

## La lutte contre la déshérence des zones d'activités économiques

### I. Contexte et objectif de l'article

Selon l'exposé des motifs de la loi, les zones d'activités économiques (ci-après ZAE) dont le nombre total est estimé à 30 000 et qui couvrent environ 450 000 hectares du territoire national représentent une part importante des surfaces artificialisées et constituent un enjeu majeur de requalification, face au vieillissement des actifs immobiliers et leur perte d'attractivité.

La lutte contre la déshérence de ZAE répond donc à un double objectif :

1. Participer à la lutte contre l'artificialisation des sols : en requalifiant les actifs existants et potentiellement éviter la création de nouvelles ZAE
2. Redonner une seconde vie aux ensembles immobiliers devenus obsolètes.

Face à ce constat, la Loi Climat et Résilience introduit dans le code de l'urbanisme une nouvelle obligation à la charge des collectivités compétentes – à titre principal, les établissements publics de coopération intercommunale (ci-après les EPCI)<sup>1</sup> – consistant en l'établissement d'un inventaire de l'occupation des zones d'activités économiques afin d'en faire ressortir le taux de vacance.

Est assorti à cette obligation d'inventaire, un dispositif juridiquement contraignant mais réservé aux seuls périmètres d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) au sein desquels le préfet, le maire ou le président de l'EPCI compétent peuvent mettre en demeure, sous certaines conditions, les propriétaires d'actifs immobiliers obsolètes de réaliser des travaux de réhabilitation et, en cas d'inaction ou de refus de leur part, d'engager une procédure d'expropriation des biens concernés.

Décret d'application toujours en attente

### II. Décryptage du texte

#### II.1 - L'obligation d'inventaire des zones d'activités économiques

**Obligation de dresser un inventaire (article L. 318-8-2 C.urb.)** : les autorités compétentes en matière de création, d'aménagement et de gestion des ZAE doivent établir un inventaire des zones situées sur leur territoire :

- ✓ Engagement de la procédure d'élaboration de l'inventaire dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi Climat et Résilience soit **avant le 22 août 2022**
- ✓ Achèvement de la procédure dans un délai de 2 ans de la promulgation de la loi soit au plus tard le **22 août 2023**

**A NOTER** : Absence de sanction attachée au non-respect des échéances prévues

**Contenu de l'inventaire** : l'inventaire devra comprendre pour chaque ZAE les mentions suivantes :

- ✓ Un état parcellaire des unités foncières composant la ZAE, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identité du propriétaire,
- ✓ L'identification des occupants de la ZAE,
- ✓ Le taux de vacance de la ZAE, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la ZAE au nombre d'unités foncières qui ne sont plus assujetties à la cotisation financière des entreprises depuis

<sup>1</sup> Transfert de la compétence en matière de création, d'aménagement et de gestion des ZAE aux EPCI organisée par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite Loi NOTRe)

au moins 2 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de cette période.

#### Procédure d'approbation :

1. Consultation des propriétaires et occupants pendant une période de 30 jours sur la base du projet d'inventaire. Les modalités de consultation doivent être définies par décret en Conseil d'Etat.
2. Arrêt de l'inventaire par l'autorité compétente (délibération des instances compétentes).
3. Transmission aux autorités compétentes en matière de SCoT, de PLU et de PLH
4. Actualisation de l'inventaire par période de 6 ans

#### Précisions sur la portée juridique de l'inventaire :

- Absence d'obligation faite aux autorités compétentes en matière de documents d'urbanisme de prendre en considération ces inventaires. En pratique, ils serviront toutefois de base au diagnostic des besoins en matière de développement économique d'un territoire.
- Prise en compte de l'inventaire dans le recensement des observatoires de l'habitat et du foncier créés par la Loi Climat et Résilience afin d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible (article L. 302-1 du CCH et 205 de la Loi).

## II.2 - Une définition imparfaite des zones d'activités économiques

Pour rappel, il n'existe pas de définition juridique, textuelle ou jurisprudentielle des ZAE en fonction de leurs caractéristiques spécifiques, à l'exception de leur objet<sup>2</sup>.

