

Construction et urbanisme

Aménagement - Travaux publics 07 janvier 2019

La loi ELAN simplifie les procédures de ZAC

La loi du 23 novembre 2018 facilite l'articulation des ZAC et des PLU, clarifie plusieurs éléments de procédure et rend facultative l'approbation du cahier des charges de cession des terrains.

Le gouvernement souhaitait engager une réforme ambitieuse du processus de ZAC prévu par le code de l'urbanisme, mais également des législations connexes mobilisées à l'occasion de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement. Il avait inscrit, à cet effet, dans le projet de loi initial une demande d'habilitation législative à légiférer par ordonnance. Finalement, le travail effectué par les parlementaires a permis d'inscrire certaines mesures directement dans la loi.

Pour une meilleure articulation des ZAC et des PLU

La loi ELAN a notamment pour objectif d'accélérer l'aménagement et l'équipement des ZAC. Elle modifie à cet effet les dispositions législatives applicables aux PLU pour tenter d'améliorer leur articulation avec les procédures de ZAC (C. urb., art. L. 151-7-1, L. 151-7-2, L. 153-31 et L. 153-34, mod. par L. ELAN, art. 9).

Des OAP plus complètes en ZAC

La loi prévoit que dans les ZAC, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU peuvent définir « la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer » ainsi que la "localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts" (C. urb., art. L. 151-7-1).

Cette mesure permet d'inscrire dans les OAP relatives aux ZAC des éléments que le code de l'urbanisme prévoit de placer dans le règlement (cf. article L. 151-42 du code de l'urbanisme). L'objectif est de permettre de compléter le contenu de l'OAP dans les ZAC qui font l'objet d'un secteur d'aménagement.

Rappelons que dans ces secteurs, le PLU ne comprend pas de règlement et que seules les orientations d'aménagement et de programmation encadrent les permis de construire, en termes de compatibilité et non de conformité. La suppression de tout dispositif réglementaire apporte une certaine souplesse. Mais la simplification est toutefois très limitée, car les OAP doivent alors comprendre obligatoirement de nombreuses dispositions qui sont facultatives dans le règlement. Lorsque la commune ou l'EPCI et son aménageur disposent de la maîtrise foncière, la création, dans le PLU, d'un tel secteur d'aménagement peut donc faciliter la réalisation et surtout les évolutions de l'opération. En revanche, dans le cas d'une ZAC dont la maîtrise foncière n'est pas entièrement assurée par la personne à son initiative ou par l'aménageur en charge de l'opération, ce choix peut s'avérer redoutable et laisser une grande marge de liberté aux propriétaires.

Des OAP valant création de ZAC

Le législateur ajoute un article L. 151-7-2 au code de l'urbanisme en vertu duquel lorsqu'une commune ou un EPCI est à la fois compétent en matière de PLU et de ZAC, la délibération d'approbation du PLU contenant des OAP peut valoir acte de création de la zone d'aménagement concerté, selon des conditions qui seront définies par décret en Conseil d'État. Cette disposition n'apporte qu'une simplification très relative, puisque, dans le texte antérieur, rien n'interdisait à la commune ou à l'EPCI de délibérer le même jour pour créer la ZAC et pour approuver, réviser ou modifier le PLU, sauf dans le cas exceptionnel où la commune ou l'EPCI n'étaient pas couverts par un PLU et devaient donc attendre que le PLU soit entré en vigueur pour acquérir la compétence en matière de création de ZAC.

L'article L. 153-34 du code de l'urbanisme autorise le recours à la procédure de révision allégée (c'est-à-dire avec examen conjoint du projet par l'État, la collectivité et les personnes publiques associées) lorsque la collectivité souhaite élaborer des OAP valant création d'une ZAC. La révision doit avoir "uniquement pour objet de créer" ces OAP et elle ne doit pas porter atteinte aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU.

Des mesures pour limiter la spéculation foncière

La possibilité de surseoir à statuer dès la création de la ZAC

La loi du 23 novembre 2018 complète l'article L. 311-2 du code de l'urbanisme pour préciser qu'un sursis à statuer peut être opposé, dès la publication de l'acte de création de la ZAC, à toute demande d'autorisation d'urbanisme portant sur des travaux, des constructions ou des installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la zone. Le droit de surseoir à statuer est ainsi établi pour toute la durée de l'opération d'aménagement et non plus uniquement à compter de la publication d'une décision de prise en considération des projets par la commune ou l'EPCI compétent. Une mesure qui a pour but d'éviter les blocages et la spéculation foncière (C. urb., art. L. 424-1, 3° et L. 311-2, mod. par L. ELAN, art. 9, II et III).

