

>> **PLU ET ZAC**

Xavier Couton

Fiche 3

ZAC ET ZONAGE DU PLU

Les travaux d'aménagement et le programme de construction de la ZAC ne peuvent être réalisés que s'ils sont conformes au règlement du PLU. S'est néanmoins posée pendant quelques années la question de l'articulation temporelle entre l'approbation des documents organiques de la ZAC que sont les dossiers de création et de réalisation ainsi que le programme des équipements publics, et l'adaptation des règles d'urbanisme pour permettre la mise en œuvre du projet urbain.

Si la rédaction des textes issue de la loi SRU laissait poindre certaines interrogations, le Conseil d'État a reconnu l'émancipation des dossiers de création et de réalisation du règlement du PLU, l'adaptation de ce dernier ne pouvant intervenir qu'au stade du démarrage des travaux.

1. **PLU et ZAC au stade de la création de la ZAC**

L'ancien article L. 311-1 du code de l'urbanisme en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi SRU restreignait la création des ZAC aux seules zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA) des POS, et cela même si l'élaboration d'un PAZ était envisagée. Se trouvait de ce fait entachée d'illégalité la délibération créant une ZAC dont le périmètre intégrait un secteur du POS autre que U ou NA. Le Conseil d'État avait toutefois considéré que l'intégration « *par erreur* » de deux parcelles classées en zone ND au POS n'affectait pas la délibération créant une ZAC, au motif d'une part que le vice entachant la création de la ZAC avait été couvert, et d'autre part que les parcelles étaient d'une superficie limitée et n'avaient pas fait l'objet d'aménagements¹. La révision du POS préalablement à la création de la ZAC en vue de permettre cette création avait également été expressément admise par le juge².

L'article L. 311-1 dans sa rédaction actuelle ne fait par contre plus référence au zonage du PLU au stade de la création de la ZAC. En l'absence de précision dans le code de l'urbanisme lui-même, la nature de ces relations entre ZAC et PLU a de ce fait constitué jusqu'à récemment une source d'interrogations, au regard non pas tant de la possibilité d'inclure dans le périmètre de la ZAC des zones non ouvertes à l'urbanisation, que de la compatibilité de l'objet de la ZAC avec les règles d'urbanisme applicables au jour de sa création.

Au regard du zonage du PLU lui-même, il a été admis par le juge que le PLU dans le périmètre de la ZAC pouvait comprendre des secteurs classés en zone naturelle dès lors que, de par sa conception, la ZAC englobait des espaces naturels destinés à être mis en valeur³.

¹ CE 23 oct. 1998, Association pour la sauvegarde des espaces verts des Monts d'Or, req. n°153961.

² CE 3 déc. 1993, Ville de Paris, *BJDU* 1998, n°1, p. 7.

³ CE 7 juill. 2000, SCI Haute-en-Provence, req. n°2052 29.

Était par contre en cause la portée juridique de la suppression, dans l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, de l'interdiction de créer des ZAC hors des zones urbaines ou à urbaniser, et plus particulièrement l'éventuelle obligation de compatibilité au stade de la création de la ZAC des règles d'urbanisme avec l'objet et le programme de la ZAC.

Deux positions s'affrontaient :

- la première, défendue par l'Administration et une partie de la doctrine⁴, considérait que résultait de la suppression de la référence au zonage du PLU dans l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme la possibilité de créer la ZAC au sein de toute zone du PLU, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une adaptation des règles d'urbanisme avant la création de la ZAC ;
- la seconde, défendue par une autre partie de la doctrine⁵, considérait qu'il aurait été imprudent de parier sur un affranchissement total de l'acte de création de la ZAC avec le PLU et militait donc pour qu'en cas de contradiction entre l'acte créateur et les orientations générales ou particulières du PLU (ou le parti d'urbanisme du POS tel que figurant au rapport de présentation), soit menée parallèlement à la procédure de ZAC une procédure conduisant à faire évoluer les règles d'urbanisme.

Cette question de l'articulation entre le règlement du PLU et l'objet de la ZAC a donné lieu à différentes jurisprudences divergentes des juridictions du fond. Dans un arrêt en date du 8 juillet 2008⁶, la cour administrative d'appel de Paris avait admis qu'au stade de sa création, la ZAC ne devait pas nécessairement être compatible avec le règlement du PLU. Pour la cour, la création d'une ZAC revenait simplement à déterminer un périmètre opérationnel et un programme (prévisionnel) ; de surcroît, la délibération créant la ZAC ne pouvait, en aucune façon autoriser des constructions ou édicter des règles d'urbanisme opposables aux demandeurs d'autorisations d'occuper le sol. Il était dès lors permis de considérer que la création de la ZAC pouvait intervenir nonobstant l'incompatibilité du programme avec le règlement du PLU.

Dans un arrêt en date du 30 septembre de la même année, la cour administrative d'appel de Bordeaux⁷ était venue, non pas contredire, mais « moduler » la position de la cour administrative d'appel de Paris. Bien que suivant la même analyse que celle-ci, elle avait conclu à l'illégalité de la création de la ZAC en raison de la méconnaissance, dans l'affaire qu'elle avait à juger, non pas de l'article L. 311-1 précédemment rappelé, mais des dispositions du POS elles-mêmes. L'arrêt semblait néanmoins sanctionner avant toutes choses deux décisions communales incohérentes (la protection d'une zone naturelle forestière et la création d'une ZAC sur ce même territoire).

