

GUIDE PRATIQUE : ASSURER L'OPPOSABILITÉ DU PROGRAMME D'UNE ZAC AUX DEMANDES DE PERMIS DE CONSTRUIRE

par Marion Saint-Supéry

Avocate associée, cabinet Symchowicz Weissberg & Associés

et Damia Kacete

Avocate, cabinet Earth Avocats

Si l'opposabilité aux demandes d'autorisations d'urbanisme des cahiers des charges de cession de terrains (CCCT) en zone d'aménagement concerté (ZAC) a été récemment confirmée par les textes, la jurisprudence a, elle, tendance à la limiter lorsque les prescriptions du cahier des charges sont plus sévères que celles du règlement du plan local d'urbanisme. Les autorités compétentes en matière d'urbanisme – confrontées en la matière à une jurisprudence fluctuante – doivent donc être vigilantes afin d'assurer l'opposabilité aux demandes de permis de construire des règles de constructibilité qu'elles souhaitent imposer dans leurs ZAC.

La ZAC permet à la personne publique d'instaurer un périmètre à l'intérieur duquel est conduit un projet d'aménagement et d'équipement qu'elle définit et qu'elle peut conduire directement ou concéder. En pratique, les terrains sont acquis (en tout ou partie), équipés, recomposés puis cédés ou concédés à des utilisateurs publics ou privés ; le projet étant en principe rentabilisé par la rémunération tirée de la cession de ces terrains nouvellement équipés.

C'est à l'occasion de la cession – ou de la concession d'usage – de ces terrains que la collectivité ou l'établissement public doit s'assurer que ceux-ci seront bien utilisés conformément à ce qui est prévu dans le programme de la ZAC, c'est-à-dire que leurs nouveaux propriétaires ne pourront obtenir une autorisation d'urbanisme que si leur projet de construction a une destination, un volume et une implantation conformes au projet d'aménagement tel que défini dans les documents de la ZAC.

Les dossiers de création et de réalisation de la ZAC n'étant pas des documents opposables, en tant que tels, aux demandes de permis de construire¹, il est donc nécessaire pour la collectivité de traduire les orientations urbanistiques de la ZAC en obligations réglementaires, afin d'assurer l'exécution conforme du programme des constructions à réaliser dans la zone. Pour être efficace, cette traduction doit s'opérer à deux niveaux :

- de manière générale, à travers le plan local d'urbanisme (PLU),
- et, de manière plus précise, dans les cahiers des charges de cession de terrains (CCCT), tous deux opposables aux demandes de permis de construire.

Les décisions les plus récentes des juridictions administratives révèlent toutefois la persistance de difficultés d'interprétation et d'articulation entre ces deux outils, qui doivent conduire les collectivités à faire preuve de prévoyance et de précision dans la rédaction de leurs documents d'urbanisme, et de vigilance dans l'approbation et la publication des CCCT.

■ Traduction dans le PLU des orientations de la ZAC, îlot par îlot

Précision du PLU – Depuis la suppression du plan d'aménagement de zone (PAZ) par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi SRU, les règles auxquelles les constructions doivent se conformer au sein d'une ZAC figurent directement dans le PLU.

Outre les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qu'il a vocation à fixer dans toutes les zones, le règlement du PLU peut, dans les ZAC :

- d'une part, préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer et la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (C. urb., art. L. 151-42) : c'est la traduction du programme des équipements publics de la ZAC ;
- d'autre part, déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments (C. urb., art. L. 151-27) : c'est la traduction du programme global des constructions de la ZAC.

Le PLU peut ainsi légalement délimiter, dans ses documents graphiques, une zone correspondant au périmètre de la ZAC² et prévoir, dans son règlement, une surface de construction maximum autorisée dans chaque secteur de cette zone³, le cas échéant par type de bâtiments (logements, bureaux, commerces, etc.).

Une nouveauté importante est à souligner : depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses

(1) CAA Marseille, 21 déc. 2018, n° 17MA02206.

(2) C. urb., art. R. 151-14.

(3) Sur ce point, CAA Marseille, 9 mai 2018, n° 17MA00698.

effets, le règlement du PLU peut également déterminer une densité minimale de constructions, le cas échéant déclinée par secteur, à l'intérieur de la ZAC⁴.

La collectivité peut donc déjà, dans la rédaction du règlement de son PLU, localiser et caractériser les équipements publics prévus dans la ZAC et encadrer assez précisément, îlot par îlot, la densité des bâtiments, en fonction de leur destination, afin que le programme des constructions de la ZAC trouve une traduction concrète « sur le terrain ».

