

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



La zone d'aménagement concerté (ZAC) existe depuis plusieurs décennies et constitue l'archétype de l'opération d'aménagement.

Notion de ZAC

Une zone d'aménagement concerté est 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 (article L. 311-1 du code de l'urbanisme).

Opération d'aménagement

Une ZAC relève par ailleurs, et plus largement, de la catégorie des opérations d'aménagement. Le code de l'urbanisme définit celles-ci essentiellement en énonçant les objectifs qu'elles peuvent poursuivre.

Il prévoit ainsi que les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Quant à l'aménagement proprement dit, il désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent à conduire ou à autoriser de telles actions ou opérations d'aménagement ou à en assurer l'harmonisation.

Conditions requises

Au-delà des objectifs poursuivis, pour qu'une opération puisse être qualifiée d'opération d'aménagement et, en particulier, de ZAC, elle doit en outre revêtir une certaine consistance, une certaine ampleur et traduire une volonté d'aménagement. L'urbanisme opérationnel vise ainsi l'aménagement et l'équipement, ou le renouvellement, d'une portion significative du territoire communal et, ce faisant, se distingue d'une simple opération de construction, même importante. Compte tenu de la volonté d'aménagement qui doit présider à sa mise en œuvre, l'opération d'aménagement pourra être identifiée en raison de l'ampleur du périmètre dont on entend assurer l'aménagement ou le renouvellement et/ou de la complexité de la combinaison d'activités et d'affectations qui doivent y être réalisées.

Ainsi, l'aménagement d'une zone à vocation principale d'activités réalisé dans le cadre du développement économique de l'agglomération, après définition d'un schéma d'aménagement d'ensemble qui viserait notamment la structuration urbaine des abords d'une avenue et l'accueil d'équipements publics et privés et de programmes de logements, constitue une opération d'aménagement.

À l'inverse, des opérations ponctuelles d'aménagement ou de réfection de la voirie, telles que le simple réaménagement d'un carrefour, ne sont en principe pas considérées comme des opérations d'aménagement.

Acteurs

En matière de ZAC, deux personnes, assumant deux rôles distincts, doivent être distinguées : celle qui prend l'initiative de la création de la ZAC et celle qui est compétente pour la créer. Il arrive cependant fréquemment que ces deux rôles soient réunis et assurés par la même personne publique.

Personne à l'initiative de la ZAC

■ Identification

Peuvent prendre l'initiative de la création d'une ZAC : l'Etat, une commune, une région, un département, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'opérations d'aménagement ou tout au moins de ZAC, ou encore un établissement public également compétent, de par la loi ou ses statuts, en la matière (tel qu'un établissement public d'aménagement de l'Etat ou un syndicat mixte).

■ Compétences

Il lui revient d'approuver, d'une part, le dossier de création de la ZAC et, d'autre part, son dossier de réalisation. Cette personne peut également être appelée à donner son avis en cas de projet d'évolution des règles d'urbanisme concernant la ZAC dont elle a pris l'initiative.

Personne compétente pour créer la ZAC

■ Identification

Il s'agit soit de la commune soit, en cas de transfert de la compétence en matière d'opérations d'aménagement (ou tout au moins de ZAC) à un établissement public de coopération intercommunale, de ce dernier. Il peut également s'agir de l'Etat si la ZAC est créée à son initiative ou à l'initiative d'une région, d'un département ou d'un de leurs établissements publics ou concessionnaires ; ou si elle est située, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

■ Compétences

Il lui revient d'approuver, d'une part, le périmètre et le programme de la ZAC et, d'autre part, son programme des équipements publics. Il lui incombe également de conclure les éventuelles conventions de participation financière et d'approuver, le cas échéant, les cahiers des charges de cession de terrain.

Création de la ZAC

Concertation

■ Déroulement

La création de la ZAC fait l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par l'autorité administrative compétente de l'Etat lorsque l'opération est à l'initiative de l'Etat ou par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas. Toutefois, lorsque la concertation ne porte que sur la création d'une

ZAC, les objectifs poursuivis par cette création et les modalités de la concertation peuvent être précisés par un arrêté de l'exécutif de la personne publique plutôt que par une délibération de l'assemblée délibérante.

Les modalités de la concertation doivent permettre au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, d'une part, d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis et, d'autre part, de formuler des observations et propositions qui seront enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

En outre, si une révision du plan local d'urbanisme est nécessaire, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et la ZAC feront l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par la commune ou l'EPCI.

■ **Bilan**

À l'issue de la concertation, l'autorité ayant défini les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation en arrête le bilan.

Évaluation environnementale

■ **ZAC concernées**

Sont soumises à évaluation environnementale :

- **De façon systématique** : les ZAC dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha, ou dont la surface de plancher (au sens de l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme) ou l'emprise au sol (au sens de l'article R. 420-1 du même code) est supérieure ou égale à 40 000 m².
- **Sur décision de l'autorité environnementale après un examen au cas par cas** : les ZAC dont le terrain d'assiette est compris entre 5 et 10 ha, ou dont la surface de plancher ou l'emprise au sol est comprise entre 10 000 et 40 000 m².

■ **Notion et implications**

L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par la personne prenant l'initiative d'un projet, d'une étude d'impact (qui décrit son projet et analyse ses incidences sur l'environnement), de diverses consultations (autorité environnementale, collectivités intéressées et public concerné) et d'une décision motivée prise par l'autorité compétente au regard de l'ensemble de ces éléments. Cette décision permettant la réalisation du projet étant, en principe, assortie de l'énoncé des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser ses incidences négatives notables sur l'environnement et la santé humaine (dites **mesures « ERC »** en pratique).

En cas de dissociation entre la personne publique ayant pris l'initiative de la création de la ZAC et la

personne publique compétente pour en prononcer la création, c'est *a priori* à la seconde qu'il revient de procéder aux consultations requises puis de prescrire, dans la décision de création, les mesures « ERC » nécessaires.

■ **Etude d'impact**

Le contenu de l'étude d'impact est relativement vaste : résumé non technique ; description du projet ; définition d'un scénario de référence et de son évolution en cas de réalisation de la ZAC et en l'absence de celle-ci ; description des facteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet (population, santé humaine, biodiversité, eau...) ; incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ; vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs ; description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées et indication des raisons du choix effectué ; description et chiffrage des mesures « ERC » et de leurs modalités de suivi ; méthodologie...

Les opérations d'aménagement doivent par ailleurs faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, et l'étude d'impact doit également en intégrer les conclusions et décrire la façon dont il en est tenu compte. De même, lorsque le projet inclut la réalisation d'infrastructures de transport répondant à certaines caractéristiques, l'étude d'impact doit comporter des développements spécifiques supplémentaires. Enfin, elle pourra tenir lieu d'études requises à un autre titre (telles que l'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000) si le maître d'ouvrage choisit d'y intégrer les éléments pertinents.

■ **Avis requis et réponse écrite**

Le projet de dossier de création, comprenant l'étude d'impact réalisée, est soumis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet de ZAC au regard de ses incidences environnementales notables sur leur territoire (ce qui comprend nécessairement la ou les communes d'implantation de la ZAC). L'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part de la personne à l'initiative de la ZAC.

■ Consultation du public

Le projet de dossier de création, comprenant l'étude d'impact réalisée, accompagnés des avis précités, fait ensuite l'objet d'une consultation du public concerné, qui prend la forme d'une procédure de participation du public par voie électronique.

Étude d'impact « agricole »

■ ZAC concernées

Les projets de ZAC qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable, prévue par le code rural et de la pêche maritime mais toutefois dépourvue d'appellation précise. Il s'agit des ZAC :

- Qui sont soumises à étude d'impact de façon systématique en application des règles relatives à l'évaluation environnementale.
- Dont l'emprise est située en tout ou partie sur une zone qui est ou a été affectée à une activité agricole au cours des années précédentes (la durée – de trois à cinq ans – dépendant de l'existence ou non d'un document d'urbanisme et du zonage éventuellement applicable).
- Qui prélèvent de manière définitive sur ces zones une surface supérieure ou égale à cinq hectares (le préfet pouvant toutefois retenir un seuil compris entre un et dix hectares).

■ Contenu et procédure

L'étude préalable comprend au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. L'étude d'impact (environnemental) peut en tenir lieu si elle intègre ces éléments. L'étude fait l'objet d'un avis motivé de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, puis du préfet, qui peut imposer la réalisation de mesures de compensation collective en raison de l'importance des conséquences négatives du projet sur l'économie agricole.

Avis du conseil municipal

Les décisions du conseil d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'EPCI (article L. 5211-57 du CGCT).

En cas de ZAC située sur le territoire d'une seule commune et à l'égard de laquelle l'EPCI serait compétent pour en approuver le dossier de création et/ou en prononcer la création, l'avis du conseil municipal de ladite commune sera donc requis et celui-ci devra en conséquence délibérer pour l'émettre (sauf à garder le silence, ce qui vaudra avis favorable).

Dossier de création

■ Contenu

La personne publique à l'initiative de la ZAC constitue un dossier de création qui comprend :

- **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** orsque celle-ci est requise.
- La mention de l'exigibilité ou de l'absence d'exigibilité de la part communale ou intercommunale de **la taxe d'aménagement** dans la zone.

■ **Approbation**

L'organe délibérant de la personne publique (ou l'autorité compétente de l'Etat) qui a pris l'initiative de la création de la zone en approuve ensuite le dossier de création.

Cette délibération peut tirer simultanément le bilan de la concertation. Une telle faculté n'est toutefois envisageable que si la ZAC n'est pas soumise à évaluation environnementale ou, si elle l'est, que la décision d'approbation du dossier de réalisation n'emporte pas également, en même temps, création de la ZAC. En effet, si une évaluation environnementale est requise, les avis et la consultation du public qu'elle requiert devront être intercalés entre le moment où, au vu du bilan de la ZAC, il est décidé de mettre en œuvre la procédure de création et le moment où intervient la décision de création de la ZAC.

Acte de création

■ **Procédure**

Lorsque la commune ou l'EPCI compétent a pris l'initiative de la création de la zone, la délibération approuvant le dossier de la zone porte création de celle-ci. Dans les autres cas, la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone adresse le dossier de création à l'autorité compétente pour la créer. Et, lorsque la création de la zone est de la compétence du préfet, elle l'adresse également à la commune ou à l'EPCI compétent en vue de recueillir son avis. Dès lors, cinq cas de figure peuvent être distingués :

- **Premier Cas** : la personne à l'initiative de la création de la ZAC est la commune compétente en matière de ZAC ou l'EPCI compétent en matière de ZAC ; sa délibération approuvant le dossier de création de la ZAC porte également création de celle-ci.
- **Deuxième cas** : la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone n'est pas compétente pour la créer ; elle adresse le dossier de création à la commune compétente ou à l'EPCI compétent pour la créer, qui en prononce alors la création par délibération.
- **Troisième cas** : la personne à l'initiative de la création de la ZAC est la commune compétente en matière de ZAC ou l'EPCI compétent en

matière de ZAC mais la compétence pour créer la ZAC appartient à l'Etat (car elle est située dans une opération d'intérêt national) ; le préfet en prononce la création.

- **Quatrième cas** : la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone n'est pas la commune compétente en matière de ZAC ou l'EPCI compétent en matière de ZAC et sa création incombe à l'Etat ; elle adresse le dossier de création, d'une part, à la commune ou à l'EPCI compétent, qui émet préalablement un avis sur le dossier de création (cet avis étant réputé émis à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la réception du dossier), et, d'autre part, au préfet, qui prononce alors la création de la ZAC.
- **Cinquième cas** : l'Etat est à l'initiative de la ZAC ; il recueille dans les mêmes conditions l'avis de la commune ou de l'EPCI compétent sur le dossier de création puis le préfet crée la ZAC.

■ **Contenu**

L'acte qui crée la ZAC en délimite le ou les périmètres. Une même ZAC peut en effet être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts. Cet acte indique également **le programme global prévisionnel des constructions** à édifier à l'intérieur de la zone. Il mentionne enfin **le régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement**.

