

La zone d'aménagement concerté

La ZAC est une procédure, initiée par une personne publique, en vue de la réalisation de constructions de toute nature. Elle permet de produire du foncier prêt à bâtir : réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 est venue apporter des simplifications et des allègements à cette procédure :

- une date d'attribution de la concession pouvant intervenir avant la création de la ZAC, sous conditions.
- la possibilité d'engager une modification simplifiée pour les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ) avant la loi SRU
- la possibilité de prévoir les conditions dans lesquelles l'avis de l'autorité environnementale tient lieu d'étude d'impact.
- un allègement de la fiscalité de l'assainissement collectif en déduisant de la participation pour le financement du coût de l'assainissement collectif le coût de construction de cet assainissement engagé par l'aménageur.

1. Définition

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de 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 (art. L311-1 du Code de l'Urbanisme).

Une ZAC est toujours à l'initiative d'une personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public ayant vocation). C'est une procédure d'initiative et d'intérêts publics, même si sa réalisation est susceptible d'être confiée à un aménageur privé. On parle abusivement de « ZAC publique », lorsque l'aménageur est public et de « ZAC privée », lorsque l'aménageur est privé.

La loi relative aux concessions d'aménagement a unifié les deux anciens régimes (convention publique d'aménagement et convention ordinaire) en un régime de concession.

Les ZAC ont pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment

en vue de la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industries ou de service, d'installations et équipements collectifs publics ou privés. À ce titre, la ZAC est susceptible de concerner la construction ex-nihilo, l'extension ou la réhabilitation.

2. Champ d'application

Les territoires concernés

La ZAC peut être créée sur le territoire de la commune qu'elle soit ou non dotée d'un PLU, sous réserve du respect des normes supérieures. Dans les communes situées dans le périmètre d'un SCOT, l'objet et la localisation des ZAC doivent être compatibles avec les orientations et les objectifs définis par le dit schéma dans les domaines de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'habitat, de transports, d'équipements et de services. La compatibilité d'une ZAC avec un SCOT s'apprécie très précisément à la lumière du contenu du « document d'orientation et d'objectifs » du schéma. Dans les communes non couvertes par un SCOT, la création et l'emplacement d'une ZAC pourraient être contrariés par l'application de la règle de « l'urbanisation limitée ».

Pour les communes disposant d'un PLU ou d'une carte communale, une ZAC peut être créée sur toutes les parties du territoire; Pour les communes non pourvues d'un document d'urbanisme, une ZAC ne peut être créée en principe que dans les espaces déjà urbanisés. Une ZAC peut également être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (art. L311-1 CU). On parle alors de ZAC « multi-sites ».

3. Mise en œuvre

La création de la ZAC

La ZAC nécessite de mettre en place une concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet, avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (art. L300-2 CU).

Le dossier de création de la ZAC doit définir le mode de réalisation. Il comprend (art R311-2 CU) :

- Un rapport de présentation, qui expose notamment l'objet et la justification de l'opération, comporte une description de l'état du site et de son environnement, indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, énonce les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet faisant l'objet du dossier de création a été retenu ;
- Un plan de situation ;
- Un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ;
- L'étude d'impact définie à l'article R. 122-5 du code de l'environnement lorsque celle-ci est requise.

La réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) implique nécessairement l'obtention de plusieurs autorisations dont la plupart sont soumises à étude d'impact et à enquête publique environnementale, renforcées depuis l'entrée en vigueur de la réforme des études d'impact et des enquêtes publiques le 1^{er} juin 2012, en allongeant les délais de mise en œuvre.

La loi ALUR complète par ailleurs l'article L. 122-3 du Code de l'environnement précisant qu'un décret en Conseil d'Etat « fixe les conditions dans lesquelles, dans le cas d'une opération d'aménagement réalisée dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté créée en application de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone peut tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières,

travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone».

L'aménagement et l'équipement de la zone est conduit soit directement par l'initiateur de la zone (régie), soit il est confié à une personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement, qui peut se voir confier les acquisitions par voie amiable, d'expropriation ou de préemption (art. L300-4 et L300-5 du CU). Désormais depuis la loi ALUR, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme précise que l'attribution de la concession peut intervenir avant la création de la zone à condition que le bilan de la concertation soit arrêté et que la collectivité ait délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel.

Les constructions et aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté (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...) mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs sont exonérées de la taxe d'aménagement (TA) (L331-7 5° du CU).