■ Traduction dans les CCCT des orientations de la ZAC, parcelle par parcelle

Longtemps restée facultative, la conclusion de CCCT est devenue obligatoire avec la loi SRU à l'occasion de toute cession – ou concession d'usage – des terrains aménagés.

Contenu du CCCT – Aux termes de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme, le CCCT doit indiquer le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ainsi que⁵, le cas échéant, la densité minimale de constructions qui s'applique à chaque secteur et définie par le règlement en application de l'article L. 151-27 précité. Il peut en outre fixer « des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone ». Son objet est donc de compléter et de préciser les règles d'urbanisme applicables pour chaque parcelle cédée à l'intérieur de la ZAC⁶ – sous réserve, bien sûr, du respect des dispositions légales et réglementaires.

Le CCCT ne peut ainsi pas fixer un prélèvement à la charge de certains propriétaires⁷ ni interdire à un propriétaire de diviser son terrain⁸.

Valeur du CCCT – Le CCCT revêt d'abord une valeur contractuelle, qui se maintient d'ailleurs dans les rapports entre propriétaires qui y ont consenti, même après la caducité de la ZAC⁹.

Il peut revêtir également une valeur réglementaire le rendant opposable aux autorisations d'urbanisme. C'est ainsi que l'alinéa 2 de l'article L. 311-6, tel que modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, consacre le principe de son opposabilité aux autorisations d'urbanisme, déjà reconnue depuis longtemps par la jurisprudence¹⁰, tout en en précisant les conditions.

D'abord, l'opposabilité du CCCT est limitée à celles de ses dispositions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 311-6, à savoir :

- les dispositions fixant la surface de plancher maximale ;
- la densité minimale de constructions ;
- et les prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone.

Ensuite, elle est subordonnée à son approbation par la personne compétente pour créer la ZAC, c'est-à-dire le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans les autres cas, le représentant de l'État dans le département¹¹.

Enfin, le CCCT n'est opposable que s'il a fait l'objet des mesures de publicité prescrites par l'article D. 311-11-1 du code de l'urbanisme¹².

L'approbation du CCCT par l'autorité administrative n'est plus une obligation depuis les modifications apportées à l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme par la loi ELAN. La collectivité, si elle a concédé la réalisation de la ZAC, doit donc veiller à ce que l'aménageur lui fasse systématiquement approuver les CCCT et assure leur publication régulière, afin qu'ils deviennent opposables aux demandes de permis de construire. Pour ce faire, elle peut introduire, dans le traité de concession d'aménagement, une clause prévoyant l'obligation pour l'aménageur de faire approuver tous les CCCT.

■ Nécessaire respect des dispositions réglementaires du CCCT par le permis de construire

Article R. 431-23 – Afin que l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire puisse s'assurer de la conformité du projet de construction avec les règles s'appliquant dans la ZAC, l'article R. 431-23 du code de l'urbanisme impose au pétitionnaire de joindre à sa demande de permis « une copie de celles des dispositions du cahier des charges de cession de terrain qui indiquent le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ainsi que, si elles existent, de celles des dispositions du cahier des charges qui fixent des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone », dès lors qu'il « a été approuvé et publié dans les conditions prévues à l'article D. 311-11-1 », cette dernière exigence n'existant pas avant la loi ELAN. Cet article vise ainsi les dispositions opposables du CCCT, telles qu'énumérées à l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme, à l'exception notable de la densité minimale de constructions que le règlement du PLU peut définir, pour le secteur concerné, depuis

(4) C. urb., art. L. 151-27, al. 2.

(5) Nouveauté introduite par l'art. 208 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(6) La parcelle doit être entendue comme l'ensemble des terrains cédés, le CCCT n'ayant pas à préciser obligatoirement la surface de chacun des lots qui composent la parcelle faisant l'objet de la cession (CE 23 mai 2018, n° 406010, S^e *Le Parc des Moulins*, Lebon ; AJDA 2018. 1067).

(7) CE 27 juill. 2005, n° 268715, S^e *La foncière du golf*, Lebon ; AJDA 2005. 2305, concl. L. Olléon.

(8) CAA Marseille, 17 juill. 2020, n° 19MA01291.

(9) Civ. 3^e, 4 mars 2021, n° 19-22.987, D. 2021. 527 ; RDI 2021. 295, obs. P. Soler-Couteaux.

