

*Faciliter la réalisation d'opérations
d'aménagement d'envergure*

La grande opération d'urbanisme (GOU)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, manifeste la détermination de l'Etat concernant la mise en place d'une dynamique nouvelle visant à mener à bien des projets d'aménagement adaptés aux besoins et à la réalité de tous les territoires en matière de logements, de services, d'activités, de mobilité ou encore d'offres éducatives et culturelles. Notamment, la loi ELAN offre de nouveaux outils aux acteurs locaux parmi lesquels la grande opération d'urbanisme (GOU), laquelle doit obligatoirement s'inscrire dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) associant des partenaires publics, comme des partenaires privés.

Fiche outils - janvier 2021

Plusieurs GOU ont déjà vu le jour notamment à Mulhouse où le PPA et la GOU poursuivent les actions engagées dans le cadre du Mulhouse Grand Centre visant à agir sur les espaces publics afin d'améliorer la qualité du cadre de vie. La Métropole Aix-Marseille-Provence a aussi

lancé une GOU afin de lutter contre l'habitat indigne et dégradé et favoriser le dynamisme économique et commercial du cœur de Marseille, en concertation permanente avec les habitants, les institutions, entreprises, associations et organismes professionnels locaux.

Définition

La grande opération d'urbanisme (GOU) est un outil opérationnel, mis en œuvre au niveau intercommunal, visant à coordonner les moyens d'action nécessaires à la réalisation de projets urbains d'une certaine ampleur ou complexité.

La GOU vise à faciliter l'exécution de ces opérations d'aménagement d'envergure via l'adaptation du régime d'urbanisme applicable.

La qualification de GOU

Les conditions de la qualification

L'article L. 312-3 du code de l'urbanisme prévoit qu'une opération d'aménagement peut être qualifiée de GOU à **deux conditions cumulatives** :

- L'opération d'aménagement doit être prévue par un **contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA)**. Ce dernier doit préciser **les dimensions et caractéristiques de ladite opération** ;

- La réalisation de l'opération d'aménagement, **requiert, en raison de ses dimensions et de ses caractéristiques, un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'un établissement public territorial du Grand Paris, de la collectivité « la Ville de Paris » ou avant le 1^{er} janvier 2019, de la commune de Paris ou encore de la Métropole de Lyon.**

Qu'est-ce qu'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ?

Le PPA est un **contrat** visant à décliner, de façon opérationnelle les objectifs et projets inscrits dans des documents stratégiques de planification tels que notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans locaux de l'habitat (PLH) ou encore les schémas de cohérences territoriales (SCoT), le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) etc., afin de **favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement**.

La signature d'un PPA intervient entre l'Etat et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales suivants :

- Un EPCI à fiscalité propre ;
- Un établissement public territorial du Grand Paris ;
- La collectivité « la Ville de Paris » ou avant le 1er janvier 2019, la commune de Paris ;
- La Métropole de Lyon ;
- Une ou plusieurs communes membres de l'établissement public ou de la collectivité territoriale signataire du contrat de PPA. Il faut noter que la signature de ces communes est de droit si elles en font la demande.

Peuvent également être signataires d'un PPA, sur proposition d'un ou plusieurs signataires, toute société publique locale (SPL), toute société d'économie mixte (SEM), toute autre personne publique (Départements, régions par exemple) ou tout acteur privé implantés dans le périmètre territorial du PPA et susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations prévues par les dispositions du contrat.

Les signataires bénéficient d'une grande marge de manœuvre **pour négocier librement le contenu du PPA afin de l'adapter au mieux aux objectifs spécifiques poursuivis par les opérations qu'il entend favoriser**. Le PPA doit permettre de passer d'un urbanisme de « procédure » à un urbanisme de « projet » et ainsi d'appuyer l'opération pour qu'elle puisse se concrétiser dans des délais plus brefs qu'une même opération qui ne bénéficierait pas de ce contrat. En conséquence, il importe que son contenu soit suffisamment « engageant ».

La signature d'un PPA a notamment pour effet de :

- **Permettre à l'Etat de céder à l'amiable des terrains bâtis ou non bâtis de son domaine privé, en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le contrat ;**
- **Rendre possible la définition d'un périmètre de GOU.** En effet, la conclusion d'un PPA est un préalable indispensable à la création d'une GOU ;
- **Contractualiser toute action utile à la mise en œuvre du projet.**

La procédure de qualification

La qualification de GOU est décidée par **délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI cocontractant après**

avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du préfet de département.

À noter

l'avis conforme des communes intervient par délibération du conseil municipal dans un délai de 3 mois à compter de sa saisine par l'EPCI ou la collectivité territoriale ayant qualifié l'opération de GOU. La délibération doit explicitement faire mention de l'accord de la commune sur :

- la qualification de GOU ;
- le périmètre et la durée du GOU ;
- le transfert à l'EPCI ou à la collectivité territoriale à l'initiative de la GOU de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, lorsque ces autorisations d'urbanisme visent des projets situés dans le périmètre de la GOU ;

- le transfert à l'EPCI ou à la collectivité territoriale à l'initiative de la GOU de la compétence de réalisation, de construction, d'adaptation ou de gestion d'équipements publics nécessaires à la GOU, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification.

Cet avis peut être assorti de prescriptions relatives au projet de qualification, que l'établissement public ou la collectivité territoriale peut prendre en compte afin de modifier le projet. La commune peut conditionner son avis favorable au respect de ces prescriptions.

Si un avis n'est pas rendu dans le délai de 3 mois, celui-ci est réputé favorable.

L'acte de création de la GOU doit comporter deux informations obligatoires :

- **la durée de l'opération ;**
- **son périmètre.**

Cet acte pourra être modifié selon les mêmes modalités que celles préalables à la création d'une GOU, étant précisé qu'une modification du périmètre

de l'opération qui aurait pour effet de l'étendre à des terrains situés dans des communes n'ayant pas été consultées lors de la création du périmètre initial, implique de recueillir l'avis conforme de ces communes.

La qualification de GOU engendre automatiquement, à l'intérieur de son périmètre :

- **Le transfert de la compétence relative à la délivrance des permis de construire, d'aménager ou démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, à l'exécutif de la personne publique à l'initiative de la GOU** (maire de Paris, Président de la Métropole de Lyon, Président de l'EPT, de l'EPCI à fiscalité propre) ;
- **La qualification « d'intérêt communautaire » ou « d'intérêt métropolitain » des créations et réalisations d'opérations d'aménagement.**
- **La compétence de l'EPCI ou de la collectivité territoriale, pendant toute la durée de la GOU, pour la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la GOU, et identifiés et localisés dans l'acte de qualification de la GOU. La maîtrise d'ouvrage de ces équipements incombe alors à l'EPCI ou à la collectivité territoriale.** Une dérogation, soumise à l'accord de la commune d'implantation desdits équipements publics, peut prévoir que cet EPCI ou cette collectivité territoriale sera compétent en la matière pour une durée inférieure ou supérieure à la durée de la GOU. Le délai et les modalités de remise à la commune d'implantation des équipements publics réalisés, construits, adaptés ou gérés par l'établissement ou la collectivité font l'objet d'un accord entre la commune et ledit établissement ou ladite collectivité.

De plus, la qualification de GOU permet (articles L. 312-5 et L. 312-6 du code de l'urbanisme) :

- **De recourir au permis d'innover** dans la mesure où l'expérimentation définie au II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016, s'applique dans le périmètre des GOU. Des permis d'innover pourront donc être accordés, afin de déroger à des règles s'opposant à la réalisation des projets, autant qu'aucune atteinte n'est portée aux objectifs poursuivis par les législations concernées ;

- **De conclure des conventions de projet urbain partenarial (PUP)** entre les propriétaires des terrains, les aménageurs, les constructeurs et la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre à l'initiative de la GOU. La personne ayant créé la GOU est seule compétente pour délimiter un ou plusieurs périmètres globaux ou renforcés de PUP en cas d'équipements publics desservant plusieurs terrains et conclure, par décision de son organe délibérant, une ou plusieurs conventions de projet urbain partenarial (PUP) ;
- **De délimiter une zone d'aménagement différé (ZAD)** sur tout ou partie du périmètre de la GOU dans la délibération qualifiant la GOU. La délibération désigne alors également le titulaire du droit de préemption. Ce droit peut être exercé pendant une période de dix ans renouvelable une seule fois, soit au-delà du droit commun de six ans, certes renouvelable plusieurs fois.
- **L'intervention d'établissements publics d'aménagement de l'Etat**, après avis conforme de l'EPCI ou de la collectivité territoriale à l'initiative de la GOU et des communes sur le territoire desquelles le périmètre de la GOU se situe, afin de réaliser des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières rendues nécessaires par ces dernières, dès lors qu'ils seront titulaires d'une concession d'aménagement en situation de quasi-régie. Ces établissements publics pourront aussi créer des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) ou des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), voire acquérir ou céder des participations dans de telles sociétés.
- **La mise en œuvre de la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme afin permettre la mise en œuvre de l'opération dans le cadre de la GOU.** Cette procédure permet de mettre en compatibilité les documents de planification avec les opérations présentant un caractère d'intérêt général au regard notamment des objectifs économiques, sociaux et urbanistiques poursuivis par la collectivité publique intéressée.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- La GOU est un outil partenarial à l'initiative du niveau intercommunal, associant l'Etat, les communes, d'autres collectivités mais également des partenaires privés, dans le but de porter, de favoriser et d'accélérer un projet de territoire.
- Elle permet de passer d'un urbanisme de « procédure » à un urbanisme de « projet » en coordonnant les compétences de l'ensemble des acteurs en présence.
- Le recours aux établissements publics d'aménagement de l'Etat permet de pallier l'absence d'aménageurs locaux en capacité de conduire les opérations d'aménagement, en faisant bénéficier les acteurs locaux de leurs compétences opérationnelles.

Points de vigilance

- La nécessité d'un avis conforme des communes quant à la qualification de GOU peut potentiellement causer des blocages dans la mesure où cette qualification emporte le transfert de la compétence des maires des communes pour délivrer les permis de construire, d'aménager, de démolir et déclarations préalables à l'exécutif de la personne publique à l'initiative de la GOU, alors qu'il s'agit d'une compétence à laquelle les maires sont traditionnellement attachés
- Il importe de s'assurer que les opérateurs privés associés au projet dans le cadre du PPA ne soient pas mis en situation de conflits d'intérêts.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : L. 312-1 à L. 312-7 ; L. 300-6-1
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN ;
- Circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44430>

+ Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

rubrique aménagement opérationnel :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html>

sous-rubrique :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/definir-la-procedure-operationnelle-r307.html>

Site du Réseau National des Aménageurs :

<http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/rna-du-1er-avril-2021-des-frontieres-qui-s-a178.html>

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature « Le contrat de projet partenarial d'aménagement » -

Sabine Baillarguet, cheffe de projet opérations d'aménagement prioritaires. Edition 2019

https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-01/contrat_de_projet_partenarial_d_amenagement.pdf

✍ Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Photo de couverture

©cerema

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

septembre 2021

© 2021 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment