

Pratique du droit de l'urbanisme

Urbanisme réglementaire,
individuel et opérationnel

Patrick GÉRARD

Agrégé des Facultés de droit

Conseiller d'État

Préface de Georges Liet-Veaux

*Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques
(Prix d'Aumale 1993)*

Cinquième édition 2007

© Groupe Eyrolles 2000, 2002, 2003, 2007,

ISBN : 978-2-212-12161-2

EYROLLES



calculée uniquement sur la surface constructible du terrain est illégale: Conseil d'État, 13 juillet 2006, *commune de Montady c/ Lopez*, Rec. p. 348). L'autorité administrative fixe également les délais de règlement de la participation ; en accord avec le demandeur de l'autorisation, la participation peut prendre la forme d'exécution des travaux ou d'apport de terrains.

En dernier lieu, elle n'est exigible que si le PAE est entré en vigueur et si les délais prévus précisément par le PAE pour la réalisation du programme d'équipements publics sont respectés (Conseil d'État, 4 novembre 1995, *SNC La Boissière*, Rec. p. 485). Cette participation représentait 66 millions d'euros d'engagement pour les 45 nouveaux PAE engagés en 2004.

6.2. Les zones d'aménagement concerté

292. Les ZAC ont été instituées par la loi d'orientation foncière de 1967. Ce sont des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou 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 » (L. 311-1, alinéa 1).

La ZAC a deux caractéristiques :

- la ZAC est un aménagement précédé de concertation ;
- la ZAC est un mode de production de terrains équipés en vue de la réalisation :
 - de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ;
 - d'installations et d'équipements collectifs publics ou privés, ce qui n'exclut pas la mise en valeur d'espaces naturels (Conseil d'État, 7 juillet 2000, *SCI Cité haute en Provence*, Rec. T. p. 1283).

Alors que les zones à urbaniser en priorité (ZUP) avaient souvent été critiquées en raison de leur mode de création dirigiste (leur implantation a été abandonnée à partir de 1969 et la LOV les a supprimées en 1991), les ZAC ont favorisé la conjonction de nombreux engagements et connu un succès certain jusqu'aux années 1990, avant de se trouver face à de grandes difficultés financières : en 2004, selon l'Observatoire régional du foncier en Île-de-France, sur 737 ZAC recensées dans 324 communes de cette région, 573 étaient encore en cours de commercialisation ; 82 000 logements prévus n'étaient pas mis en chantier, tandis que 5 000 000 m² de bureaux et 2 000 000 m² de commerce ne trouvaient pas d'acquéreur. La reprise immobilière, à la fin du xx^e siècle, a favorisé une relance modérée des ZAC, réformées par la loi SRU en 2000 et par la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement.

6.2.1. La création de la ZAC

293. En raison de leur objet, très large, des ZAC très variées peuvent être créées : ZAC économiques, artisanales, commerciales, ZAC de services ou d'habitation, ZAC complexes comprenant des logements, des bureaux, des écoles... 89 % des ZAC sont situées en agglomération.

A. Le territoire

La loi SRU a supprimé toute condition territoriale à la création d'une ZAC : des ZAC peuvent donc être créées sur tout le territoire, et une même ZAC – appelée « ZAC multi-sites » – peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (L. 311-1). La ZAC doit être compatible avec le document d'orientations générales et les documents graphiques du schéma de cohérence territoriale ou, s'il existe encore, avec le schéma directeur (L. 122-1, dernier alinéa et R. 122-5).

B. La décision

► L'initiative

294. Elle peut être prise par la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale), par une autre collectivité publique (État, région, département), par un établissement public (établissement public d'aménagement, chambre de commerce...) à condition que ce dernier y ait vocation (R. 311-1) La loi donne compétence de plein droit, pour la création et la réalisation de « ZAC d'intérêt communautaire », aux communautés d'agglomération (art. L. 5216-5, I, 2° du Code général des collectivités territoriales), aux communautés urbaines (art. L. 5215-20, I, 2°, a du Code général des collectivités territoriales) et aux communautés de communes à fiscalité propre, ayant compétence en matière d'aménagement (art. L. 5214-23-1, 2° du Code général des collectivités territoriales).

Lorsque l'initiative en est prise par la commune, le conseil municipal doit sensibiliser la population à cette politique d'aménagement : le juge, s'il est saisi, vérifie qu'une concertation a eu lieu dans les formes prescrites à l'article L. 300-2, I, b, que le maire en a présenté le bilan au conseil municipal, et que celui-ci a pu en délibérer (Conseil d'État, 18 mars 1994, *copropriété « Le Melchior »*, Rec. T. p. 1244).

Si une autre personne publique a pris l'initiative de demander la création de la ZAC, elle doit également organiser une concertation dans des conditions qu'elle fixe après avis du conseil municipal (L. 300-2, III).

