

Opérations Immobilières

@OImmobilières

N° 130 | Novembre - Décembre 2020

LE MONITEUR



Consultez
votre revue sur
LE MONITEUR
et sur tablette

DOSSIER

Quelles relations public-privé pour fabriquer la ville de demain ?

- Projet immobilier et domaine public, comment sécuriser les intérêts des intervenants ?
- Dépasser le modèle de la promotion immobilière pour métamorphoser la ville
- Appel à manifestation d'intérêt : un outil au service de projets hybrides
- De la bonne utilisation du recours à la « VEFA publique »
- Projet urbain partenarial et ZAC, un mariage impossible ?
- Les friches : terrains à reconquérir pour l'accueil de projets privés-publics

Direction scientifique du dossier : David Guillot et Clémentine Liet-Veaux, avocats, DS Avocats

LE POINT SUR
le statut des déblais
de chantier

PERSPECTIVE
penser la réversibilité de l'immeuble
à partir de 7 principes constructifs

10 QUESTIONS SUR
le bail à construction

DOSSIER

QUELLES RELATIONS PUBLIC-PRIVÉ POUR FABRIQUER LA VILLE DE DEMAIN ?

La fabrique de la ville est actuellement en pleine transformation. La commande publique laisse peu à peu la place à des procédures plus collaboratives telles que les appels à partenariats ou à manifestation d'intérêts. Les relations entre acteurs privés et personnes publiques sont bousculées par cette transformation. Cette évolution des modes de collaboration est stimulante, selon les propos de chaque partie, mais peut représenter un risque de contentieux non négligeable. Le présent dossier fait un point à date sur les règles applicables à ces nouveaux outils de transformation de la ville.

David Guillot et Clémentine Liet-Veaux, avocats, DS Avocats, directeurs scientifiques du dossier

Projet immobilier et domaine public : comment sécuriser les intérêts des intervenants ?

Depuis quelques années, les personnes publiques tels que l'État ou plus récemment les collectivités territoriales cherchent à valoriser leur domaine. Si autrefois, les principes de gestion du domaine public rendaient la concrétisation de projets immobiliers privés sur le domaine public quasi impossible, les évolutions récentes changent ce paradigme. Désormais des mécanismes existent pour répondre à la préoccupation pratique des acteurs du secteur : s'assurer de l'attribution du foncier afin d'avancer dans le montage du projet.

Alors que la valorisation du patrimoine des personnes publiques est entrée dans les mœurs et constitue dorénavant un véritable moyen pour accroître leurs ressources, dans un contexte financier difficile, le partenariat avec les personnes privées constitue aujourd'hui un outil privilégié pour effectuer des opérations d'intérêt local, notamment en matière immobilière ou d'aménagement. Il s'avère toutefois que le montage contractuel peut être complexe, notamment lorsque les biens objets des projets appartiennent au domaine public.

Les principes généraux de la domanialité publique : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité notamment, frappent en principe de nullité toute aliénation du domaine public. Ces principes s'appliquent si le bien n'a pas préalablement fait l'objet d'une désaffectation c'est-à-dire qu'il n'est concrètement plus affecté à l'usage direct du public ou à un service public et d'un déclassement prévu à l'article L. 2141-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, qui permet par un acte express la sortie du bien du domaine public. Autrement dit, il est fréquent qu'un bien situé dans l'assise du projet soit encore affecté ou, même s'il ne l'est plus, n'ait pas fait l'objet d'un acte de déclassement, avec pour effet de toujours appartenir au domaine public.

L'aménagement des principes de la domanialité publique pour répondre aux attentes des acquéreurs

Cette appartenance au domaine public rend parfois extrêmement difficile la concrétisation de projets immobiliers, la cession ne pouvant en principe précéder la désaffectation et le déclassement. Afin de

pallier cette difficulté, le législateur a mis en place des mécanismes permettant de sécuriser des projets immobiliers portant sur des biens relevant du domaine public et n'ayant vocation à en sortir qu'à court ou moyen terme entre autres en consacrant dans l'article 10 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques un acte permettant la cession d'un bien public sous condition suspensive tenant à son déclassement.

Ces évolutions viennent en partie répondre aux attentes des acquéreurs potentiels (promoteurs, investisseurs...) qui ont besoin de garanties, et notamment de disposer immédiatement d'un titre de propriété ou d'être assurés d'en disposer pour faire avancer le projet notamment au niveau bancaire. De son côté la personne publique va céder par anticipation un bien toujours affecté à un service public. Cette cession permettra de financer la construction ailleurs d'un nouvel ouvrage plus fonctionnel et/ou plus économique en énergie dans le cadre d'une politique énergétique en pleine expansion pour accueillir ledit service, lequel peut ainsi se poursuivre durant la phase de réalisation des travaux.

Le déclassement par anticipation, outil existant insuffisant connu

L'introduction du mécanisme de déclassement anticipé n'est pas récente. Elle date de l'ordonnance du 21 avril 2006 (n° 2006-460) et avait déjà, à l'époque, comme objectif de faciliter la cession du patrimoine de l'État et de ses établissements publics. L'article L. 2141-1 du Code général de la propriété des personnes publiques permet à l'État et

à ses établissements publics de prononcer le déclassement d'immeuble appartenant au domaine public artificiel de toutes personnes publiques dans le cadre d'une cession alors même que ce bien fait encore l'objet d'une affectation temporaire à l'usage direct du public ou à un service public. En 2017, ce mécanisme a été élargi par l'ordonnance du 19 avril 2017 (n° 2017-562) aux collectivités et à leurs établissements publics. Toutefois, il soumet les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements à la réalisation d'une étude d'impact pluriannuelle mais également à l'obligation de prévoir une clause organisant les conséquences, notamment financières, de la résolution de la vente par exemple des pénalités.

Un bien du domaine public, dont la désaffectation a été décidée, peut ainsi être déclassé et faire l'objet d'une vente tout en continuant, pendant une période déterminée, à être affecté. Mais, cette période n'est pas indéterminée. Le code la limite à trois ans pouvant être allongée et/ou prorogée de trois ans en cas de réalisation d'opération de construction, restauration ou réaménagement, dans une limite maximum de six ans. Ce délai doit être indiqué dans l'acte de vente et le retard ne serait-ce que d'une seule journée de la désaffectation suffit à emporter la résolution de la vente.

Ce procédé, même s'il demeure strictement encadré, est extrêmement intéressant pour la réalisation de projet immobilier privé. Auparavant, il n'était pas rare qu'une vente soit retardée en raison de difficultés relatives à la désaffectation. Ce mécanisme peut donc éviter une trop longue immobilisation du bien et l'opérateur peut, sur la base d'une convention, se projeter, faire avancer son projet et déterminer la date de prise de possession des lieux. En outre, une vente par ce biais permet à l'acquéreur d'anticiper les demandes en matière d'urbanisme dès lors il pourra plus aisément solliciter une autorisation d'urbanisme sur la base notamment du titre de propriété. Il est toutefois conseillé d'être vigilant sur l'adéquation des délais, notamment entre celui prévu pour procéder à la désaffectation effective dont bénéficie l'administration et celui de péremption de l'éventuel permis de construire obtenu par l'acquéreur.

Le déclassement par anticipation permet également de répondre à certaines contraintes financières du promoteur mais également à certaines attentes des personnes publiques puisqu'il peut être prévu que le cocontractant étale dans le temps le paiement de l'acquisition. Ainsi, le promoteur verra le prix échelonné dans le temps alors que la personne publique recevra en plusieurs fois le paiement, ce qui permettra d'allouer les sommes sur plusieurs budgets. Le législateur a toutefois sécurisé le montage, notamment pour l'acquéreur, en contraignant les parties à prévoir les conséquences d'une éventuelle résolution. Ainsi l'administration est nécessairement poussée à ne pas revenir sur sa décision de désaffectation.

Enfin, l'acquéreur pourra percevoir, selon les négociations, un loyer réglé par la personne publique

lui permettant de continuer à jouir de son ancien bien car, entre l'acte de déclassement et l'effectivité de la désaffectation, l'acheteur devra le mettre à la disposition de l'administration. Ce mécanisme offre ainsi une réelle flexibilité dans un domaine juridique connu pour sa rigidité.

La promesse de vente sous condition suspensive de déclassement : nouvelle alternative

L'article 10 de l'ordonnance du 19 avril 2017 précité a consacré, dans le Code général de la propriété des personnes publiques, un dispositif permettant la cession d'un bien public sous condition suspensive tenant à son déclassement. En d'autres termes, il s'agit ni plus ni moins que d'une promesse synallagmatique de vente dont l'une des conditions suspensives est tirée de l'impossibilité de désaffecter le bien pour un « motif tiré de la continuité des services publics ou de la protection des libertés auxquels le domaine en cause est affecté qui imposerait le maintien du bien dans le domaine public » (article L. 3112-4 du Code général de la propriété des personnes publiques).

Ce texte codifie une pratique ancienne sur laquelle la jurisprudence était partagée. Il permet ainsi de faire avancer des projets lorsque le déclassement, bien qu'entériné, ne peut avoir lieu immédiatement. L'avantage de ce montage est qu'aucune durée maximale n'est imposée pour la formalisation du déclassement, contrairement au déclassement par anticipation. L'usage de cette disposition semble toutefois limité aux seules situations dans lesquelles « les nécessités du service public ou de l'usage direct du public » le justifient. Le recours à cette disposition n'est donc pas sans limite.

Quid d'une résolution pour maintien de l'affectation du bien ?

Le texte impose, en outre, aux personnes publiques d'introduire dans la promesse, à peine de nullité, une ou plusieurs clauses résolutoires précisant, en cas de survenance d'un événement impliquant le maintien de l'affectation du bien à l'utilité publique, qu'il doit alors demeurer une dépendance du domaine public. L'engagement de la personne publique n'est donc pas inconditionnel puisque cette dernière a la possibilité de maintenir le bien dans le domaine public lors de la réalisation d'un événement faisant obstacle à la désaffectation et au déclassement du bien. Il n'est pas possible de prévoir que la résolution donne lieu à une indemnisation du bénéficiaire de la promesse au titre d'un éventuel manque à gagner.

Alors que le transfert de propriété dans le cadre d'un déclassement anticipé semble se faire au moment de l'acte de déclassement anticipé, dont le sort ne dépend que du respect du délai de désaffectation de fait, la promesse de vente offre nettement moins de garanties pour l'acheteur dès lors qu'il est suspendu à une clause résolutoire dont le sort pourrait

relever de la bonne volonté d'une personne publique, sans que financièrement le partenaire ne soit indemnisé.

Ces deux mécanismes ouvrent toutefois, d'une manière générale, de nouvelles possibilités pour les promoteurs pour obtenir un engagement ferme de vente de la part d'une administration avant la désaffectation d'un bien. Chacun d'entre eux devra être manié avec précaution et répond à des objectifs différents, tout en offrant néanmoins certaines garanties permettant à un projet d'avancer malgré l'appartenance d'un bien au domaine public.

La jurisprudence administrative, dans la lignée de ces évolutions législatives, semble d'une manière générale vouloir protéger les opérateurs privés, comme en atteste un arrêt récent du Conseil d'État. Le 29 juillet 2020, il a retenu qu'une « délibération du conseil municipal d'une commune autorisant, décidant ou approuvant le transfert de propriété de biens immobiliers relevant de son domaine pu-

blic au profit d'une autre personne publique, dans les conditions mentionnées à l'article L. 3112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, constitue un acte créateur de droits dès lors que les parties ont marqué leur accord sur l'objet et les conditions financières de l'opération et que la réalisation du transfert de propriété n'est soumise à aucune condition » (CE, 29 juillet 2020, n° 427738).

Dès lors, domaine public et projet immobilier privé ne semblent donc plus incompatibles, les objectifs des personnes publiques relatifs à la valorisation du domaine étant parfaitement compatibles avec ceux d'un promoteur immobilier privé et des mécanismes existant aujourd'hui pour concilier les intérêts de tous.

**Victor Condemine,
Jean-Marc Poisson,
avocats, DS Avocats**

Bimby, Bamba, Bunti : dépasser le modèle de la promotion immobilière pour métamorphoser la ville

Bimby, Bamba, Bunti, n'est pas une formule magique, mais le nom d'opérations d'urbanisme d'un genre nouveau portées : Villes Vivantes. David Miet, Amandine Hernandez, Thomas Hanss, Denis Caraire, Paul Lempérière, sont les associés cofondateurs de cette start-up de *deep tech*, c'est-à-dire basée sur une innovation de rupture, qui permet aux collectivités et à des propriétaires fonciers de libérer leur foncier, et de monter des opérations de logements abordables .

Bimby, Bamba, Bunti sont le nom d'opérations d'urbanisme avec lesquelles Villes Vivantes renverse la table depuis sa création en 2013. Cette start-up « *deep tech* » - c'est-à-dire basée sur une innovation de rupture - conjugue modélisation architecturale et circuits courts, R&D et nouveaux métiers. Leur projet : révolutionner l'industrie de la création et de l'exploitation des droits à bâtir. Leur propos : à l'échelle d'une ville, d'une agglomération ou même d'un SCOT, déclencher plusieurs milliers de micro-projets individuels en auto-promotion et les intégrer dans des méta-opérations pilotées par la collectivité et mises en œuvre par un opérateur d'un genre nouveau. En effet, Villes Vivantes opère sans posséder ni construire. Elle prend comme matière première la multitude de projets portés par les habitants eux-mêmes pour produire une offre de terrains et de logements abordables et bien situés. Cette innovation trouve sa source dans les travaux de recherche de David Miet et prend vie grâce aux *Teams* de Villes Vivantes. Par leur travail empathique et minutieux, s'appuyant sur des centaines de modèles et patterns, ils révèlent aux ménages un éventail d'options architecturales, familiales et patrimoniales insoupçonnées. Fin janvier 2014, le Liv, département de recherche et de développement de Villes Vivantes a été créé et des partenariats avec des collectivités locales ont été mis en place pour tester les premiers prototypes Bimby, Bamba et Bunti.

Bimby pour beauty in my back yard, a un principe simple : ajouter une 2^e maison dans un jardin qui n'en compte qu'une seule et produire ainsi,

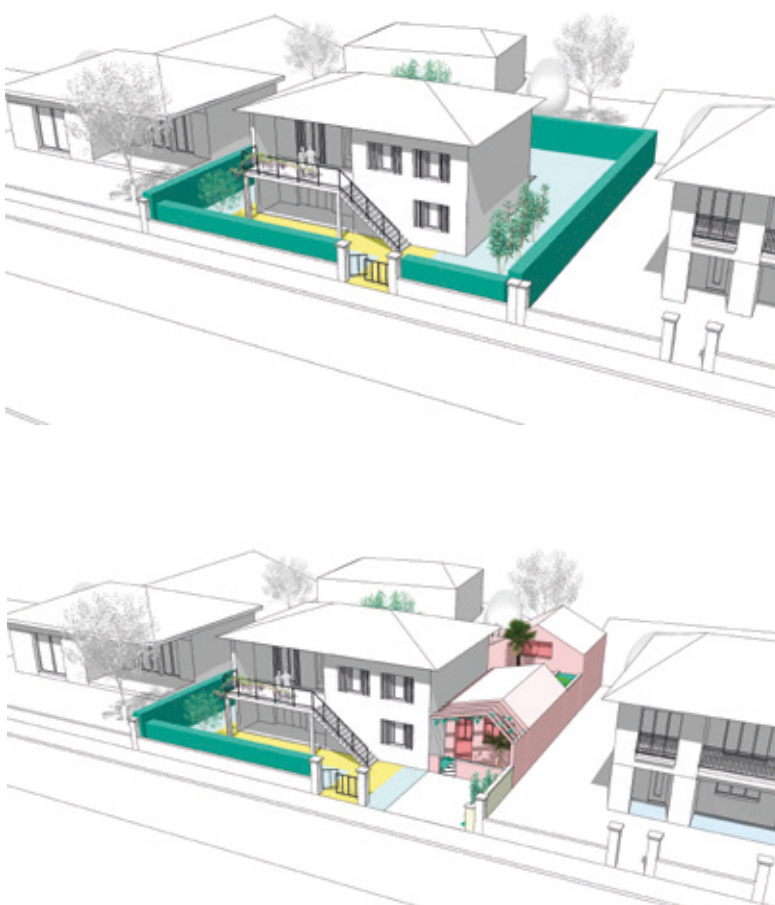
sans étalement urbain, une nouvelle offre de logement avec jardin. À l'été 2016, la ville de Périgueux est devenue partenaire du Liv pour la création de 100 nouveaux logements dans les jardins des habitants sur l'ensemble de son territoire et ce en 30 mois. À l'issue de cette première période l'opération a été reconduite pour 3 ans avec l'objectif de 150 logements supplémentaires (voir ci-après). En 2017 et 2018, le Liv a également expérimenté avec succès un second prototype Bimby avec la communauté urbaine du Creusot-Montceau. Le partenariat a été reconduit en 2019 pour trois ans avec un objectif de 100 logements Bimby construits par an, soit 30 % des objectifs de production neuve du territoire.

Bamba pour Beautiful and made for you built area a trouvé sa première application en réponse à un appel d'offres de la ville de Clermont-Ferrand qui cherchait des solutions innovantes, basées sur la maison de ville, pour poursuivre le développement de l'éco-quartier de la Grande Plaine, dont les macro-lots ne parvenaient pas à être commercialisés. Les premiers micro-lots Bamba, sur mesure et abordables, devraient être commercialisés à la fin de l'année 2021.

Bunti tient son nom de l'Hindi (tisser) et de l'anglo-normand « bonté » (bonté). Ce projet de massification de la rénovation et de la reconfiguration du bâti existant a été expérimenté à compter de 2017 pour les SCOT des Vosges Centrales et du Grand Nevers. Il transpose les méthodes Bimby dans la transformation du patrimoine bâti afin de déclen-

cher des projets sans subvention publique autre qu'une ingénierie de pointe déployée à la demande au service des habitants.

Alors que depuis plusieurs décennies, les efforts des pouvoirs publics comme des opérateurs ont été très largement orientés en direction des grandes opérations d'urbanisme, des grands ensembles aux grands lotissements, en passant par les villes nouvelles et aujourd'hui la création d'écoquartiers, force est de constater que les grands terrains bien situés manquent à l'appel, et que les coûts de sortie des filières requérant l'intervention d'un aménageur puis d'un promoteur ne sont plus compatibles avec les budgets d'une très large part des ménages : en augmentant la taille des opérations, on ne réalise pas d'économie d'échelle, on fait grandir les risques et on augmente la complexité. L'heure n'est-elle pas venue de miniaturiser et de dérisquer la production de la ville en s'intéressant à la capacité des habitants à la coproduire en partenariat avec les collectivités ?



