

## Effets juridiques

### Le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA)

#### La grande opération d'urbanisme (GOU)

---

#### I. Le contrat de PPA

##### Signataires principaux d'un PPA

Un contrat de PPA peut être conclu entre l'État et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, un établissement public territorial (EPT), la Ville de Paris ou la métropole de Lyon et une ou plusieurs communes membres de l'intercommunalité concernée (art. L. 312-1 du code de l'urbanisme). Celles-ci sont signataires de droit si elles en font la demande et sont associées à l'élaboration du contrat.

##### Autres signataires du PPA

L'article L. 312-2 du code de l'urbanisme ajoute d'autres acteurs qui peuvent être signataire de ce contrat : les autres collectivités territoriales (région, département...), les établissements publics intéressés, toute société publique locale, toute société d'économie mixte, toute autre personne publique ou tout acteur privé implantés dans son périmètre territorial et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat. Ceux-ci doivent en revanche veiller à ne pas être mis en situation de conflit d'intérêts. Par exemple, une SEM, qui aurait vocation ensuite à candidater en tant que titulaire d'un contrat de concession pour la mise en œuvre du PPA, ne pourrait pas en être signataire. En revanche, un propriétaire privé d'un foncier dont l'aménagement serait susceptible de participer au projet d'ensemble pourrait être signataire du contrat.

##### Les outils spécifiques prévus par la loi et susceptibles d'être mobilisés via un PPA

- La mobilisation d'une procédure qui donne à l'État la possibilité de céder à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, pour la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat (art. L.3211-6 du code général de la propriété des personnes publiques). Les biens immeubles en question seront ainsi vendus à l'intercommunalité partie au contrat ou à l'opérateur qu'elle aura désigné.

- Le renforcement de l'ingénierie locale :

- Le recours possible aux établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État pour mener, même en dehors de leur périmètre, des études préalables à la formation d'un PPA ;
- Le recours possible aux établissements publics foncier (EPF) de l'Etat en dehors de leur périmètre, dans le cadre d'une procédure d'extension simplifiée, afin de mobiliser le foncier nécessaire à la réalisation des opérations d'aménagement prévus dans le cadre du PPA porté par une collectivité située dans le même territoire régional que cet EPF (art. L. 321-2, II du code de l'urbanisme) ;
- La faculté d'intervention en appui des agences d'urbanisme en dehors de leur périmètre de compétence dans le cadre d'un PPA (art. L. 132-6 du code de l'urbanisme).

- De favoriser la requalification des zones d'activités économiques (ZAE) notamment avec des pouvoirs renforcés des autorités locales dans le cadre d'un PPA : en cas de dégradation ou d'absence

d'entretien compromettant la réalisation de l'opération, une mise en demeure de travaux pour la réhabilitation de locaux, terrains ou équipements concernés peut être notifiée avant de pouvoir engager une éventuelle expropriation des biens concernés (art. L. 300-8 du code de l'urbanisme).

- La mobilisation du permis d'aménager multisites portant sur des unités foncières non contiguës lorsque l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère des sites concernés (art. L.312-2-1 code de l'urbanisme) ;

- Enfin, le PPA ouvre la possibilité de définir un périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU) qui déclenchera des effets juridiques facilitant la réalisation des opérations d'aménagement, notamment en renforçant les outils de l'aménagement à la main de l'intercommunalité qui porte le projet. Le PPA n'emportera pas automatiquement la création d'une GOU, mais à l'inverse la mise en place d'une GOU nécessitera la signature préalable ou concomitante à un PPA.

Lorsque le contrat prévoit que l'opération d'aménagement sera qualifiée de GOU, il doit a minima préciser les dimensions et caractéristiques de cette opération (art. L. 312-2 du code de l'urbanisme).

## **II. Le périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU)**

Dès lors que sa création a été prévue par le PPA, un périmètre de GOU peut être délimité par l'intercommunalité co-contractante du contrat de PPA.

