

A.D.A.C

Agence Départementale d'Aide
aux Collectivités Locales

34 Place de la Préfecture
37000 TOURS
Tel 02 47 31 49 53 – Fax 02 47 31 49 72

Notes
Date

Procédure
12/11/2012

Cadre réglementaire des ZAC

La ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains bâtis ou non bâtis, notamment ceux que cette collectivité a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (article L 311-1 alinéa 1 du code de l'urbanisme). Le but de telles opérations est la réalisation concomitante de constructions, de quelque nature qu'elles soient, ainsi que d'installations et équipements collectifs, publics ou privés ou de vendre les terrains en lots libres.

Création de la ZAC

L'acte de création de la ZAC a pour objet de définir le périmètre et le programme de l'opération, il indique le programme global prévisionnel des constructions à édifier. Il mentionne le régime applicable au regard de la part communale de la taxe d'aménagement.

La création d'une ZAC nécessite, au préalable, la mise en œuvre de la procédure de concertation.

La procédure de concertation

Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant toute création, à son initiative, d'une ZAC. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public. Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation dans le cadre d'une ZAC et nécessite une révision du SCoT ou du PLU, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le périmètre et le programme de la ZAC sont approuvés par délibération du conseil municipal. L'acte qui crée la ZAC en délimite le ou les périmètres (article R 311-5 du code de l'urbanisme). La création d'une ZAC n'est pas subordonnée à sa localisation dans une zone constructible, elle n'est pas limitée aux seules zones urbaines ou d'urbanisation future (réponse ministérielle n°10942 AN 03/11/2003). Elle peut inclure des terrains dans un lotissement approuvé (Conseil d'Etat 12/05/1989 Martel n°82323).

Le dossier de création

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création approuvé par son organe délibérant. Cette délibération peut tirer simultanément le bilan de la concertation organisée avec le public.

Contenu du dossier de création :

- 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 ;
- Une étude d'impact ;
- Une étude de faisabilité sur le potentiel de développement des énergies renouvelables.

Lorsque la commune a pris l'initiative de la création de la zone, la délibération approuvant le dossier de la zone porte création de celle-ci (article R 311-2 du code de l'urbanisme). L'acte créant la ZAC fait l'objet d'un affichage pendant un mois en mairie. Mention de cet affichage est insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Chacune de ces formalités de publicité mentionne le ou les lieux où le dossier peut être consulté. La date à prendre en compte pour l'affichage en mairie est celle du premier jour où il est effectué.

Ces mêmes formalités de publicité sont applicables : pour l'approbation du dossier de réalisation, l'approbation du dossier des équipements publics et en cas de modification ou de suppression de la ZAC.

Les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités de publicité.

Il est important de noter qu'au 1^{er} juin 2012, les projets de création de ZAC ne seront pas soumis à une enquête publique (décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011).

Réalisation de la ZAC

Au stade de la création de la ZAC, il n'est pas nécessaire que les règles d'urbanisme applicables permettent la réalisation de l'opération (Conseil d'Etat 26/07/2012 Société Innov Immo n°320457). Bien évidemment, les travaux d'aménagement et d'équipement ne pourront être engagés que si les règles d'urbanisme le permettent (article R 311-6 du code de l'urbanisme). Le cas échéant, la personne publique à l'origine de la ZAC devra donc adapter ou faire adapter les règles applicables avant d'approuver le dossier de réalisation de la ZAC.

PLU et ZAC

Les règles normalement applicables dans une ZAC sont celles contenues dans le PLU.

L'article L 123-3 du code de l'urbanisme prévoit que dans les zones d'aménagement concerté, le plan local d'urbanisme peut en outre préciser :

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

Il peut également déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments.

C'est donc traditionnellement au niveau du règlement du PLU que figurent les spécificités de la ZAC au sein du document d'urbanisme. Le périmètre de la ZAC doit être reporté dans les annexes du PLU (article R 123-13 du code de l'urbanisme).