Ajouter une deuxième maison dans le jardin de la première, illustration du concept Bimby sur une parcelle d'un lotissement de l'agglomération de Pau

Bimby : fluidifier l'accès au foncier situé au sein des espaces bâtis pour construire de nouvelles maisons à des prix abordables

Sept années après les premiers développements de Bimby, Villes Vivantes a transformé ce qui n'était alors qu'un concept prometteur en un processus opératoire éprouvé, capable d'extraire progressivement mais massivement, le foncier des quelque 20 millions de parcelles d'habitat individuel existantes en France, pour en faire le terreau d'un urbanisme sur mesure, construit en autopromotion par les habitants eux-mêmes.

À l'échelle d'une ville, d'une agglomération ou même d'un SCoT, plusieurs centaines de micro-projets individuels sont déclenchés et intégrés dans des « métas opérations » pilotées par la collectivité et mises en œuvre par un « opérateur » d'un genre nouveau : Villes Vivantes et ses collectivités partenaires construisent ainsi un modèle d'opération qui leur permettra, sans jamais devenir le propriétaire, même temporaire, d'un foncier ou d'un bien immobilier, de proposer à des millions de foyers de vivre dans une forme d'habitat et dans un environnement qui correspondent à leurs désirs.

La ville de Périgueux, pionnière dans l'expérimentation, a offert dès 2015 son territoire aux équipes du Liv, le laboratoire de recherche et développement de Villes Vivantes, pour y développer et y tester, en son nom et selon ses propres objectifs en matière d'habitat, un premier prototype opératoire. Préparée et calibrée en 2015, l'opération est lancée à l'été 2016 afin d'attirer, notamment, les familles qui fuient le cœur de l'agglomération.

Rassemblées en *Teams*, équipées des solutions les fluides de modélisation 3D en temps réel, et exécutant des centaines de microprotocoles, patterns, dans le langage des développeurs informatiques, modélisés, testés et ajustés au fur et à mesure du déploiement de l'opération, les urbanistes de Villes Vivantes sont capables d'opérer, avec peu de moyens, des flux de projets important. Ainsi, en 4 ans, Périgueux, capitale du Périgord qui compte quelque 30 000 habitants, a vu ses habitants imaginer plus de 450 projets de nouveaux logements dans leur jardin !

Grâce au coaching des *Teams taking off, blooming et matching* de Villes Vivantes, un peu plus de 150 de ces projets ont été développés jusqu'à l'obtention de l'autorisation d'urbanisme idoine (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable de division ou de travaux suivis de la mise en vente des offres créées) et 40 logements sont aujourd'hui livrés. Les performances opératoires du premier prototype d'opération Bimby expérimenté à Périgueux sont vertigineuses : 30 % des logements dessinés à un instant « t » par les habitants sur leur propre parcelle sont construits et livrés 4 ans après, sur des microfonciers que ni la ville ni Villes Vivantes n'ont eu à acquérir ou à aménager.

Pour 4 000 € investis par la collectivité par microprojet, un chantier de 180 000 € est lancé.

Vendre une partie de son terrain pour financer des travaux dans sa maison, déménager dans une maison de plain-pied construite dans son propre jardin, et laisser la première à une jeune famille qui la réhabilitera, accueillir un proche dans une maisonnette construite au fond du jardin, permettre à un enfant de bâtir ou, tout simplement, financer ses projets personnels grâce à la valeur foncière d'une partie de son jardin... Les scénarios ne manquent pas pour valoriser un bout de jardin comme terrain à bâtir et déclencher des stratégies patrimoniales des ménages propriétaires.

Si les habitants améliorent ainsi leur confort de vie, préparent le futur et prennent soin de leurs proches, si la vente d'une partie de leur jardin leur permet de financer de multiples projets personnels, la collectivité, quant à elle, transforme son tissu urbain et optimise ses équipements, voiries et réseaux avec peu d'effort. Branchées sur les VRD existants, les ventes de terrains et nouvelles constructions génèrent des économies de fonctionnement, des droits de mutation, une taxe d'aménagement et des recettes fiscales qui assurent un retour sur investissement en 4 ans pour la collectivité. Quand la collectivité investit, à travers l'action de l'opérateur Bimby, 4 000 € pour déclencher et faire aboutir chaque microprojet de logement, elle engendre un chantier dont la valeur moyenne se situe autour de 180 000 € pour la construction d'une maison de 110 à 130 m² par le tissu d'entreprises et de maîtres d'œuvre locaux, soit un effet de levier de 40 € à 50 € privés investis pour 1 € public.

Ces expérimentations démontrent que la très grande majorité des 20 millions de maisons individuelles construites en France pourraient accueillir de nouvelles habitations dans leur jardin. Le foncier disponible pour la construction de nouvelles habitations avec espaces extérieurs privatifs est donc relativement abondant si l'on sait développer des modèles d'opération qui parviennent à mobiliser efficacement ce foncier. De plus, les techniques développées pour faire réussir l'opération Bimby ont eu pour effet collatéral de développer des projets de transformation, de rénovation et de reconfiguration du bâti ancien : ce que Villes Vivantes appelle le Bunti.

Bamba, le coeur battant d'une opération habitat

Le sur-mesure et l'abordable, ce sont aussi les 2 objectifs forts d'un 3^e modèle d'opération d'urbanisme sans promotion immobilière développé par Villes Vivantes, cette fois dans le contexte d'opérations neuves d'aménagement : la Bamba, pour beautiful and made for you built area. Esquissée pour la première fois à l'automne 2018 pour la ville de Clermont-Ferrand, en réponse à un appel d'offres recherchant des solutions pour poursuivre le développement de l'écoquartier de La Grande Plaine,



L'exemple ci-contre montre comment, sur une parcelle de 75 m² seulement, un ménage de Périgueux a réussi à ouvrir de larges baies dans sa maison, ouvrant sur la création d'une terrasse surplombant 2 logements locatifs étudiants construits autour d'un patio et conservant la place de stationnement initiale.

la Bamba fait aujourd'hui l'objet d'études pré-opérationnelles dans plusieurs sites en France.

L'intention est double. Premièrement, travailler très fortement l'idée de « personnalisation » de l'habitat dans le cadre de la construction de quartiers neufs, en permettant à l'habitant d'être coconcepteur de son habitat sans passer par les filtres et les grilles de commercialisation d'un promoteur. Deuxièmement, travailler fortement l'idée de la « miniaturisation » des opérations. Chacun fait le constat, que plus les projets de construction seront de taille modeste, plus le risque et la complexité financière et immobilière seront réduits, plus la liberté architecturale et urbanistique, mais également politique et sociologique, s'en retrouveront renforcées, plus l'urbanisme deviendra agile, souple, adéquat, bien orienté, bien pensé, écologique, cohérent, vibrant !

L'opération Bamba permet aux particuliers eux-mêmes qui vont faire l'acquisition d'un terrain, de bâtir dans des conditions de qualité, de densité et de mitoyenneté fortes. La collectivité et les habitants tirent ainsi le bénéfice des faibles coûts

de l'autopromotion (coûts de sortie plus faibles, charge foncière plus élevée), tout en produisant une forme urbaine de maisons de ville relativement dense, comparable aux tissus urbains produits avant l'invention du lotissement moderne et de ses maisons détachées, qu'il s'agisse des échoppes bordelaises ou des bastides du sud-ouest et d'ailleurs, dont la ville neuve de Montferrand, créée au XII^e siècle, est un parfait exemple.

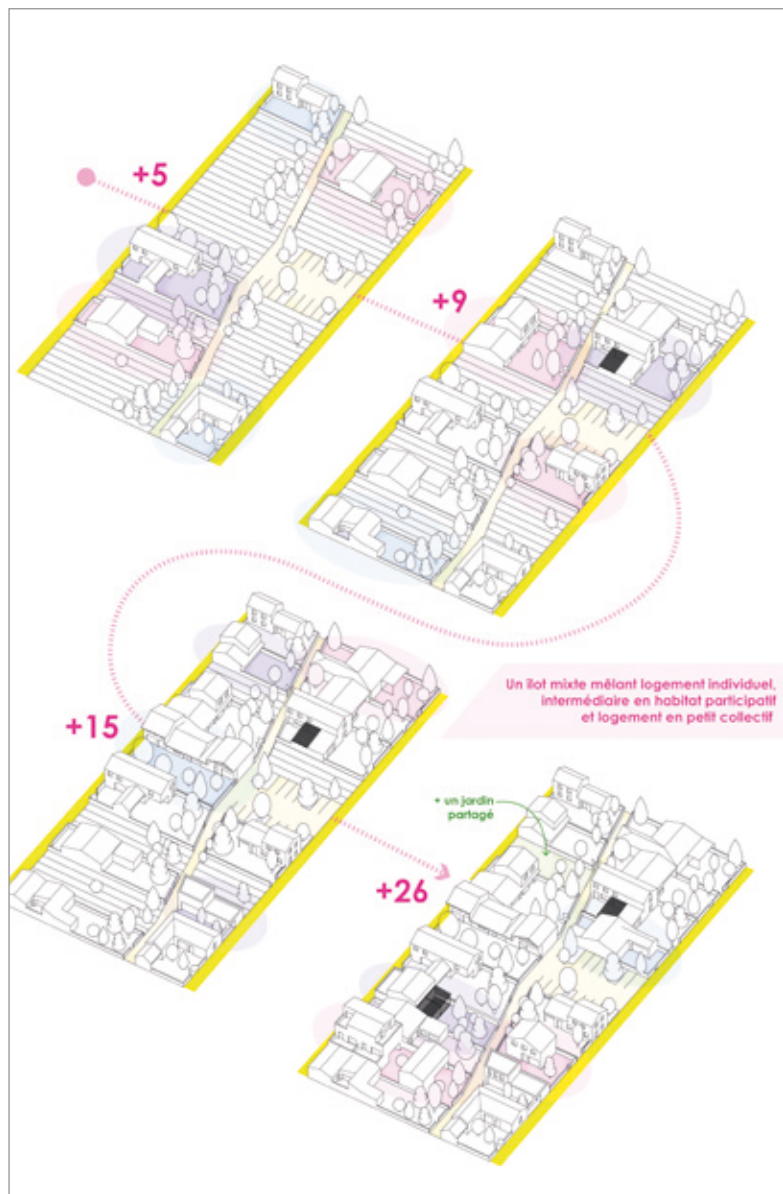
L'aménagement va être organisé pour permettre la mise en place d'une trame foncière suffisamment ample, c'est-à-dire un nombre de lots suf-

fisamment importants pour qu'à un même moment, le nombre de chantiers actifs soit toujours important, permettant de fortes mutualisations de coûts, mais qu'en parallèle, ils soient toujours détachés les uns des autres afin d'éviter les complexités de process et de montages inutiles. Des lots sur-mesure seront découpés en fonction de la nature des projets des futurs acquéreurs, au fur et à mesure de la commercialisation de l'opération.

Dans le modèle d'autopromotion, c'est l'habitant qui est le maître d'ouvrage du projet de construction. Le coût peut descendre à 1 200 €/m² toujours hors foncier, et même à 1 000 €/m² si l'habitant a recours à l'auto-maîtrise d'œuvre, ce qui est le cas pour 21 % des maisons construites en France en 2018. Si elle demeure encore minoritaire, l'auto-construction partielle voire totale, lorsque l'habitant réalise lui-même une partie des travaux fait également partie des options, dans un contexte où certains ménages disposent de plus de temps que de ressources financières. Le principal facteur de réduction des coûts pour un ménage est donc de contribuer lui-même à la réalisation de son logement, en commençant par en être le maître d'ouvrage. Pour un logement de 100 m² habitables, recourir à ces leviers peut permettre une économie d'une centaine de milliers d'euros, soit 30 % du budget médian que les ménages français consacrent pour acheter ou faire bâtir en Île-de-France et 50 % du budget constaté en Province.

Ainsi, les premiers lots de la Bamba à Clermont-Ferrand devraient être commercialisés à la fin de l'année 2021 avec des prix qui devraient commencer en dessous des 50 000 € pour des terrains situés à 5 minutes à pied du tramway ! Rendez-vous donc dans quelques mois pour découvrir quelle forme peut prendre, en France et au XXI^e siècle, ce modèle de production de logement abordable dont on trouve des exemples à toutes les époques et sur tous les continents.

David Miet, Amandine Hernandez, Thomas Hanss, Denis Caraire, Paul Lempérière,
associés cofondateurs de Villes Vivantes



Esquisse illustrant le principe de constructions à maîtrise d'ouvrage habitante coordonnées par le découpage progressif de lots sur mesure permettant d'aboutir à une forme urbaine dense et variée, produite pour l'essentiel en autopromotion.

Appel à manifestation d'intérêt : un outil au service de projets hybrides

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) ou appel à projets présente l'intérêt pour une personne publique ou soumise à la commande publique de proposer des projets dans lesquels elle trouve un intérêt sans pour autant que le projet réponde à un besoin exprimé précisément. La multiplication récente des appels à projet tels que Réinventé la Seine, Réinventé Paris ou encore Réinventé Le Havre montre l'intérêt des personnes publiques pour ce type de montage. Mais s'il répond à un besoin du marché, il ne faut pas oublier que le régime juridique de l'appel à projet ou de l'AMI, extrêmement souple, présente un risque non négligeable de requalification en contrat de la commande publique.

La nécessité de faire émerger de nouveaux moyens de coopération entre les personnes publiques et les personnes privées et de rendre ces interactions plus fluides se fait toujours plus prégnante. La réforme des textes encadrant ce qui est communément appelé la « commande publique », en particulier par l'adoption du Code de la Commande Publique (« CPP ») a constitué une étape dans cette perspective. Les derniers textes en la matière en sont également l'illustration, la loi sur l'amélioration et la simplification de l'action de l'administration (ASAP), en cours d'adoption, prévoit qu'un marché public peut être conclu sans publicité ni mise en concurrence en raison de l'existence d'un « motif d'intérêt général ». En d'autres termes, les intérêts réciproques existants entre les acteurs publics et privés sont tels que, tout en préservant les limites permettant d'assurer une saine concurrence et un bon usage des deniers publics, le secteur de la commande publique tend à s'ouvrir à davantage de pragmatisme économique et opérationnel.

Dans ce contexte général, de plus en plus de personnes publiques, ou plus généralement de personnes soumises à la commande publique font appel à des opérateurs privés en vue de permettre l'émergence de projets immobiliers qui, sans répondre à un besoin de la personne publique, participent de l'intérêt général. Afin de susciter la plus grande appétence pour ces projets, tout en assurant aux personnes publiques de conserver un regard sur leur développement urbain, ces dernières organisent ce type de démarche collaborative au travers de procédures ad hoc, usuellement appelées appels à manifestation d'intérêt (AMI) ou appels à projets.

Outil hybride de la coopération publique-privée, les appels à manifestation d'intérêt présentent comme caractéristiques principales de ne pas être définis par les textes, ce qui se révèle tout à la fois leur principal attrait puisque cela permet d'user d'une certaine souplesse dans leur mise en œuvre, et leur faiblesse la plus évidente car, utilisés à mauvais escient, les AMI courent le risque d'une requalification en contrat de la commande publique.

Appels à manifestation d'intérêt : un outil *ad hoc* mal défini légalement

L'imagination n'a pas de limite, y compris lorsqu'il est question de commande publique et les innovations, plus ou moins réussies, en matière d'organisation de démarches partenariales entre personnes publique et privées ont toujours existé. L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) s'inscrit dans cette tendance. Il s'agit, pour une personne publique, de porter à la connaissance des opérateurs privés sa volonté de se voir proposer des projets dans lesquels elle trouve certes un intérêt, sans pour autant que cela réponde directement à un besoin exprimé. À ce titre, il doit être d'emblée relevé que l'AMI ne constitue pas – et c'est d'ailleurs là tout l'intérêt et le risque de cette procédure – un mode processuel identifié dans le Code de la commande publique.

Relevons qu'une ébauche de définition ou de description avait été proposée par la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, en ces termes : « En pareille hypothèse [obtention d'une subven-

tion par une association], la collectivité lance un appel à projets qui lui permet de mettre en avant un certain nombre d'objectifs lui paraissant présenter un intérêt particulier. Il s'agit de définir un cadre général, une thématique. Les associations sont invitées à présenter des projets s'inscrivant dans ce cadre. Mais ce sont bien elles qui prennent l'initiative de ces projets et en définissent le contenu. Dans le cadre des appels à projets, la collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini de solution attendue. L'appel à projets ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte. »

Cette tentative de définition n'est plus d'actualité réglementaire, car la circulaire du 18 janvier 2010 a été abrogée par la circulaire du 29 septembre 2015. Néanmoins, il reste qu'elle présente l'intérêt de proposer un descriptif de ce que recouvrent les appels à projets ou les AMI.

Une autre définition pourrait être recherchée dans les textes relatifs au domaine public et à son utilisation par un opérateur économique en vue d'y exercer une activité commerciale, l'article L. 2122-1-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) utilisant expressément le terme de « manifestation d'intérêt » lorsque l'occupation du domaine public « intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente. »

Les contours de ce que recouvre cette « manifestation d'intérêt » ne sont pas définis, mais il est clair que le texte vise le cas où un opérateur économique vient spontanément proposer à une personne publique d'occuper son domaine en vue d'y exercer une activité économique. Il est intéressant de relever ici qu'en cas de « manifestation d'intérêt concurrente », la personne publique devra alors organiser une mise en concurrence plus contraignante.

Ce mécanisme qui fait de la « manifestation d'intérêt » un préalable à la sélection d'une offre pour un projet porté par un opérateur privé est à rapprocher d'une autre procédure, prévue par le Code de la commande publique (CCP), celle de l'avis de préinformation. Par ce biais, l'acheteur informe les opérateurs économiques de son intention de passer un marché, ce qui lui permet tout à la fois de se faire une idée de l'appétence des candidats potentiels pour le marché en question et de ne retenir pour la suite de la procédure que les opérateurs économiques qui auront manifesté et réitéré leur intérêt à la conclusion du contrat conformément aux articles R. 2331-1 et suivants du Code de la commande publique.

Dès lors si aucune définition légale ou jurisprudentielle ne vient encadrer la notion d'appel à projets ou à manifestation d'intérêt, il n'en demeure pas moins que plusieurs caractéristiques reviennent de manière récurrente :

- une procédure ad hoc ;
- initiée par un ou plusieurs acheteur(s) soumis aux règles de la commande publique ;
- dans le but de permettre la mise en œuvre d'un projet défini et porté par un opérateur économique ;
- dans un contexte d'intérêt général ;

Le fait de n'être enfermé dans aucune définition légale ou jurisprudentielle entraîne comme conséquence de faire des appels à projets ou à manifestation d'intérêt des outils d'une grande souplesse à plusieurs égards.