(10) CE 25 juin 1975, n° 89898, *SCI Camargue 2000 et CCI de Nîmes-Uzès-le-Vigan*, Lebon 392 ; CE 26 mai 1989, n° 76154 ; pour un ex. plus récent, CAA Marseille, 24 avr. 2015, n° 13MA02432, *C^{ie} de Gruissan*.

(11) Condition déjà exigée par la jurisprudence (CE 26 mai 1989, n° 76154 ; CE 15 oct. 2014, n° 349775, *ASEZAT La Gaude*, Lebon ; AJDA 2014. 2037).

(12) Publication déjà exigée, dans son principe, par la jurisprudence antérieure (CE 18 mai 1984, n° 02988, *É^{ts} Prévost*, Lebon 715 ; CE 31 mai 1995, n° 107617, *Assoc. syndicale libre Les allées du château de Montigny* ; CAA Lyon, 24 nov. 2020, n° 19LY04648).

(13) Par ex., sur l'implantation des immeubles à construire sur chaque lot, CE 16 nov. 1983, n° 22153 ; ou sur la destination des constructions, CE 13 oct. 1995, n° 122768, *C^{ie} de la Grande-Motte*.

l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021. Il s'agit là certainement d'un oubli que le pouvoir réglementaire devra corriger.

Refus d'autorisation – Ainsi, la délivrance d'une autorisation de construire portant sur un projet ne correspondant pas aux caractéristiques décrites dans le CCCT doit nécessairement être refusée par l'autorité administrative¹³, notamment lorsque la surface du bâtiment projeté excède celle dont la construction a été autorisée par le CCCT. Plus encore, le Conseil d'État, sous l'empire du régime antérieur à la loi ELAN, a jugé qu'un projet ne pouvait être autorisé lorsque le CCCT approuvé n'avait pas déterminé le nombre de mètres carrés de surface dont la construction était autorisée sur la parcelle – l'autorité administrative ne pouvant en principe, dans ces conditions, s'assurer que la construction n'excède pas la surface encore « disponible » dans la ZAC¹⁴.

Le CCCT peut – et doit – compléter et préciser les règles d'urbanisme (affectation, densité, implantation, aspect extérieur...) applicables pour chaque parcelle cédée à l'intérieur de la zone, afin que les futures constructions ne puissent être autorisées que si elles sont conformes au programme de la ZAC. Il est en revanche impossible de prévoir dans le CCCT des procédures ou formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme, telles que la soumission du projet au visa de l'aménageur¹⁵.

■ Nécessaire respect du PLU par le CCCT

La rédaction du règlement du PLU applicable dans le périmètre de la ZAC doit être minutieusement calibrée par la collectivité :

- trop précise, elle risque de manquer de souplesse au regard d'un projet d'aménagement qui doit pouvoir évoluer au fil du temps et au gré des besoins ;
- trop large, elle risque de conduire le juge, en cas de contentieux, à écarter l'application du CCCT plus précis, au motif qu'il contredirait le PLU.

(14) CE 15 oct. 2014, *ASEZAT La Gaude*, préc. ; même solution s'agissant d'une commune dotée d'une carte communale (CE 23 mai 2018, *5^e Le Parc des Moulins*, préc.).

(15) CAA Marseille, 17 juill. 2020, n° 19MA01371.

(16) S'agissant du respect par le CCCT de l'ancien plan d'aménagement de zone (PAZ), CE 31 mars 1989, n° 85538, *Assoc. pour la protection et l'amélioration du cadre de vie du secteur des 16 arpens*, Lebon T. 1002 ; CE 27 avr. 1994, n° 128478, *Épx Bouchy*, Lebon T.

(17) CAA Versailles, 28 févr. 2020, n° 17VE02883, *C^{ne} de Courcouronnes*.

(18) CE 31 mars 1989, préc. ; CE 27 avr. 1994, préc. ; CE 18 oct. 2000, n° 200617, *Nougarou*.

(19) Après s'être bornée à constater que le PLU réglementait l'édification des clôtures, la CAA de Marseille a écarté l'application des prescriptions d'un CCCT relatives aux clôtures au motif qu'il « ne saurait prévaloir » sur les dispositions d'un PLU s'étant substitué au PAZ (CAA Marseille, 26 mai 2016, n° 14MA02140).

(20) Concl. sous la décision précitée du CE 27 avr. 1994, *M. et M^{me} Bouchy*.