Dans le cas où la ZAC est soumise à **évaluation environnementale**, cette décision de création devrait prendre en considération l'étude d'impact, les avis émis et le résultat de la consultation du public, être expressément motivée au regard de ces différents éléments et énoncer ou prescrire les mesures (en principe déjà prévues, décrites et chiffrées dans l'étude d'impact) destinées à éviter les incidences négatives notables de la ZAC sur l'environnement et la santé humaine, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être ni évitées ni réduites. En effet, si la décision d'approbation du dossier de création (qui peut être distincte) est chronologiquement antérieure, elle est surtout préparatoire à la décision de création, qui est véritablement la décision ouvrant le droit, pour son maître d'ouvrage, de réaliser le projet de ZAC.

■ **Approbation simultanée de l'aménagement**

Depuis la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, la décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone peut également approuver l'aménagement et l'équipement de celle-ci. Toutefois, cette faculté paraît relativement imprécise : d'une part, on ignore si l'approbation de l'aménagement et de l'équipement de la ZAC renvoie à l'approbation du dossier de réalisation ou à celle du programme des équipements publics ; d'autre part, si l'objectif du législateur semble avoir été de permettre d'approuver en même temps le dossier de création et le dossier de réalisation, il s'avère que la décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone est prise par l'autorité compétente pour créer la ZAC, qui peut ne pas être la même personne que celle qui est à son initiative et qui approuve le dossier de création.

De ce fait, il est pour l'instant préférable de ne recourir à cette faculté que lorsque c'est la même personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC et qui est compétente pour la créer.

■ **Publicité**

L'acte qui crée la ZAC est :

- **Affiché** pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées ; mention de

cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.

- **Publié** au recueil des actes administratifs de l'autorité compétente concernée.

Chacune de ces formalités de publicité mentionne le ou les lieux où le dossier peut être consulté.

■ **Effets**

Les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités d'affichage et de mention de l'affichage, la date à prendre en compte pour l'affichage en mairie ou au siège de l'EPCI étant celle du premier jour où il est effectué. A compter de la publication de l'acte créant la ZAC :

- Les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de sa création de la zone de procéder à l'acquisition de leur terrain (« droit de délaissement ») ;
- Lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la zone, le sursis à statuer peut être prononcé.

Cas particuliers

Création par le PLU

■ **Conditions**

Par dérogation au régime précédemment décrit, il est désormais possible, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), de créer une ZAC par le biais de l'approbation du plan local d'urbanisme (PLU). Il est toutefois nécessaire que l'EPCI à fiscalité propre ou la commune soit compétent à la fois en matière de PLU et pour approuver le dossier de création de la ZAC.

■ **Procédure**

Une création opérée par le PLU ne dispense pas du respect des procédures et formalités qui peuvent être préalablement requises. Dans le cas de la concertation, celle-ci portera à la fois sur l'élaboration (ou la révision) du PLU et sur le projet de ZAC qu'elle va créer.

La délibération d'approbation du PLU (ou de sa révision) contenant des orientations d'aménagement et de programmation peut valoir acte de création de la ZAC. A cette fin, ces orientations doivent au moins comporter :

- Le schéma d'aménagement de la ZAC qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale.
- Le programme global prévisionnel des constructions à y édifier.
- La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone.

Elles peuvent également 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.

Le rapport de présentation doit pour sa part comporter une description de l'existant dans le périmètre de la ZAC ainsi que de son environnement et énoncer les raisons pour lesquelles, au regard des dispositions du PLU et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, la création de cette zone a été retenue.

Les effets juridiques attachés à cette création ont alors pour point de départ l'accomplissement des formalités prévues en cas d'approbation du PLU.

Autres instruments

Certains dispositifs juridiques peuvent influencer, en amont, sur la localisation, les caractéristiques, le périmètre, la durée ou la maîtrise d'ouvrage des travaux d'opérations d'aménagement (qui pourront éventuellement être des ZAC), ou bien encore en faciliter la réalisation.

■ Grande opération d'urbanisme

Depuis la loi ELAN, et afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un « contrat de projet partenarial d'aménagement » peut être conclu entre l'Etat et un ou plusieurs établissements publics ou collectivités territoriales. Ce contrat peut prévoir une opération d'aménagement susceptible d'être qualifiée de « grande opération d'urbanisme » ; il en précise alors les dimensions et les caractéristiques. Une telle qualification peut être donnée (par délibération) à une opération d'aménagement lorsque, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation

requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et de l'une des collectivités signataires (autre qu'une commune).

L'acte décidant la qualification de grande opération d'urbanisme fixe la durée et le périmètre de l'opération. Cette qualification emporte en outre diverses conséquences, notamment sur la compétence de réalisation de certains équipements publics.

■ Projet d'intérêt majeur

Un contrat peut être conclu par l'Etat avec des communes et EPCI à fiscalité propre et, éventuellement, d'autres personnes publiques ou privées, pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur qui comporte la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement et, le cas échéant, de projets d'infrastructure. Ce contrat peut valoir déclaration de projet des actions ou des opérations d'aménagement et des projets d'infrastructures, permettant ainsi la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qui pourrait être nécessaire à leur réalisation. Il peut également prévoir que certaines de ces opérations d'aménagement seront réalisées par un établissement public de l'Etat, une société publique locale ou une société publique locale d'aménagement d'intérêt national.

■ Opération de revitalisation de territoire

Les opérations de revitalisation de territoire, également créées par la loi ELAN, ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire. Elles donnent lieu à une convention entre l'Etat, ses établissements publics intéressés, un EPCI à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres. Cette convention peut notamment prévoir des opérations d'aménagement contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville.

Modes de réalisation

L'aménagement et l'équipement de la zone sont :

- Soit conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création.
- Soit concédés par cette personne publique, qui conclut alors à cet effet, en principe après mise en concurrence, une concession d'aménagement (voir la fiche « Concession d'aménagement »).

En cas de recours à la concession, le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

S'ils souhaitent faire appel à un tiers sans pour autant aller jusqu'à la concession de l'opération, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention de mandat passée dans les conditions prévues par le code de la commande publique, confier à toute personne publique ou privée le soin de faire procéder en leur nom et pour leur compte à une ou plusieurs des missions suivantes :

- La réalisation d'études, notamment d'études préalables nécessaires à une opération d'aménagement.
- La réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application des règles du code de la commande publique relatives à la maîtrise d'ouvrage publique.
- L'achat et la revente de biens fonciers ou immobilier.

