

Fiche 4 : Comment concevoir l'aménagement d'une zone AU ? Quels sont les outils à utiliser ?

La Zone d'aménagement concerté (ZAC)

Qu'est-ce que c'est ?

La zone d'aménagement concerté est une procédure qui offre aux collectivités un cadre juridique financier et technique adapté à la réalisation d'une opération d'aménagement. Elle permet l'élaboration d'un projet urbain combinant l'acquisition de terrains et leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics en partenariat avec d'autres acteurs de l'aménagement ([Art. L.311-1 code de l'urbanisme](#)).

Comment cet outil est-il mis en place ?

La procédure de ZAC se déroule en deux temps : la phase de création et la phase de réalisation.

La création de la ZAC

L'initiative de la création de la ZAC peut être prise par une commune lorsqu'elle en a la compétence. Au sein de la Communauté de communes de l'Île d'Oléron, la compétence ZAC est communale.

Elle peut être également prise par l'État ou un établissement public y ayant vocation à réaliser ou faire réaliser l'objet de la zone à créer. Dans ce deuxième cas ainsi que lorsque la ZAC se situe dans une opération d'intérêt national, la ZAC est créée par le préfet, après avis du conseil municipal de la commune.

La commune qui prend l'initiative de la création de la ZAC constitue un dossier de création qui sera approuvé par délibération du conseil municipal qui portera alors création de la ZAC.

Le dossier de création de la ZAC comprend :

- un rapport de présentation avec l'objet et la justification de l'opération, un descriptif de l'état du site et de son environnement, le programme global prévisionnel des constructions à édifier, les raisons pour lesquelles le projet a été retenu au regard des règles d'urbanisme applicables et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain
- un plan de situation
- un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone
- l'étude d'impact, le cas échéant, prévue par le code de l'environnement ([Annexe article R. 122-2](#) code environnement, rubrique 39)
- une indication sur la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement exigible dans la zone.

La création d'une ZAC est soumise à concertation associant les habitants, les associations locales ainsi que toute personne concernée.

Le périmètre, le programme prévisionnel des constructions à édifier à l'intérieur de la zone et le régime applicable en termes de taxe d'aménagement sont approuvés par la délibération de création de la ZAC.

Concernant le périmètre de la ZAC, il est à noter qu'une ZAC peut être créée sur plusieurs périmètres distincts, la ZAC est dite ZAC multi-sites.

Fiche 4 : Comment concevoir l'aménagement d'une zone AU ? Quels sont les outils à utiliser ?

Les effets juridiques de la création de la ZAC

Dès lors que l'ensemble des formalités d'affichage et de publicité de la délibération créant la zone sont réalisés, deux outils peuvent être mis en œuvre :

La concession d'aménagement

(Art. L.300-4 Code de l'urbanisme)

Une commune peut concéder la réalisation des opérations d'aménagement dont la ZAC fait partie.

Dans le cas d'une ZAC, la concession d'aménagement peut être accordée avant la création de la zone. Toutefois, la commune qui est à l'initiative de la ZAC doit arrêter le bilan de la concertation (Art. 300-2 CU) et délibérer sur les enjeux, l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel.

Les rôles du concessionnaire :

- maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipement concourant à l'opération
- réalisation des études.
- vente, location ou concession des biens immobiliers situés au sein du périmètre de la ZAC.

La commune qui lui concède la réalisation de l'opération peut également lui confier l'acquisition des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption.

La concession d'aménagement fait l'objet d'un traité de concession qui précise les obligations du concessionnaire et de la commune concédante, les modalités financières et les modalités des éventuelles subventions reçues pour l'opération. L'ensemble des dispositions du traité de concession sont précisées par l'article L.300-5 du code de l'urbanisme.

Dès lors que la commune ne souhaite pas concéder l'ensemble des missions citées plus haut, elle peut opter pour la **convention de mandat** pour la réalisation d'une des missions. En revanche, le titulaire de cette convention ne pourra pas assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux.