Ainsi, le nouvel article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme définit la ZAE par simple renvoi aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences des collectivités en matière d'opérations d'aménagement à vocation économique. Sont ainsi visés « *la création, l'aménagement, la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* ».

Il ressort de l'étude d'impact de la loi Climat et Résilience que cette définition a été préférée à une autre définition plus générale caractérisant les ZAE comme des « ensembles fonciers réservés à l'implantation d'activités économiques ».

- Il reviendra donc aux autorités compétentes en matière d'établissement de l'inventaire des ZAE de déterminer elles-mêmes les critères pertinents pour la définition des ZAE.

## II.3 - Les outils contraignant la requalification des ZAE dans les périmètres de PPA et d'ORT

#### Première étape : Mise en demeure du propriétaire de réhabiliter les locaux en déshérence

Le nouvel article L. 300-8 du code de l'urbanisme offre la possibilité au préfet, au maire ou à l'EPCI compétent (ces derniers étant autorisés par leur organe délibérant), de mettre en demeure les propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains et équipements publics des zones en déshérence sous réserve de respecter les conditions suivantes :

- ❑ Le dispositif est réservé aux ZAE figurant dans un inventaire et faisant l'objet d'un PPA ou situées dans le secteur d'une ORT ;
- ❑ La personne publique compétente doit avoir engagé préalablement une opération d'aménagement ou de requalification d'une ZAE ;
- ❑ L'état de dégradation ou l'absence d'entretien des locaux détenus par le propriétaire doit compromettre la réalisation de ladite opération

#### Seconde étape : Possibilité d'engager une procédure d'expropriation à l'encontre du propriétaire défaillant

<sup>2</sup> Le CEREMA considère ainsi que la ZAE désigne la concentration d'activités économiques de natures variées (artisanales, tertiaires, industrielles, logistiques) sur un périmètre correspondant à une opération d'aménagement réalisée par un maître d'ouvrage public ou privé (définition qui exclut les ZAE constituées de fait sans aménageur unique). L'Assemblée des Communautés de France (ADCF) donne des précisions sur les critères permettant de qualifier une ZAE : (i) vocation économique mentionnée dans un document d'urbanisme (ii) certaine superficie et cohérence d'ensemble (iii) nature des activités économiques variées (iv) habituellement le fruit d'une opération d'aménagement (v) volonté politique de développement économique coordonné. Cette définition rejoint celle donnée par une réponse ministérielle du 31 mai 2018 qui précisait qu'une « zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité à maîtriser le foncier, à la viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques ».

Une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pourra alors être engagée à l'encontre du propriétaire défaillant :

- Soit en l'absence de manifestation de volonté de se conformer à la mise en demeure dans un délai de 3 mois suivant sa notification
- soit lorsque les travaux de réhabilitation n'ont pas débuté dans un délai d'un an suivant la mise en demeure.

La procédure d'expropriation suivra alors le régime de droit commun prévu par le code de l'expropriation et nécessitera donc que la personne publique bénéficiaire démontre l'utilité publique du projet en cause.

#### **Observations sur le volet contraignant de l'inventaire des ZAE**

**Imprécision des dispositions encadrant la mise en œuvre de la procédure** : la mise en demeure porte de manière générale sur « les locaux, équipements et terrains » alors même que seul l'état des locaux fait partie des critères pour engager la procédure. Par ailleurs, le texte ne donne aucune précision sur le contenu de la mise en demeure, notamment concernant le programme de travaux à réaliser ainsi que le calendrier. Nous ignorons si des précisions seront/pourront être apportées par le décret d'application.

#### **Interrogation sur la pertinence du dispositif et son utilité** :

Le texte n'autorise pas de mécanisme de substitution de la personne publique compétente pour réaliser les travaux en cas de refus ou d'inaction du propriétaire, lequel aurait pu éviter l'expropriation.