Si les règles du PLU ne permettent pas la réalisation de l'opération d'aménagement telle qu'elle est envisagée, la réalisation de la ZAC implique la révision du PLU, afin de préciser la localisation et les caractéristiques des équipements publics et, le cas échéant, la détermination de la surface de plancher par ilot.

Approbation du dossier de réalisation

La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de réalisation qui est approuvé par son organe délibérant.

Le dossier de réalisation comprend :

- Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; lorsque celui-ci comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, 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 global des constructions à réaliser dans la zone ;
- Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.

Le dossier de réalisation complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact, notamment en ce qui concerne les éléments qui ne pouvaient être connus au moment de la constitution du dossier de création.

Approbation du dossier des équipements publics

Le conseil municipal approuve le programme des équipements publics (article R 311-8 alinéa 1 du code de l'urbanisme).

Réalisation des travaux

Le concessionnaire public ou privé assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements 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 les biens nécessaires à la réalisation de l'opération y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption.

L'établissement de cahier des charges de cession ou de concession d'usage des terrains situés dans les ZAC est obligatoire et doit être approuvé préalablement par le maire. Il indique le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée (article L 311-6 du code de l'urbanisme). **Le cahier des charges peut, en outre, fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la ZAC** (matériaux utilisés, plantations sur la parcelle, éléments de mobilier et de signalisation sur les voiries et aménagements paysagers, nivellement de la parcelle et son raccordement à l'espace public, etc.). Il devient caduc à la date de la suppression de la zone. Les cahiers des charges définissent les conditions dans lesquelles les cessions, locations ou concessions d'usage sont consenties, ainsi que le programme des constructions à réaliser. Le cahier des charges est directement opposable aux demandes de permis de construire en sus des règles du PLU.

Taxe d'aménagement

Sont exonérés de plein droit de la part communale de la taxe d'aménagement les constructions et aménagements réalisés dans une ZAC, lorsque certains équipements ont été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs (article L 331-7 alinéa 5 du code de l'urbanisme).

Effets juridiques de la création d'une ZAC

La nécessité de réaliser à bref délai une opération d'aménagement d'ensemble conduit à déroger à plusieurs règles fondamentales du droit de l'urbanisme et à conférer au titulaire d'une concession d'aménagement certaines prérogatives de puissance publique pendant la durée de la ZAC. De même, les limitations administratives au droit de propriété qui frappent les propriétaires de terrains inclus dans le périmètre de la zone ont conduit à leur accorder des contreparties équitables.

Le droit de préemption urbain peut être applicable dans les ZAC. L'aménageur peut se voir conférer la qualité de délégataire de ce droit. La délégation du droit de préemption peut résulter soit d'une clause insérée dans la concession, soit d'une délibération de la commune.

La procédure de permis de construire ou de la déclaration préalable doit être respectée pour la réalisation de toutes les constructions qui y sont soumises.

A compter de la publication de l'acte créant la ZAC, l'autorité administrative peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations qui seraient susceptibles de compromettre la réalisation de l'opération d'aménagement. Le sursis à statuer ne peut pas excéder deux ans (article L 111-8 alinéa 1 du code de l'urbanisme).

A compter de l'accomplissement de l'ensemble des mesures de publicité et d'information de l'acte créant la ZAC, les propriétaires des terrains compris dans la zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique, qui a pris l'initiative de cette opération, de procéder à l'acquisition de leurs terrains (article L311-2 du code de l'urbanisme).

Lorsque le bien a été acquis par préemption, la procédure de rétrocession ouverte au profit de l'ancien propriétaire en cas de non-respect de la finalité de la préemption n'est pas applicable quand le bien est situé en ZAC.

Enfin, l'article R 311-10 du code de l'urbanisme prévoit que l'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions de terrains, bâtis ou non, situés dans une ZAC peut prévoir que l'expropriation sera réalisée par l'aménageur.

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.