Le Conseil d'État, à l'occasion du pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris *précité*, a tranché dans le sens d'une émancipation

⁴ F. Bouyssou, La réforme des procédures et du financement de l'aménagement, *AJDA* 2001, p. 44 ; J.-C. Bonichot, obs. sous CE 31 janv. 2001, Commune de Blotzheim, *BJDU* 2001, n°1, p. 22

⁵ É. Fatôme et J.-P. Lebreton, Plan local d'urbanisme et localisation des zones d'aménagement concerté, *AJDA* 2003, p. 365 ; *AFDUH* 2003, p. 15 ; M. Raunet, Zone d'aménagement concerné et plan local d'urbanisme, *AJDA* 2003, p. 1556

⁶ CAA Paris 8 juill. 2008, Commune de Boissise Le Roi, req. n°07PA03281 ; *Constr.-Urb.* 2008, comm. 134, G. Godfrin ; *Constr.-Urb.* 2008, comm. 152, P. Cornille ; *RD imm.* 2008, p. 512, obs. P. Soler-Couteaux.

⁷ CAA Bordeaux 30 sept. 2008, Commune de Mios contre Préfet de la Gironde, req. n°07BX00045 ; P. Cornille, *Constr.-Urb.* oct. 2008, n°10, comm. 152.

de la ZAC avec le règlement du PLU⁸ : « si les équipements et aménagements d'une zone d'aménagement concerté doivent être réalisés dans le respect des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols applicables au moment de leur réalisation, ces mêmes règles ne s'imposent pas, en revanche, à l'acte de création de la zone ».

L'articulation entre la ZAC et le règlement du PLU semble désormais entendue : la ZAC n'a, au stade de sa création, pas nécessairement à être compatible avec le règlement du PLU.

Cette émancipation n'est toutefois pas sans limites, le juge administratif conservant la possibilité de sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation, comme il l'a déjà fait sous l'empire de la réglementation antérieure à la loi SRU⁹.

Reste néanmoins en suspens la question de la compatibilité de l'acte de création de la ZAC avec le PADD du PLU, ainsi que le soulève le rapporteur public Claire Landais dans ses conclusions sous l'avis du Conseil d'État en date du 4 juillet 2011, en réponse à une question préjudicielle relative à l'articulation entre règlement du PLU et dossier de réalisation, qui sera développée ci-après : « Pour permettre qu'un regard soit porté sur la conformité ou la compatibilité de l'opération que constitue la ZAC dans son ensemble aux règles d'urbanisme, il nous semble à vrai dire, mais vous n'avez pas à le dire ici, que la piste la plus séduisante serait celle d'un contrôle de l'acte de création de la ZAC par rapport au plan d'aménagement et de développement durable de la commune ».

Néanmoins, ainsi que le souligne le rapporteur public Claire Landais elle-même sous l'avis du Conseil d'État du 4 juillet 2011 précédemment cité, « pas davantage que l'acte de création de la ZAC, l'acte d'approbation du dossier de réalisation n'a d'effet juridique sur les conditions d'utilisation du sol ou les autorisations de construire ».

Les conséquences résultant de l'absence d'effet résultant de la création de la ZAC devraient en toute logique pouvoir être transposées à l'ensemble des volets du PLU, la collectivité qui en est à l'initiative n'ayant nullement au stade de la création la certitude de pouvoir réaliser le projet poursuivi. De surcroît, le code de l'urbanisme ne prévoit nullement cette obligation de compatibilité de la ZAC avec le PADD du PLU.

2. PLU et ZAC au stade de la réalisation de la ZAC

Outre la question de l'articulation entre le PLU et la ZAC au stade de sa création, se pose également celle de la compatibilité des règles d'urbanisme avec l'objet de la ZAC et son programme au stade de l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC.

Il résulte de l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme que l'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables.

Le Conseil d'État a été amené à se prononcer dans un avis en date du 4 juillet 2012¹⁰.

⁸ CE 26 juill. 2011, Société Innov Immo et a., req. n° 320457 ; *Constr.-Urb.* 2011, comm. 141, obs. L. Santoni.

⁹ CAA Lyon 31 déc. 1996, Association d'information et de défense de l'environnement, req. n°93LY01323. Dans cette décision le juge a estimé que la création dans une ZNIEFF de type II d'une ZAC comportant 56 000 m² de SHON et induisant l'arrivée de plus de 3 000 habitants constituait une erreur manifeste d'appréciation.

¹⁰ CE, avis, 4 juill. 2012, n°356221

Le débat à ce stade était avant tout sémantique. L'expression « réalisation de la ZAC » n'a en effet pas la même signification selon l'approche retenue. D'un point de vue juridique, cette expression pourrait être assimilée à l'approbation du dossier de réalisation ; d'un point de vue opérationnel, elle est concomitante au démarrage matériel des travaux d'aménagement prévus par le programme des équipements publics de la ZAC.

Dans son avis précité, le Conseil d'État a opté pour une approche résolument opérationnelle, en considérant que le dossier de réalisation pouvait être approuvé quand bien même le projet ne serait pas compatible avec les règles d'urbanisme applicables dans le secteur concerné : « il découle [de l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme] que l'acte de création de la zone, la délibération approuvant le dossier de réalisation mentionnée à l'article R. 311-7 et la délibération approuvant le programme des équipements publics prévue à l'article R. 311-8, 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 ou du plan d'occupation des sols en vigueur à la date de leur adoption »¹¹.

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU, ce dernier avis a donc consacré l'autonomie des différents volets de la procédure de ZAC avec le PLU, en retenant une approche pragmatique fondée avant tout sur l'utilisation du sol.

¹¹ Cette position était en germe dans l'arrêt de la Haute assemblée en date du 26 juillet 2011, Société Innov Immo, ainsi que l'avait noté la doctrine : *Constr.-Urb.* 2011, comm. 141, obs. L. Santoni