

>> **PLU ET ZAC**

Xavier Couton

Fiche 2

LA ZAC AU SEIN DU PLU¹

A l'exception de la procédure spécifique introduite par la loi ELAN permettant de combiner adaptation des règles du PLU et création de la ZAC, les dispositions relatives au PLU n'entretiennent avec la procédure de ZAC qu'un rapport *in fine* distendu.

1. **Rapport de présentation du PLU**

En application de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Le rapport de présentation n'a pas pour objet de déterminer les procédures d'urbanisme à mettre en œuvre pour urbaniser un secteur. Toutefois, et bien que cela ne soit pas prévu par le code de l'urbanisme, aucune disposition n'exclut qu'il soit fait référence aux ZAC dans le rapport de présentation du PLU. Mais il s'agira des ZAC existantes uniquement.

Il en va toutefois différemment en cas de mise en œuvre de la procédure spécifique d'adaptation du PLU valant création de la ZAC, prévue par l'article L. 151-7-2 du code de l'urbanisme.

Dans un tel cas de figure, le rapport de présentation doit comporter une description de l'existant dans le périmètre de cette 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 (C. urb., art. R. 151-2-1).

2. **PADD du PLU**

Le PADD définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de

¹ Voir not. É. Fatôme, J.-P. Lebreton, Plan local d'urbanisme et zone d'aménagement concerté, *DAUH* 2003, p. 15 et s. ; P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault, 2004, p. 373 et 540 ; M. Raunet, Zone d'aménagement concerné et plan local d'urbanisme, *AJDA* 2003, p. 1556

l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune (c. urb., art. L. 151-5).

La création d'une ZAC n'est pas subordonnée à sa mention dans le PADD².

Néanmoins, s'agissant de projets urbains traditionnellement de grande ampleur, pour ce qui concerne leurs effets, il est possible que les ZAC soient mentionnées dans le PADD du PLU. Le code de l'urbanisme ne le prévoit toutefois pas explicitement, mais rien n'interdit qu'elles le soient, dès lors que le projet d'aménagement poursuivi à travers la ZAC constitue l'une des orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune. Mais, à l'instar du rapport de présentation du PLU, le PADD n'a pas vocation à déterminer le mode opératoire à mettre en œuvre pour urbaniser un nouveau secteur. Les ZAC, si elles sont mentionnées, ne le sont que comme projet urbain et non pas comme procédure d'urbanisme.

3. Orientations d'aménagement du PLU

Les orientations d'aménagement par quartier ou secteur définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville (c. urb., art. R. 151-6).

L'ancien article R. 123-3-2 du code de l'urbanisme indiquait que les dispositions précisant la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, ainsi que celles précisant la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts figuraient, au choix des auteurs du PLU, soit dans le règlement du PLU, soit dans les orientations d'aménagement et de programmation ou leurs documents graphiques. Cette disposition n'avait pas été reprise par le nouvel article L. 151-42 issu de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme, limitant ces éléments au seul règlement du PLU.

Encore faut-il noter que la possibilité de préciser la localisation et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements est également envisageable en dehors des ZAC (c. urb., art. L. 151-41). Il ne s'agit donc pas pour ces équipements d'une disposition véritablement spécifique à la procédure de ZAC.

La loi ELAN a toutefois corrigé cette erreur de transposition. Aux termes de l'article L. 151-7-1 du code de l'urbanisme, outre les dispositions prévues à l'article L. 151-7, dans les ZAC, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent :

² CAA Versailles, 9 oct. 2012, n° 12VE01012, Cne Bagneux

- 1° Définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- 2° Définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Enfin, lorsque l'adaptation du PLU emporte création de la ZAC, l'OAP applicable à cette ZAC comporte au moins, en application de l'article R. 151-8-1 du code de l'urbanisme :

- 1° Le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;
- 2° Le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;
- 3° La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone.

4. Règlement du PLU

C'est traditionnellement au niveau du règlement du PLU que figurent les spécificités de la ZAC au sein du document d'urbanisme.

L'article L. 151-42 du code de l'urbanisme prévoit, dans des termes similaires à ceux de l'article L. 151-7-1 pour les OAP, que le règlement peut préciser la localisation et aux 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 choix entre règlement et orientations d'aménagement et de programmation n'est pas sans conséquence dans la mesure où si les autorisations d'urbanisme devront être conformes au règlement d'urbanisme, qu'il s'agisse des pièces écrites ou graphiques (c. urb., art. L. 152-1, al. 1), ces mêmes autorisations ne devront présenter envers les orientations d'aménagement qu'un rapport de compatibilité (c. urb., art. L. 152-1, al. 2). Le rapport avec le PADD est par contre plus distant, ce volet du PLU n'étant pas opposable aux autorisations d'urbanisme ; les orientations d'aménagement et le règlement d'urbanisme devant toutefois être établies dans le respect des orientations définies par le PADD (c. urb., art. L. 151-6 et L. 151-8).

Par ailleurs, le règlement du PLU peut déterminer au sein de la ZAC une surface de plancher globale à l'ensemble de la ZAC, le cas échéant répartie par îlot (c. urb., art. L. 151-27). À l'instar de l'article L. 151-42, il ne s'agit toutefois là que d'une faculté, nullement d'une obligation, qui présente depuis l'abrogation du COS par la loi ALUR un intérêt limité (Fiche 3).

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas que la surface de plancher dont la construction est autorisée figure dans un autre volet du PLU que le règlement.

5. Annexes du PLU

Le périmètre de la ZAC doit être reporté dans les annexes du PLU (c. urb., art. R. 151-52 8°).