Le recours à ces outils est ouvert à tous les acteurs de la commande publique, lesquels sont libres de porter ces initiatives seuls ou à plusieurs. Les acheteurs de la commande publique peuvent initier un AMI dans tous les secteurs, pour autant que cela relève de leur compétence légale ou statutaire. Enfin, la mise en œuvre de ces AMI est particulièrement souple, celle-ci n'obéissant a priori à aucune règle.

AMI pour des projets à un ou à plusieurs

Les AMI ou appels à projets peuvent être initiés par tous les acteurs de la commande publique, qu'il s'agisse de personnes publiques bien sûr, ou de personnes privées soumises aux règles de la commande publique, telles que les SEM ou les SPL.

Si a priori cet aspect des AMI n'est pas une particularité par rapport aux contrats de la commande publique, la souplesse existant en la matière se retrouve dans le fait qu'aucune règle n'encadre les modalités selon lesquelles ces personnes publiques ou privées s'associent pour initier de tels projets.

En effet, alors que les voies utilisées par les personnes soumises au CCP pour initier des procédures communes de passation de marchés publics ou de concession sont encadrées par les textes (groupement de commandes, centrales d'achat, etc.), tel n'est pas le cas pour les AMI qui peuvent librement être initiés par plusieurs personnes publiques et/ou privées. Cette situation s'expliquant notamment, en tout cas pour ce qui concerne les projets portés par plusieurs personnes publiques, par le fait que de nombreux AMI ont pour objet de soutenir financièrement les projets lauréats via des conventions de subventionnement, ce qui devient à l'évidence plus attractif à mesure que les financeurs s'associent.

De nombreux exemples illustrent cette faculté, parmi lesquels peut être cité l'appel à projets réinventer la Seine, initié de manière collaborative en 2016 entre les villes de Paris, Rouen, Le Havre ainsi qu'HAROPA Ports de Paris Seine Normandie afin de recueillir les propositions visant à valoriser et développer 35 sites identifiés sur ce secteur. De la même manière, la métropole et la ville de Lyon ont également conjugué leurs efforts pour lancer leur appel à projets internationaux « internationalité, francophonie, éducation à la citoyenneté européenne et internationale, solidarité internationale » pour l'année 2020.

Un outil adapté aux attentes du marché

Les appels à projets ou à manifestation d'intérêt se caractérisent par ailleurs par le fait qu'ils peuvent être mis en œuvre dans tous les secteurs de la vie économique, culturelle ou sociale. Peuvent ainsi, sans aucune intention d'exhaustivité, être cités les appels à projets dans les secteurs de l'énergie renouvelable comme ceux des Territoires d'innovation de grande ambition initiés par l'État en 2017 ; celui de l'éducation et des actions sociales comme l'appel à projets initié en décembre 2019 par la région Île-de-France pour soutenir les actions locales pour la jeunesse et l'éducation populaire ; l'appel à manifestation d'intérêt relatif à l'hôpital numérique du futur, engagé par l'APHP et le CHU de Nantes de juin à décembre 2017 ; ou encore les AMEL (appels à manifestation d'engagements locaux) initiés dans le secteur des télécommunications afin d'accélérer le développement de la fibre optique dans les territoires ruraux.

Naturellement, le secteur de l'immobilier est un domaine privilégié de ce type de procédure, les acheteurs de la commande publique ne disposant pas toujours des ressources techniques, opérationnelles ou financières suffisantes pour mener à bien un projet de développement urbain dont ils seraient maître d'ouvrage. Assez rapidement viennent alors à l'esprit les innovations portées par la ville de Paris en la matière, avec ses appels à projets Réinventer Paris qui tendent, depuis 2014, à inviter des promoteurs, investisseurs et concepteurs du monde entier à proposer des projets urbains innovants sur des sites parisiens, propriété de la ville de Paris ou de ses partenaires.

Forte de son expérience dans le cadre du projet Réinventer la Seine, la Ville du Havre s'est également lancée en février 2019 dans une démarche similaire, en initiant en partenariat avec le Grand Port Maritime du Havre, Alcéane, le Groupe Hospitalier du Havre et la CCI Seine Estuaire, l'appel à projets « Réinventer le Havre », là encore destiné à « impulser une nouvelle dynamique à son centre-ville reconstruit après-guerre par Auguste Perret et aujourd'hui reconnu au patrimoine mondial de l'UNESCO ».

L'engouement autour de ce type de démarche ne se dément pas, de nombreux projets étant récemment parus tel que l'appel à projets pour identifier les futurs lauréats des territoires pilotes de sobriété foncière initiée par l'État en octobre 2020 lien avec l'action Cœur de Villes et pour lequel les collectivités sont invitées à se présenter avec des partenaires types aménageurs. Récemment encore, la métropole de Bordeaux a lancé l'AMI Aménager/Innover/Redessiner/Entreprendre qui vise, pour son édition de 2019-2020 « la production d'une offre immobilière d'entreprise, innovante et qualitative, qui réponde aux besoins des petites structures économiques ». De même la ville de Tours a lancé en février 2020 un appel à projets innovants, initiative

décrite comme étant « lancée à direction des promoteurs pour reconvertir huit sites urbains » – et qui se traduira par un transfert massif de foncier public vers le privé. La région Île-de-France a quant à elle lancé fin juillet 2020 un appel à manifestation d'intérêt en vue de la réalisation d'opérations de logements sociaux ou d'hébergement en modulaires, lequel « doit permettre de faire émerger des solutions de logement ou d'hébergement sur des terrains disponibles pour des durées limitées ».

Ces appels à projets peuvent ainsi être d'importance et d'ambitions différentes et portés par l'ensemble des acteurs de la commande publique, qu'il s'agisse de personnes publiques ou privées en ce qu'elles sont pouvoir adjudicateur au sens du CCP, telle que les SEM ou les SA d'HLM par exemple.

La cession ou mise à disposition du terrain doit-elle soumise au CG3P ?

De manière sûrement plus prégnante, les AMI se distinguent des contrats de la commande publique par le fait qu'ils ne relèvent d'aucune procédure particulière. N'étant a priori pas des contrats de la commande publique, les conventions conclues à l'issue d'un appel à projets sont donc, toujours a priori, hors champ du Code de la commande publique. Ce, quand bien même la plupart des appels à projets s'organisent formellement selon le modèle emprunté aux procédures de mise en concurrence classiques, avec des règlements de la consultation, des cahiers des charges, des critères de sélection, l'organisation des phases de négociation...

Mais au-delà du champ lexical et documentaire souvent emprunté à la commande publique classique, une première limite générale à la liberté processuelle existe, quel que soit l'objet de l'appel à manifestation d'intérêt. Ainsi dès lors qu'une personne publique se soumet volontairement à une procédure, elle est tenue de la respecter (CAA Nantes, 15 juin 2010, M. Joël A., req n° 09DA01459) ; un tel principe devant, selon nous, s'appliquer à toute personne soumise au Code de la commande publique.

Au-delà de cette limite générale, il est à noter que lorsque ces appels à projets, comme cela est souvent le cas lorsqu'ils portent sur des projets immobiliers, comportent un volet comprenant une mise à disposition ou une cession de terrains appartenant à une personne publique au profit des promoteurs privés, leur passation doit être appréciée au regard des règles prévues par le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), lesquelles, très schématiquement, prévoient que si la mise à disposition doit en principe donner lieu à des mesures préalables de publicité et de mise en concurrence, tel n'est pas le cas de la cession qui, en principe, demeure libre.

Toutefois, il faut relever que sous l'impulsion du juge communautaire suite à l'arrêt *Promoiimpresa* du 14 juillet 2016 (C-458/14 et C-67/15), la doctrine gouvernementale tend à considérer que, sous réserve que la dépendance du domaine privé d'une

personne publique, est permis l'exercice d'une activité économique dans un secteur concurrentiel. Les principes d'impartialité, de transparence et d'égalité de traitement des candidats devraient être respectés par les autorités gestionnaires lorsqu'elles entendent délivrer des autorisations d'occuper leur domaine privé selon la réponse à question ministérielle n° 12868, publiée dans le Journal Officiel de l'Assemblée Nationale le 29 janvier 2019, (p. 861). Cette doctrine vaut par extension pour une personne soumise aux règles de la commande publique.

Ainsi, en principe, de deux choses l'une¹. Si l'appel à projets emporte mise à disposition du terrain, pour autant que celle-ci conduise à une exploitation économique dudit terrain, cet appel à projets devra être conclu dans les formes prévues à l'article L. 2122-1-1 du CG3P. En revanche, si l'appel à projets emporte cession du terrain, et sous réserve qu'il ne présente pas, par ailleurs, les caractéristiques d'un contrat de la commande publique (voir infra), l'appel à projets ne sera a priori soumis à aucun formalisme ni à aucune règle de passation particulière. Il reste que dans cette hypothèse, le Conseil d'État est venu apporter une précision puisqu'il considère que dès lors qu'une personne publique décide « de céder son bien par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien » (CE, 16 avril 2019, *Procedim et Sinfinmo*, req n° 420876). À la lecture de la décision, la solution dégagée dans l'arrêt du Conseil d'État se limite au cas d'une cession de terrain. Elle pourrait raisonnablement être considérée comme devant s'appliquer à l'ensemble des AMI, quel que soit leur objet. En d'autres termes, dans la mesure où la cession se place dans le cadre d'un appel à projets, la personne publique – qui aurait pu se contenter de céder son bien de gré à gré, doit être regardée comme s'étant volontairement soumise à une procédure ad hoc, ce qui entraîne l'obligation de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats et plus généralement, comme évoqué, celle de se conformer à l'ensemble des règles qu'elle aura fixées.

Cette absence d'encadrement des appels à projets constitue sans aucun doute leur atout principal mais se révèle également source d'insécurité juridique en raison de la difficulté qui peut parfois exister dans la détermination de la limite au-delà de laquelle le projet ne pourra plus être regardé comme défini et porté par un opérateur privé sur impulsion d'une personne publique, mais bien comme un véritable contrat de la commande publique.

1 Nous réservons ici le cas de l'analyse des hypothèses de cessions avec charges, c'est-à-dire des montages dans lesquels l'acheteur, en contrepartie de la mise à disposition ou de la cession d'un terrain, la personne publique se voit remettre un immeuble.

Un risque réel de requalification de l'AMI en contrat de la commande publique

À titre de rappel et très succinctement, les contrats de la commande publique se caractérisent, aussi bien pour les marchés publics que pour les concessions, définis respectivement aux articles L. 1111-1 et L. 1121-1 du CCP, par le fait qu'un opérateur économique est sélectionné en vue, à titre onéreux, soit de satisfaire un besoin de l'acheteur, soit d'exploiter un service ou un ouvrage dont l'acheteur a la charge.

Il est ainsi clairement établi que dans le cadre des contrats de la commande publique, non seulement l'acheteur est à l'origine du projet, mais il en détermine en outre les termes et conditions, cette exigence étant consubstantielle à la définition même du marché public qui n'existe que pour autant que l'acheteur exerce une influence déterminante sur les travaux, services ou fournitures qu'il acquiert. Quant aux concessions, le concédant doit exercer un réel contrôle sur la manière dont le service ou l'ouvrage est exploité, lequel contrôle passe notamment par le fait d'imposer au concessionnaire un certain nombre d'obligations dont la méconnaissance est contractuellement sanctionnée.

Toute la difficulté des projets donnant lieu à des AMI réside ainsi dans le point de savoir si la personne publique à l'initiative du projet exerce une influence telle ou définit le projet avec une précision telle, ou encore entend exercer un contrôle tel qu'elle ne peut plus être regardée comme en ayant simplement été à l'initiative, mais bien comme ayant recherché à satisfaire un besoin propre.

Dans son avis du 22 janvier 2019 sur les passerelles innovantes de la ville de Paris, le Conseil d'État a pris position sur la qualification que devait revêtir l'appel à projets initié par la ville de Paris, en lien avec Port Autonome de Paris et l'État. Reprenant la distinction entre les occupations du domaine public et les contrats de la commande publique, les juges du Palais Royal ont présenté la question juridique en ces termes « la question se pose de savoir si le contrat qu'il est envisagé de conclure à l'issue de l'appel à projets répond à un besoin des personnes publiques associées et, dans l'affirmative, s'il existe une contrepartie onéreuse aux prestations demandées ». La recherche de la satisfaction du besoin de la/des personne(s) à l'initiative du projet se trouve bien au cœur de la détermination de la qualification juridique d'un appel à projets².

Pour répondre à cette question, le Conseil d'État, et par extension, le juge administratif se livre à une appréciation in concreto du projet. Ainsi, dans l'avis précité de 2019 il a été relevé en substance que les ponts faisaient partie de la liste des ouvrages « qui sont des travaux en droit de la commande publique » publiée au Journal officiel du 27 mars

2 Voir pour un autre exemple : CAA Paris, 17 janvier 2020, *Sté Beaumont Goodwill*, req n°19PA01355

2016 et pour lesquelles existent une présomption de commande publique. Ainsi que le projet imposait des prescriptions techniques liées aux règles d'urbanisme ou de sécurité et prévoyait des « défis » à relever au regard des implications des différentes parties prenantes. En conséquence, le Conseil d'État a considéré que le projet relevait bien de la satisfaction d'un besoin, à tout le moins de la ville de Paris, adoptant une vision relativement extensive de ce qui constitue la satisfaction d'un besoin et ce, alors que des positions différentes ont pu être prises par d'autres juridictions administratives. Ainsi, dans un arrêt « Soacité Apsys », le 4 juillet 2013, la Cour administrative d'appel de Lyon (req n°12LY01556) a jugé qu'un montage imposant à un opérateur privé la réalisation d'un projet immobilier à vocation commerciale, aux caractéristiques prédéfinies, bien que tendant au développement économique du centre-ville ne devait pas être regardé comme répondant à un besoin de la ville ou comportant pour cette dernière un intérêt économique direct.

L'appréciation du but poursuivi par l'appel à projets – satisfaction du besoin d'un acheteur ou simple réponse à une préoccupation d'intérêt général – dépend des considérations propres à chaque cas, mais il conviendra, pour limiter au maximum le risque de requalification, que la personne à l'initiative de l'appel à projets ne donne pas davantage d'instruction au futur lauréat que celle de l'objectif d'intérêt général poursuivi tel que le développement de la vocation commerciale ou d'habitat du secteur concerné ou encore l'émergence d'un projet à haute valeur environnementale.

Une fois que le juge aura relevé que le contrat/partenariat en cause révèle de la satisfaction d'un besoin propre de la personne à l'origine de l'appel à projets, se posera alors la question du caractère onéreux du contrat le quel, là encore, est apprécié au moyen d'un examen concret des intérêts financiers en présence.

À cet égard, dans son avis de janvier 2019, le Conseil d'État a relevé que le cahier des charges de l'appel à projets invitait les candidats à présenter des « modèles économiques innovants », révèle le caractère onéreux du contrat, cette caractéristique étant, de jurisprudence constante, entendue largement. En effet, le caractère onéreux d'un contrat est reconnu dès lors qu'existe la satisfaction « d'un intérêt économique direct du pouvoir adjudicateur, sans que toutefois, il soit nécessaire que la prestation prenne la forme de l'acquisition d'un objet matériel ou physique » (CJUE, 25 mars 2020, Helmut Müller aff. C-451/108).

Tirant les conséquences de ce constat, et sans avoir pu déterminer si le contrat à venir serait finalement un marché public ou une concession compte tenu du caractère encore peu engagé de l'appel à projets au stade auquel le Conseil d'État a été saisi, celui-

ci a invité la ville de Paris à cesser la procédure engagée, à relancer, le cas échéant, une procédure correspondant à la typologie de contrat idoine et a attiré l'attention de la ville sur la nécessité d'assurer l'égalité de traitement entre les différents candidats dans l'hypothèse du lancement d'une nouvelle procédure formalisée de la commande publique.

La position du Conseil d'État apporte un éclairage intéressant quant à la frontière entre ce qui relève du véritable « partenariat » et le contrat de la commande publique, notamment en ce qu'il adopte une vision relativement extensive de ce qui constitue l'expression d'un besoin par une personne publique. Il devra dans ces conditions être apporté une attention particulière à la rédaction de tout ce qui est susceptible de relever des attentes – architecturales, techniques, environnementales, sociales, de l'acheteur à l'initiative de l'appel à projets ; afin que le besoin de ce dernier ne soit pas considéré comme suffisamment prégnant pour emporter la qualification de contrat de la commande publique.

Les AMI ou appels à projets constituent sans aucun doute des outils particulièrement intéressants pour les personnes publiques désireuses de donner une impulsion, financière ou stratégique, à un projet dont les contours et la définition doivent demeurer à la main d'un partenaire privé.

La souplesse dans l'organisation de ces appels à projets, qu'il s'agisse des personnes à leur initiative, de leur objet ou de leur procédure, laquelle n'est aujourd'hui, en principe, soumise qu'aux règles librement fixées dans l'appel à projets et par le respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats, explique l'attrait indéniable que les personnes publiques ont pour cette forme partenariale.

Mais précisément, cet atout qu'est l'absence de cadre bien défini révèle également une certaine fragilité de ces appels à projets qui présentent parfois un risque de requalification juridique, terrain propice aux contentieux, les tiers à ces contrats – en tête desquels les candidats évincés de l'appel à projets – pouvant être tentés de contester leur qualification devant le juge, qu'il s'agisse du juge du référé contractuel (articles L. 551-13 et suivants du Code de justice administrative et article 11 de l'ordonnance du 7 mai 2009 relative aux procédures applicables aux contrats de la commande publique) ou d'un recours au fond en contestation de la validité du contrat, s'il s'agit d'un contrat administratif. Le juste équilibre doit donc constamment être recherché entre impulsion publique d'une part et liberté d'action privée d'autre part, de manière à ce que, sans répondre à un besoin public déterminé, ces projets servent en revanche les intérêts de toutes les parties prenantes.

Clémentine Liet-Veaux,
avocate, DS Avocats

Hybridation des opérations et essor de l'urbanisme négocié

Plusieurs évolutions récentes, résultant tout à la fois des textes et de la pratique, révèlent une tendance à promouvoir un urbanisme dit partenarial, qui se concrétise sur certains territoires et de manière ponctuelle par l'association d'acteurs publics et d'opérateurs privés afin de faire aboutir des projets immobiliers d'ampleur et parfois complexes.

Une nouvelle approche partenariale entre personnes publiques et porteurs privés est de plus en plus observée. Elle découle de la notion d'urbanisme de projet, déjà ancienne, qui tend à remettre le projet urbain au cœur des préoccupations, ce qui n'est pas sans susciter des résistances, tant la culture de la norme préalablement définie est ancrée profondément. Or si l'on conçoit la nécessité de penser le projet avant de définir la règle, il devient évident d'y associer en amont l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les opérateurs privés. Cette collaboration doit garantir une intégration intelligente de l'opération dans le projet urbain de la collectivité et sa viabilité économique.