### Définition d'une GOU

Une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU lorsqu'elle est prévue par un PPA et que, du fait de ses dimensions ou de ses caractéristiques au regard du territoire dans lequel elle s'inscrit, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et des cocontractants du PPA<sup>1</sup>. Il s'agira en pratique de délimiter un périmètre au sein duquel l'exercice de certaines compétences dérogera au droit commun et des outils juridiques pourront être mobilisés.

### Qualification d'une GOU

La qualification de GOU est décidée par l'organe délibérant de la collectivité ou l'établissement public cocontractant, après avis conforme des communes sur le territoire desquelles se situe en tout ou partie le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'État dans le ou les départements concernés<sup>2</sup>. Cette délibération définit la durée ainsi que le périmètre et une densité minimale de constructions, le cas échéant déclinée par secteur au sein de la GOU afin de promouvoir une gestion économe des espaces.

---

<sup>1</sup> Art. L. 312-3 du code de l'urbanisme

<sup>2</sup> Art. L. 312-4 du code de l'urbanisme

### Modification d'une GOU

L'acte créant une GOU peut être modifié selon les mêmes modalités que celles ayant permis son adoption. Lorsqu'une commune entre dans le périmètre d'une GOU après une modification du périmètre de celle-ci, l'avis conforme de cette commune doit être recueilli.

### Effets juridiques automatiques de la GOU

- Compétences d'urbanisme

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable à l'intérieur d'une GOU est le président de l'intercommunalité (EPCI, EPT, métropole de Lyon, Ville de Paris) qui est à l'initiative de la GOU<sup>3</sup>. Toutefois l'acte décidant de la qualification de grande opération d'urbanisme (ou tout acte ultérieur pris dans les mêmes formes) peut prévoir que cette compétence reste à la commune.

La création et la réalisation d'opérations d'aménagement dans le périmètre des GOU sont réputées d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain. Il reviendra ainsi, par exemple, à l'intercommunalité de mener, le cas échéant, la procédure de création et de réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC).

Par ailleurs, comme pour les autorisations de droit des sols, les droits de préemption urbain<sup>4</sup> et celui portant sur les fonds commerciaux et artisanaux<sup>5</sup> sont transférés à l'intercommunalité ou la collectivité à l'initiative de la GOU.

- Compétences en matière d'équipements publics

L'EPCI (ou la collectivité territoriale) est également compétente pour la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation nécessaires à la GOU et identifiés et localisés dans l'acte de qualification. Cette compétence s'exerce pendant toute la durée de la GOU, sauf dérogation précisant une durée inférieure ou supérieure à celle de l'opération, dès lors que la commune d'implantation desdits équipements publics a donné son accord. L'EPCI ou la collectivité assure dans ce cadre la maîtrise d'ouvrage de ces équipements.

Le délai et les modalités de remise à la commune d'implantation de ces équipements publics font l'objet d'un accord entre la commune et ledit établissement ou ladite collectivité.

### **III. L'avis de la commune sur la qualification d'une GOU**

L'avis conforme de la commune concernée par la création d'une GOU intervient par vote de son organe délibérant dans un délai de trois mois à compter de sa saisine par l'intercommunalité (art. L.312-7). Son avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu avant l'expiration de ce délai.

En cas d'avis favorable de la commune, la délibération fait explicitement mention de l'accord de la commune sur :

---

<sup>3</sup> Art. L. 312-5 du code de l'urbanisme

<sup>4</sup> Art. L. 211-1 du code de l'urbanisme

<sup>5</sup> Art. L. 214-1 et s. du code de l'urbanisme

- la qualification de GOU, le périmètre et la durée de ladite GOU ;
- le transfert à l'intercommunalité, le cas échéant, de la compétence de délivrance des permis de construire, d'aménager ou de démolir et de la compétence pour se prononcer sur une déclaration préalable, lorsque ces autorisations d'urbanisme visent des projets situés dans le périmètre de la GOU (ce transfert n'est plus obligatoire<sup>6</sup>) ;
- le transfert à l'intercommunalité de la compétence de réalisation, de construction, d'adaptation ou de gestion d'équipements publics nécessaires à la GOU, identifiés et localisés dans l'acte de qualification.
- le transfert à l'intercommunalité de l'exercice des droits de préemptions urbain et du droit de préemption sur les fonds commerciaux et artisanaux.