Dossier de réalisation

■ Contenu

La personne publique à l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation qui comprend :

- **Le projet de programme des équipements publics** à réaliser dans la zone.
- **Le projet de programme global des constructions** à réaliser dans la zone.
- **Les modalités prévisionnelles de financement** de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.
- **Une version actualisée de l'étude d'impact** si nécessaire.

■ Actualisation de l'évaluation environnementale

À l'occasion de la constitution du dossier de réalisation, il peut être nécessaire d'actualiser l'étude d'impact du dossier de création de la ZAC, notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution de ce dernier. Lorsque la ZAC a été créée par le PLU, cette actualisation porte sur les parties pertinentes du rapport sur les incidences environnementales du PLU. En cas de doute sur le caractère notable des incidences qui n'ont pu être identifiées ou appréciées dans l'étude d'impact, il est possible de solliciter l'avis de l'autorité environnementale. Les collectivités territoriales et groupements de collectivités intéressés et l'autorité environnementale donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, qui est ensuite soumise à une nouvelle procédure de participation du public par voie électronique. Enfin, l'autorité compétente pour créer la ZAC fixera s'il y a lieu, par une nouvelle décision, et après l'approbation du dossier de réalisation contenant l'étude d'impact actualisée, les mesures « ERC » nécessaires, ainsi que les mesures de suivi afférentes.

■ Approbation

Selon le juge administratif, le projet de programme des équipements publics, le projet de programme global des constructions et les modalités prévisionnelles de financement sont des documents dépourvus de tout caractère décisionnel. Le dossier de réalisation les contenant doit toutefois être approuvé et, surtout, après cette approbation, le projet de programme des équipements publics a vocation à être également approuvé par l'autorité compétente.

Le dossier de réalisation est approuvé par l'organe délibérant de la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone ou, s'il s'agit de l'Etat, par son autorité compétente. L'acte d'approbation fait ensuite l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte qui crée la ZAC.

Projet de programme global des constructions

Le projet de programme global des constructions doit définir les types de constructions qui seront réalisées dans la ZAC, en indiquant en principe leur localisation, ainsi que leur nature ou destination (logements classiques, logements locatifs sociaux, logements étudiants, commerces, services...) et en procédant à la répartition de la surface de plancher prévue. Il peut ainsi prévoir, par exemple, que l'îlot F de la ZAC comprendra la réalisation d'immeubles d'habitation avec 90 logements pour 6 000 m² de surface de plancher, des commerces à hauteur de 500 m² de surface de plancher et (en cohérence avec le programme des équipements publics) une crèche à hauteur de 50 m² de surface de plancher.

Par rapport à celui figurant dans le dossier de création, le projet de programme global des constructions figurant dans le dossier de réalisation n'est plus « prévisionnel ». Toutefois, il reste dépourvu de tout caractère décisionnel et ne fait pas l'objet d'une approbation spécifique comme le programme des équipements publics. Il n'aura donc de véritable portée que si le plan local d'urbanisme est ensuite modifié pour le prendre en compte (si cela apparaît nécessaire en raison d'une contrariété entre les deux documents) ou si, en cas de concession de la réalisation de la ZAC, l'aménageur a l'obligation contractuelle de le mettre en œuvre.

Programme des équipements publics

En pratique, le projet de programme des équipements publics figurant dans le dossier de réalisation énumère chaque équipement et précise la personne qui en sera le maître d'ouvrage, le propriétaire et éventuellement le gestionnaire. Il peut comporter des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics que l'aménageur mais qui seront réalisés par ce dernier. En pareil cas, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement.

Le projet de programme des équipements publics est approuvé par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de ZAC ou, lorsque la création de la zone relève de sa compétence, par le préfet, après avis de cet organe délibérant (cet avis étant réputé émis à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la réception par le maire ou le président de l'EPCI du dossier de réalisation). L'acte d'approbation fait ensuite l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte qui crée la ZAC.

Articulation avec le PLU

L'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables. Lorsque la commune est couverte par un plan local d'urbanisme, son règlement (ou ses orientations d'aménagement et de programmation) peut préciser :

- La localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer.
- La localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

En outre, dans les ZAC, le règlement du PLU peut 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.

L'acte de création de la zone, la délibération approuvant le dossier de réalisation et la délibération approuvant le programme des équipements publics, qui fixent seulement la nature et la consistance des aménagements à réaliser, ne sont pas tenus de respecter les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme en vigueur à la date de leur adoption. En revanche, les autorisations individuelles d'urbanisme qui auront pour objet l'aménagement et l'équipement effectifs de la zone devront respecter le PLU applicable à la date de leur délivrance ; une adaptation de celui-ci pourra en conséquence être nécessaire avant cette dernière.

Expropriation

■ Mise en œuvre

La réalisation d'une ZAC nécessite souvent d'en acquérir, en tout ou partie, la maîtrise foncière ; ce qui pourra conduire la personne publique en ayant pris l'initiative à recourir à l'expropriation. Si la réalisation de la ZAC est concédée :

- Les immeubles expropriés en vue de la réalisation de l'opération peuvent être cédés de gré à gré et sans aucune formalité par l'expropriant à l'aménageur, à condition que le prix de vente soit au moins égal au prix d'achat majoré des frais exposés par l'expropriant.
- L'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions de terrains bâtis ou non situés dans une zone d'aménagement concerté peut prévoir que l'expropriation sera réalisée par l'aménageur.
- Le concessionnaire d'aménagement peut être chargé par le concédant, et par une clause de son contrat de concession, d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption.

■ Cahier des charges de cession

Les immeubles expropriés en vue d'opérations dans les ZAC peuvent être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par un cahier des charges qui doit être annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire.

Ce cahier des charges doit être établi conformément à un cahier des charges types qui est annexé au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les actes de vente, de partage ou de location consentis par le bénéficiaire de la cession en méconnaissance des interdictions ou restrictions stipulées par le cahier des charges sont nuls et cette nullité peut être invoquée pendant cinq ans à compter de la cession par la personne l'ayant consentie ou, à défaut, par le préfet.

