

# La zone d'aménagement concerté : un outil opérationnel et spécifique

Par **Céline Lherminier**, avocate, cabinet Seban et associés

## Étendue

Créée en 1967, la zone d'aménagement concerté est utilisée pour permettre de concrétiser certaines opérations d'aménagements urbains et publics d'envergure.

## Mise en œuvre

Les maîtres d'ouvrage doivent, sous peine d'irrégularité de la procédure, respecter les modalités fixées pour la concertation qui relèvent de la discrétion des collectivités.

## Spécificités

Les divisions foncières s'opèrent librement en ZAC et la participation financière des constructeurs au coût des équipements publics se substitue au régime de la taxe d'aménagement.

La zone d'aménagement concerté (ZAC), créée en 1967, est certainement la procédure d'aménagement la plus couramment utilisée pour mettre en œuvre certaines opérations publiques d'envergure. Pourtant, on lui reproche souvent son manque de souplesse et sa lourdeur. La ZAC serait longue à mettre en œuvre, les questions calendaires pouvant ainsi décourager les acteurs publics de recourir à cet outil. Elle reste, au demeurant, l'outil de référence et garde toute sa pertinence, même si d'autres montages (macro-lot, co-aménagement, orientations d'aménagement particulières et projet urbain partenarial...) sont parfois choisis par des maîtres d'ouvrage en quête de nouveauté et de partenariat renforcé avec le secteur privé.

## Définition

La ZAC est un outil permettant d'assurer la réalisation de programmes (logements, bureaux, commerces, activités) et de réaliser des équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation de la zone. La particularité de la ZAC réside dans la circonstance que c'est une procédure d'initiative et de compétence publiques assurant à la personne publique un contrôle complet sur les choix et le parti d'aménagement de la zone. En effet, l'initiative de création d'une zone d'aménagement concerté ne peut être prise que par l'État, une collectivité territoriale ou par un établissement public ayant vocation, de par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone. La ZAC permet aussi bien l'aménagement de quartiers nouveaux que le renouvellement et la réhabilitation de quartiers anciens, voire dégradés.

## Objet

Le recours à la ZAC dépend du fait de savoir si l'opération est bien une opération d'aménagement. La notion d'aménagement est définie à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Selon cet article, les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser des activités économiques et le développement

des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement, il faut d'abord qu'elle poursuive un ou plusieurs des objectifs visés à cet article, et, ensuite, qu'il y ait un « aménagement », à savoir la conduite harmonisée des actions ou opérations listées à cet article.

Pour la jurisprudence, l'opération doit revêtir une certaine consistance pour que l'on puisse l'analyser comme procédant à un « aménagement ». Dans l'arrêt de principe « commune de Chamonix » (1), le Conseil d'État met en exergue les éléments suivants : la nécessité d'opérer une étude d'impact de l'opération sur le tissu urbain environnant, de concerner un secteur géographique significatif et d'emporter une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses. À titre d'illustration, l'extension d'un hôtel de ville ne constitue pas une opération d'aménagement, bien que cette construction soit partiellement consacrée à la satisfaction de besoins publics.

Il en va de même pour un projet de construction de retenue d'eau de 20 millions de mètres cubes, comportant des ouvrages de restitution d'eau, une station de pompage et des équipements de télégestion malgré son importance. Une ZAC ne peut porter sur un projet unique et isolé de construction, comportant des travaux mineurs d'équipement de la zone.

## ZAC et concession d'aménagement

Si la ZAC est une procédure d'urbanisme opérationnel, la concession d'aménagement, pour sa part, ne peut revêtir cette qualification. Au demeurant, il s'agit d'un contrat, et non d'une procédure. La concession d'aménagement est souvent assimilée, voire confondue, avec la procédure de ZAC, dans la mesure où elle y est adossée et en permet la réalisation.

La concession d'aménagement n'a pas pour ambition de définir un projet urbain, mais de déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'opé-

.../... ration à une personne afin de permettre la mise en œuvre de ce projet urbain. En ce sens, elle ne relève pas du droit de l'urbanisme, n'ayant aucun rapport ni avec la division du sol, ni avec les règles d'urbanisme et la planification. D'ailleurs, il peut y avoir concession d'aménagement sans ZAC et réciproquement.