#### **IV. Les outils juridiques suivants pouvant être mobilisés en plus du droit commun :**

- Permis d'innover : l'expérimentation définie au II de l'article 88 de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine de juillet 2016, s'applique dans le périmètre des GOU. Des permis d'innover pourront donc être accordés, afin de déroger à des règles s'opposant à la réalisation des projets, sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux objectifs poursuivis par les législations concernées.
- Des dérogations à certaines règles du plan local d'urbanisme (PLU) au sein des GOU dans les conditions prévues à l'article L.152-6-4 du code de l'urbanisme.
- Convention de projet urbain partenarial (PUP) : des conventions de projet urbain partenarial peuvent être conclues entre les propriétaires des terrains, les aménageurs, les constructeurs et la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre à l'initiative de la GOU, quand bien même ce dernier n'est pas compétent en matière de PLU. Ces conventions doivent permettre de définir les modalités de participation au financement des équipements publics. L'article L. 312-5 du code de l'urbanisme porte, par dérogation, la durée des périmètres de PUP au-delà des quinze ans prévus aujourd'hui, dans la limite de la durée de la GOU.
- Zone d'aménagement différé (ZAD) : une ZAD peut être délimitée sur tout ou partie du périmètre de la GOU par la même délibération que l'instauration de la GOU. L'acte de création de la GOU désigne alors également le titulaire du droit de préemption afférent à cette zone<sup>7</sup>. Ce droit peut être exercé pendant une période de dix ans renouvelable une seule fois, soit au-delà du droit commun de dix ans, certes renouvelable plusieurs fois<sup>8</sup>. Cette durée de dix ans renouvelable une fois ne peut être acquise que si la ZAD est délimitée dans le même acte que la création de la GOU.
- Mobilisation facilitée des biens sans maître : le délai prévu pour qu'un bien soit considéré comme sans maître dans le cadre d'une succession ouverte par laquelle aucun successible ne s'est présenté est de dix ans au lieu de trente ans en principe<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. L. 312-5-1 du code de l'urbanisme

<sup>7</sup> Art. L. 212-2 du code de l'urbanisme

<sup>8</sup> Art. L. 312-6 du code de l'urbanisme

<sup>9</sup> Art. L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques

- Un recours facilité au droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce<sup>10</sup>, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial dans tout ou partie d'une ZAE dont la transformation fait l'objet d'une GOU : Ce renforcement permet d'une part de viser des seuils de surfaces de vente plus importants et cohérents avec les typologies de surfaces les plus courantes sur ces zones et d'autre part d'allonger le délai de rétrocession obligatoire pour le titulaire du droit de préemption. Le projet de loi sécurise également l'intervention des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement en matière d'acquisition de baux commerciaux et de fonds commerciaux ou artisanaux.

- Possibilité d'un transfert des droits commerciaux au sein d'une zone d'activité économique<sup>11</sup> : Tout commerce ayant une surface de vente de plus de 1000 m<sup>2</sup> doit déposer et obtenir une autorisation d'exploitation commerciale (AEC), qui en cas de contentieux peut nécessiter en moyenne 5 à 7 ans pour être acquise. Dans le cas d'une transformation d'une zone commerciale, cette procédure peut être réhabilitaire, puisque pour démanteler l'ancien magasin dans une nouvelle construction mêlant du commerce, des services et du logement, il faut préalablement obtenir une AEC. Cet obstacle majeur sera levé dans le cadre du projet de loi en discussion industrie verte, dès lors qu'il n'y a pas de création de surfaces commerciales supplémentaires ni d'artificialisation des sols ;

- Extension aux GOU de l'expérimentation relative à l'aménagement commercial prévue à l'article 97 loi « 3DS » : Cette expérimentation permet aux projets commerciaux de se passer d'avis de la commission d'aménagement commercial dans les territoires couverts par un Scot et un PLUI qui ont défini une stratégie d'aménagement commercial précise, basée sur un certain nombre des critères visant à mettre en œuvre un urbanisme commercial de qualité.