Ce cahier des charges est par ailleurs distinct du cahier des charges de cession de terrain qui doit être également annexé à l'acte de vente, mais en application du code de l'urbanisme. Lorsque les deux cahiers des charges sont requis et qu'il est fait le choix de les réunir en un seul document, il est nécessaire de clairement distinguer leurs clauses, dans la mesure où le cahier des charges prévu par le code de l'urbanisme devient caduc à la fin de la ZAC.

Archéologie préventive

Les opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux qui, en raison de leur localisation, de leur nature ou de leur importance, affectent ou sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique ne peuvent être entreprises que dans le respect de mesures propres à protéger ce patrimoine (mesures de détection et, le cas échéant, de conservation et de sauvegarde ou encore de modification de la consistance des opérations d'aménagement).

■ ZAC concernées

Les obligations liées à l'archéologie préventive concernent :

- La réalisation de ZAC affectant une superficie supérieure ou égale à 3 hectares.
- La réalisation de ZAC (quelle que soit leur superficie) dans les zones de présomption de prescriptions archéologiques définies par l'Etat dans le cadre de l'établissement de la carte archéologique nationale.
- Tout projet non transmis au préfet de région en application des hypothèses précédentes mais à l'égard duquel le préfet de région dispose d'informations lui indiquant que le projet est néanmoins susceptible d'affecter des éléments du patrimoine archéologique.

- Tout projet non localisé dans une zone de présomption de prescriptions archéologiques mais à l'égard duquel l'autorité compétente pour l'autoriser a décidé de saisir le préfet de région en se fondant sur les éléments de localisation du patrimoine archéologique dont elle a connaissance.

■ **Procédure**

Selon la procédure de droit commun : la personne publique ayant pris l'initiative de la création de la zone saisit le préfet de région (qui est l'autorité administrative compétente en matière d'archéologie préventive) en lui adressant le dossier de réalisation approuvé. Le préfet de région dispose alors d'un délai d'un mois (deux mois si la ZAC est soumise à évaluation environnementale) à compter de la réception d'un dossier complet pour prescrire la réalisation d'un diagnostic ou pour faire connaître son intention d'édicter une prescription de fouilles ou pour demander la modification de la consistance du projet. En l'absence de notification de prescriptions dans le délai applicable, le préfet de région est réputé avoir renoncé à en édicter.

Selon la procédure dérogatoire : il est également possible, avant tout engagement d'une procédure, de saisir le préfet de région de demandes anticipées, dans un premier temps pour savoir si la ZAC est susceptible de donner lieu à des prescriptions archéologiques et, dans l'affirmative et dans un second temps, pour que des mesures soient effectivement prescrites.

Lorsque des prescriptions archéologiques ont été arrêtées à l'occasion de la création d'une ZAC, aucune prescription supplémentaire ne peut en principe être imposée lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme nécessaires à la réalisation de l'opération. Il en va de même si le préfet de région, régulièrement saisi du projet de réalisation de la zone, a fait savoir à la personne publique que son projet n'appelait pas d'intervention archéologique préventive.

Travaux

■ **Maîtrise d'ouvrage**

En cas de recours à une concession d'aménagement, **le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements** concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi

que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution.

Par ailleurs, les règles du code de la commande publique régissant la maîtrise d'ouvrage publique en cas d'opérations de construction neuve ou de réhabilitation portant sur un ouvrage et faisant l'objet d'un marché public, ou portant sur les équipements industriels destinés à l'exploitation de ces ouvrages, ne sont pas applicables aux ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une ZAC (ces règles étant issues de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP »).

De ce fait, lorsque la ZAC n'est pas concédée et que la personne publique qui en a pris l'initiative souhaite recourir à un **mandataire de maîtrise d'ouvrage**, elle doit recourir au mandat prévu par le code de la commande publique lorsque ses règles régissant la maîtrise d'ouvrage publique sont applicables (ouvrages de superstructure) et au mandat d'aménagement lorsqu'elles ne le sont pas (ouvrages d'infrastructure).

■ **Convention de coordination**

Dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, des travaux peuvent être réalisés par d'autres propriétaires que l'aménageur (qu'il s'agisse de la personne publique à l'initiative de la zone ou de son concessionnaire d'aménagement). Afin de coordonner l'ensemble des travaux intervenant dans le périmètre de la ZAC, l'aménageur peut conclure avec les autres propriétaires de terrains une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement.

Il s'agit d'une simple possibilité et cette convention est par ailleurs distincte de la convention de participation financière que ces autres propriétaires doivent obligatoirement conclure avant le dépôt de leur demande de permis de construire.

Étude de sécurité publique

■ **ZAC concernées**

Les projets d'aménagement et la réalisation des équipements collectifs et des programmes de construction qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres

peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, font l'objet d'une étude préalable de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences.

Cette obligation s'applique à différents types de projets, parmi lesquels figurent notamment : dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, l'opération d'aménagement qui, en une ou plusieurs phases, a pour effet de créer une surface de plancher supérieure à 70 000 m² ; sur l'ensemble du territoire national, la réalisation d'une opération d'aménagement ou la création d'un établissement recevant du public, situés à l'intérieur d'un périmètre délimité par arrêté motivé du préfet et excédant des seuils définis dans cet arrêté ; ou bien encore certaines opérations des projets de rénovation urbaine comportant la démolition d'au moins 500 logements déterminées par arrêté du préfet.

■ Procédure

L'étude de sécurité publique comprend **un diagnostic, l'analyse du projet au regard des risques**

de sécurité publique pesant sur l'opération, et **les mesures proposées**, en ce qui concerne, notamment, l'aménagement des voies et espaces publics pour prévenir et réduire les risques de sécurité publique mis en évidence dans le diagnostic et faciliter les missions des services de police, de gendarmerie et de secours. L'étude se prononce également sur l'opportunité d'installer ou non un **système de vidéoprotection**.