► Le dossier de création

Le dossier de création constitué par la personne qui a pris l'initiative de la ZAC (R. 311-2) doit être complet (Conseil d'État, 5 octobre 1990, *Association de défense des propriétaires, commerçants, industriels, artisans du secteur n° 9 des*

ZAD de Levallois-Perret, Rec. T. p. 1035). Les pièces constituant le dossier sont au nombre de cinq :

295. • le rapport de présentation : il expose l'objet et la justification du projet de ZAC, comporte une description de l'état du site et de l'environnement, indique le programme prévisionnel des constructions et énonce les raisons, notamment urbanistiques et environnementales, pour lesquelles le projet a été retenu ;
- un plan de situation ;
 - un plan de délimitation du périmètre de la zone (des périmètres, s'il s'agit d'une ZAC « multisites ») ;
 - un document sur le régime de la taxe locale d'équipement : sera-t-elle maintenue ou remplacée par une participation de l'aménageur aux équipements ? Dans ce dernier cas, seul peut être mis à la charge de l'aménageur le coût des équipements publics à réaliser pour « répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone » (L. 311-4) ;
 - une étude d'impact, qui doit être menée très sérieusement (cour adm. appel Paris, 18 juillet 1995, *commune d'Esbly*, Rec. T. p. 1084). Le dossier de création, s'il n'a pas été préparé par l'État, doit être approuvé par l'organe délibérant de la personne qui l'a constitué (conseil d'administration de l'établissement public...).

Puis ce dossier, si l'initiative de la ZAC n'est pas communale, est présenté au conseil municipal de la commune. L'avis du conseil municipal est réputé favorable si le conseil ne s'est pas prononcé dans les trois mois suivant la réception par le maire du dossier de création (R. 311-4). À Paris, Lyon et Marseille, le conseil d'arrondissement concerné doit émettre un avis, à la demande du maire de la ville (R. 318-18).

► L'acte de création

296. Ayant pour objet essentiel de délimiter le périmètre de la zone, cet acte est pris, selon l'article L. 311-1, alinéas 2 et 3 :
- en principe, par délibération du conseil municipal, dans les communes disposant d'un POS ou d'un PLU approuvé ;
 - par exception, par arrêté du préfet, après avis du conseil municipal :
 - dans le cas où la ZAC est créée sur initiative de l'État, de la région, du département ou de leurs établissements publics et concessionnaires ;
 - dans le cas où la ZAC est située dans un périmètre d'opération d'intérêt national (cf. *supra* 31).

C. Les conséquences

La délibération ou l'arrêté préfectoral créant la ZAC a d'importantes conséquences.

► Publicité de la décision

297. • Formalités : le périmètre de la ZAC est reporté sur les documents graphiques du PLU (R. 123-13, 2°). La décision créant la ZAC est affichée pendant un

mois en mairie, mentionnée dans un journal diffusé dans le département et publiée au Recueil des actes administratifs.

- Le préfet doit, de plus, tenir à jour en permanence la liste des ZAC créées dans son département.
- Contentieux : la décision de création de la ZAC peut être contestée devant le tribunal administratif (le délai de deux mois part du premier jour d'affichage en mairie si toutes les autres formalités de publicité ont été exécutées : R. 311-5, dernier alinéa).

De façon générale, le juge n'exerce qu'un contrôle réduit (compétence, procédure, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir) sur l'acte de création d'une ZAC (Conseil d'État, 23 mars 1979, *Valentini*, Rec. p. 133). Cependant, il examine très attentivement la compatibilité de la ZAC avec le SCOT (ou le schéma directeur). Ainsi à Paris, deux ZAC ont été annulées en raison de leur incompatibilité avec le schéma directeur de Paris (Conseil d'État, 22 mai 1991, *consorts Guillou*, Rec. p. 199 ; 8 novembre 1993, *ville de Paris*, Rec. p. 312 : dans le premier cas, le projet de ZAC « Tolbiac-Masséna » développait essentiellement des activités artisanales, alors que le SD prévoyait une zone industrialo-portuaire en « secteur Seine-Sud-Est » ; dans le second cas, la ZAC « porte Maillot » avait pour objet la réalisation de 130 000 m² de bureaux alors que le SD de Paris prônait l'arrêt de l'extension des activités tertiaires dans les arrondissements de l'ouest de la capitale).

En région Île-de-France, les ZAC doivent aussi être compatibles avec le schéma directeur régional d'Île-de-France (Conseil d'État, 5 octobre 1990, *commune de Levallois-Perret c/ Philippe Caen*, Rec. p. 267). Les ZAC des communes riveraines de la mer doivent être compatibles avec la loi « Littoral » : est illégale une ZAC de 29 hectares à Port-Fréjus comportant un programme de constructions d'habitations de 175 000 m² car elle ne constitue pas une « *extension limitée* » de l'urbanisation au sens de l'article L. 146-4-II (Conseil d'État, 27 février 1995, *Association de défense des quartiers de Fréjus*, Rec. p. 110).

Annulation par le Conseil d'État d'une ZAC à La Réunion

Vu, 1°), sous le n° 264292, le recours, enregistré le 6 février 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présenté par le ministre délégué aux Libertés locales ; le ministre demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt du 4 décembre 2003 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé, d'une part, le jugement du 13 juillet 1999 du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion en tant qu'il a rejeté la demande de M. Henri Bègue tendant à l'annulation, en premier lieu, de la délibération du 22 septembre 1997 par laquelle le conseil municipal de Saint-Leu (Réunion) a approuvé le plan d'aménagement de zone et le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, en second lieu, de l'arrêté du 18 juin 1998 par lequel le préfet de la Réunion a déclaré d'utilité publique la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, d'autre part, le jugement du 3 mai 2001 par lequel le tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion a rejeté la demande de M. Henri Bègue tendant à l'annulation de l'arrêté du 6 août 1999 par lequel le préfet de la Réunion a déclaré cessibles les parcelles incluses dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté du Four à Chaux, enfin, prononcé l'annulation des trois décisions qui étaient attaquées devant le tribunal ;