De plus depuis la loi ALUR, lorsque dans une zone d'aménagement concerté, l'aménageur supporte tout ou partie du coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics de la zone, la participation pour le financement de l'assainissement collectif est diminuée à proportion du coût déjà supporté. (art L. 1331-7 c.de la santé publique)

Le périmètre et le programme global prévisionnel de la ZAC doivent être approuvés soit par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI, soit par le préfet, pour les ZAC créées à l'initiative de l'État, d'une Région, d'un Département ou de leurs établissements publics et les ZAC créées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN). (art R311-5)

La réalisation de la ZAC

Le dossier de réalisation (art R311-7 CU) définit le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics, et décrit les modalités prévisionnelles de financement de l'opération. Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui est approuvé, selon les cas, par le maire, le président de l'EPCI ou le préfet.

Le régime juridique

Le projet d'urbanisme de la ZAC est inclus dans le plan local d'urbanisme (PLU).

Le PLU peut en outre préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics, la

localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. Il peut également déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments (art. L123-3 du CU). Le cahier des charges doit indiquer le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Il peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de réalisation de la zone (art. L311-6 CU). Ainsi il peut être plus contraignant que le PLU;

La loi ALUR a introduit dans l'article L. 311-7 du Code de l'urbanisme, la possibilité de mettre en œuvre une procédure de modification simplifiée pour les plans d'aménagement de zone (PAZ), encore applicables dans les ZAC anciennes, situées dans des communes n'ayant toujours pas approuvé de plan local d'urbanisme (PLU). Cette procédure allégée, dispensée d'enquête publique au profit d'une simple mise à disposition, ne pourra cependant être mise en œuvre que pour une modification du règlement ou d'une orientation d'aménagement ou de programmation ne rentrant pas dans le champ de la modification de droit commun, la rectification d'une erreur matérielle ou l'instauration des majorations des possibilités de construire. Dans les autres cas, il sera nécessaire de mettre en œuvre une procédure de modification normale ou bien une procédure de mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique ou par déclaration de projet.

Le droit de délaissement

La création de la ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de leur terrain bâti ou non (art. L311-2 CU).

4. Intérêts et limites de l'outil

Les atouts de la ZAC

La ZAC est l'outil adapté pour les opérations d'une certaine ampleur et complexité. Elle permet à la fois le découpage ou le regroupement de parcelles, la viabilisation des terrains et la création de surface de plancher. L'acquisition des terrains peut se faire, comme pour toute opération d'aménagement, par voie amiable, par voie de préemption ou d'expropriation par la personne publique ou l'aménageur bénéficiant d'une concession d'aménagement, et n'est pas un préalable obligatoire à la création de la ZAC.

La ZAC est une procédure adaptée pour engager de nouvelles urbanisations, ou restructurer fortement des zones sous-utilisées ou en friches (traite-

ment des îlots à démolir et à réorganiser, par l'intervention de plusieurs promoteurs). La ZAC permet de constituer le cadre général d'une opération d'envergure permettant d'accueillir diverses opérations ponctuelles (permis de construire, lotissement).

Elle conduit à une réflexion sur les équipements nécessaires et facilite leur financement en permettant de substituer au régime de la TA, un régime de participation contractuellement établi. Les contributions demandées à l'aménageur sont limitées au coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants des constructions de la zone (art. L311-4 du CU).

Mises en garde préalables à la réalisation

La ZAC n'est pas un outil approprié pour faire de la réhabilitation ou seulement améliorer les conditions de vie et de confort.

Cette opération nécessite une bonne évaluation dans le cadre du bilan financier et une prise en compte de la charge foncière. Si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document.

Textes de référence :

- Code de l'urbanisme : Art. L311 et s. ; R311-1 et s.
- Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Décret n° 2013-142 du 14 février 2013 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme
- Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives
- Décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012 relatif aux exonérations de la taxe d'aménagement prévues par l'article L.331-7 du code de l'urbanisme.
- Décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.
- Décret n° 2001-261 du 27 mars 2001 relatif aux ZAC.

Pour en savoir plus :

Lætitia Flohart Savary, DREAL Haute Normandie

Sophie Duplessy, CEREMA DTer Normandie Centre

L'ensemble des fiches « outils fonciers » sont téléchargeables via l'onglet aménagement urbanisme / foncier sur le site internet de la DREAL Haute Normandie.

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/>