En outre, l'utilité du dispositif d'expropriation questionne dans la mesure où aucune procédure spécifique n'est aménagée en conséquence. Le droit commun apparaît donc suffisant en l'état.

### **III. Observations complémentaires / Impact sur la pratique**

- Dispositif équivalent introduit par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014<sup>3</sup> à l'article L. 300-7 du code de l'urbanisme pour la réhabilitation des centres commerciaux, lequel n'a pas vraiment suscité un engouement significatif pour les maîtres d'ouvrage publics.
- Dispositif à mettre en relation avec l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme qui permet, depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN<sup>4</sup>, à la collectivité ou à l'EPCI compétent de bénéficier du transfert d'office sans indemnité de la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans les zones d'activités commerciales.
- **Les dispositions du texte s'accompagnent de l'ajout à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme au titre des activités économiques de la « mutation », en sus du maintien, de l'extension ou de l'accueil des activités.**

#### **Point de vigilance – Impact sur les ventes immobilières portant sur des immeubles à usage industriel, commercial ou artisanal non exploités et nécessitant des travaux de réhabilitation importants**

- Vérification de leur inclusion au sein de l'inventaire des ZAE
- Dans l'affirmative, vérification de leur inclusion au sein du périmètre d'un PPA ou d'une ORT
- Dans l'affirmative, justification de l'absence de mise en demeure de réhabiliter l'immeuble ou, justification de l'engagement de travaux pour répondre à la mise en demeure
- En toute hypothèse, il y aura lieu d'informer l'acquéreur des conséquences d'un éventuel maintien de la vacance de tout ou partie de l'immeuble au sein de la ZAE.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

<sup>4</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

## IV. Annexe – Dispositions textuelles

### Modification de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser. »

### Nouvel article L. 300-8 du code de l'urbanisme

« Dans les zones d'activité économique définies à l'article L. 318-8-1 faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement, mentionné à l'article L. 312-1, ou situées dans le périmètre des secteurs d'intervention délimités par une convention d'opération de revitalisation de territoire, mentionnée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque l'état de dégradation ou l'absence d'entretien par les propriétaires des locaux identifiés dans l'inventaire mentionné à l'article L. 318-8-2 du présent code compromettent la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de la zone d'activité, le représentant de l'Etat dans le département, le maire, après avis du conseil municipal, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, après avis de l'organe délibérant, peut mettre en demeure les propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements concernés.

Lorsque les propriétaires n'ont pas manifesté dans un délai de trois mois la volonté de se conformer à la mise en demeure ou lorsque les travaux de réhabilitation n'ont pas débuté dans un délai d'un an, une procédure d'expropriation peut être engagée, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au profit de l'Etat, de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou d'un établissement public d'aménagement créé en application des articles L. 321-14 ou L. 326-1.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. »

### Nouvel article 318-8-1 du code de l'urbanisme

« Sont considérées comme des zones d'activité économique, au sens de la présente section, les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. »

### Nouvel article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme

« L'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique définies à l'article L. 318-8-1 est chargée d'établir un inventaire des zones situées sur le territoire sur lequel elle exerce cette compétence.

L'inventaire mentionné au premier alinéa du présent article comporte, pour chaque zone d'activité économique, les éléments suivants :

1° Un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;

2° L'identification des occupants de la zone d'activité économique ;

3° Le taux de vacance de la zone d'activité économique, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1447 du code général des impôts depuis au moins deux ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période. Après consultation des propriétaires et occupants des zones d'activité économique pendant une période de trente jours, l'inventaire est arrêté par l'autorité compétente. Il est ensuite transmis à l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale et à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ou de document en tenant lieu. Ce document est également transmis à l'autorité compétente en matière de programme local de l'habitat.

L'inventaire est actualisé au moins tous les six ans. »

### Disposition non codifiée - article 220 II

« L'inventaire prévu à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme est engagé par l'autorité compétente dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Il est finalisé dans un délai de deux ans. »