrigué par des équipements communs, réalisés par les promoteurs, (voiries notamment) dont la bonne gestion, le maintien dans un bon état d'entretien, sur le temps long, doit constituer une préoccupation.

La solution la plus simple serait que les promoteurs contractent avec la collectivité compétente pour la reprise par celle-ci de l'équipement dans son patrimoine. La solution est d'ailleurs prévue par le texte sur le permis valant division. On connaît toutefois la réticence des collectivités à incorporer dans leur patrimoine de nouveaux équipements, qui plus est réalisés par d'autres qu'elle, en raison du coût d'entretien.

Deux solutions sont alors possibles.

¹⁹ C. env, art. R. 122-5

²⁰ C. urb, art. L. 300-2, III bis

A. Solution de la copropriété (Union de syndicats)

La première est la soumission du tout à la copropriété. Les coûts d'entretien et de maintenance sont répartis au prorata des millièmes de parties communes afférents à chaque lot. La solution peut toutefois poser problème dans le cas où les équipements concernent plusieurs copropriétés. Dans ce cas, on pourrait imaginer la création d'une Union de Syndicat au sens de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété. Mais la solution est imparfaite :

- L'adhésion d'une copropriété à l'Union ne peut être décidée qu'une fois la copropriété constituée. Dit autrement, « il sera donc nécessaire d'attendre l'achèvement d'un des bâtiments de l'ensemble immobilier pour pouvoir la mettre en place. Cela signifie également qu'il ne sera pas possible de prévoir l'adhésion des acquéreurs de lots de copropriété via l'acte de vente ou une stipulation du règlement de copropriété »²¹. Mais la décision, ultérieure, de l'assemblée générale peut être prise nonobstant des oppositions puisque seule la majorité des voix est requise ; l'union acquiert dès sa constitution la personnalité juridique et la pleine capacité juridique sans que soient requises des formalités particulières.
- Si le principe est également que l'existence de l'union est opposable à tout nouveau copropriétaire sans qu'il soit nécessaire de recueillir son consentement, chaque syndicat membre conserve un droit de retrait. Aucune stipulation contractuelle ne peut s'opposer à l'exercice de ce droit, ni même en aménager les conditions d'exercice (par exemple par un dispositif d'agrément). Le retrait est décidé par l'assemblée générale de la copropriété statuant à la majorité de l'article 26 de la loi de 1965 (majorité des 2/3). Ce point peut être décisif au moment d'opter pour une organisation juridique.

B. Solution de l'association syndicale libre

Par rapport à l'Union précédemment mentionnée, l'ASL présente l'intérêt :

- **De pouvoir être constituée avant la création des copropriétés.** Doit toutefois être signalé que la création réclame le consentement unanime de tous les copropriétaires intéressés. Il ne sera donc possible de prévoir l'adhésion des copropriétaires par la voie d'une décision d'assemblée générale que si celle-ci est adoptée à l'unanimité²². Mais à l'inverse, il est possible de prévoir l'adhésion à l'association dès le début de l'opération, alors même qu'aucun bâtiment ne serait achevé, à une époque où aucune copropriété ne serait née ; le consentement des copropriétaires pouvant être recueilli à l'occasion de l'acquisition de leurs lots. Une fois constituée, pour pouvoir exercer pleinement ses compétences l'ASL devra faire l'objet de formalités particulières : déclaration en préfecture, publication au JO d'un extrait des statuts, et s'il s'agit d'une AFU publication de l'acte constitutif au fichier immobilier.
- D'être pérenne dans le sens où tous les acquéreurs de lots concernés devront obligatoirement être membre de l'association, sans droit de retrait

L'association peut être une association syndicale libre (ASL) ou une Association Foncière Urbaine de l'article L. 322-2 du code de l'urbanisme. La différence est mince. Mais l'AFU

²¹ V. Zalewski, *Grande copropriété, association syndicale et union de syndicats*, Congrès ICH Ouest CNEC - 2010

²² Cass. Civ. 8 février 1995, Bull. Civ. III n°4.

présente malgré tout un avantage : le recours à l'AFU permettra de d'éviter que l'AG de copropriété ne bloque les décisions de l'AG de l'association !²³

Par ailleurs, souvent, les propriétés publiques et privées s'imbriquent, à tel point qu'il peut être opportun de confier à la même personne la charge de l'entretien de tous les biens concernés, qu'ils appartiennent ou non au domaine public. L'appartenance au domaine public ne constituerait pas un obstacle à l'incorporation du bien dans le périmètre de l'AFU envisagée. Il a été confirmé qu'aucune disposition ne faisait obstacle à ce qu'une dépendance du domaine public soit comprise dans le périmètre d'une association syndicale²⁴. Par contre, les décisions prises par l'AFU ne pourront être, sur ce bien, contraires aux règles de la domanialité publique. Mais il peut s'agir d'une réponse à une problématique de prise en charge des coûts d'entretien.

2.5.2 Des servitudes pour éviter l'autarcie

L'un des risques du macro-lot est le fonctionnement autarcique, la création d'un quartier fermé sur lui-même, sans perméabilité vis-à-vis des autres composantes de la ville, d'autant plus si les voies internes, fabriquées par le(s) promoteur(s) et pouvant assurer cette perméabilité demeurent hors du domaine public.

Pour prévenir cette situation, la collectivité peut rechercher l'accord des ASL propriétaires pour que les biens concernés soient grevés de servitudes de passage. Le bien appartenant à l'ASL est le fond servant, supportant la charge ; le bien du domaine public est le fond dominant, bénéficiaire de la charge.

La difficulté n'est pas vraiment juridique. Il s'agit ici de mettre en œuvre un dispositif prévu par le Code civil. Elle peut être pratique et financière. En effet, la servitude sera « du fait de l'homme », c'est à dire établie par voie conventionnelle, et donc si l'ASL y consent. Et rien ne l'empêche de monnayer son accord.

3. ÉVOLUTIONS VERS LESQUELLES ALLER

Les développements précédents ont permis de mettre en évidence les points d'amélioration suivants :

- Pour asseoir les pratiques, prévoir au code de l'urbanisme (disposition législative) la possibilité pour l'aménageur d'une opération d'aménagement de conclure une convention d'association, que l'opération soit réalisée ou non en ZAC ;
- Préciser les cas dans lesquels l'étude d'impact de la ZAC vaudra étude d'impact pour les opérations de construction ou de lotissement réalisées dans le cadre de la ZAC, conformément au programme de la ZAC (modification réglementaire du code de l'environnement)
- Assouplir le régime des subdivisions de lots opérées par un lotisseur ayant acquis son terrain de l'aménageur de la ZAC : le code de l'urbanisme pourrait être

²³ C. Urb. art. L 322-9-1

²⁴ CAA Lyon, 25 oct. 1994, n° 93LY00914, Assoc. synd. autorisée arrosants de Cabannes : [JurisData n° 1994-051645](#) ; voir également art. 29 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et article 1^{er} du décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

modifié pour simplement maintenir l'obligation de recueillir un accord de l'autorité administrative compétente, via un PA modificatif, quand le lotisseur projette de modifier le plan de division mais en l'exonérant de la nécessité de recueillir l'accord des colotis, qui est le point véritablement problématique et sources de contentieux possibles, et dont la justification n'apparaît plus très clairement.

-