## Contraintes procédurales et calendaires

### Concertation et création

L'étape n° 1 est la conduite d'une concertation préalable associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, le public, selon l'article L.103-2 du code de l'urbanisme (ancien art. L.300-2). La concertation doit être réelle et effective, adaptée et antérieure au projet. Surtout, les maîtres d'ouvrage doivent, sous peine d'irrégularité de la procédure, respecter les modalités fixées pour la concertation. Ces dernières relèvent de la discrétion des collectivités : réunions publiques ou ateliers, tenue d'un registre à disposition du public, présentation du projet dans la presse locale, dans le bulletin municipal, ou sur le site internet, etc. La concertation doit se dérouler selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet.

L'étape n° 2 consiste dans l'approbation du dossier de création, lequel comporte un rapport de présentation (exposant le programme global prévisionnel des constructions), 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.

L'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application du 11 août 2016 ont modifié les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Le dossier de création doit, en outre, apporter des précisions sur l'exigibilité de la taxe d'aménagement dans la zone. Il est approuvé par la personne à l'initiative de la ZAC. Enfin, celle-ci est créée par délibération du conseil municipal ou par décision du préfet (lorsqu'il s'agit d'une ZAC État ou lorsqu'on se trouve en opération d'intérêt national).

### Réalisation

Un dossier de réalisation doit être établi par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC. Ce dossier comporte un programme des équipements publics, un programme global des constructions, ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement. L'aménagement et l'équipement de la zone

sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables.

De même, l'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés en régie par la personne morale qui a pris l'initiative de sa création, ou concédés, par cette personne morale, dans les conditions définies par les articles L.300-4 à L.300-5-2 du code de l'urbanisme.

## Spécificités et dérogations

L'une des spécificités de la ZAC, traditionnellement mise en avant, est le fait qu'au stade de la réalisation de la ZAC, les divisions effectuées par l'aménageur au sein de cette dernière sont dispensées de déclaration préalable ou d'un permis d'aménager. Ce qui signifie que les divisions foncières s'opèrent librement en ZAC.

L'autre grande spécificité de la ZAC est que cette procédure bénéficie d'un système spécifique de participation financière des constructeurs au coût des équipements publics de la zone, se substituant au régime de la taxe d'aménagement. Étant précisé que cette exonération des constructions et aménagements réalisés dans les ZAC de la taxe d'aménagement n'est possible qu'à la condition que le dossier de création le précise expressément (C. urb., art. R.311-2) et que certains équipements soient, a minima, pris en charge par le constructeur ou l'aménageur, à savoir 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.

### À noter

**La ZAC permet aussi bien l'aménagement de quartiers nouveaux que le renouvellement et la réhabilitation de quartiers anciens, voire dégradés.**

## Évolutions du programme

Le principe de l'évolution de la ZAC est posé à l'article R.311-12 du code de l'urbanisme, selon lequel la modification du dossier de création de la ZAC s'effectue dans les formes et procédures applicables à sa création.

Au demeurant, il existe une certaine marge de manœuvre des aménageurs dans l'aménagement de la ZAC pour permettre l'évolution des projets mis en œuvre. Aussi est-il possible de modifier les équipements publics et/ou la proportion des différentes destinations de la ZAC.

Mais toute modification de l'objet même et de la vocation d'une ZAC nécessite la modification de l'acte de création de cette zone, c'est-à-dire concrètement la reprise de la procédure de création. À titre d'exemple, il n'est pas possible de permettre l'implantation d'activités commerciales dans une ZAC créée en vue de réaliser des activités industrielles. Une telle modification de l'objet ne peut résulter que d'un nouvel arrêté de création.

(1) CE, 28 juillet 1993, « commune de Chamonix-Mont-Blanc », req. n° 124099.

> Cette analyse est parue dans *La Gazette des communes* n° 2364.

### Références

- Code de l'urbanisme, art. L.103-2, L.300-1 et s., R.311-2, R.311-12.
- Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.
- Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.