L'aménagement urbain, cheval de Troie de la contractualisation de l'urbanisme

Rappelons que le noyau dur des prérogatives de l'Administration en matière d'urbanisme est constitué par la définition des règles d'occupation du sol et l'octroi des autorisations de construire, champ d'intervention insusceptible de connaître la délégation ou la négociation. Ainsi par exemple, la modification d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou la délivrance d'un permis de construire ne saurait faire l'objet d'une convention, tout engagement de l'Administration en ce domaine étant frappé de nullité et réputé sans objet.

Pour autant, la technique contractuelle est entrée dans le champ du droit d'urbanisme, dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement. On pense immédiatement à la concession d'amé-

nagement, le plus souvent confiée à un aménageur parapublic dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Puis se sont greffés, certes de manière très encadrée, des dispositifs contractuels permettant le financement des dépenses d'équipements publics, tels que les offres de concours, les conventions de participations en ZAC¹ ou encore, récemment, les conventions de projet urbain partenarial (PUP)². Ce dernier mode de financement lié à un projet immobilier privé, et qui constitue clairement un dispositif de cofinancement négocié, fait échapper le contributeur au droit commun de la taxe d'aménagement. Il constitue indéniablement un outil efficace de développement local, dont le démarrage a été poussif mais dont le succès aujourd'hui ne se dément pas compte tenu de l'apport gagnant-gagnant que peuvent y trouver les parties en présence.

De nouveaux montages public/privé

On pourrait également faire référence aux ventes avec charges, qui illustrent un montage public-privé intéressant, consistant en un contrat de vente d'immeuble par lequel la collectivité propriétaire d'un terrain d'assiette, le cède à un opérateur à la condition que celui-ci réalise les aménagements et équipements imposés par celle-ci. Ce dispositif, on le sait, n'est pas dénué de risques juridiques au regard du droit de la commande publique. Il se décline désormais dans le cadre d'appels à manifestation (AMI) consistant dans la vente de terrain

1 C. urb., art. L. 311-4.

2 Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de modification pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

bâti ou non bâti pour développer un projet urbain, qui n'est pas prédéfini. Tout l'intérêt est de promouvoir l'émergence de projets immobiliers qui ne répondent pas, *ab initio*, à un besoin de la personne publique, mais poursuivant tout de même un intérêt général³. Les plus connus de ces appels à projet sont les « Réinventer » dont Paris a été précurseur et depuis lors étendus à la Métropole du Grand Paris ou encore à la Seine.

Une étape supplémentaire a été franchie avec l'instauration par la loi Elan du 23 novembre 2018 du projet partenarial d'aménagement (PPA) qui permet de réunir les acteurs publics, dont l'État, et de mobiliser des partenaires opérationnels et financiers dans le cadre d'opérations urbaines de grande ampleur, notamment celles que l'on qualifie de grandes opérations urbaines (GOU). Les acteurs privés implantés dans son périmètre territorial et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par ce même contrat peuvent être associés à ce contrat novateur prévu à l'article L. 312-2 du Code de l'urbanisme, sans d'ailleurs que la nature et la portée juridique des engagements soient clairement précisés par les textes. La loi Elan a également vivifié la contractualisation en matière de développement urbain avec la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT), afin de lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes. Ce dispositif se concrétise par une convention signée entre l'intercommunalité, la ville concernée, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics, et à laquelle toute personne privée susceptible d'apporter son soutien peut prendre part. La convention précise sa durée, en général cinq ans, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités. Elle prévoit également les conditions dans lesquelles ces actions peuvent être déléguées à des opérateurs.

L'essor de l'urbanisme partenarial

Alors que le droit de l'urbanisme se voulait originellement un droit de contrainte, ne laissant aucune place au procédé contractuel, les inflexions à ce principe sont ainsi de plus en plus nombreuses, grappillant même, peu à peu, le champ d'action réglementaire. On se saurait parler véritablement d'une déréglementation, mais les modes d'action administrative évoluent sensiblement vers un mode opératoire négocié, y compris lors de la définition des règles qui s'imposeront localement aux constructeurs.

Ainsi, le schéma traditionnel selon lequel la maîtrise du foncier, la définition du programme et réalisation des espaces publics relève d'une personne publique ou son aménageur, puis la réalisation d'opérations immobilières sur des îlots prédéfinis

des opérateurs privés laisse place progressivement à une nouvelle forme d'urbanisme et à de nouveaux montages, qui tendent à promouvoir et valoriser l'initiative privée. Une des premières opérations d'aménagement de grande envergure mise en œuvre selon cette approche est le projet des « bassins à flot » à Bordeaux, s'étendant sur 162 hectares. Impulsé par Bordeaux Métropole, ce vaste projet a été mené hors ZAC, en s'appuyant d'abord sur un programme d'aménagement d'ensemble (PAE), aujourd'hui remplacé par le PUP, avec pour objectif la création d'un quartier mixte d'habitations, d'activités économiques, de services à la personne et de loisirs. La conduite du projet est clairement avant-gardiste, avec la mise en place d'une structure de gouvernance ad hoc, associant les opérateurs privés et leurs équipes de maîtrise d'œuvre « l'atelier des bassins », s'appuyant sur un plan guide ayant préalablement défini les grandes orientations du projet, mais qui n'était pas figé. Au contraire, celui-ci a pu évoluer selon une approche itérative, permettant ainsi la souplesse nécessaire aux opérateurs.

Cette approche partenariale a également été celle du projet « Lyon Confluence », sur un secteur de 150 hectares au sud de Lyon. Dotée d'une gouvernance publique affirmée, par la création d'une SEM ad hoc, devenue une société publique locale d'aménagement (SPLA), l'opération a cependant été menée de concert avec les investisseurs privés qui ont largement contribué à la définition des principes d'urbanisation du site et ont apporté la majeure partie des capitaux nécessaires. L'appel à projets portant sur le futur pôle de loisirs a notamment permis la plus grande liberté à l'opérateur désigné dans la définition de son projet, notamment dans la programmation commerciale.

De nouvelles formes de partenariat ont également émergé sous forme de « chartes », conçues comme des compléments incitatifs aux règles d'urbanisme. Elles se sont multipliées dans plusieurs grandes agglomérations en province ou encore dans les villes de la première couronne parisienne, avec pour objectif de lutter contre la spéculation foncière (à travers parfois un mécanisme de contrôle des prix), d'assurer la meilleure insertion urbaine des projets ou encore de garantir la mixité sociale. Pour autant, elles sont élaborées en dehors de tout cadre législatif et réglementaire et se trouvent dénuées de valeur juridique. Elles sont par exemple inopposables aux demandes d'autorisations de construire. Si elles doivent permettre de favoriser le dialogue entre la collectivité et l'opérateur, elles s'avèrent souvent un instrument de contrainte. Ainsi la collectivité peut être tenté d'introduire dans cette charte des exigences procédurales ou des orientations d'urbanisme ou encore programmatiques qu'elles ne pourraient introduire légalement dans le PLU, dont le contenu est encadré par la loi. Ainsi en pratique les opérateurs peuvent être contraints de s'y plier, à défaut de quoi leurs projets pourraient être blo-

3 « Appel à manifestation d'intérêt : un outil au service du projet hybride », C. Liet-veaux dans ce numéro

qués, situation qui a déjà été dénoncée par les professionnels de l'immobilier.

L'on perçoit ainsi que cette nouvelle forme de contractualisation, propre à l'urbanisme et qui grignote les prorogatives jusqu'alors réservées à l'Administration peut prendre diverses formes : conventions encadrées par la loi, plans- guides, chartes, voire informellement la simple existence de tractations entre l'autorité publique et son partenaire privé. Leur portée juridique est variable, mais leur essor bouleverse indéniablement la

chaîne de production immobilière. Cette démarche partenariale ou négociée, qui n'est pas exempte de risques et de critiques, notamment en termes de transparence, a le mérite d'extraire l'urbanisme de sa seule finalité de sauvegarde, afin que le projet précède la règle.

David Guillot
Avocat, associé DS Avocats.

Montage d'une opération lancée par un pouvoir adjudicateur

3 questions à un pouvoir adjudicateur

Quel véhicule juridique utilisez-vous pour monter des projets immobiliers ?

Qualifié de pouvoir adjudicateur, nous sommes soumis au Code de la commande publique. Notre activité implique une présence sur l'ensemble du territoire français et des besoins spécifiques, il est donc plus facile de nous intégrer dans des programmes neufs, même si nous réalisons également des marchés de travaux classiques.

La politique de la structure est de choisir le bail en état futur d'achèvement (BEFA) pour la souplesse qu'il permet. Nous pouvons ainsi nous réserver l'usage d'un immeuble répondant à nos exigences sans en être propriétaire. Actuellement, le groupe mène une réflexion sur ses implantations et sa possible optimisation. Dans ce contexte, le BEFA qui nous lie que quelques années est appréciable.

Comment conciliez-vous commande publique et BEFA ?

Quand l'idée a émergé au sein du service juridique, nous partions d'une page blanche, peu de pouvoir adjudicateur font ce choix. Après plusieurs mois de recherche, nous avons lancé un premier projet en 2017 qui sera inauguré fin 2020 dans l'ouest de la France. Nous nous sommes d'abord assuré de la disponibilité du foncier auprès de la ville, puis une procédure concurrentielle avec négociation a été lancée. Le cahier des charges spécifiait le contenu du futur bail et les spécifications techniques propres à nos besoins dont une obligation d'achat du terrain que nous avions juste réservé. Une fois un candidat sélectionné en phase candidature nous avons négocié ensemble contenu du bail comme avec n'importe quel autre opérateur privé.

Quels conseils pourriez-vous donner à un autre pouvoir adjudicateur qui voudrait se lancer ?

Après avoir mené plusieurs programmes de ce genre, nous constatons que le succès réside d'abord dans la maîtrise du foncier. Face à une densification importante des grandes villes et un contexte politique local parfois compliqué, la recherche des droits sur un foncier qui répond à nos préoccupations est primordiale.

Une attention particulière doit aussi être apportée à la rédaction du programme fonctionnel précisant les grandes lignes du bail. Il ne faut pas effrayer les candidats et proposer un bail équilibré. La négociation ouverte une fois le candidat retenu est particulièrement importante car elle permet que chacun trouve son intérêt.

Propos recueilli par Anne-Charlotte Navarro

De la bonne utilisation du recours à la « VEFA publique »

La VEFA publique est un outil contractuel déjà ancien, développé par la pratique et encadré par des règles à l'origine prétoriennes, qui doit permettre d'un côté aux promoteurs de bonifier leurs programmes immobiliers en cédant une partie d'un immeuble à construire aux collectivités sur le territoire desquelles ils s'implantent et de l'autre à ces dernières d'externaliser des travaux sans avoir à recourir à une mise en concurrence... si tout va bien ! En effet, la VEFA publique, en ce qu'elle suppose de contractualiser tout en se soustrayant aux obligations de publicité et de mise en concurrence, demeure un outil d'usage délicat soumis à des conditions diverses et un exercice d'équilibriste tant pour les promoteurs que pour les acquéreurs publics.

La VEFA publique, ainsi désignée pour éviter toute confusion avec la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) du Code civil est ce contrat spécifique d'acquisition d'un bien au sein d'un immeuble à construire constituant un marché public. Le texte même de l'article R. 2122-3 du Code de la commande publique n'utilise d'ailleurs pas le terme de vente en l'état futur d'achèvement, mais recourt à la notion d'acquisition dans un immeuble à construire. Cette acquisition peut intervenir selon différentes modalités, parmi lesquelles figure la VEFA au sens de l'article 1601-3 du Code civil mais également la vente à terme visée par l'article 1601-1 du Code civil.

La VEFA publique est un marché public sauf si...

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2015, (n° 2015-899) relative aux marchés publics et de son décret d'application du 25 mars 2016 (n° 2016-360), qui ont procédé à l'introduction des conditions de recours à la VEFA publique dans le corpus réglementaire applicable aux marchés publics ; le recours à la vente en l'état futur d'achèvement de l'article L. 1601-3 du Code civil par les personnes publiques était d'ores et déjà encadré. Il n'était alors possible que sous réserve que plusieurs conditions négatives soient cumulativement remplies selon l'avis du Conseil d'État du 31 janvier 1995, (n° 356960).

Tout en validant le principe de l'utilisation par une personne publique de la vente en l'état futur d'achèvement pour acquérir un ouvrage sur un terrain dont elle n'a pas la propriété, le Conseil d'État avait alors effectivement encadré d'emblée les conditions de recours à un tel outil contractuel, au motif que s'il réunissait ces conditions, le contrat en cause devrait être considéré comme un marché public de travaux soumis au Code des marchés publics alors applicable. Ce type de contrat n'était dès lors plus régulier « lorsque tout à

la fois, l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble pour le compte de la personne publique en cause, l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et qu'il a enfin été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique ».

Autrement dit, la VEFA publique était irrégulière uniquement si, cumulativement :

- l'objet de l'opération était seulement la construction de l'immeuble pour le compte de la personne publique se portant acquéreur ;
- l'initiative de l'opération était celle de la personne publique se portant acquéreur ;
- l'immeuble était destiné à devenir dans son ensemble la propriété de la personne publique se portant acquéreur ;
- l'immeuble était conçu pour répondre à l'expression d'un besoin émanant de la personne publique se portant acquéreur.

Sous réserve du respect de ces conditions, la qualification du contrat de VEFA ne pouvait, en droit interne, être celle de « marché public de travaux » au sens du Code des marchés publics alors en vigueur. L'article 1^{er} de ce code imposait en effet, comme condition à une telle qualification que le pouvoir adjudicateur exerce la maîtrise d'ouvrage sur les travaux réalisés pour répondre à ses besoins – alors qu'à l'inverse, les conditions précitées de régularité du recours à une VEFA par une personne publique supposaient en fait que cette dernière n'assume pas la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

Une autre définition de la VEFA au niveau communautaire

En droit communautaire en revanche, la VEFA ou la location d'un bâtiment en l'état futur d'achèvement était déjà usuellement qualifiée de marché de travaux au sens de la directive 2004/18 dès lors que l'objet

principal de ce contrat était la réalisation d'un ouvrage répondant aux besoins exprimés par le pouvoir adjudicateur. Le caractère principal de l'objet du contrat d'acquisition ou de location en l'état de futur d'achèvement était quant à lui déterminé en prenant en particulier en considération le fait qu'au moment de la conclusion du contrat en l'état futur d'achèvement, la réalisation de l'ouvrage était entamée (CJUE, 10 juillet 2014, Impresa pizzarotti C.Spa / commune Di Bari, aff. C-2013/13).

La transposition en droit interne des directives n° 2014/24/UE et 2014/23/UE a finalement mis un terme à cette divergence de vue entre l'approche nationale et l'approche communautaire, en particulier du fait de la disparition, dans la définition des marchés de travaux¹, de la notion de maîtrise d'ouvrage au profit de celle d'influence déterminante [exercée par le pouvoir adjudicateur] sur la nature et la conception de l'ouvrage.

Depuis lors, et y compris en application des dispositions du Code de la commande publique (CCP) qui ont succédé à l'ordonnance et à son décret d'application précités, dans la mesure où le fait d'exercer la maîtrise d'ouvrage n'est plus une condition consubstantielle de la définition d'un marché de travaux, l'acquisition d'un immeuble à construire par un acheteur public doit par principe être assimilée à un marché public de travaux au sens des règles de la commande publique ; pour autant bien entendu que ledit acheteur exerce « l'influence déterminante » qui suffit désormais à caractériser le marché de travaux en application de l'article L. 1111-2 du CCP.

Un tel contrat de VEFA publique n'échappant plus à la qualification de marché public, sa conclusion se retrouve, en principe, soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés de travaux.

Ce n'est donc plus que par exception que l'acquisition d'un bien par une personne publique au moyen d'une vente d'immeuble à construire pourra entrer dans le champ des dispositions dérogatoires de l'article R. 2122-3 du CPP, qui, en substance, permettent aux acheteurs publics de conclure ce type de marchés public de travaux sans mesure de publicité et de mise en concurrence préalable, sous réserve de satisfaire à un certain nombre de conditions.

Des conditions pour échapper à Code de la commande publique à manier avec pragmatisme

L'article R. 2122-3 du CPP dispose en effet que : « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : [...] des raisons techniques. Tel est notamment le cas lors de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux ré-

pondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire ; l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle.

Le recours à un opérateur déterminé dans les cas mentionnés aux 2° et 3° n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché ».

Le texte impose donc, comme l'avait déjà fait le Conseil d'État dans son avis, que plusieurs conditions soient réunies pour que soit régulièrement envisagé le recours à la VEFA publique.

Le bien acquis doit représenter une partie minoritaire de l'immeuble à construire

Le bien acquis doit constituer une partie minoritaire de l'immeuble. Cette condition a évolué par rapport aux conditions initialement fixées par la jurisprudence administrative concernant le recours à la VEFA par les personnes publiques. Alors qu'était auparavant rendue possible l'acquisition sans publicité ni mise en concurrence d'une partie du bien en VEFA, par opposition à la totalité du bien (CE, 8 février 1991, Région Midi Pyrénées, n° 57679) mais sans qu'aucune exigence particulière ne soit posée en termes de dimensions, il est désormais exigé, pour que l'acquisition puisse échapper à la mise en concurrence, que la part d'immeuble acquise en VEFA publique soit minoritaire.

Se pose ici bien entendu la question du référentiel en considération duquel doit être appréciée la partie minoritaire de l'immeuble, étant précisé qu'à ce jour, aucune jurisprudence n'est venue se prononcer sur les conditions concrètes d'application de cette condition.

La satisfaction de cette condition sera donc nécessairement une question à se poser au cas par cas. L'exigence de minorité paraissant devoir être caractérisée au plan matériel et en tout état de cause exiger que moins de la moitié de la surface de l'immeuble à construire soit acquise par la personne publique en application de la disposition dérogatoire prévue par le CCP.

Une acquisition indissociable du reste de l'immeuble et à construire

Le bien acquis doit être indissociable du reste de l'immeuble. Cette condition renvoie à la nécessité de démontrer, là encore in concreto, pour relever de l'exception prévue par le CCP, que le bien acquis en VEFA publique ne peut pas être dissocié de la structure du reste de l'immeuble à construire et donc de sa partie majoritaire. Par exemple, le caractère indissociable d'une annexe reliée par une passerelle à l'immeuble principal peut être discuté. À l'inverse, l'acquisition d'un volume imbriqué au reste de l'immeuble remplira sans difficulté cette deuxième condition.