- La procédure intégrée pour la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (PIGOU) : La procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme pourra être utilisée pour permettre la mise en œuvre de l'opération dans le cadre de la GOU. Cette procédure permet de mettre en compatibilité les documents de planification (SDRIF, PADDUC, SAR, SRADDET, SCOT et PLU(i) ou document en tenant lieu) avec les opérations présentant un caractère d'intérêt général au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée. Le caractère d'intérêt général pourra être dégagé via des considérants rédigés en préalable à la délibération de création de la GOU

- Dérogation limitée et encadrée à la loi « littoral »<sup>12</sup> : dérogation à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante, lorsque ces dispositions empêchent la mise en œuvre d'une opération de relocalisation de biens ou d'activités menacés dans des espaces moins soumis au recul du trait de côte. Ces dérogations, qui ont vocation à accompagner les territoires dans la gestion de leur politique d'aménagement face au défi du climat sont encadrées. Elles ne peuvent intervenir que dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) ayant pour objet la recomposition spatiale du territoire d'une commune exposée au recul du trait de côte. Elles sont uniquement mobilisables lorsque les constructions, ouvrages ou installations menacés par l'évolution du trait de côte ne peuvent pas être relocalisés au sein ou en continuité de l'urbanisation existante, après accord du représentant de l'Etat dans le département ou du ministre chargé de l'urbanisme, et après avis de

---

<sup>10</sup> Art. L. 214-2-1 du code de l'urbanisme

<sup>11</sup> L. 752-2 du code de commerce

<sup>12</sup> Art. L. 312-9 du code de l'urbanisme

la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces dérogations ne peuvent pas être accordées en cas d'atteinte excessive à l'environnement ou aux paysages.

- Un abattement exceptionnel de 70 % (ou 85 %) applicable sur les plus-values immobilières résultant de la cession de biens immobiliers bâtis, ou de droits relatifs à ces mêmes biens, situés, pour tout ou partie de leur surface, dans le périmètre d'une GOU<sup>13</sup>.
- La non application des dispositions du livre IV du code de la commande publique pour les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre de la GOU<sup>14</sup>
- La suppression d'un degré d'appel pour des contentieux liés à des décisions prises en matière environnementale et d'urbanisme relatives à des actions ou opérations d'aménagement situées en tout ou partie en zone tendue et réalisées dans le cadre de la GOU<sup>15</sup>

## **V. Intervention des EPA de l'Etat**

Les EPA peuvent être autorisés, après avis conforme de l'EPCI ou de la collectivité ayant décidé de la qualification de GOU et des communes sur le territoire desquelles le périmètre de la GOU se situe, à réaliser des opérations d'aménagement, ainsi que les acquisitions foncières nécessaires à ces opérations, dès lors qu'ils seront titulaires d'une concession d'aménagement en situation de quasi-régie. Ces établissements pourront également créer dans ce cadre, avec les collectivités, des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN<sup>16</sup>) ou des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP<sup>17</sup>) ou acquérir ou céder des participations dans ces sociétés. Cette possibilité permet d'apporter des compétences opérationnelles en cas d'absence d'aménageurs locaux en capacité de conduire les opérations, soit par intervention directe d'un EPA, soit en constituant une société filiale associant la collectivité territoriale et un EPA.

---

<sup>13</sup> Article 150 VE du code général des impôts

<sup>14</sup> Art. L. 2412-2 du code de la commande publique

<sup>15</sup> Art. R.8111-1 du code de justice administrative

<sup>16</sup> Art. L. 327-1 du code de l'urbanisme

<sup>17</sup> Art. L. 32-10-1 du même code