- le droit de délaissement : les propriétaires des terrains compris dans la zone peuvent mettre en demeure la commune à l'initiative de la création de procéder à l'acquisition de leur terrain (Art. L. 311-2 code de l'urbanisme)
- le sursis à statuer : il pourra être prononcé sur toute autorisation d'urbanisme portant sur des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la zone (Art. L 311-2 code de l'urbanisme).

La réalisation de la ZAC

La réalisation de la ZAC consiste en son aménagement et son équipement (voirie, réseaux, équipements publics etc) qui sont conduits soit directement par la commune (à l'initiative de sa création) soit par un concessionnaire.

Si la collectivité réalise elle-même la ZAC, elle doit préalablement acquérir le foncier correspondant soit par voie amiable, soit par expropriation ou préemption.

La commune (initiative de la ZAC) constitue un dossier de réalisation approuvé en conseil municipal. Celui-ci comprend :

- le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone comprenant, le cas échéant, les accords des collectivités ou établissements publics qui doivent assurer la maîtrise d'ouvrage de certains des équipements,
- le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone,

Fiche 4 : Comment concevoir l'aménagement d'une zone AU ? Quels sont les outils à utiliser ?

- les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps,
- les éléments des études réalisées lors du dossier de création, qui ne pouvaient pas être connus à ce moment-là (complément étude d'impact par exemple).

La cession des terrains de la ZAC (Art. L311-6 CU)

Une fois la ZAC réalisée, l'aménageur (commune ou son concessionnaire) procède à la vente des terrains après avoir établi un cahier des charges de cession de terrain qui indique notamment la surface constructible autorisée sur la parcelle cédée. Ce cahier des charges peut également définir une densité minimale de constructions et fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales.

Ce cahier des charges peut être approuvé par le conseil municipal. Dès lors qu'il décide de l'approuver, une fois les conditions de publicité mises en œuvre, il est opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

L'aménageur peut décider de ne pas céder l'intégralité des terrains viabilisés tout en permettant à un constructeur de venir édifier un bâtiment sur un terrain : la ZAC est dite à maîtrise foncière partielle.

Le financement de la ZAC

En ZAC, la commune peut choisir de mettre à la charge de l'aménageur le coût des équipements publics (voies et réseaux publics intérieurs à la zone et espaces verts et aires de stationnement correspondant aux besoins des futurs habitants ou usagers de la zone), coût que l'aménageur répercutera sur le coût de vente des terrains qu'il aura viabilisés.

En conséquence, l'aménageur ou le constructeur est exonéré de la part communale de la taxe d'aménagement (art L. 331-7 du code de l'urbanisme).

Dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, le paiement de la participation aux équipements publics mis en place par l'aménageur, non incluse dans le prix de vente du terrain, fait l'objet d'une convention spécifique.

Pourquoi et comment l'utiliser dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat ?

La zone d'aménagement concerté est considérée comme une opération d'aménagement dont un des objectifs clairement défini par le code de l'urbanisme peut être la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. Elle est un véhicule opérationnel de la politique de l'habitat.

Quels sont les avantages ?

La mise en place d'une ZAC permet à la collectivité de garder une maîtrise sur l'opération d'aménagement de sa définition initiale jusqu'à la mise en place effective de l'opération. Elle peut être réalisée sur un terrain nu mais constitue également un outil dans une démarche de renouvellement urbain.

Avec quel outil doit-on l'articuler ?

La mise en place d'une ZAC s'articule avec le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune.

Fiche 4 : Comment concevoir l'aménagement d'une zone AU ? Quels sont les outils à utiliser ?

1^{er} cas : le PLU est approuvé avant la ZAC

=> Le PLU peut prévoir des dispositions propres à la création d'une ZAC dans son règlement :

- 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 (Art. L.151-42 CU)
- 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 (Art. L. 151-27 CU).

L'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect de ces règles d'urbanisme.

2^e cas : le PLU et la ZAC sont approuvés concomitamment

Les OAP peuvent, pour une ZAC, 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.