Lorsque l'opération doit faire l'objet d'une telle étude :

- La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC, ou son concessionnaire, est entendue par la sous-commission départementale pour la sécurité publique de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, en vue de préciser les éléments essentiels qui devront être pris en compte dans l'étude ;
- L'étude doit être reçue par ladite sous-commission avant le commencement des travaux de réalisation des voies et espaces publics.

Financement

Modes de financement

Le code de l'urbanisme régit strictement les **participations à la réalisation d'équipements publics** qui sont exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol. Parmi les obligations auxquelles les bénéficiaires d'autorisations de construire peuvent être tenus figure en particulier le versement de la **taxe d'aménagement**. Cette dernière est perçue par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (hormis la métropole du Grand Paris), la métropole de Lyon, les départements, la collectivité de Corse et la région d'Ile-de-France.

Toutefois, en ZAC, un autre mode de financement des équipements publics peut être substitué à la perception de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement. La personne publique à l'initiative de la ZAC peut en effet choisir de mettre à

la charge de l'aménageur le coût des équipements publics, et l'aménageur répercutera ensuite ce coût sur les différents acquéreurs des terrains qu'il aura viabilisés : ce que l'on appelle la **charge foncière**.

Sont ainsi **exonérés de la part communale ou intercommunale de la taxe** (ou de la part de taxe perçue par la métropole de Lyon ou la Ville de Paris) les constructions et aménagements réalisés dans les ZAC lorsque le coût des équipements publics a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs. Cette exonération ne porte pas sur les parts départementale et régionale de la taxe d'aménagement ni, à plus forte raison, sur les autres participations susceptibles d'être exigés des bénéficiaires d'autorisations de construire. Elle ne dure en outre que tant que la ZAC existe. Elle est par ailleurs subordonnée à la condition que soit pris en charge par l'aménageur ou le constructeur au moins le coût des équipements publics suivants :

- 1° Dans le cas des zones d'aménagement concerté autres que de rénovation urbaine : a) Les voies et les réseaux publics intérieurs à la zone ; b) Les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone ;
- 2° Dans le cas de zones d'aménagement concerté de rénovation urbaine : a) Les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés ; b) Les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés.

Cette liste peut être complétée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI valable pour une durée minimale de trois ans.

Proportionnalité

Les équipements dont le coût doit être mis à la charge de l'aménageur pour que la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement soit exclue ne constituent qu'un plancher, et il est donc possible d'aller au-delà. Toutefois, il existe également un plafond : il ne peut en effet être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour **répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.**

Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, **seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.** En outre, lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de ZAC ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.

Convention de participation

La possibilité de faire financer les équipements publics dont le coût a été mis à la charge de l'aménageur par les personnes qui acquièrent leur terrain de ce dernier peut trouver sa limite dans le cas d'une **ZAC à maîtrise foncière partielle**. En effet, les constructeurs n'ayant pas acquis leur terrain de l'aménageur ne lui versent aucun prix de vente intégrant une quote-part du coût des équipements ; et, pour autant, ils pourront être amenés à bénéficier des équipements réalisés par l'aménageur. En conséquence, afin qu'ils participent également au financement des équipements publics de la ZAC, un mécanisme équivalent a été institué.

Toute construction édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone doit ainsi, au préalable, donner lieu à la conclusion, entre la commune (ou l'EPCI compétent pour créer la ZAC) et le constructeur, d'une convention, qui est également signée par l'aménageur et qui précise les conditions dans lesquelles le **constructeur participe au coût d'équipement de la zone.** Cette convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir.

La participation aux coûts d'équipement de la zone peut être **versée directement à l'aménageur ou à la personne publique** qui a pris l'initiative de la création de la zone si la convention conclue avec le constructeur le prévoit.

Registre des taxes et contributions d'urbanisme

Toutes les taxes et contributions versées ou obtenues dans le cadre de la réalisation d'une ZAC doivent être mentionnées sur le registre des taxes et contributions d'urbanisme ouvert en mairie pour être mis à la disposition du public.

Cahier des charges de cession de terrain

Objet et contenu

Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui indique le **nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle** cédée. Il s'agit, pour l'aménageur, de répartir entre chaque parcelle la surface de plancher prévue par le dossier de réalisation de la ZAC (la surface de plancher autorisée ayant, en outre, déjà pu être répartie entre chaque îlot de la ZAC par le règlement du PLU).

Ce **cahier des charges de cession de terrain** (CCCT) peut également fixer des **prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales** imposées pour la durée de la réalisation de la zone.

Ce CCCT ne doit pas être confondu avec le cahier des charges dont l'établissement peut également être obligatoire lorsque le terrain cédé par l'aménageur a été préalablement acquis par voie d'expropriation.

Il existe en outre parfois des CCCT « types » ou « généraux », valables pour l'ensemble des terrains de la ZAC. Lorsque c'est le cas, leur existence ne dispense pas de l'établissement et de la conclusion, à chaque cession, d'un CCCT spécifique au terrain vendu.

Approbation

Le maire ou le président de l'EPCI, dans les cas où la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI, ou le préfet dans les autres cas, peut approuver le cahier des charges.

Depuis la loi « ELAN » du 23 novembre 2018, cette approbation est en effet désormais facultative. En conséquence :

- Soit l'autorité compétente entend contrôler le cahier des charges et en imposer le respect par l'autorisation d'urbanisme ensuite sollicitée par l'acquéreur : dans ce cas, elle va approuver le CCCT et assurer la publicité de cette approbation.
- Soit l'autorité compétente considère que le contenu du CCCT est de nature purement contractuelle et relève exclusivement des rapports entre l'aménageur et l'acquéreur : dans ce cas, elle ne va pas l'approuver.

Dans tous les cas de figure, lorsqu'elle a concédé la réalisation de la ZAC à un concessionnaire d'aménagement, la personne à l'initiative de la création de la ZAC (qui peut être une personne distincte de celle compétente pour approuver le CCCT) peut toutefois choisir d'imposer à celui-ci, par une clause de sa concession d'aménagement, de lui soumettre au préalable les projets de CCCT qu'il entend conclure.