En outre, l'acquisition doit porter sur un immeuble à construire. La disposition dérogatoire prévue au CCP

¹ Aujourd'hui définis à l'article L. 1111-2 du Code de la commande publique

ne devrait donc pas trouver à s'appliquer lorsque l'ouvrage est acquis postérieurement à sa construction. Cette règle est, par ailleurs, cohérente avec la circonstance que si l'acquisition a lieu postérieurement à la construction, le contrat devrait a priori être qualifié de marché de service immobilier et échapper par conséquent à toute mise en concurrence en application du 1° de l'article L. 2512-5 du CCP.

Des travaux répondant aux besoins de l'acheteur ne pouvant être réalisés par un autre opérateur

L'acquisition doit en outre être « assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire ».

Cette condition, qui comporte en elle-même deux incidentes, est peut-être l'une des plus délicates à interpréter juridiquement. Tout en requérant une intervention de l'acheteur public sur la définition des travaux à réaliser sur la partie minoritaire de l'ouvrage qu'il acquiert, elle pose d'abord la question de savoir en quoi peut consister cette intervention. Là où la jurisprudence initiale interdisait cette intervention, du fait de la nécessité pour l'acheteur de ne pas exercer la maîtrise d'ouvrage pour ne pas entrer dans le champ de la définition d'un marché de travaux.

Autrement dit, l'acheteur doit-il se limiter à bénéficier d'une opportunité existante sur le marché, découverte à la faveur du développement d'un projet de promotion immobilière dont il apprend l'existence par exemple à l'occasion de démarches préalables de l'opérateur, ou peut-il lui-même solliciter l'opérateur pour qu'il réalise à l'intérieur de l'immeuble en projet un ouvrage répondant à ses besoins ?

Là encore, aucune jurisprudence n'est venue se prononcer sur l'interprétation de cette condition. Une partie de la doctrine² s'oriente toutefois vers une lecture utilitariste de la disposition précitée du CCP, à la lumière notamment de la définition renouvelée d'un marché de travaux à l'article L. 1111-2 du CPP, lequel requiert l'influence déterminante de l'acheteur public.

En d'autres termes, dès lors que la VEFA publique doit être qualifiée de marché de travaux et ne peut bénéficier de l'exception à la mise en concurrence qu'en cette qualité, elle doit en avoir les caractéristiques, et la partie minoritaire de l'immeuble dont l'acquisition constitue le marché de travaux doit donc répondre à des spécifications exprimées par l'acheteur public. Finalement, l'élaboration d'une forme de cahier des

charges, ne serait-ce que pour définir les fonctionnalités minimales de l'ouvrage à acquérir, deviendrait ainsi un pré requis de l'acquisition en VEFA sans mise en concurrence préalable par une personne publique.

Quel niveau d'exigence peut avoir l'acheteur lors de la définition de ses besoins ?

Plus avant, cette condition pose paradoxalement la question de savoir jusqu'à quel niveau d'exigences peut aller l'acheteur dans la définition de ses besoins pour bénéficier de l'exception à la mise en concurrence, la réponse à cette question devant alors tenir compte de l'impératif que l'opérateur économique en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble puisse être considéré comme le seul en mesure de réaliser les travaux sur la partie minoritaire. En effet, le recours à l'article R. 2122-3 du CCP constituant une exception à l'obligation de mise en concurrence, il reste que seuls les travaux qui, opérationnellement, ne pourraient pas être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge de la partie principale de l'ouvrage, peuvent être régulièrement acquis au moyen de la VEFA publique.

Ce point doit lui aussi faire l'objet d'une analyse en concreto. À titre d'exemple, la personne publique acquérant en VEFA un volume destiné à devenir un auditorium ne semble pas raisonnablement pouvoir demander à l'opérateur en charge de la réhabilitation de l'ensemble immobilier dans lequel viendra s'imbriquer le volume, de réaliser les aménagements scéniques ou encore la régie son ; et ce d'autant que l'opérateur devrait alors certainement recourir à des sous-traitants pour ce faire. À l'inverse, la personne publique acquérant en VEFA un volume en rez-de-chaussée ayant vocation à accueillir une crèche et prescrivant à l'opérateur de positionner les arrivées de fluides, voire des cloisons, selon une configuration prédéterminée en fonction des contraintes spécifiques de ce type d'équipements, semble demeurer dans les limites acceptables à la lecture combinée de l'article R. 2122-3 du CCP et des caractéristiques d'un marché de travaux. En effet, on peut douter de l'exercice par l'acheteur d'une influence déterminante en l'absence de toute prescription particulière permettant à l'ouvrage de répondre à son besoin concret.

Acquisition sans mise en concurrence lorsqu'il n'y a pas d'alternative raisonnable

Enfin, l'acquisition sans mise en concurrence préalable de l'immeuble à construire ne peut valablement intervenir que pour autant qu'il n'y ait pas d'alternative raisonnable possible et ne doit pas davantage constituer un moyen de détourner les règles de publicité et de mise en concurrence.

Bien que toute exception à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence doive par nature être interprétée avec prudence, et même de

² Llorens et P. Soler Couteaux « VEFA et marché public de travaux : le nouvel état du droit », Contrats et marchés publics n° 8-9, août 2016, étude : « il ne fait aucun doute que l'hypothèse visée par cette disposition est bien celle dans laquelle une personne publique demande à un opérateur économique de réaliser à l'intérieur d'un immeuble un ouvrage qui répond à ses besoins et dont elle définit les caractéristiques et de lui céder cet ouvrage en l'état futur d'achèvement » ; E. Fatôme, L. Richer, M. Raunet « Le marché pour la réalisation et l'acquisition ou la location d'un ouvrage dans une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire », CMP, juillet 2017, p. 7 et suivants

manière restrictive, l'interprétation de cette partie de la disposition analysée nous semble devoir être lue de manière finaliste, de façon à ne pas rendre cette exception, que le législateur a bien souhaité voir exister, en elle-même inapplicable.

Cette notion de « solution alternative ou de remplacement raisonnable » n'est pas éclairée par les textes, qui n'en précisent pas la nature. En effet, rien ne dit si cette solution alternative doit/peut être une solution juridique ou plutôt technique, voire économique.

Or, en y cherchant bien, une solution juridique, même si elle est susceptible de se heurter à des difficultés opérationnelles non négligeables, peut toujours être en théorie identifiée : groupement de commande et/ou co-maîtrise d'ouvrage avec le promoteur, réalisation du projet d'ouvrage selon un autre montage à un autre emplacement, etc. Dans une telle approche, la condition tenant à l'absence de solution alternative ne serait alors jamais réalisée et il ne pourrait in fine jamais être recouru à la VEFA publique sans mise en concurrence, alors même qu'elle constitue l'illustration spécifique d'un cas dérogatoire au principe de publicité préalable et de mise en concurrence.

C'est donc in concreto, au regard des données technico-économiques du projet, incluant des considérations aussi diversifiées que la localisation géographique, les délais et coûts de réalisation ou encore la stratégie et la cohérence globale de développement urbain de l'acquéreur, que la démonstration au cas par cas de l'absence d'une « solution alternative ou de remplacement raisonnable » semble devoir être réalisée.

Dans cette perspective, une justification d'une acquisition en VEFA sans publicité préalable ni mise en concurrence tirée de ce que le bien ne pouvait pas être acquis dans un autre programme immobilier ou dans un autre secteur géographique, ou à tout le moins pas dans des conditions économiques équivalentes ou soutenables pour l'acquéreur, ni dans des délais compatibles avec ses contraintes, paraît correspondre à une lecture du texte permettant de lui conserver un effet utile.

Une fois établies les conditions de validité du recours à la VEFA publique, les parties ne sont en général pas tout à fait au bout de leur peine. Il leur revient encore en effet de formaliser leur acte contractuel, qui comporte par nature un double objet : une cession et la réalisation de travaux.

Le contrat de VEFA publique, un acte hybride aux contours à affiner

Cette formalisation devra en premier lieu tenir compte de la circonstance qu'un tel contrat a beau être exclu du champ de la mise en concurrence, il n'en demeure pas moins soumis, pour son exé-

cution, aux règles du CCP régissant les marchés publics. Ce qui ne va pas sans poser quelques difficultés. En particulier, et malgré leurs similitudes intrinsèques, le contrat particulier visé par les dispositions de l'article R. 2122-3 du CCP ne peut, malgré sa qualification d'usage de VEFA publique être totalement assimilé à une VEFA privée visée par l'article 1601-3 du Code civil.

Aussi, les paiements partiels qui seront immanquablement effectués au fur et à mesure de l'achèvement de l'ouvrage acquis en VEFA publique ne pourront pas être définitifs et devront répondre aux exigences relatives aux acomptes dans les marchés publics. Ainsi, les acomptes versés dans le cadre d'une VEFA publique, en tant qu'elle constitue un marché de travaux, ne peuvent constituer que des paiements provisoires et non des paiements partiels définitifs, l'article R. 2191-26 du CCP interdisant les paiements partiels définitifs dans le cadre des marchés de travaux.

En revanche, pour ce qui concerne le transfert de la propriété de l'ouvrage acquis en VEFA publique, les textes relatifs à la commande publique n'organisant pas cet aspect des contrats, les règles prévues au Code civil trouvent alors à s'appliquer. Il peut alors être prévu que la propriété du volume acquis en VEFA publique s'acquiert au moment de la signature du contrat et que celle des constructions s'opère au fur et à mesure de la réalisation des travaux.

Par ailleurs, en tant que marché public de travaux, la VEFA publique pourra devoir, selon la qualité juridique de l'acquéreur, faire l'objet de mesures applicables aux collectivités territoriales, et en particulier une publication au BOAMP et JOUE de l'avis d'attribution du contrat, sous réserve que sa valeur soit d'un montant supérieur aux seuils fixés par décret (article R. 2183-1 du CPP) ou encore la transmission du contrat au contrôle de légalité prévu à l'article L. 2131-2 Code général des collectivités territoriales (CGCT), accompagné du rapport de présentation de l'article R. 2184-1 du CPP.

En termes de formalisation purement matérielle enfin, la pratique notariale la plus généralisée pour la signature de ces contrats passe par la signature d'un acte authentique de vente du volume, auquel est annexé un document formalisant les caractéristiques des travaux attendues par l'acquéreur.

En définitive, si les montages en VEFA publique doivent pouvoir constituer un outil vertueux pour les promoteurs et les acheteurs publics impliqués, ils ne vont pas sans une complexité juridique intrinsèque qui suppose qu'ils soient utilisés avec pragmatisme pour des projets et des objets auxquels ils se prêtent.

Nathalie Sultan,
associée du département
droit public des affaires
DS Avocats

Projet urbain partenarial et ZAC, un mariage impossible ?

Face à un renchérissement du foncier et de raréfaction des financements publics, les aménageurs recourent de plus en plus à des zones d'aménagement concertée (ZAC) à maîtrise foncière partielle. Or le temps de la construction et celui de l'aménagement public de la zone n'est pas synchronisé. Le porteur du projet, pour obtenir les autorisations nécessaires à la construction, doit alors trouver une solution pour prétendre que les équipements publics nécessaires à l'édification de son programme seront réalisés. La convention de projet urbain partenarial (PUP) peut être un outil mais sa compatibilité avec la ZAC interroge.

S'il est une procédure d'urbanisme opérationnel qui symbolise l'aménagement public, c'est bien la zone d'aménagement concertée (ZAC). Même contestée pour des défauts qui, reconnaissons-le, ne sont pas toujours les siens, elle reste un outil très efficace pour permettre aux collectivités territoriales d'afficher leurs intentions en matière de politique urbaine et pour les mettre en œuvre. Il est souvent reproché à la ZAC notamment sa longueur alors que cette dernière est induite par la prégnance de plus en plus forte du droit de l'environnement dans la mise en œuvre des projets d'aménagement, quelle que soit la procédure choisie.

Les zones d'aménagements concernés (ZAC) sont, selon l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme « des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. (...) »

La ZAC est conditionnée l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du même code. C'est une opération qui a pour objectif « de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, (...) de permettre le renouvellement urbain (...) », qui s'inscrit à l'intérieur d'un périmètre et qui fait l'objet d'un programme des équipements publics (PEP), d'un projet de programme global des constructions et de modalités prévisionnelles de financement échelonnées dans le temps, définis par la collectivité qui en a pris l'initiative.

Construction dans une ZAC à maîtrise foncière partielle et la question du temps

Nombreuses sont aujourd'hui les ZAC à maîtrise foncière partielle. Dans un contexte de renchérissement du foncier et de raréfaction des financements publics, les aménageurs recourent de plus en plus à cette opportunité offerte par l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme. Selon ce texte il n'existe aucune obligation de maîtriser l'ensemble des surfaces comprises dans le périmètre de la ZAC. Dès lors, il est des cas où, il n'acquière que les emprises des équipements et lorsque la ZAC est concédée, ce qui est la majorité des cas, l'aménageur est obligé de vendre des charges foncières. Cela veut dire au moins acquérir des droits réels et pouvoir en disposer. Cependant, ce mode de maîtrise reste pour les aménageurs minoritaire et applicable à des cas très particuliers.

Dans ces conditions, des constructeurs développent des programmes immobiliers sur des terrains qu'ils n'ont pas acquis de l'aménageur. Or, le temps de l'aménagement de la zone n'étant pas toujours celui de la construction, il peut arriver que ces programmes immobiliers nécessitent, pour être autorisés, la réalisation d'équipements publics non encore prévus au programme des équipements publics de la zone.

Dans la mesure où le 28 décembre 2017 (n° 399165), le Conseil d'État a retenu que : « la conformité du projet aux prescriptions d'un plan d'urbanisme peut s'apprécier non pas par rapport à l'état de la voie à la date de l'arrêt de permis de construire, mais en tenant compte du programme de travaux prévus sur cette voie par le PLU ou des circonstances de droit et de fait déterminantes pour leur réalisation », pour convaincre le service instructeur de la demande de permis de construire de la réalisation certaine de ces équipements à brève

échéance, il peut être tentant pour certains de ces constructeurs, plutôt que d'attendre leur inscription au PEP de la ZAC, de proposer à la personne publique compétente de conclure une convention de projet urbain partenarial (PUP). L'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme définit cette convention comme : un contrat permettant aux communes ou aux établissements publics compétents de signer avec les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs, une convention fixant le programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers de l'opération, ainsi que les conditions de leur prise en charge. Dans cette convention, le montant de la prise en charge privée du coût des équipements publics, le délai de réalisation des travaux par l'autorité publique, ou encore les délais de paiement sont fixés. Le PUP crée ainsi une souplesse contractuelle entre une collectivité locale et les opérateurs concernés sans mise en concurrence préalable.

Gestion des coûts en ZAC et par le PUP

Aucun texte n'interdit, en théorie, la cohabitation du PUP et de la ZAC qui découle de ce type de situation. Mais la confrontation des modalités de mise en œuvre de ces deux régimes de financement d'équipements publics peut en rendre la pratique délicate.

Le modèle économique de la ZAC repose sur le fait que la part du coût des équipements publics à accomplir pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à réaliser dans la zone, en ce compris le coût d'acquisition de leurs terrains d'assiette et les frais annexes, sont couverts par les recettes de commercialisation des terrains perçues par l'aménageur de sorte que les acquéreurs sont réputés avoir participé au coût d'équipe-

ment de la zone du seul fait de leur acquisition. Les constructeurs qui n'ont pas acheté leur terrain de l'aménageur passent, quant à eux, une convention avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour créer la ZAC, signée par l'aménageur, qui précise les conditions dans lesquelles ils participent au coût d'équipement de celle-ci. Cette convention est une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir en vertu de l'alinéa 4 de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme.

Si le coût des équipements publics listé à l'article R. 331-6 du Code de l'urbanisme est ainsi supporté par l'aménageur ou les constructeurs, toutes les constructions édifiées dans la ZAC sont exemptées de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement conformément à l'article L. 331-7, 5° du Code de l'urbanisme.

Le mécanisme du PUP permet, quant à lui, dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, à des propriétaires de terrains, à des aménageurs et à des constructeurs dont l'opération d'aménagement ou de construction nécessite la réalisation d'équipements publics, de conclure avec la personne publique compétente en matière de PLU, ou avec le préfet dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), ou la personne publique leader d'une grande opération d'urbanisme, une convention qui prévoit les conditions de la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements (article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme).

De la même façon que pour l'aménageur de la ZAC, il ne peut être mis à la charge du signataire de la convention de PUP « que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci » en vertu de l'article précité.

Dans les communes où la taxe d'aménagement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par la convention sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par ladite convention, qui ne peut excéder dix ans comme le détermine l'article L. 332-11-4 du Code de l'urbanisme. Si la convention de PUP détermine les équipements publics à réaliser pour permettre la mise en œuvre des opérations projetées par ses signataires "privées", ainsi que les délais de leur réalisation, son objet principal n'en reste pas moins le financement de ces équipements. Elle ne peut être utilisée que dans cette perspective.

Deux conventions exclusives l'une de l'autre ?

Au regard des éléments ainsi rappelés, nous ne pouvons que constater que la convention visée au 4° alinéa de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme et la convention de PUP poursuivent les mêmes

Conditions d'exonération de la taxe d'aménagement (R. 331- 6 du Code de l'urbanisme)

Dans les zones d'aménagement concerté, l'exonération de part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est subordonnée à la condition que soit pris en charge par l'aménageur ou le constructeur au moins le coût des équipements publics suivants :

- Dans le cas des zones d'aménagement concerté autres que de rénovation urbaine :
 - les voies et les réseaux publics intérieurs à la zone ;
 - les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.
- Dans le cas de zones d'aménagement concerté de rénovation urbaine :
 - les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés ;
 - les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés.

Cette liste peut être complétée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale valable pour une durée minimale de trois ans.

objectifs, à savoir financer les équipements publics nécessaires pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers des opérations concernées. Elles ont également les mêmes effets, c'est-à-dire exonérer de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement les constructions situées dans les périmètres de ces opérations. Elles semblent, dès lors, s'exclure l'une de l'autre de sorte que la personne qui, dans le périmètre d'une ZAC, n'a pas acquis son terrain de l'aménageur et souhaite pour autant, y réaliser une opération immobilière, ne peut à la fois conclure la convention de participation au coût des équipements publics de la ZAC visée à l'article L. 311-4 et la convention de PUP objet de l'article L. 332-11-3.

C'est dans la même logique que l'auteur de la circulaire du 27 juillet 2001 (n° 2001-56UHC/DU/16) relative à la réforme des contributions d'urbanisme issues la loi du 13 décembre 2000 (n° 2000-1208) relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU » avait considéré que la signature de la convention de l'article L. 311-4 avait pour effet, avant la suppression de celle-ci par l'article 28 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 (n° 2010-1658), d'exonérer les constructions de participation au titre d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE). Selon cet auteur « cette nouvelle disposition ne remet pas en cause le dispositif du dernier alinéa de l'article L. 332-9 qui, dans le cas d'une ZAC couverte par un PAE, précise que les constructions édifiées dans la ZAC ne sont pas soumises à la participation du PAE, dès lors que le propriétaire du terrain s'est engagé par convention à participer à la réalisation de la ZAC ».