(21) CE 13 oct. 1995, *C^{ne} de la Grande-Motte*, préc.

En effet, si le CCCT offre un cadre juridique adapté au projet de construction situé en ZAC, il ne peut évidemment être appliqué et opposé que s'il est respectueux des règles générales d'urbanisme, conformément à ce que prescrit l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme aux termes duquel « l'aménagement et l'équipement de la ZAC sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables ». Aussi, les dispositions du CCCT qui méconnaîtraient les règles du document local d'urbanisme doivent être écartées en faveur de l'application des seules règles du PLU¹⁶.

■ Prévenir les difficultés d'articulation entre le PLU et le CCCT

Un cahier des charges de cession de terrains plus restrictif –

Selon certaines juridictions, cette prééminence du PLU sur le CCCT irait même plus loin. Une décision récente de la cour administrative d'appel de Versailles, du 28 février 2020, portant sur le régime du CCCT en vigueur avant la loi ELAN, a ainsi considéré comme illégal le refus de permis de construire une résidence de tourisme fondé sur un article du CCCT imposant la construction, sur le terrain, d'un immeuble à usage de bureaux¹⁷.

Selon la cour, une telle disposition était contraire au PLU dans la mesure où celui-ci autorisait implicitement les résidences de tourisme dans le secteur, le PLU ayant attribué au secteur concerné une vocation « tertiaire et de commerce » et y ayant prévu des règles de stationnement propres aux hôtels. La cour a ainsi écarté des dispositions du CCCT qui, sans être contraires au PLU, étaient plus sévères que celui-ci. Si elle était confirmée, une telle solution tendrait en réalité à écarter le CCCT à chaque fois que le PLU réglemente déjà, de près ou de loin, le point concerné car, s'il ne peut évidemment autoriser ce que le PLU proscriit, le CCCT a nécessairement pour effet de restreindre les possibilités de construction admises par le PLU, même lorsque ce dernier est silencieux (un PLU silencieux étant un PLU qui autorise).

La solution de la cour administrative d'appel s'inscrit dans une tendance jurisprudentielle ancienne qui écartait les dispositions plus restrictives du CCCT approuvé et publié en faveur de l'ancien plan d'aménagement de zone (PAZ)¹⁸. Cette tendance est d'ailleurs encore observée aujourd'hui s'agissant des dispositions du PLU s'étant substituées à celles d'un ancien PAZ¹⁹. Toutefois, à notre sens, cette tendance jurisprudentielle aurait dû être définitivement abandonnée dès l'entrée en vigueur de la loi SRU.

En effet, une telle tendance se fondait, selon J. Arrighi de Casanova²⁰, sur le fait que le code de l'urbanisme de l'époque ne prévoyait l'approbation du CCCT que dans le cadre de l'ancien article R. 311-19, en vue « de tenir lieu du certificat d'urbanisme prévu à l'article L. 111-5, c'est-à-dire du document officiel qui doit accompagner les divisions de terrains ». C'était la raison pour laquelle, d'après lui, le CCCT ne pouvait être regardé comme un « acte réglementaire sur le fondement duquel les permis de construire [devaient] être délivrés ou refusés dans une ZAC », d'où la jurisprudence du Conseil d'État jugeant « qu'un CCCT "ne saurait en aucun cas prévaloir sur les dispositions du plan d'aménagement de zone" ». Or, l'introduction de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme par la loi SRU et la suppression des PAZ remettent directement en cause une telle solution, le CCCT étant devenu depuis lors le seul document permettant de garantir la conformité de chaque construction au projet de ZAC. Plus encore, une tendance jurisprudentielle inverse considèrerait, déjà à l'époque, que les prescriptions d'un cahier des charges plus restrictives que celles d'un plan d'occupation des sols (POS) devaient faire obstacle à la délivrance d'un permis de construire si le projet était conforme aux secondes mais pas aux premières²¹.

Document de lotissement – Il ne peut, par ailleurs, être fait l'économie d'une comparaison avec les dispositions réglementaires des documents de lotissement qui, comme les CCCT, peuvent contenir des prescriptions d'urbanisme susceptibles de se trouver en concurrence avec celles édictées par le PLU. Or, la jurisprudence en matière de lotissement indique que ce sont bien les dispositions les plus sévères qui priment²². Plus encore, le Conseil d'État considère que lorsque la délivrance d'une autorisation d'urbanisme sur le fondement de l'une ou l'autre de ces dispositions reviendrait à méconnaître l'autre (par exemple, chaque document prévoyant une affectation unique différente), l'autorité administrative doit s'abstenir d'autoriser la construction, quitte à ce que le terrain devienne inconstructible²³.

De sorte que, à l'heure où le code de l'urbanisme reconnaît officiellement l'opposabilité des dispositions urbanistiques du CCCT aux autorisations de construire, la solution retenue par la CAA de Versailles soulève de réelles interrogations sur la confiance que peut accorder la collectivité publique à l'outil CCCT pour traduire réglementairement son projet de ZAC, à l'échelle de chacune des parcelles ; le PLU ne lui permettant de le faire qu'à l'échelle de chaque îlot. L'on ne peut qu'espérer que cette interprétation regrettable de l'articulation PLU/CCCT ne sera pas suivie mais, dans l'attente d'une clarification du Conseil d'État sur ce point, les collectivités doivent être vigilantes dans la rédaction de leurs documents, pour éviter ce type de difficulté.

Pour garantir le respect par les futures constructions du programme de la ZAC, l'autorité administrative doit :

- délimiter dans son PLU une zone correspondant au périmètre de la ZAC ;
- prévoir au sein du règlement de cette zone la surface de plancher maximale dont la construction est autorisée dans chaque

îlot, en prenant soin de la déterminer par nature ou par destination de bâtiments (logements, bureaux, commerces...), de manière à exclure la possibilité d'implantation d'autres types de projets qui ne seraient pas conformes au programme ; sans toutefois entrer dans un trop grand niveau de détails, afin de ne pas entraver l'évolution que peut connaître le projet entre la création initiale et la réalisation de la ZAC, la vente des terrains aménagés pouvant intervenir des années plus tard²⁴.

À cet égard, l'on pourrait imaginer que le règlement du PLU prévoit que ses dispositions seront complétées par celles, plus précises, des futurs CCCT approuvés, de manière à éviter la réitération de la solution adoptée par la CAA de Versailles. Les CCCT pourront être modifiés si besoin, notamment pour augmenter la surface de plancher maximale autorisée, beaucoup plus facilement que le règlement du PLU – par simple avenant lui aussi soumis à approbation, y compris en cours d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme²⁵.

(22) CE 20 mars 1992, n° 94878.

(23) CE, sect., 23 juin 1995, n° 90211, *Min. de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports d' S^e de promotion industrielle et commerciale (SOPRICOM)*, Lebon.

(24) Par ex., CE 15 oct. 2014, *ASEZAT La Gaude*, préc, pt. 5.

(25) Par ex., CAA Bordeaux, 16 avr. 2015, n° 13BX02418, *C^e de Toulouse*, AJDA 2015. 2017.

L'OBLIGATION VACCINALE LÉGISLATIVE À L'ÉPREUVE DU VARIANT DOCTRINAL ET DES VACCINS JURISPRUDENTIELS

Le cas du secteur de la petite enfance

par **Philippe Jacquemoire**

Directeur général des services de la ville de Saint-Paul-lès-Dax ;
vice-président de l'Association nationale des juristes territoriaux (ANJT)

Le 5 août 2021, les juristes territoriaux ont pu découvrir avec bonheur la **loi n° 2021-1040 relative à la gestion de crise sanitaire et son décret d'application n° 2021-1059 du 7 août 2021**. La loi et le décret définissent les lieux et travailleurs soumis au fameux « pass sanitaire ». Ils viennent également mettre en place la très controversée obligation vaccinale et assortir son non-respect d'une suspension ferme. Ce qui s'annonçait déjà comme le casse-tête de rentrée pour les employeurs territoriaux s'est transformé en véritable *imbroglio* lorsque l'application de ces dispositions s'est heurtée aux prises de position divergentes des services de l'État, notamment au sujet de ladite obligation dans le secteur de la petite enfance. Retour sur un « feuilleton de l'été » riche en rebondissements et qui n'est malheureusement pas près de s'arrêter.

■ Rappel des dispositions légales et réglementaires

L'article 12 de la loi du 5 août 2021 dresse la liste des personnes soumises à l'obligation vaccinale. Cette soumission est justifiée soit parce que l'activité est exercée dans certains lieux (art. 12, 1^o), soit tout simplement parce que la loi fait référence à une catégorie de professionnels : c'est le cas du 2^o qui prévoit l'obligation pour les « professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du code de la santé publique [...] » et du 4^o qui étend celle-ci aux « [...] personnes travaillant dans