

URBANISME ET LOI ALUR (6/6)

La ZAC remodelée par la loi Alur : les nouveautés à connaître

Voici le dernier épisode de la série de fiches pratiques consacrées aux principaux apports de la loi Alur en matière d'urbanisme (voir les numéros du «Moniteur» des 5 septembre, 3 octobre, 7 novembre, 5 décembre et 2 janvier). Ce volet est consacré à la ZAC. Sans révolutionner son régime, la loi Alur du 24 mars 2014 a néanmoins apporté un certain nombre de modifications qui méritent d'être commentées.



ELINA ASIKA, avocate à la Cour, cabinet Seban & Associés

Pourquoi recourir à une zone d'aménagement concerté (ZAC) ?

L'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme (C. urb.) définit la ZAC comme «une zone à l'intérieur de laquelle 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 cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés».

Une procédure de ZAC comporte quatre étapes opérationnelles essentielles :

- la concertation du public et les études préalables;
- la création, lors de laquelle la collectivité établit un dossier définissant notamment les grands enjeux de l'opération et son périmètre;
- la réalisation, dont le dossier est constitué du programme prévisionnel des constructions et des équipements publics et décrit le bilan financier de l'opération;
- et, enfin, la clôture de l'opération.

Cette procédure est particulièrement utile au montage d'opérations complexes, longues ou difficilement rentables sur le plan économique. Pourtant, une baisse régulière du recours aux ZAC a été constatée depuis les années 1990. C'est pourquoi le législateur a tenté, par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite Alur, de relancer l'outil en le simplifiant.

Peut-on attribuer une concession d'aménagement avant la création d'une ZAC ?

Auparavant, le Code de l'urbanisme ne fixait pas de date à laquelle le traité de concession d'aménagement pouvait ou devait être

conclu. Le juge administratif estimait quant à lui qu'une concession d'aménagement ne pouvait être valablement conclue avant la décision portant création de la ZAC (CE, 8 décembre 2004, n° 270432).

Les nouvelles dispositions de l'article L. 300-4 C. urb., telles que modifiées par la loi Alur, reviennent sur la position du juge. Elles consacrent la possibilité d'attribuer une concession d'aménagement avant la création de la ZAC. Deux conditions sont néanmoins posées par le texte: le bilan de la concertation doit avoir été tiré; et la collectivité doit avoir délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan prévisionnel.

Ces dispositions sont toutefois décevantes, et ce pour deux raisons. D'abord, les conditions posées s'apparentent à la constitution du dossier de création tout en y ajoutant un bilan financier prévisionnel. Ensuite, si les nouvelles dispositions n'exigent pas la présentation d'une étude d'impact lors de la désignation du concessionnaire, il n'en demeure pas moins que lors de cette désignation, le projet devra être figé dans ses grandes lignes.

Il ne pourra plus substantiellement évoluer, sauf à mettre à nouveau en œuvre une procédure de concertation du public.

Quels assouplissements ont été apportés en matière d'étude d'impact ?

Depuis la réforme des études d'impact par le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011, les ZAC n'y sont plus systématiquement assujetties. Schématiquement, les «petites» ZAC ne sont plus soumises à étude d'impact; les ZAC de dimension moyenne y sont soumises au cas par cas; et les «grandes» ZAC y sont soumises systématiquement (art. R. 122-2 du Code de l'environnement, rubriques 33 et 34). Néanmoins, il avait pu être constaté que le renforcement des exigences environnementales dans la réglementation conduisait à ce que, sur le périmètre de la même ZAC, plusieurs études d'impact et enquêtes publiques successives pouvaient être réalisées. Il est donc apparu nécessaire pour le législateur de simplifier ces procédures. Ainsi, l'article L. 122-3 II bis C. env., tel que modifié par la loi Alur, propose un avis unique de l'autorité environnementale en matière de ZAC. L'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environ-

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Sans révolutionner le régime des ZAC, la loi Alur du 24 mars 2014 a néanmoins apporté un certain nombre de modifications intéressantes.
- Le mandat d'aménagement consacré par la loi semble être un perfectionnement de la boîte à outils dont disposent les acteurs publics.
- La possibilité pour l'autorité environnementale de rendre un avis unique serait également une simplification importante du régime des études d'impacts en ZAC, à condition

que le décret d'application prévu par la loi soit adopté.

- Certaines réserves peuvent être émises sur l'utilité pratique de la nouvelle possibilité d'attribuer une concession d'aménagement avant la création de la ZAC et sur la mise en œuvre du régime de la participation pour assainissement collectif en ZAC. Toutefois, la pratique et la jurisprudence viendront peut-être donner l'ampleur attendue à ces dispositions introduites par la loi Alur.

FICHE PRATIQUE

nement sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone pourra, sous certaines conditions qui seront posées par un décret en Conseil d'Etat, tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone. Cet article, très innovant, pourrait s'avérer particulièrement utile pour les praticiens. Toutefois, il ne pourra être mis en œuvre qu'à compter de l'entrée en vigueur dudit décret, non encore paru à ce jour.

Quelles nouvelles possibilités d'évolution sont prévues pour les plans d'aménagement de zone (PAZ) des anciennes ZAC ?

Avant la loi SRU du 13 décembre 2000, les règles d'urbanisme applicables dans une ZAC résultaient soit des dispositions du POS, formellement maintenues en vigueur, soit d'un document spécifique: le plan d'aménagement de zone (PAZ). La possibilité d'instaurer un PAZ a été supprimée au 1^{er} avril 2001. Les PAZ approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU (art. L. 311-7 C. urb.). Ledit article L. 311-7 prévoit des possibilités d'évolution des PAZ. La loi Alur a en effet rétabli la possibilité d'engager une procédure simplifiée afin de faciliter l'évolution des ZAC dont les PAZ existent encore.

Désormais, les PAZ peuvent faire l'objet d'une modification simplifiée dans les conditions définies aux articles L. 123-13-1 et L. 123-13-3 C. urb. La modification simplifiée se déroule à l'identique de la modification classique, tout en étant allégée puisque l'étape de l'enquête publique est supprimée au profit d'une mise à disposition du projet de modification.

Il convient de rappeler que le PAZ ne peut être modifié que s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale des orientations d'urbanisme concernant l'ensemble de la commune. Cette notion d'atteinte s'apprécie à l'échelle de la commune et non uniquement à l'échelle de la ZAC (1).

Quelles nouvelles exonérations sont instaurées en matière de participation pour assainissement collectif (PAC) en ZAC ?

La participation pour assainissement collectif (PAC) remplace la participation pour raccordement à l'épuration (PRE) depuis le 1^{er} juillet 2012. La PAC est facultative, instituée par délibération. Elle est due par le propriétaire d'un immeuble neuf ou ancien et nouvellement raccordé au réseau d'assainissement. La loi Alur a ajouté un nouvel alinéa à l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique. Il prévoit que, dans les ZAC, lorsque 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, la PAC est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge. Le calcul de la proportion prise en charge prévue par le législateur apparaît particulièrement difficile à mettre en œuvre. La quote-part de la PAC due par le propriétaire risque notamment d'être difficile à déterminer dans le cas où l'aménageur aura supporté au moins une partie du coût des constructions du réseau public de collecte des eaux usées. Par souci de simplification, la doctrine administrative préconise la stricte mise en œuvre du principe de non-cumul entre les participations et d'exclure la mise en œuvre de la PAC, dès lors que le programme des équipements publics comporte un programme d'assainissement public mis à la charge de l'aménageur (2).

Quelle est l'utilité du mandat d'aménagement en ZAC ?

Les personnes publiques peuvent réaliser des opérations d'aménagement soit en régie, soit par le biais d'une concession d'aménagement, opérant alors un transfert de maîtrise d'ouvrage. La loi Alur vient consacrer une troisième voie, le mandat d'aménagement (art. L. 300-3 C. urb.). Le contrat de mandat permet à la personne publique de conserver la maîtrise d'ouvrage, tout en faisant réaliser en son nom et pour son compte des étapes d'une opération d'aménagement par un mandataire choisi conformément au Code des marchés publics ou à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005.

Grâce à ce contrat de mandat, les collectivités peuvent confier au mandataire, de manière isolée ou cumulative, des étapes essentielles à une opération d'aménagement, à savoir:

- les études préalables à l'opération d'aménagement;
- la réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiment de toute nature - dès lors que ces derniers n'entrent pas dans le champ d'application de la loi MOP;
- ainsi que l'achat ou la revente de biens fonciers ou immobiliers.

Ce mandat d'aménagement présente l'avantage pour la collectivité de faire supporter au mandataire un rôle précieux d'intermédiaire technique. Il devrait néanmoins impliquer une double mise en concurrence (pour le choix du mandataire, et pour le choix des prestataires du mandataire) et donc engendrer une certaine lenteur des procédures. ■

(1) Circulaire UHC/DU1/14 n° 2003-48 du 31 juillet 2003 (NOR: EQUU0310158C) portant présentation de la loi urbanisme et habitat et premières directives d'application.

(2) Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement (NOR: ETLL1309352C).

EN SAVOIR PLUS

A lire dans « Le Moniteur » :
« Aménagement: mandat loi Alur ou mandat loi MOP, comment choisir ? », par Walter Salamand, numéro du 23 janvier 2015, page 48.