Lorsque la commune est compétente en matière de PLU et pour approuver le dossier de création de la ZAC, la délibération d'approbation du PLU contenant des OAP peut valoir acte de création de la ZAC (Art. L.151-7-2). Dans ce cas, la création de la ZAC n'est pas soumise à l'ensemble des formalités de création décrites ci-dessus. (Art. R.311-1 CU).

En effet, les orientations d'aménagement et de programmation applicables à une ZAC comportent au moins :

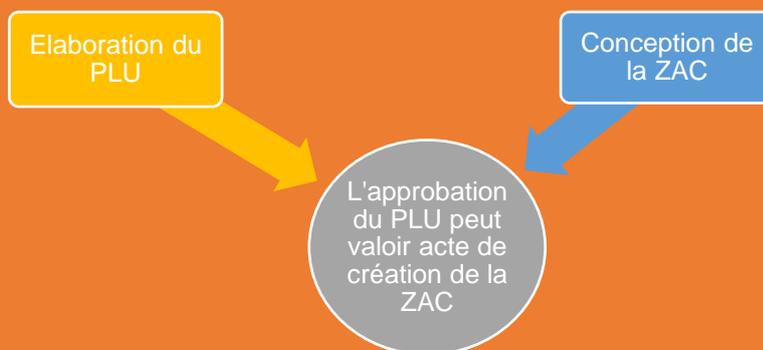
- Le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;
- Le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;
- La mention du régime applicable au regard de la part communale ou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

3^e cas : la révision du PLU pour y intégrer la création d'une ZAC

=> une révision du PLU est possible pour créer des OAP valant création d'une ZAC dès lors qu'il ne soit pas porté atteinte aux orientations du plan d'aménagement et de développement durables du PLU (Art. L.153-34 CU). Dans ce cas, la commune peut décider que la révision du PLU et la ZAC feront l'objet d'une concertation commune.

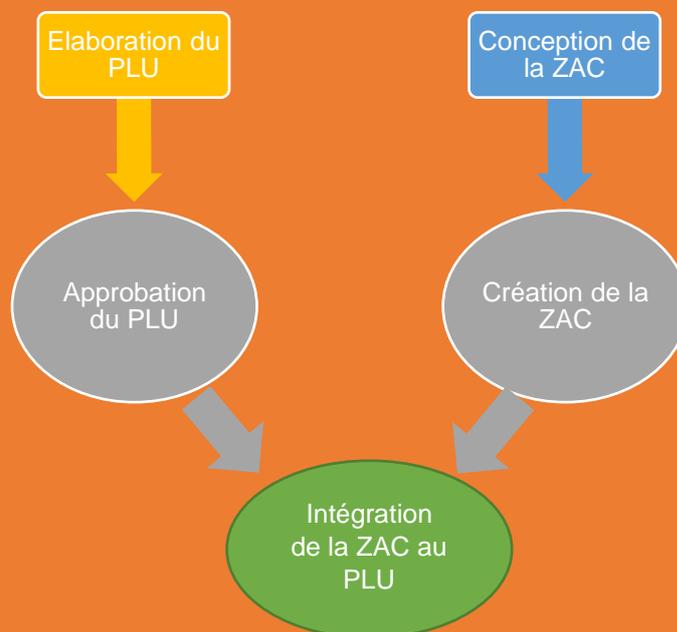
Fiche 4 : Comment concevoir l'aménagement d'une zone AU ? Quels sont les outils à utiliser ?

Exemple 1 : le projet de création de la ZAC est simultanément à l'élaboration du PLU



Dans ce cas de figure, il est possible de mettre en place une zone d'aménagement différé (cf. fiche ZAD) dès que la réflexion sur le projet de ZAC est engagée, afin d'éviter la spéculation sur les terrains envisagés pour le projet

Exemple 2 : le projet de création de la ZAC n'est pas finalisé au moment de l'élaboration du PLU



Pour cette configuration, il peut être intéressant de mobiliser en complément l'outil ZAD (comme pour le premier exemple) et le PAPAG qui permet d'attendre que la conception de la ZAC soit suffisamment avancée pour être intégrée au PLU (voir fiche PAPAG).