Opposabilité

Si le cahier des charges a été approuvé, et après qu'il a fait l'objet de mesures de publicité, celles de ses dispositions qui indiquent la surface de plancher constructible autorisées et qui fixent d'éventuelles prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

En cas d'approbation du CCCT, la mention de cette approbation et du lieu où il peut être consulté doit être affichée pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées ; elle peut en outre devoir être publiée au recueil des actes administratifs (ces règles de publicité ne s'appliquant toutefois qu'aux CCCT approuvés à compter du 1er juillet 2019).

Les dispositions du CCCT fixant la surface constructible autorisée et, le cas échéant, des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme à l'expiration de ce délai d'affichage d'un mois. En outre, ce n'est que lorsque le CCCT a été approuvé et publié dans les conditions ainsi prévues qu'une copie doit être jointe au dossier de demande de permis de construire du constructeur.

Caducité

Le cahier des charges devient caduc à la date de la suppression de la ZAC. Cette caducité n'est toutefois pas applicable aux CCCT signés avant le 15 décembre 2000.

Modification

Selon le code de l'urbanisme, la modification d'une ZAC est prononcée dans les formes prescrites pour la création de la zone. Il convient toutefois de distinguer deux situations.

- Lorsqu'il s'agit de modifier l'acte de création de la ZAC (pour modifier le périmètre de la ZAC, son affectation dominante ou encore son régime au regard de la taxe d'aménagement), il est effectivement nécessaire de mettre en œuvre la procédure applicable à la création de la zone ; ce qui, en principe, impliquera une nouvelle concertation.
- Lorsqu'il s'agit de modifier le dossier de réalisation ou le programme des équipements publics, il y a en principe lieu de simplement suivre la procédure applicable à l'approbation de l'un ou l'autre (ce qui, dans le cas d'une modification du programme des équipements publics, impliquera de modifier au préalable le dossier de réalisation).

Une modification de l'objet, du programme global des constructions ou du programme des équipements publics de la ZAC peut toutefois nécessiter **une modification du dossier de création si elle est substantielle**, en affectant notamment les options essentielles ou l'équilibre de la zone.

La décision qui modifie l'acte de création ou approuve la modification du dossier de réalisation ou du programme des équipements publics fait ensuite l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte qui crée la ZAC.

Suppression

La suppression d'une ZAC est prononcée, sur proposition ou après avis de la personne publique qui a pris l'initiative de sa création, par l'autorité compétente pour créer la zone. La proposition comprend un **rapport de présentation qui expose les motifs de la suppression**. La décision prononçant la suppression fait également l'objet des mêmes mesures de publicité que l'acte de création.

Le code de l'urbanisme ne définit pas outre mesure le contenu du rapport de présentation requis. Toutefois, il a été jugé qu'était suffisant un rapport qui détaillait successivement les **modalités de création de la ZAC**, les **conditions de sa réalisation** ainsi que les motifs de sa suppression, lesquels pouvaient (par exemple) valablement tenir à la caducité de la convention d'aménagement en raison de l'absence d'obtention d'une autorisation préfectorale relative à la loi sur l'eau. Le plus souvent, la suppression de la ZAC sera prononcée en raison de **l'achèvement de l'opération d'aménagement**. Dès lors, le rapport de présentation devrait en toute logique détailler la **reconfiguration du parcellaire** opérée, les **constructions et équipements publics réalisés**, les **cessions intervenues**, et le **bilan financier de l'opération**.

Du reste, lorsque la réalisation de la ZAC est concédée et que la personne publique concédante participe au coût de l'opération sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains, le concessionnaire est tenu de lui fournir chaque année un compte rendu financier détaillé. De tels documents auront vocation à « nourrir » le rapport de présentation de la décision de suppression de la ZAC.

Enfin, en cas de concession, il y aura lieu d'y mettre fin mais, en principe, le traité de concession devrait d'ores et déjà prévoir que la mission de l'aménageur prendra fin avec l'achèvement de l'opération et la suppression de la ZAC. Il n'y a toutefois **pas d'automatisme entre la suppression de la ZAC et l'expiration du contrat de concession** (à moins d'une clause expresse en ce sens dans ce contrat). En outre, la personne publique concédante peut souhaiter que le contrat reste momentanément en vigueur, notamment pour des questions de responsabilité.

Intérêts

La ZAC présente de nombreux avantages :

- Elle permet une grande maîtrise de l'opération d'aménagement, depuis la définition de l'opération (lors de la création de la ZAC) jusqu'à la vente des terrains à construire et la délivrance des autorisations d'urbanisme (par l'intermédiaire du cahier des charges de cession de terrain, notamment si celui-ci est ensuite approuvé et publié et, donc, rendu opposable aux demandes d'autorisations) en passant par la définition du programme des constructions et de leur localisation, du programme des équipements publics, ainsi que du mode de financement de ces derniers. Cette maîtrise pouvant être en outre accrue au travers des prescriptions que peut comporter le plan local d'urbanisme (localisation des équipements et espaces publics, surface de plancher constructible par îlot, règles d'implantation et de gabarit des constructions...).
- Elle est particulièrement adaptée aux situations foncières complexes puisque, d'une part, l'aménageur peut recourir à l'expropriation et à la préemption et, d'autre part, les divisions foncières effectuées par l'aménageur au sein de la ZAC échappent au régime du lotissement.
- Elle est de même adaptée aux opérations d'aménagement ou de renouvellement de grande envergure à réaliser par tranches ou tout du moins sur une longue période.
- Elle permet de financer les équipements publics par un mécanisme alternatif à la taxe d'aménagement.

Le caractère global de la ZAC et son initiative publique la distinguent en outre d'autres outils prévus par le code de l'urbanisme mais dont l'objet est davantage circonscrit. Ainsi, elle se distingue :

- De la convention de **projet urbain partenarial** (PUP), qui est essentiellement un mécanisme contractuel de financement d'équipements publics nécessaires à une construction ou à une opération d'aménagement d'initiative privée (permettant par exemple au constructeur qui a besoin d'un giratoire de demander à la commune de le réaliser en échange de sa prise en charge d'une partie de son coût).