La date de référence des biens expropriés avancée

La loi modifie la date servant de référence au juge de l'expropriation pour évaluer les biens expropriés à l'intérieur du périmètre d'une ZAC. Est seul pris en considération l'usage effectif des immeubles, non plus un an avant l'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP), mais à la date de publication de l'acte créant la zone, si cette date est antérieure d'un an à la date d'ouverture de l'enquête (C. expr., art. L. 322-2, al. 2, mod. par L. ELAN, art. 9, VII).

Cette disposition pose problème car les auteurs de la loi n'ont pas tenu compte de l'article L. 213-6 du code de l'urbanisme, en vertu duquel lorsqu'un bien soumis au droit de préemption fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, la date de référence prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est celle prévue à l'article L. 213-4, a, du code de l'urbanisme, c'est-à-dire la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS, ou approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien. Il en résulte deux textes législatifs prévoyant deux dates de référence différentes pour une même évaluation ! Le juge risque d'être quelque peu embarrassé.

En outre, la constitutionnalité ou la conventionnalité de la disposition pourrait bien être critiquée, car la durée d'une ZAC n'est pas limitée dans le temps et il existe encore des ZAC qui ont été créées au XXe siècle. De sorte, qu'en application de l'amendement voté, si le terrain est un terrain agricole au moment de la création de la ZAC, le juge doit l'évaluer au prix du terrain agricole, même vingt ans après, même si entre-temps ce terrain a été aménagé, comme le permettent précisément les dispositions de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, dans les ZAC où l'aménageur ne dispose pas de la maîtrise foncière.

Clarification de la procédure

Plusieurs mesures de la loi tendent à rationaliser l'information et la participation du public.

Lorsqu'elle vise un projet situé dans le périmètre d'une ZAC dont les caractéristiques connues sont suffisamment précises, la concertation organisée au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme peut être conduite simultanément à la concertation visant la création de ladite zone prévue à l'article L. 103-2, 2° (C. urb., art. L. 300-2, mod. par L. ELAN, art. 7). Le texte unifie également le régime de mise à disposition du public de l'étude d'impact environnementale pour chacune des étapes de création et de réalisation d'une ZAC et exempte d'enquête publique la totalité du processus (C. envir., art. L. 123-2, I, 1°, mod. par L. ELAN, art. 6, I).

On relève également la modification du code de l'environnement pour imposer à l'autorité environnementale, lorsqu'elle décide après examen au cas par cas de soumettre un projet, un plan ou un programme à évaluation environnementale, de préciser les objectifs spécifiques poursuivis pour la réalisation de cette évaluation (C. envir., art. L. 122-4, III, mod. par L. ELAN, art. 9, VI). Il s'agit de faire en sorte que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) accompagnent davantage les porteurs de projet en indiquant plus précisément les études qu'ils doivent réaliser, ce qui devrait permettre une réalisation plus rapide des projets.

Des améliorations pour la participation des propriétaires au financement de l'opération

A cet effet, le législateur a adopté deux mesures assez limitées mais qui devraient s'avérer efficaces. En premier lieu, la loi prévoit la co-signature par l'aménageur des conventions de participation au financement des équipements publics passées entre la collectivité et les propriétaires des terrains concernés, dans les ZAC dont la maîtrise foncière n'est pas entièrement assurée par la personne publique qui en a pris l'initiative ou par l'aménageur (C. urb., art. L. 311-4, al. 4, mod. par L. ELAN, art. 9, IV).

En second lieu, afin de réduire les circuits financiers, les conventions conclues avec le constructeur peuvent prévoir que les participations seront directement versées à l'aménageur (C. urb., art. L. 311-4, al. 5, mod. par L. ELAN, art. 9, IV, 4°).

Approuver ou non le cahier des charges de cession des terrains

Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges indiquant la surface constructible sur le lot vendu ainsi que des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales qui seront opposables aux constructions. L'obligation de faire signer le cahier des charges de chaque vente par l'autorité compétente paraît quelquefois un peu lourde aux aménageurs comme aux élus. C'est pourquoi la loi permet à l'autorité compétente de choisir d'approuver le cahier des charges pour le rendre opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme visant le terrain cédé, ou de ne pas intervenir, maintenant ainsi au cahier des charges un caractère purement contractuel (C. urb., art. L. 311-6, al. 2, mod. par L. ELAN, art. 9, VIII).

Dans ce cas, les projets de construction prévus sur les terrains vendus ne seront alors plus soumis à l'accord du maire ou du président de l'EPCI, qui pourraient être tentés de compenser cette perte de contrôle par des dispositions plus précises dans le PLU. Il serait sans doute plus efficace de garder un PLU assez souple et de maintenir le visa de l'élu sur les cahiers des charges de cession et donc le caractère opposable de ces documents.

Philippe Baffert, Consultant - Ancien chef du bureau du droit de l'urbanisme

► [L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018, art. 6, 7 et 9](#)

Études concernées

- Zones d'aménagement concerté (ZAC)
- Plan local d'urbanisme (PLU)

© Editions Législatives 2019 - Tout droit de reproduction réservé