L'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme vise bien, dans son 3^e alinéa la possibilité de financer un même équipement public nécessaire pour répondre aux besoins des habitants ou usagers d'une ZAC,

dans le cadre d'un PUP, mais à la condition que celui-ci se rapporte à une opération qui précède ou succède à la ZAC¹.

La circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement quant à elle, dans son annexe II relative au PUP, indique que « ce nouveau dispositif est un outil financier plus souple que le PAE qui permet, en dehors d'une ZAC, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement (...) ».

Le législateur, comme l'Administration, considère donc que la convention de PUP ne peut être utilisée, à l'intérieur du périmètre d'une ZAC, pour le seul usage qui a conduit à sa création, à savoir un outil de financement des équipements publics. Or, dépourvue de cet objet, et réduite à être un moyen de planification de la réalisation d'équipements publics, elle ne répond plus à la définition qui en est faite par l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme déjà cité. Dès lors, à l'intérieur d'une ZAC, la seule solution pour qu'un constructeur qui n'a pas acquis son terrain puisse prétendre que les équipements publics nécessaires à l'édification de son programme immobilier seront réalisés, semble donc bien être qu'ils soient inscrits au PEP de ladite ZAC.

Monique Ambal,
avocate associée DS Avocats

¹ 3^e alinéa de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme : « lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération. »

Les friches : terrains à reconquérir pour l'accueil de projets privés-publics

Outre le domaine public, les friches peuvent accueillir des projets liant personnes privées et publiques. Dans un moment de raréfaction de la ressource foncière, la friche autrefois abandonnée devient donc un objet convoité. Frédéric Lévy, vice-président du laboratoire d'initiative foncière et territoriale innovante revient pour Opérations immobilières sur le statut juridique de ces terrains, à la croisée de plusieurs législations.

Sur l'ensemble du territoire, il existe des territoires abandonnés bâtis ou non dont l'assiette foncière peut être utilisée pour renouveler la ville sur elle-même. Face à la raréfaction du foncier et à la situation souvent privilégiée de ces territoires, ces friches constituent pour les opérateurs une opportunité à saisir. Frédéric Lévy, vice-président du Laboratoire d'initiative foncière et territoriale innovante (LIFTI) et avocat responsable du pôle immobilier chez DS Avocats met en lumière les enjeux juridiques de la reconquête des friches.

Pourquoi s'intéresse-t-on particulièrement aux friches aujourd'hui ?

Frédéric Lévy : Cet intérêt peut paraître étonnant, car ce qui caractérise principalement une friche c'est le phénomène d'abandon. La friche c'est

d'abord un bien, bâti ou non, que son possesseur n'entretient plus et qu'il laisse peu ou pas occupé.

Aujourd'hui, la volonté de limiter l'étalement urbain en privilégiant le renouvellement urbain conduit les pouvoirs publics à s'intéresser à ces territoires, mais ce n'est pas le seul motif d'intérêt. Le coût du foncier d'une friche est moindre. C'est particulièrement vrai s'agissant des friches industrielles dont la valeur se trouve affectée par la pollution du sol ou de la nappe phréatique ; mais il en est de même des friches commerciales dont la configuration n'est plus conforme aux nouveaux besoins des consommateurs. Les travaux et investissements nécessaires au changement d'usage ou de consistance expliquent un coût de foncier plus modeste. Enfin, il faut constater que de nombreuses friches se trouvent situées dans les centres-villes ou à proximité d'équipements publics collectifs déjà existants ce qui peut faciliter la mise en œuvre d'opérations d'aménagement et de programmes immobiliers privés. Dans un moment de raréfaction de la ressource foncière, la friche autrefois abandonnée devient donc un objet convoité.

LIFTI, une fondation pour encourager la réflexion sur le foncier

Cette fondation, créée le 31 décembre 2016, réunit aussi bien des opérateurs privés de l'immobilier que des intervenants publics. Elle a pour objectif notamment de développer la connaissance des enjeux fonciers pour permettre une expertise partagée et le développement, grâce à

l'économie numérique de nouveaux outils permettant une meilleure connaissance des marchés fonciers et immobiliers. Elle a notamment participé aux travaux du groupe de travail mis en place par Emmanuelle Wargon, Secrétaire d'État à la Transition écologique, sur la réhabilitation des friches.

Quelle est la définition juridique d'une friche ?

Frédéric Lévy : Il n'y en a pas ! Il n'y a pas non plus de statut juridique des friches. Il est permis de le regretter car, comme disait Albert Camus, « mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde ». Or, aujourd'hui, on appelle friche aussi bien un terrain que son propriétaire ou son détenteur a abandonné, qu'un site militaire désaffecté que des délaissés d'infrastructure routière ou ferroviaire. Dans certains cas, il s'agit d'immeubles bâtis, dans d'autres, de parcelles nues. Le pro-

propriétaire peut avoir disparu ou être seulement temporairement absent. Le bien peut être pollué ou parfaitement sain.

Ajoutons à cela qu'il n'y a pas de droit des sols en France et que l'Europe a vainement tenté d'instituer une directive sur ce thème. La proposition de la Commission européenne du 22 septembre 2006 n'a jamais abouti en raison des désaccords persistant entre les États membres. Cette législation aurait pu être l'occasion notamment de traiter la friche comme un véritable objet de droit.

Or actuellement, ce sont donc des législations particulières qui sans être centrées spécialement sur la friche permettent de l'appréhender en droit.

Pouvez-vous nous donner des exemples des régimes juridiques applicables aux friches ?

Frédéric Lévy : Les friches pouvant être des lieux sans maîtres, les législations sur les biens sans maîtres ou les successions en déshérence peuvent être appliquées. Elles permettent aux communes ou à l'État, subsidiairement au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou au Conservatoire régional des espaces naturels, d'en devenir propriétaires. De même, la législation sur les biens en état d'abandon manifeste permet quant à elle de recourir à un mécanisme spécifique d'expropriation à l'initiative du maire, ceci dans la perspective d'un changement d'usage. Tout comme, les textes sur les baux commerciaux et sur les baux ruraux qui traitent également indirectement les friches au travers de l'obligation faite aux preneurs d'occuper, d'exploiter et d'entretenir le bien loué. À défaut, des articles du Code de commerce ou du Code rural permettent à leurs propriétaires de les récupérer.

Dans le domaine de l'environnement, et plus singulièrement des sols pollués, le Code de l'environnement régit les sites à responsables défaillants, anciennement dénommés sites orphelins en permettant principalement une intervention de l'Agence pour la transition écologique, anciennement appelée ADEME, soit à l'initiative des préfets dans le cadre de procédures de travaux d'office, soit par la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation. La loi ALUR du 24 mars 2014 a par ailleurs facilité la gestion des sites industriels sans

exploitants solvables en permettant la mise en œuvre de la procédure dite du tiers demandeur.

En matière d'urbanisme, des dispositions particulières permettent d'intervenir sur les terrains sous utilisés. Ainsi par exemple, Le SCOT peut identifier les espaces délaissés et les inscrire dans une réflexion d'ensemble à l'échelle du territoire. Le PLUi ou le PLU peuvent de leur côté identifier les friches susceptibles de muter dans le rapport de présentation, ou des documents graphiques, permettre leur reconversion (zonage, règlement), prévoir des objectifs de requalification (OAP) ou encore donner des informations sur l'occupation des sols (risques, servitudes, etc.).

Quels sont les mécanismes d'incitation financière à la reconversion des friches ?

Frédéric Lévy : Il y a d'abord des mécanismes fiscaux. Une taxe d'aménagement codifiée à l'article L. 331-1 et suivants du Code de l'urbanisme a été instituée en vue d'inciter les porteurs de projet à s'implanter sur des espaces déjà utilisés. Le législateur promeut aussi la réaffectation de bâtiments tertiaires en logement en taxant les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et professionnels, les locaux de stockage et les espaces de stationnement de véhicules vacants situés en Île-de-France. Signalons également l'article 126 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui autorise les communes à instituer une taxe facultative sur les « friches commerciales ».

Mais il est également possible d'obtenir des subventions. À côté des fonds FEDER et des aides de l'Agence pour la transition écologique, les pouvoirs publics réfléchissent aujourd'hui à la mise en œuvre d'un fonds pour la résorption des friches dans la continuité des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. Un texte ayant cet objet figurait d'ailleurs déjà dans la proposition de loi Lagleize votée en première lecture par l'Assemblée nationale et visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

Autrefois, la friche était, dans les secteurs agricoles, un terrain en repos, en attente de réaffectation. On est en train de redécouvrir cet usage aujourd'hui dans un but bien compris de renouvellement de la ville sur elle-même.

Co-construire la ville de demain, un challenge à relever pour les promoteurs et les personnes publiques

Depuis quelques années, la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) constate que de plus en plus de collectivités territoriales souhaitent prendre une part active dans la construction de la ville. Il s'agit ici d'aller au-delà de l'instruction et de la délivrance d'autorisations d'urbanismes mais d'une co-construction d'un quartier. Si ces projets sont enthousiasmants sur bien des aspects, il ne faut pas oublier que chaque partenaire doit être sur la même longueur d'onde et reconnaître les évolutions de chacun.

La Fédération des promoteurs immobilière (FPI) s'est toujours inscrite dans une démarche de partenariat avec les pouvoirs publics au sens large, depuis la définition des grands axes de la politique du logement neuf dans ses échanges avec les cabinets ministériels et les services de l'administration centrale, jusqu'à l'association des FPI locales aux réflexions menées en région au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), sur les programmes locaux de l'habitat ou les documents d'urbanisme.

Travailler de concert avec les acteurs publics, nationaux ou locaux, y compris les bailleurs sociaux ou les aménageurs publics est inhérent à la profession de promoteur. Les promoteurs mettent en œuvre une autorisation administrative, délivrée sur la base de documents de programmation édictés par des collectivités locales, sous le contrôle du préfet et du juge administratif, dans le respect de plusieurs législations (urbanisme, construction, environnement, etc.).

L'immobilier neuf relève à la fois de la sphère publique, parce qu'il participe de l'aménagement du territoire, et de la sphère privée, parce que c'est une activité commerciale. C'est notre rôle de maîtres d'ouvrage que d'organiser cette interface, dans le dialogue avec nos partenaires publics. Depuis plusieurs années, nous constatons une forme de transition dans le rôle des opérateurs privés, qui sous l'effet du volontarisme des élus tend à faire d'eux des exécutants ou des prestataires d'une stratégie locale de l'habitat. Il nous revient alors de rappeler et de faire partager par nos partenaires publics les contraintes spécifiques des entreprises : le coût du temps administratif, le besoin d'un cadre stable, la relation clients que nous sommes les seuls à avoir, etc.

Relations public-privé en période de crise

Chaque partie, privée comme publique, a pris conscience des interactions ou interdépendances mais également des contraintes et complexités auxquelles chacune doit faire face. L'enjeu de cette crise est avant tout sanitaire et les élus locaux ont été particulièrement mobilisés sur le terrain pendant le confinement, laissant de côté les projets immobiliers.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics prennent conscience des conséquences économiques graves de cette crise sanitaire, auxquelles le secteur de la construction n'échappe pas. L'activité immobilière a été paralysée, moins durablement que d'autres secteurs, pendant le confinement, mais pour autant les chiffres montrent une activité fortement ralentie depuis plus d'un an. Jusqu'en 2017, près de 500 000 logements étaient autorisés chaque année ; depuis ce chiffre baisse, et cette baisse s'est accélérée avec l'épidémie, pour descendre en deçà de 400 000 sur les 12 derniers mois, soit près de 100 000 logements perdus en rythme annuel.

Les professionnels attendaient beaucoup des élections municipales pour clarifier la gouvernance des territoires et leurs axes de développement. Depuis en complément des enjeux sanitaires et socio-économiques, la préservation de notre environnement ressort partout comme une ambition forte.

Une partie du bloc communal peut avoir la tentation de mettre au service de la priorité environnementale que tous partagent, des politiques locales de l'habitat et de la construction restrictives, voire malthusiennes. Là où par le passé les projets de développement urbains et l'attractivité des territoires étaient plébiscités et portés par les élus, beaucoup parlent aujourd'hui plus de dédensification et de rénovation de l'existant.

Associer construction neuve et artificialisation des sols est excessif

En droit, il semblerait que le « contrat social » n'est plus équilibré. En pratique, il n'y a pas de produit magique, y compris en immobilier.

Vingt ans exactement après la loi SRU du 13 décembre 2000, qui a posé le principe d'un urbanisme de renouvellement urbain (RU), il convient de relever que de plus en plus de projets immobiliers neufs, en logement comme en tertiaire, se concentrent aujourd'hui en cœur urbain, en reconstruisant ou en adaptant au cas par cas, des immeubles existants. Il est donc assez excessif d'associer la construction neuve à l'artificialisation des sols ; elle est complémentaire à la rénovation.

La construction participe de la lutte contre l'étalement urbain et a entamé parallèlement une stratégie de réduction de son empreinte carbone. Elle s'adapte sans cesse pour réduire les consommations d'énergie des bâtiments, au bénéfice du confort de leurs occupants, intégrer davantage de végétal dans les projets (toitures/façades végétalisées, espace de pleine terre, etc.), recourir aux matériaux recyclés ou biosourcés, tout en œuvrant pour concevoir des bâtiments réversibles et donc plus durables.

Le numérique doit être au cœur des préoccupations des prochaines années

Le secteur doit continuer d'innover. Cela passe notamment par un recours accru aux outils digitaux dans les processus quotidiens de l'activité immobilière. Le confinement a mis en exergue cette nécessité absolue, qui a permis une certaine continuité de l'activité.

À titre d'illustration, si certaines collectivités ont pu poursuivre l'instruction des demandes de permis parce qu'elles ont entrepris une démarche de dématérialisation du dépôt et de l'instruction de demandes de permis, par expérimentation, là où les outils et les moyens n'ont pas été mis en place, le confinement a marqué un véritable coup d'arrêt. Pour rattraper ce retard, la FPI propose une accélération du calendrier de déploiement de la digitalisation du dépôt et de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, fixé au plus tard au 1^{er} janvier 2022 dans la Loi ELAN.

Innover implique par ailleurs d'offrir une production diversifiée, adaptée à la fois aux spécificités territoriales et aux besoins des citoyens.

Cette crise sanitaire l'a illustré : les attentes des Français évoluent et elles évoluent de plus en plus vite. Le numérique, et avec lui les mobilités, ont bouleversé les espaces publics et privés : depuis la dimension des voies publiques jusqu'à l'aménagement intérieur des logements, qui sont devenus pendant quelques semaines des lieux de travail, d'enseignement, d'activité culturelle et/ou sportive ! Face à ce constat, les acteurs privés comme les acteurs publics, doivent encore s'adapter pour suivre ces évolutions. Aujourd'hui, encore plus qu'hier, il faut donc soutenir l'innovation. Celle-ci sera d'autant plus facile que certains freins réglementaires auront pu être levés.

En début d'année 2020, a été publiée l'ordonnance qui réécrit les règles de construction inscrites dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH), en fixant au niveau législatif les objectifs attendus et laissant la possibilité aux maîtres d'ouvrage de les atteindre en recourant aux prescriptions prévues au niveau réglementaire ou à des solutions d'effet équivalent. En droit de l'urbanisme, des principes similaires sont posés dans le Code de l'urbanisme depuis 2015. Les articles R. 151-8 et R. 151-12 du Code de l'urbanisme offrent respectivement, la possibilité aux rédacteurs des PLU de définir des secteurs sans règlement dans lesquels sont fixées des orientations d'aménagement et de programmation (« secteurs sous OAP ») ou d'établir des règles sous forme d'objectifs qualitatifs. En pratique, dans le premier cas, l'ordonnance de réécriture du CCH n'est pas encore applicable, mais les débats qui ont conduit son élaboration ont démontré la fragilité de l'équilibre entre confiance et contrôle. Dans le second cas, très peu de collectivités utilisent ces outils, qui pourtant permettent collectivement d'accélérer l'adaptation de la règle et donc des projets aux mutations rapides et multiples de notre société. On dit souvent que le droit est un frein. C'est vrai lorsqu'il est détourné ; c'est faux lorsque les parties prenantes s'en emparent pour construire ensemble la ville de demain.

Béregère Joly,
directrice juridique de la FPI

EN SYNTHÈSE

Cession de biens immobiliers destinés à favoriser la production de logements : quelle imposition sur les plus-values immobilières ?

Présentation des dispositifs temporaires d'exonération ou d'abattement applicables, sous conditions, aux cessions réalisées au plus tard le 31 décembre 2022.

À SAVOIR

Les exonérations de plus-values immobilières prévues par l'article 150 U (II, 7° et 8°) ne s'appliquent pas lorsque les biens immobiliers cédés sont situés dans les périmètres des quartiers prioritaires de la politique de la ville faisant l'objet d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain pris au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). La liste de ces quartiers figure en annexe à l'arrêté du 29 avril 2015 (NOR : VJSV1508731A), JO 7 mai 2015.

RÉFÉRENCES

- Code général des impôts :
 - articles 150 U (II, 7°, 8°) et 210 F.
- Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 28 (II°).
- BOFIP-Impôts :
 - BOI-RFPI-PVI-10-40-110.
 - BOI-RFPI-PVI-20-20.

1 Exonération des plus-values de cession de biens immobiliers destinés à la construction de logements sociaux

L'article 27 (IV-D) de la loi de finances pour 2014 et l'article 9 de la loi de finances pour 2015 ont institué un dispositif temporaire d'exonération d'imposition des plus-values immobilières, codifié à l'article 150 U (II, 7° et 8°) du Code général des impôts (CGI). Après avoir été prorogée à plusieurs reprises, la loi de finances pour 2020 a à son tour prorogé la période d'application de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2022.

Exonération visée à l'article 150 U (II, 7°) du CGI

Les personnes physiques et les sociétés de personnes relevant des articles 8 à 8 ter du CGI sont exonérées d'impôt sur les plus-values générées par les cessions de terrains à bâtir et d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis ou de droits relatifs à ces mêmes biens, réalisées au plus tard le 31 décembre 2022 au profit :

- d'organismes en charge du logement social, à savoir : les organismes d'HLM, les SEM gérant des logements sociaux, l'Association Foncière Logement et les SCI dont elle détient la majorité des parts ainsi que les organismes titulaires de l'agrément « maîtrise d'ouvrage » prévu à l'article L. 365-2 du Code de la construction et de l'habitation ;
- ou de tout cessionnaire (personne physique ou morale) à condition qu'il prenne l'engagement, formalisé dans l'acte authentique d'acquisition, de réaliser et d'achever des logements sociaux dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition. Sont considérés comme logements sociaux ceux mentionnés au 3° et 5° de l'article L. 831-1 du Code de la construction et de l'habitation et ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

Dans ce cas, l'exonération est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux construits par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier. L'administration fiscale a apporté la précision suivante : « En présence de plusieurs parcelles acquises, y compris auprès de vendeurs distincts, pour réaliser un même programme immobilier contenant des logements sociaux, le prorata de la superficie de logements sociaux s'apprécie non pas parcelle par parcelle, mais à l'échelle du programme immobilier dans son ensemble. » (voir BOI-RFPI-PVI-10-40-110, § 175).

En cas de manquement à l'engagement d'achèvement des logements sociaux au terme du délai de quatre ans, le cessionnaire est en principe redevable d'une amende d'un montant égal à 10 % du prix de cession mentionné dans l'acte d'acquisition. L'amende peut toutefois ne pas être appliquée lorsque le cessionnaire justifie de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté ayant empêché la réalisation ou l'achèvement des logements (notamment des cas de force majeure ou de catastrophe naturelle).

Exonération visée à l'article 150 U (II, 8°) du CGI

Les personnes physiques et les sociétés de personnes relevant des articles 8 à 8 ter du CGI sont également exonérées d'impôt sur les plus-values générées par les cessions de terrains à bâtir et d'immeubles ou parties d'immeubles bâtis ou de droits relatifs à ces mêmes biens, réalisées au plus tard le 31 décembre 2022 au profit des collectivités territoriales (communes, départements, régions), des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des établissements publics fonciers et d'aménagement mentionnés à l'article L. 321-1 ou l'article L. 324-1 du Code de l'urbanisme.

Dans ce cas, les biens immobiliers acquis doivent être cédés ultérieurement à un organisme en charge du logement social. Le délai de revente (ou, le cas

échéant, de conclusion d'un bail emphytéotique) est d'un an à compter de la date d'acquisition. Le non-respect de ce délai entraîne en principe l'obligation pour le cessionnaire de reverser à l'État l'impôt dû au titre de la plus-value immobilière exonérée. Ce délai d'un an peut toutefois être prorogée de deux années en cas de difficultés particulières. Lorsque le cédant est un établissement public foncier mentionné à l'article L. 321-1 ou L. 324-1 du Code de l'urbanisme, le délai de revente est porté à trois ans.

2 Abattement exceptionnel sur les plus-values de cession de biens immobiliers destinés à la construction de logements relevant du secteur libre, intermédiaire et/ou social

En application de l'article 28 (II) créé par la loi de finances rectificative pour 2017, les personnes physiques et les sociétés de personnes relevant des articles 8 à 8 ter du CGI bénéficient, sous conditions, d'un abattement de 70 % ou 85 % sur les plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir, d'immeubles bâtis ou de droits relatifs à ces mêmes biens. Sauf reconduction, la période d'application de ce régime d'abattement prendra fin au 31 décembre 2020.

Conditions à remplir :

- les biens immobiliers cédés doivent être situés dans les communes classées au sein des zones géographiques A bis et A (zones caractérisées par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements). La liste de ces communes figure en annexe I à l'arrêté du 1^{er} août 2014 (NOR : ETL1417102A) modifié en dernier lieu par l'arrêté du 4 juillet 2019 (NOR : LOG1918850A) ;
- la cession doit être précédée d'une promesse unilatérale ou synallagmatique de vente signée et ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 et être réalisée au plus tard le 31 décembre de la 2^e année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine. Ainsi, en cas de promesse de vente ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2020, la cession devra donc être réalisée au plus tard le 31 décembre 2022) ;
- le bénéfice de l'abattement de 70 % est subordonné à l'engagement de l'acquéreur, pris dans l'acte authentique d'acquisition, de réaliser et d'achever un ou plusieurs bâtiments d'habitation collectifs, le cas échéant après démolition des constructions existantes, dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition. Le taux de l'abattement est porté à 85 % lorsque l'acquéreur s'engage également, par une mention dans l'acte authentique d'acquisition, à réaliser et achever des bâtiments d'habitation collectifs comportant des logements sociaux et/ou intermédiaires dont la surface habi-

table représente au moins 50 % de la surface totale des constructions mentionnée sur le permis de construire du programme immobilier.

- Pour l'application de l'abattement de 70 % ou 85 %, une condition de densification des bâtiments d'habitation collectifs à réaliser est également exigée de l'acquéreur : leur gabarit (ensemble des plans verticaux, horizontaux ou obliques constituant la forme extérieure de la construction) doit représenter au moins 75 % du gabarit maximal autorisé résultant des règles du plan local d'urbanisme (PLU) ou du document en tenant lieu.

Modalités d'application de l'abattement

L'abattement de 70 % ou 85 % est calculé sur l'assiette nette imposable des plus-values, c'est-à-dire après prise en compte notamment de l'abattement pour durée de détention (pour plus de précisions, se reporter au BOI-RFPI-PVI-20-20, § 440 et 450). L'abattement dont a bénéficié le cédant n'est pas remis en cause en cas de non-respect des engagements contractés par l'acquéreur, lequel sera alors redevable d'une amende égale à 10 % du prix de cession mentionné dans l'acte d'acquisition, sauf circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté ayant empêché la réalisation ou l'achèvement des logements (notamment cas de force majeure ou de catastrophe naturelle)..

Pascal Derrez,
Rédacteur juridique

À SUIVRE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, lors sa séance publique du 14 octobre, un amendement (n° 2167) déposé par le gouvernement, lequel met en place, sous conditions, un abattement de 70 % ou 85 % sur les plus-values immobilières résultant de la cession, par des particuliers, d'immeubles bâtis (ou de droits relatifs à ces mêmes biens) situés dans les périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou dans ceux des opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Imposition au taux réduit des plus-values réalisées par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés lors de la vente de terrains à bâtir ou de locaux destinés à la production de logements

- En application de l'article 210 F du CGI, les plus-values dégagées lors de la cession de terrains à bâtir ou de locaux à usage de bureau ou à usage commercial ou industriel par des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés sont taxées au taux réduit de 19 %, lorsque les conditions suivantes sont réunies :
 - les biens immobiliers cédés doivent être situés dans les zones géographiques A bis et A ;
 - la cession doit intervenir au profit des cessionnaires énumérés à ce même article 210 F (organismes d'HLM, SEM gérants des logements sociaux, sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, organisme foncier solidaire, sociétés civiles de construction-vente, etc.) ;
 - le cessionnaire doit s'engager soit à transformer le local acquis en local à usage d'habitation dans les quatre ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue, soit, en cas d'acquisition d'un terrain à bâtir, à y construire des locaux à usage d'habitation dans ce même délai.
- En application de l'article 25 (IV) de la loi de finances pour 2018, ce dispositif d'imposition au taux réduit de 19 % s'applique aux cessions réalisées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 inclus et aux promesses unilatérales ou synallagmatiques de vente conclues entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 inclus, à condition que la cession soit réalisée au plus tard le 31 décembre 2022.

Penser réversible, c'est anticiper l'évolution d'un bâtiment avant même sa construction

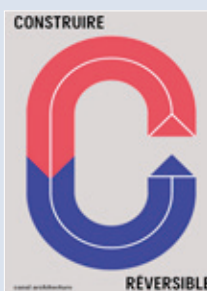
Pourquoi attendre pour construire des bâtiments hybrides, prêts à accueillir toutes formes de programmes ? Quels freins subsistent encore ? En 2017, Canal architecture posait déjà ces questions en éditant l'ouvrage collectif « construire réversible » dans lequel un panel d'acteurs s'interrogeait sur les raisons de figer un bâtiment *a priori* en lui affectant un inamovible programme. Simultanément, l'atelier Canal initiait un certain nombre d'investigations, proposant des solutions techniques, simulant des bilans économiques, afin d'anticiper la construction puis la transformation aisée des bâtiments, sans reprises structurelles ni bouleversements des fluides et des flux qui assurent la pérennité d'une architecture.

POUR ALLER + LOIN

Construire réversible, tribunes libres

Ouvrage collectif édité par Canal architecture en mai 2017,

Librement téléchargeable sur canal-architecture.com



Construire réversible aujourd'hui, pour moins détruire demain, relève d'une certaine évidence : celle de bâtir durable, objectif commun vers la transition écologique. Les constructions de la ville ancienne ont souvent bénéficié de plusieurs vies mais, désormais, l'effort est devenu démesuré pour parvenir à la réhabilitation d'un immeuble récent, tant l'architecture est le plus souvent contrainte par son affectation initiale et sa reconversion complexifiée par la multiplication des normes.

L'idée d'habiter, travailler, enseigner... successivement, parfois simultanément, dans une seule et même architecture devrait engager les professionnels à dissocier programme et procédé constructif dès la conception d'une opération, au bénéfice d'une souplesse d'usages sur une géométrie spatiale libérée.

Le permis d'innover, outil pour la réversibilité

Le permis d'innover, introduit en novembre 2018 dans le cadre de la loi Elan du 23 novembre, est expérimental jusqu'en 2025. Cette disposition est antérieure au permis d'expérimenter, introduite en mars 2019 dans le cadre de la loi Essoc afin de favoriser l'innovation, sous réserve d'apporter des solutions d'effets équivalents aux missions et règles auxquelles il est proposé de déroger.

Le permis d'innover constituante de la loi Elan, autorise les acteurs de l'immobilier à déroger à certaines règles opposables aux autorisations de construire, à condition que l'opération de construction ou d'aménagement soit située dans le périmètre d'une opération d'intérêt national, d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération de revitalisation du territoire. Afin de favoriser l'innovation en architecture, de simplifier les normes et de « construire mieux, plus et moins cher », des dispositifs qui peuvent être discutables sont désormais encouragés à condition d'atteindre, par démonstrations, des résultats équivalents aux règles auxquelles il est dé-

rogé. Une fois délivré, le permis de construire sera associé à l'approbation de dérogation.

L'objectif poursuivi par le ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les collectivités territoriales dans ces deux mesures est de mettre les transitions énergétique et numérique au service des habitants, travailleurs et citoyens, d'encourager l'amélioration et l'évolution des usages ou encore de faciliter la reconversion de bureaux en logements.

À titre d'exemple, l'un des objectifs du permis d'innover, parmi d'autres mesures, est de déroger à certaines conditions du permis de construire. À ce jour, sur le document officiel CERFA n° 13409*06, feuillet indispensable aux services instructeurs des administrations, aucune case ne propose, dans le tableau destination, l'édification d'une construction à destination hybride. Il faudrait donc faire évoluer ce document pour prévoir à côté des destinations : habitations, bureaux, commerces, industrie, une nouvelle destination : réversible. Ainsi le permis de construire serait sans réelle destination.

Mise en œuvre du permis d'expérimenter pour l'établissement public d'aménagement Bordeaux Euratlantique

Le 6 septembre 2018, Canal architecture a été l'un des 8 lauréats d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour expérimenter le permis d'innover lancé conjointement par Euroméditerranée à Marseille, Grand Paris Aménagement et Bordeaux Euratlantique et soutenu par le ministère de la Cohésion des Territoires. Cet AMI a permis de détecter des innovations de toutes natures se heurtant aujourd'hui à un blocage normatif dans le but de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat. Les projets sélectionnés proposent des innovations techniques et technologiques ou d'usages architecturaux très différents.

La proposition de Canal architecture, retenue dans le cadre de l'AMI est de déposer des permis de construire évolutifs pour permettre la réversibilité

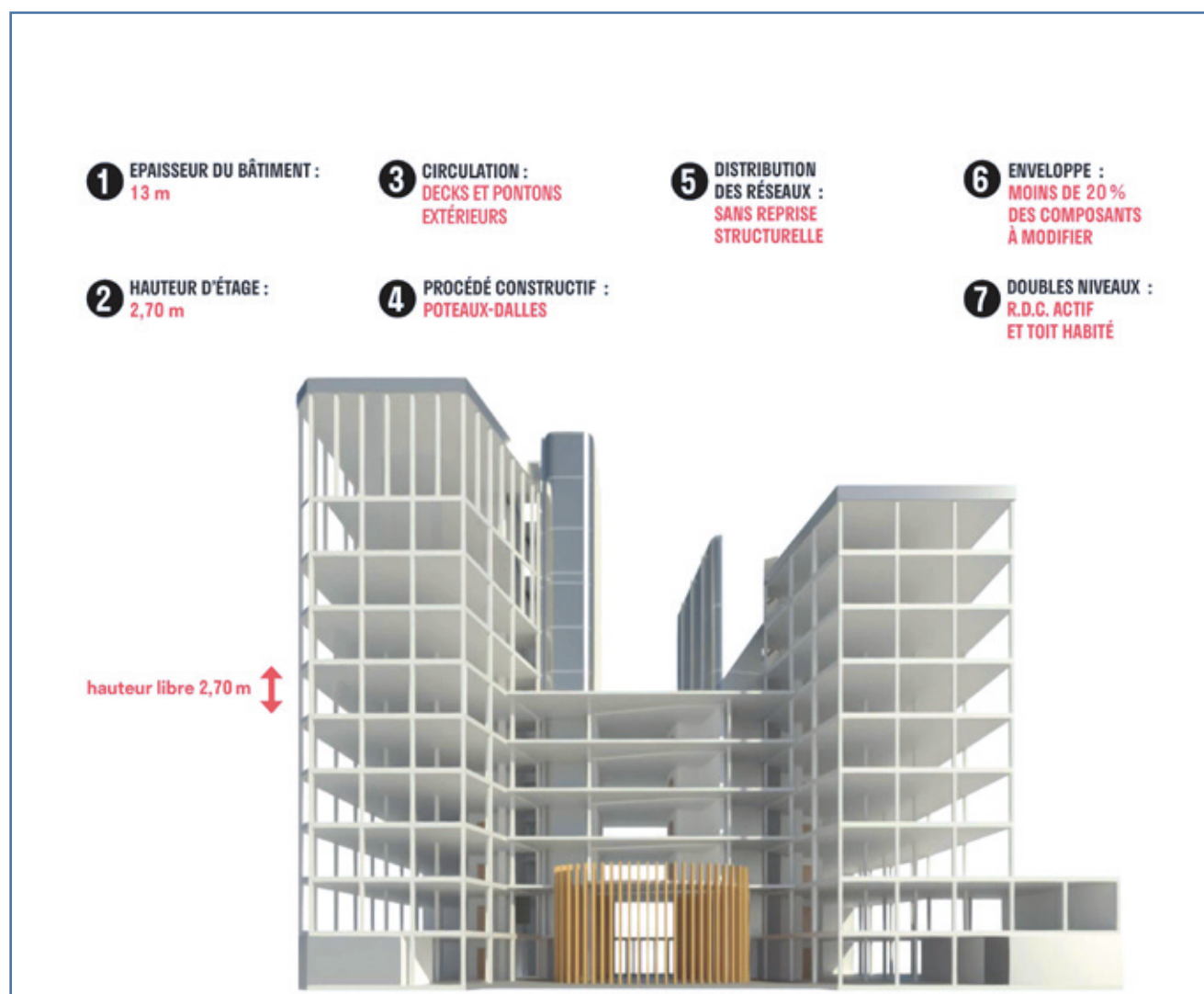
des usages. Deux localisations sont ciblées pour ces constructions, Grigny sur le territoire de l'établissement public à caractère administratif (Epa) Grand Paris Aménagement et Bordeaux sur celui de l'Epa Euratlantique.

En 2021, à Bordeaux, un projet de 4 500 m² de planchers verra le jour conçu sur les terrains d'une opération d'intérêt national (OIN) conduite par Canal et Elithis, sous la direction de l'Epa Bordeaux-Euratlantique. Son instruction dérogera principalement à l'obligation de préciser l'affectation exacte des 4 500 m² de planchers qui seront construits.

Toutefois, cette posture n'exclut pas de présenter plusieurs hypothèses de destinations : bureaux, logements, activités. Les dispositifs prévus par les procédés constructifs autorisent, par anticipation, à régler indifféremment sur les 19 plateaux des deux bâtiments toutes adaptations pour des programmes successifs.

La position de Construire réversible est fondée sur l'apport de preuves destinées à l'Administration qui statuera sur une solution présentant un caractère innovant dans le périmètre de l'OIN. Pour le démonstrateur localisé à Bordeaux, il s'agira de

Ossature du « démonstrateur » réversible, en études, à Bordeaux, intégrant les 7 principes structurels développés et dessinés dans Construire Réversible, ouvrage collégial édité par Canal architecture en 2017.



résister, dans le futur, à la potentielle destruction du cadre bâti en raison de son obsolescence fonctionnelle ou d'une destination étrangère à la morphologie constructive du bâtiment Faudra-t-il, à l'avenir, créer une catégorie spéciale destinée à un « bâtiment capable sans destination pré-définie ?

Penser l'évolution d'un édifice à partir de 7 principes constructifs

Penser l'évolution d'un édifice avant sa construction invite à projeter des immeubles à façades non contraintes, à initier des surfaces de plans libres assurant une géométrie variable des volumes intérieurs pour palier l'incertitude des destinations. Procédés constructifs anticipateurs qui allégeront au maximum les adaptations et leurs coûts lors d'une transformation obligée ou souhaitée.

Le principal écueil identifié auquel se heurte encore le principe de réversibilité tient à l'accumulation des normes et règlements contradictoires qui régissent, en France, la construction des différents programmes, notamment dans les domaines des bureaux et des logements.

Épaisseur, hauteur, ensoleillement, sécurité incendie, accessibilité, induisent, suivant les destinations mono-orientées, des gabarits et des

géométriques trop éloignés les uns des autres. En identifiant les points durs, de nombreuses hypothèses ont été avancées par l'atelier Canal, certaines ont été testées pour évaluer des dispositifs qui rassemblent sept principes constructifs. Rien de définitif, ni de dogmatique, mais une réflexion sur des critères à envisager comme outils appropriables et partitions ouvertes à interprétation : 13 mètres d'épaisseur pour un bâtiment traversant, structure poteaux-dalles, hauteur d'étage définie à 2,70 m, circulations et pontons extérieurs, réseaux et fluides exploitables en façade, modules enveloppes interchangeables, double niveaux sur rez-de-chaussée, toits habités bénéficiant de services partagés.

Rendre vraisemblables ces propositions dépend de la volonté des industriels et constructeurs du secteur du bâtiment qui accepteront d'investir sur des programmes novateurs conçus pour substituer des fonctionnalités standardisées à des expérimentations agiles en empruntant au monde du design et des composants. L'implication des industriels garantirait le coût de mutation d'un bâtiment sur un investissement limité de 30 à 40 %, alors qu'aujourd'hui le coût d'une réhabilitation lourde réclame 130 % d'effort comparé au 100 % que représente une construction neuve.

Dépasser les difficultés légales et fiscales

Si l'on s'accorde à ne pas déceler de difficultés sur les plans technique et économique d'une construction mutable, la destination aléatoire du même immeuble déclenche (provisoirement) une cascade d'interrogations opposables au projet vertueux de la réversibilité.

Planifier les plans locaux d'urbanisme (PLU) sans visibilité précise, distinguer les coefficients de TVA suivant les affectations, retenir un taux de taxe foncière selon la variation des destinations, déterminer les cotisations foncières, définir la taxe d'aménagement, calculer les taux de rentabilité interne, clarifier l'objet et la durée des baux locatifs autant de questions auxquelles il est nécessaire d'apporter des réponses aux investisseurs. Entre hypothèses favorables et défavorables, une solution serait d'établir l'application d'assiettes invariables après avoir identifié les contradictions des textes avec les services de l'État qui, par ailleurs, encouragent la mutabilité du secteur immobilier.

Cependant, dans l'attente, il sera toujours envisageable de déclencher une opération réversible sans avoir à l'annoncer. Construire un bâtiment en suivant les dénominateurs communs retenus pour toute adaptabilité est immédiatement possible. Affecter une destination fléchée au dossier de permis de construire, puis obtenir un changement d'affectation par permis de construire modificatif (PC évolutif), n'est pas contraire au Code de l'urbanisme. Ce qui est salvateur pour la transition à

Façade Nord de l'immeuble réversible en cours d'études, à Bordeaux, Canal architecture Elithis, novembre 2020.



venir, c'est de ne pas avoir à détruire un bâtiment pour adapter un nouveau programme.

Avec la même évidence qui nous fait concevoir des constructions écologiquement durables, des solutions seront initiées pour assurer les applications du permis d'innover dont un des principes, celui de la réversibilité, relève, entre autres mesures, des décrets d'applications de la loi Elan de novembre 2018, dont l'association avec le permis d'expérimenter devient complémentaire. Julien Denormandie, acteur impliqué sur le thème de la réversibilité, rappelait encore, en 2020, la réécriture du Code de la construction et de l'habitation. Le processus est en cours et encouragé par les textes. L'exercice réclame en priorité des arbitrages juridiques, notamment avec les services de Bercy, cependant la voie est ouverte. Viendra le temps des applications administratives qui, pour délivrer les autorisations de construire, conditionneront la délivrance d'un permis à la production d'un « volet réversibilité/seconde vie », à l'égal du « volet environnemental » aujourd'hui indispensable à la délivrance d'une autorisation de construire.

Faire face aux interrogations des grands promoteurs

Ces questionnements relatifs à l'évolution des produits sont prioritaires. Cependant, malgré les signaux déclencheurs, les processus d'adaptations souffrent d'une incontournable inertie dans les cercles des promoteurs et majors de la construction. L'hyperspécialisation opérationnelle des grands groupes, dans lesquels se distingue la culture du bureau de celle de l'habitat, jusque dans les formations, a initié des filières professionnelles qui ne se croisent pratiquement jamais.

Les responsables des programmes tertiaires ne sont pas postés au même étage que les responsables du logement, les processus de décision sont opposés, le rapport à la représentation politique est inégal... Les cultures, les références, souvent même les salaires, diffèrent.

Pourquoi distinguer les modes de financement, de conception, de construction sur différents programmes immobiliers alors que les référentiels communs évoluent, que la domination de l'image architecturale s'atténue, que l'on observe des désirs d'habiter autrement, de mieux travailler, dans des immeubles bientôt hybrides, privilégiant de nouveaux usages en prise directe avec les bouleversements de la société ? La façade d'une construction doit-elle exprimer les fonctions qu'elle abrite ? Dans sa représentation plastique, la vision d'une ville générique est-elle critiquable ?

À Paris, l'avenue de l'Opéra, la rue du Pré aux Clercs, la Rue de Rivoli sont à la fois des exemples de répétition architecturale et de distinction singulière. Ne faut-il pas inverser les données en préférant l'usage à la représentation, l'intérieur à la



Façade Sud de l'immeuble réversible en cours d'études, à Bordeaux, Canal architecture Elithis, novembre 2020.

façade, la ventilation naturelle à la complexité de l'enveloppe et enfin assumer la flexibilité permanente des destinations, voire la superposition des fonctions au cœur des bâtiments ? La sempiternelle poursuite de l'industrialisation du bâtiment pourrait enfin être efficiente, en priorité dans la sphère intérieure au bâti extérieur. Les acteurs du second œuvre, les fabricants de composants, les industriels de mobiliers se préparent déjà à cette évolution incontournable.

Le spectacle des déséquilibres actuels, la vulnérabilité de nos acquis, la fulgurance du numérique, l'élasticité des fonctions travail, habitat, santé, éducation obligent nos systèmes à se plier à toutes formes de situations, à configurer des bulles à géométrie variable, à produire des constructions capables d'absorber événements et mutations, à l'image d'un organisme vivant.

En juillet 2020, parmi les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat, dans la thématique « se loger », deux angles d'action étaient évoqués. Le premier engageait à évaluer le potentiel de réversibilité d'un bâtiment avant toute démolition, le second visait à évaluer le potentiel de changement d'usage ou de destination de toute construction nouvelle via un volet « réversibilité » lors du dépôt d'un dossier de permis de construire. Longue vie à ces élans de transformations.

Patrick Rubin, architecte
Canal architecture
www.canal-architecture.com

Le bail à construction en 10 questions

Le bail à construction a été institué par la loi du 16 décembre 1964, et codifié sous les articles L. 251 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. C'est un bail de longue durée, constitutif de droits réels qui engage, à titre essentiel, le preneur à édifier des constructions sur le terrain du bailleur.

1. Quelles sont les caractéristiques du régime du bail à construction ?

Seules certaines dispositions qui le gouvernent sont d'ordre public (article 251-8 du Code de la construction et de l'habitation) à savoir : les articles 251-3 alinéas 3 et 4 du Code de la construction et de l'habitation instituant la possibilité pour le preneur d'hypothéquer et de céder ses droits, de consentir des servitudes passives indispensables à la réalisation des constructions ; et la compétence du président du tribunal judiciaire pour les contestations relatives au loyer posé à l'article L. 251-5 alinéa 4 du même code.

Pour le reste les parties conservent leur liberté contractuelle conformément à la décision de la troisième chambre de la Cour de cassation du 7 avril 2004 et peuvent librement fixer le contenu du contrat, sous l'importante réserve de préserver les caractéristiques essentielles d'un droit réel immobilier (Cass. 3^e civ., 7 avril 2004, n° 02-16.283). À défaut, le bail est susceptible d'être disqualifié. Attention, cependant à la prescription de l'action en qualification de bail commercial statutaire qui est deux ans à compter de la conclusion du contrat (Cass. 3^e civ., 14 sept. 2017, n° 16-23.590).

2. Quelle est la durée du bail à construction ?

Ce type de bail est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans. Le plus souvent, la durée est fixée en fonction du régime fiscal de l'accession des constructions au profit du bailleur ou de telle sorte qu'elle excède largement celle du financement de l'opération projetée, d'où des durées d'au moins trente ans, voire beaucoup plus.

La prolongation par tacite reconduction est exclue par l'article L. 251-1 alinéa 3 du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Toutefois une prorogation expresse peut être prévue.

3. Quelles sont les prérogatives et obligations du bailleur ?

La sobriété des textes sur ce point permet une libre organisation des obligations relatives à l'édification des constructions : délais, description, conformité, etc.

Le bailleur peut soumettre à son autorisation l'édification de toute construction supplémentaire, autres que celles initialement convenues comme l'affirme la troisième chambre de la Cour de cassation le 5 décembre 2007 (Cass. 3^e civ., 5 décembre 2007, n° 06-19.728). À défaut de précision, une telle édification est libre.

4. Quelles sont les prérogatives du preneur ?

Le bail à construction confère à son titulaire un droit réel immobilier. Parmi les principales caractéristiques, figurent la liberté de cessibilité et d'apport, en totalité ou en partie prévue à l'article L. 251-3 du Code de la construction et de l'habitation. Toute restriction à ce droit est considérée comme incompatible avec la nature de ce type de bail et donc nulle (voir en ce sens : Cass. 3^e civ., 24 septembre 2014, n° 13-22.357). Jusqu'à l'achèvement des constructions, le cédant reste garant de son cessionnaire, ou de la société bénéficiaire de l'apport (CCH, art. L. 251-3), lequel est tenu des mêmes obligations que lui (CCH, art. L. 251-3 al. 2).

Ce droit réel et les constructions édifiées peuvent être librement hypothéqués. Cette hypothèque s'éteint à la date primitivement convenue pour l'expiration du bail, en dépit de l'éventuelle résiliation amiable ou judiciaire du bail (CCH, art. L. 251-6).

De même, le preneur peut librement conclure des contrats de louage sur les constructions édifiées et sur le terrain d'assiette. Le preneur peut consentir les servitudes passives indispensables à la réalisation des constructions contractuelles (CCH, art. L. 251-3).

5. Quelles sont les obligations du preneur ?

L'obligation principale du preneur est de procéder à l'édification de constructions sur le terrain du bailleur (voir notamment : Cass. 3^e civ., 8 septembre 2016, nos 15-21381 et 15-22374). L'obligation d'édifier un bien ne peut pas être limitée par les parties ou une simple faculté comme dans un bail emphytéotique. De même, le preneur doit garder ces constructions en bon état d'entretien et de réparations de toute nature.

Il est tenu de toutes les charges, taxes et impôts relatifs aux constructions et au terrain (CCH, art. L. 251-4).

6. Quelles sont la nature et la destination des constructions à édifier ?

Le bail à construction n'est limité ni par le secteur d'implantation des constructions (milieu urbain, rural, industriel, etc.), ni par leur nature ou leur destination.

La construction d'un bâtiment neuf sur un terrain nu est le plus fréquemment imposée, néanmoins, le bail peut également prévoir la surélévation d'un bâtiment existant, transmis ou non, ou la rénovation lourde d'un immeuble. De même les parties peuvent librement convenir du sort à réserver aux immeubles existants sur le terrain. La présence d'existant sur le terrain n'est pas un obstacle. Ce type de bail peut porter sur un volume, d'où un usage dans des contextes très variés.

D'un point de vue civil la destination des immeubles édifiés est « structurelle ». Toutes les activités non susceptibles d'altérer leur pérennité peuvent être exercées dans les immeubles contractuels. Cependant, la jurisprudence reconnaît le droit aux parties d'imposer des restrictions aux activités exercées (voir entre autres : Cass. 3^e civ., 7 avril 2004, n° 02-16283).

7. Quels sont le montant et la nature du loyer ?

Le loyer peut prendre diverses formes. L'article L. 251-2 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que la remise des constructions au bailleur en fin de bail peut tenir lieu de loyer, que cette remise ait lieu avec ou sans indemnité selon les précisions de la jurisprudence. De même, l'article L. 251-5 alinéa 1 prévoit que le loyer peut être la remise au bailleur en cours de bail des immeubles ou fractions d'immeuble construits par lui-même. Le loyer peut également être l'édification d'un immeuble sur un terrain du bailleur autre que celui donné à bail, dès lors que ce dernier demeure le siège de l'obligation essentielle d'édification.

Outre ces modalités, le paiement d'un loyer en numéraire périodique ou non est également prévu par l'article L. 251-5, alinéa 2 du Code de la construction et de l'habitation. Son indexation doit respecter les dispositions des articles L. 112-1 et suivants du Code monétaire et financier. S'il est stipulé une clause de nivellement ce loyer est alors substantiel. La Cour de cassation a précisé que le contrat de bail à construction conclu pour un prix dérisoire ou vil est nul pour défaut de cause. L'action en nullité de ce contrat, qui relève de l'intérêt privé, est, s'agissant d'une nullité relative, soumise à la prescription quinquennale (Cass. 3^e civ., 21 septembre 2011, no 10-21.900).

8. Quel est le régime fiscal applicable ?

Le régime fiscal de ce type de bail constitue l'une des raisons pour lesquelles ce type de contrat est très prisé par les bailleurs. Ont le caractère de revenus fonciers imposables :

- les loyers perçus par le bailleur en vertu de l'article 33 bis du Code général des impôts ;
- les remises d'immeubles ou fractions d'immeuble ou de titres données à titre de prix.

Le preneur peut déduire les loyers afférents au terrain pendant toute la durée de la location et toutes les charges relatives à la détention de l'immeuble.

À l'issue du bail, l'imposition du bailleur au titre des revenus fonciers, n'est pas calculée sur la base de la valeur des constructions contractuelles qui accèdent à son profit, mais sur le prix de revient de celles-ci dans les livres du preneur, ce qui en règle générale constitue une base de calcul avantageuse ; s'y ajoute une l'application à ce prix de revient d'une décote de 8 % par année au-delà de dix-huit ans. Ceci conduit à ce qu'aucune imposition ne soit due dès lors que le bail est conclu pour au moins trente ans (CGI, art. 33 ter).

9. Quelles sont les issues du bail à construction ?

Dans le silence du contrat, le bailleur devient propriétaire des constructions édifiées et profite des améliorations réalisées à l'arrivée du terme fixé par le bail conformément à l'article L. 251-2 du Code de la construction et de l'habitation. Mais une clause de nivellement peut tout à fait être prévue.

À l'issue du bail, le preneur peut acquérir la propriété du terrain. Ce mécanisme usuellement qualifié de « bail à construction à l'envers », bénéficie d'un traitement fiscal favorable. Le bail est alors assorti d'une clause prévoyant le transfert de propriété du terrain au preneur moyennant un supplément de loyer, les sommes ainsi versées sont considérées non pas comme des loyers, mais comme le prix de cession du terrain ; de plus pour le calcul de l'imposition de la plus-value de cession la durée de détention de ce dernier intègre celle du bail.

10. Quid du bail à construction sur le domaine public ?

Longtemps jugé incompatible avec les principes de la domanialité publique, le bail à construction peut désormais être conclu sur le domaine public suite à la décision du Conseil d'État du 11 mai

2016 (CE, 11 mai 2016, n° 390118). Cependant, un tel bail à construction se voit imposer des spécificités, qui l'éloignent substantiellement du bail à construction de droit privé (même arrêt). Ainsi la durée maximale du bail sur le domaine public est de 70 ans conformément à l'article L. 2122-66 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). En cas de cession de bail, l'agrément du propriétaire du domaine est nécessaire pour satisfaire l'article L. 2122-7 du CGPPP. Enfin, l'hypothèque du droit réel et des constructions par le preneur du bail n'est possible que pour « garantir les emprunts contractés en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages immobiliers sur le domaine public » (CGPPP, art. L. 2122-8).

Jean-Luc Tixier
docteur en droit, diplômé notaire
chargé d'enseignement à l'Université de Paris 1
Panthéon Sorbonne
Cheuvreux

Faites le bon choix et commandez en ligne



La garantie du meilleur prix



Avis des lecteurs



Expédition en 48 h des livres
en stock



Livraison Colissimo à 1 €*



Feuilletage d'extraits en ligne



Suggestion de produits
complémentaires



Paiement sécurisé



Mandats administratifs acceptés

REVUES

OUVRAGES
À ACTUALISATION

BASES
DE DONNÉES

LIVRES

Urbanisme et Environnement

Prorogation de l'état d'urgence sanitaire – moratoire, pénalités et exécution forcée	10
PLUS, PLAI, PLS : allègement du contenu du dossier de demande d'attribution de subventions pour les bailleurs sociaux	12
Article L. 600-5-1 : régularisation possible du vice en cours d'instance	19
La globalisation d'un projet ne doit pas aboutir à éviter une étude d'impact d'un de ces éléments	19
Régularisation d'un document d'urbanisme : la compétence de l'autorité est appréciée à la date de la régularisation	20
Bimby, Bamba, Bunti : dépasser le modèle de la promotion immobilière pour métamorphoser la ville	35
Appel à manifestation d'intérêt ; un outil au service de projet hybride	39
Hybridation des opérations et essor de l'urbanisme négocié	44
Les friches : terrains à reconquérir pour l'accueil de projets privés-publics	54
Co-construire la ville de demain, un challenge à relever pour les promoteurs et les personnes publiques	56

Construction

Les déblais résultant de travaux réalisés sur la voie publique sont des déchets	7
Clarification de l'entrée en vigueur des arrêtés relatifs à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols	14
Garantie décennale appliquée pour des dommages causés par répercussion à l'ouvrage existant : nécessité de l'incorporation et indivisibilité par rapport à l'ouvrage neuf	20
De l'importance de l'interdiction des clauses ayant pour effet d'exclure la garantie décennale des constructeurs	21
Cession d'une construction illicite : validité de la garantie contractuelle protégeant le vendeur contre les mesures de démolition et de remise en l'état	21
Penser réversible, c'est anticiper l'évolution d'un bâtiment avant même sa construction	60

Vente et Contrats spéciaux

HLM et réduction de loyer de solidarité : l'État poursuit son engagement en faveur des bailleurs sociaux	12
--	----

Diagnostic de performance énergétique : actualisation du contenu en CO ₂ des réseaux de chaleur et froid	13
---	----

Formation continue des professionnels de l'immobilier : intégration de la thématique de la non-discrimination à l'accès au logement	13
---	----

Modernisation du dispositif des certificats d'énergies (CEE)	13
--	----

Signature électronique des actes authentiques de vente	16
--	----

Contrats publics : les clauses de règlement de différend subsistent à l'irrégularité du contrat	18
---	----

Vente d'un bien du domaine public entre personne publique : le transfert est réalisé en cas d'accord sur le prix et les conditions financières	22
--	----

Projet immobilier et domaine public, comment sécuriser les intérêts des intervenants ?	32
--	----

De la bonne utilisation du recours à la VEFA publique	47
---	----

Le bail à construction	64
------------------------------	----

Gestion

Comptes du syndicat des copropriétaires : mise à jour de la nomenclature comptable	14
--	----

Conseil national de l'habitat : modification du processus de désignation du président	15
---	----

Pénalité et comptabilité : nouvelles précisions à destination des syndicats	15
---	----

Dématérialisation des convocations aux assemblées générales des copropriétaires	16
---	----

Droit d'accès des copropriétaires aux feuilles de présence	16
--	----

Fiscal

Modalités de compensation de la taxe d'habitation	17
---	----

Régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers pratiquant le télétravail	17
---	----

Seule la condition de respect du délai est nécessaire pour bénéficier de l'exonération des droits d'enregistrements dans le cadre d'un engagement de construire pris par un acquéreur assujéti à la TVA	24
---	----

Société civile immobilière : deux ventes à bref délai suffisent à caractériser le caractère habituel de l'activité de marchand de biens	25
---	----

Cession d'immeuble et activité normale et courante des SIIC au sens de la CVAE	27
--	----