- Du **lotissement et du permis de construire valant division**, qui sont certes des outils permettant la réalisation d'une division foncière préalablement (lotissement) ou simultanément (permis de construire valant division) à la réalisation de bâtiments, mais qui ne présentent de réel intérêt que lorsqu'il s'agit de procéder à une division foncière. De fait, si les lotissements constituent des opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions, ils n'ont pas pour objet de réaliser des équipements publics (le lotisseur ne pouvant que participer à leur financement, au travers de la taxe d'aménagement ou d'une convention de PUP).
- De la **restauration immobilière**, qui constitue certes également une opération d'aménagement mais avec un objet précisément défini puisqu'il s'agit exclusivement d'effectuer ou de faire effectuer par les propriétaires concernés des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles.
- De l'opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs, qui a certes pour objet l'amélioration du parc immobilier touristique et l'amélioration des espaces publics, du stationnement, des équipements d'infrastructures et du traitement de l'environnement, mais qui constitue essentiellement un mécanisme d'incitation et d'attribution d'aides publiques.
- De l'opération de réhabilitation d'ensembles commerciaux dégradés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui a également un objet précis et qui ne permet, en cas d'inertie des propriétaires concernés, que de recourir à l'expropriation pour pouvoir réaliser les travaux.
- Du **permis d'aménager**, qui permet certes la réalisation d'opérations, travaux ou aménagements tels que lotissements, remembrements, campings, parcs résidentiel de loisirs et villages de vacances, mais qui ne constitue qu'une autorisation d'urbanisme, souvent délivrée aux fins de réalisation d'un projet d'initiative privée et qui, étant dépourvue de tout cahier des charges

imposé par la personne publique et fixant des prescriptions architecturales, urbaines, paysagères ou environnementales, ne procure pas à celle-ci la même latitude qu'en ZAC pour influencer sur les constructions réalisées.

Points de vigilance

Toutefois, la ZAC présente également un certain nombre d'inconvénients :

- Elle n'est possible que si l'opération présente bien les caractères d'une opération d'aménagement.
- Il s'agit d'une procédure lourde, longue et complexe à mettre en œuvre, qui nécessite notamment une concertation et plusieurs délibérations et peut en outre faire intervenir plusieurs personnes publiques. En cas d'évaluation environnementale, de recours à l'expropriation ou de nécessité de mettre le PLU en compatibilité, d'autres actes et formalités s'y ajoutent.

- Si la réalisation de la ZAC est concédée, s'y ajoutent également la procédure de mise en concurrence préalable au choix du concessionnaire, ce qui peut retarder d'autant l'entrée dans la phase opérationnelle.
- Enfin, eu égard à sa complexité et au nombre d'actes requis, et même si certains de ces actes sont préparatoires et en tant que tels insusceptibles de recours, il s'agit d'une procédure exposée à un risque contentieux rarement négligeable.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : articles L. 311-1 à L. 311-8 et R. 311-1 à R. 311-12 (ZAC), L. 103-2 à L. 103-6 (concertation), L. 151-7-1, L. 151-7-2, L. 151-27, L. 153-20, R. 151-2-1, R. 151-3, R. 151-8-1, R. 153-7 et R. 153-9 (dispositions relatives au PLU intéressant la ZAC), L. 300-1 (opération d'aménagement), L. 300-3 (mandat d'aménagement), L. 300-4 à L. 300-5-1 (concession d'aménagement), L. 312-1 à L. 312-7 (projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme) et L. 350-1 à L. 350-7 (projet d'intérêt majeur).
- Code de l'environnement : articles L. 122-1 à L. 122-14 et R. 122-1 à R. 122-27 (évaluation environnementale),
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Code du patrimoine : articles L. 521-1 à L. 524-16 et R. 523-1 à R. 524-36 (archéologie préventive).
- Code de la construction et de l'habitation : article L. 303-2 (opération de revitalisation de territoire).
- Code rural et de la pêche maritime : articles L. 112-1-3 et D. 11-1-18 à D. 112-1-22 (étude de compensation agricole).

Tableau de synthèse des évolutions législatives et réglementaires récentes en matière de ZAC

Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes	<i>Modification des règles relatives à l'évaluation environnementale</i>
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	<i>Modification des règles relatives à la consultation du public et notamment à la procédure de participation du public par voie électronique</i>
Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 et n° 2016-1060 du 3 août 2016	<i>Modification des règles relatives à l'évaluation environnementale et à la consultation du public</i>
Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024	<i>Institution de la possibilité, pour la décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone, d'en approuver également l'aménagement et l'équipement</i>
Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique	<i>Possibilité de créer une ZAC lors de l'approbation ou de la révision du PLU, articulation entre ZAC et orientations d'aménagement et de programmation, possibilité de prononcer le sursis à statuer d'une demande d'autorisation d'urbanisme à compter de la publication de l'acte de création, amélioration du régime des conventions de participation financières et des CCCT, extension du remplacement de l'enquête publique par la procédure de participation du public par voie électronique à l'ensemble du processus de ZAC alors que cette exemption ne concernait jusqu'alors que les décisions de création de ZAC, institution de la grande opération d'urbanisme et de l'opération de revitalisation de territoire...</i>
Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes	<i>Modification des règles relatives à l'évaluation environnementale et notamment à l'étude d'impact</i>
Décret n° 2016-1613 du 25 novembre 2016 portant modification de diverses dispositions, résultant de la recodification du livre Ier du code de l'urbanisme	<i>Modification de renvois dans les textes relatifs à la ZAC</i>
Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux 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 et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes	<i>Modification des règles relatives à la consultation du public et notamment à la procédure de participation du public par voie électronique</i>
Décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale	<i>Identification des opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale)</i>
Décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme	<i>Intégration, dans l'étude d'impact de la ZAC, des conclusions de l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone</i>
Décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme	<i>Contenu du PLU et procédure applicable lorsque la délibération d'approbation du document d'urbanisme vaut création de ZAC, actualisation de l'évaluation environnementale dans le dossier de réalisation, limitation des extraits de CCCT devant être produits dans les demandes d'autorisation d'urbanisme, mesures de publicité des CCCT approuvés</i>

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique aménagement opérationnel :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

Rédacteurs ●●●

Philippe Proot, Adden avocats pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Aménagement opérationnel - Raphaèle Ratto

Photo de couverture

Cerema

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Juin 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou
partielle du document doit
être soumise à l'accord
préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment