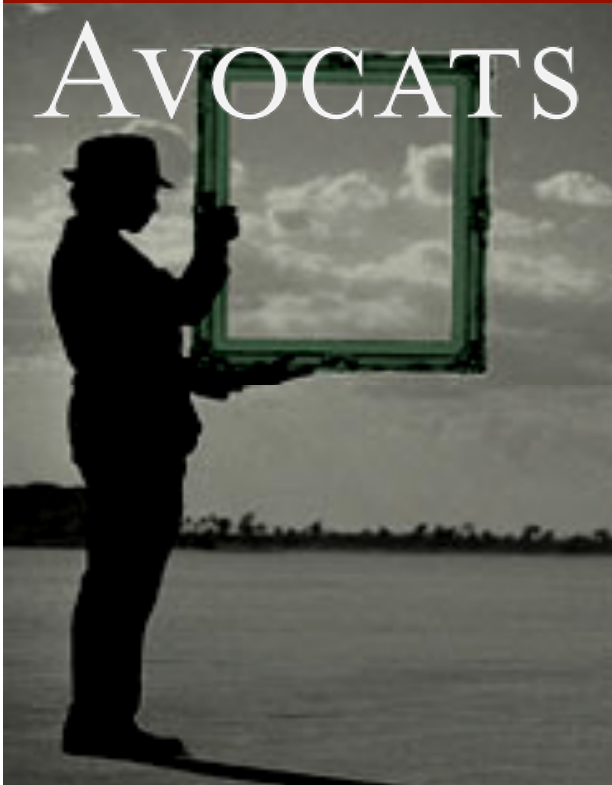


# DS

AVOCATS



## **CESSION / ACQUISITION EN ZAC**

**Maîtrise du changement d'usage, gestion des  
terres excavées, conservation de la mémoire**

*Frédéric LEVY*  
**DS AVOCATS**

**6 MAI 2010**



## **L'article L 311-1 alinéa 1 du Code de l'Urbanisme définit les ZAC de la manière suivante :**

***« les zones d'aménagement concerté sont 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 que cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».***



La notion d'aménagement concerté a, quant à elle, été définie par Monsieur le Commissaire du Gouvernement S. LASVIGNES dans l'affaire COMMUNE DE CHAMONIX (CE, 28/18/1993. Req n° 124099. Publié au Rec. Lebon).

***« ...l'aménagement concerté est une forme de cet urbanisme « opérationnel » qui se traduit par une action volontariste. On isole une portion du territoire urbain. On fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre, on « prépare » le terrain, c'est-à-dire qu'on en restructure s'il y a lieu le parcellaire et qu'on le dote des équipements adaptés au but à atteindre.***

***Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols (NDLA : aujourd'hui PLU) une planification positive, qui n'est que l'expression, sous la forme d'un règlement, du choix d'urbanisme initial. C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un « aménagement au sens plein de ce terme ». C'est-à-dire un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire. On est alors dans une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction, même ambitieuse ».***



- ❑ Une opération d'aménagement en ZAC entraîne généralement un remembrement parcellaire.

Si donc une opération porte sur une friche industrielle, cette friche va disparaître en tant que tel. Si l'opération porte sur un ensemble de terrain hétérogène, comprenant incidemment un site industriel, ce site va également disparaître en tant que tel.

Cette reconfiguration de l'espace, est donc le premier pas vers un éventuel oubli du passé industriel d'un lieu.



- ❑ Une opération d'aménagement en ZAC entraîne généralement des travaux de viabilisation des terrains.

Avant même que la place soit laissée aux constructeurs pour qu'ils édifient des bâtiments publics ou privés, il va falloir préparer les terrains, en les dépolluant, en les équipant ou rééquipant et en réalisant éventuellement de nouvelles voiries.

Lorsqu'il intervient sur des terrains pollués, l'aménageur va donc devoir effectuer des choix ayant un impact environnemental : Excaver ou ne pas excaver des terres polluées, les déplacer sur le site ou les éliminer hors site, rendre inconstructibles certaines parties de la ZAC, conserver certains bâtiments, recouvrir de terre végétale certains secteurs etc...

Avec le temps, ces choix, leurs limites et les contraintes qu'ils impliquent pour le futur sont également susceptibles de tomber dans l'oubli.



- ❑ Une opération d'aménagement en ZAC entraîne généralement une succession de mutations :

L'aménageur acquiert d'abord les terrains soit par voie amiable, soit par voie d'expropriation. Il cède ensuite les terrains après les avoir aménagés à la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC ou à des constructeurs privées. Une fois bâties, les constructions peuvent être cédées à des tiers, lesquels peuvent ensuite les céder à nouveau ou les louer.

Souvent certaines parcelles sont soumises au statut de la Copropriété ou au règlement d'un lotissement

Il y a donc une chaîne de mutation avec fréquemment, en bout de chaîne, un transfert de la maîtrise foncière à des non professionnels , lesquels risquent, plus que les initiateurs de la ZAC, d'ignorer le risque environnemental.



Ces trois spécificités :

- la reconfiguration du parcellaire,
- le maintien d'un risque environnemental,
- et enfin la déprofessionnalisation progressive de la maîtrise foncière

doivent inviter les acteurs de l'aménagement, qu'il s'agisse des techniciens de la dépollution ou qu'il s'agisse des notaires ou des avocats qui les accompagnent, à s'inquiéter des problèmes de conservation de la mémoire.



**I. RAPPEL DES PRINCIPAUX OUTILS  
JURIDIQUES ACTUELS PERMETTANT LA  
CONSERVATION DE LA MEMOIRE DU  
PASSE INDUSTRIEL D'UN SITE**



## A – Dans le Code Civil :

- L'obligation d'information loyale du vendeur : L'article 1602:  
*« Le vendeur est tenu d'expliquer clairement ce à quoi il s'oblige. Tout pacte obscur ou ambiguë s'interprète contre le vendeur ».*
  
- La garantie des vices cachés : L'article 1641 :  
*« Le vendeur est tenu de la garantie en raison des défauts cachés de la chose vendue qui la rendent impropre à l'usage auquel on la destine ou qui diminuent tellement cet usage que l'acheteur ne l'aurait pas acquise ou en aurait donné à moindre prix s'il les avait connues ».*



## **B – Dans le Code de l'Environnement :**

- L'obligation d'information de l'article L. 514-20 du Code de l'Environnement :  
*« Lorsqu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation... ».*
  
- Les servitudes d'utilité publique de l'article L. 515-12 :  
*« Afin de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les servitudes prévues aux articles L. 515-8 à L. 515-11 peuvent être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise d'un site de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour des zones d'exploitation, ou sur l'emprise de sites d'anciennes carrières ou autour de ces sites sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publique. Ces servitudes peuvent, en outre, comporter la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol et permettre la mise en œuvre de prescriptions relatives à la surveillance du site... ».*



## **C – Dans le Code de l'Urbanisme :**

- Le contenu des SCOT et des PLU : L'article L.121-1 :

Cet article prévoit que les schémas de cohérences territoriales, les plans d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer notamment « ... *la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains* » ainsi que « *la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensemble urbains remarquables et du patrimoine bâti, **la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature...*** ».



- Le document graphique des PLU : L'article R.123-11- b :

Cet article prévoit que les documents graphiques du règlement d'un PLU peuvent déterminer des secteurs particuliers ou « *les nécessités du fonctionnement des services publics, **de l'hygiène, de la protection contre les nuisances** et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches ou de risques technologiques **justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature**, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ».



- Les Projets d'Intérêt Général (PIG) : L'article R.121-3.

Cet article prévoit que peut constituer un « *projet d'intérêt général* » tout projet d'ouvrage, de travaux ou de **protection** présentant un caractère d'utilité publique notamment lorsque il est destiné à la **prévention des risques**.

Cette qualification permet à l'Etat d'imposer aux collectivités qui s'y refusent une modification de leur document d'urbanisme.



## **II. LES LIMITES DES MECANISMES DE CONSERVATION DE LA MEMOIRE DU PASSE INDUSTRIEL D'UN SITE**



**A – L'OBLIGATION D'INFORMATION SUR LE RISQUE ENVIRONNEMENTAL NE CONCERNE PAS TOUS LES ACTES EMPORTANT TRANSFERT DE LA MAITRISE FONCIERE D'UN BIEN:**

- L'article L. 514-20 du Code de l'environnement ne concerne que les ventes de terrains soumis à autorisation ce qui laisse notamment de côté :
  - Les cessions forcées (expropriations, délaissements...),
  - Les adjudications,
  - les ventes de volumes,
  - les ventes de terrains non soumis à autorisation au titre de la législation ICPE,

On soulignera toutefois que le projet de loi Grenelle II prévoit d'instituer un article L. 125-7 du Code de l'environnement qui serait rédigé de la manière suivante :

*« Sauf dans les cas où trouvent à s'appliquer l'article L. 514-20, lorsque les informations rendues publiques en application de l'article L. 125-6 font état d'un risque de pollution des sols affectant un terrain faisant l'objet d'une transaction, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. Il communique les informations rendues publiques par l'Etat, en application de l'article L. 125-6. L'acte de vente ou de location attestent de l'accomplissement de cette formalité ».*



## **B – LES LIMITES DU MECANISME D'INFORMATIONS PASSANT PAR LA CONSERVATION DES HYPOTHEQUES**

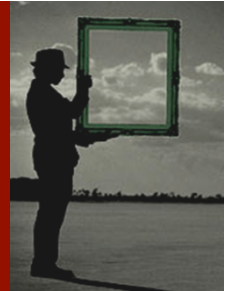
- Tous les actes emportant transfert de maîtrise foncière ne sont pas publiés :

*Exemple : le bail, l'autorisation d'occupation domaniale, les conventions de mise à disposition..*

Pour ces actes, il n'y a pas de mécanisme légal ou réglementaire de publicité foncière permettant de s'assurer d'une diffusion de l'information.

- Les clauses environnementales des actes de vente ne sont pas systématiquement lues en cas de nouvelle mutation :

*Exemple : transfert de lots de copropriétés ».*



## **C – LES LIMITES DE LA REGLEMENTATION D'URBANISME**

- Certains travaux ne sont pas soumis à autorisation de construire.

Il en résulte qu'ils peuvent être réalisés sans qu'une autorité administrative ne vienne contrôler leur compatibilité avec la présence de pollution résiduelle.

*Exemple simple : faire un trou dans son jardin.*

- Le principe d'indépendance des législations interdit parfois un contrôle efficace :
  - L'autorité chargée de l'instruction d'un permis de construire ne peut pas, en principe, exiger la communication d'une note environnementale lors de l'instruction de la demande,
  - il n'y a pas d'avis obligatoire de l'inspection des installations classées lors de l'instruction d'une autorisation de construire, même lorsqu'elle porte sur un terrain ayant accueilli une ICPE,

On soulignera toutefois que le projet de loi Grenelle II prévoit d'instituer un article L. 125-6 dans le Code de l'environnement aux termes duquel :

*« L'Etat rend publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution. Ces informations sont prises en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur élaboration et de leur révision ».*



## **CONCLUSION : REFLEXION SUR DES AMELIORATIONS LEGISLATIVES POSSIBLES**



- Pour lancer le débat, il est proposé d'envisager les solutions suivantes
  - Création d'un « dossier technique environnement » (DTE) à élaborer lors des opérations d'aménagement et à remettre par l'aménageur à la collectivité qui a pris l'initiative de la ZAC lors de la clôture de ladite ZAC,
  - identification d'une autorité de police chargée du contrôle de la gestion des terres polluées lors d'une opération d'aménagement et, plus généralement, en cas de changement d'usage,
  - création d'une nouvelle rubrique dans la nomenclature ICPE concernant les terrains sous lesquels des terres polluées sont déplacées ou maintenues,
- I
- Institution d'un avis obligatoire de l'Inspection des Installations Classées lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme portant sur un terrain ayant accueilli une ICPE,
  - Obligation de joindre une notice environnementale au dossier de demande d'autorisation de construire portant sur un terrain ayant accueilli une ICPE.
  - Obligation d'information à insérer dans le Règlement de Copropriété, le règlement de lotissement et les statuts des ASL ou des AFU.



**DS AVOCATS**  
**46 rue de Bassano**  
**75008 PARIS**

☎ 01 53 67 50 00  
Fax : 01 53 67 50 01  
[www.dsavocats.com](http://www.dsavocats.com)

DS est également présent à

**LYON . BRUXELLES . BARCELONE . MILAN . BUENOS AIRES . PEKIN . SHANGHAI . CANTON . HANOI .  
HO CHI MINH VILLE . SINGAPOUR**