

>> **PLU ET ZAC**

Xavier Couton

Fiche 2

LA ZAC AU SEIN DU PLU¹

Le code de l'urbanisme définit l'articulation formelle entre le PLU et la ZAC.

1. Rapport de présentation du PLU

En application de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation explique notamment les choix retenus pour établir le PADD, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement **et de programmation**.

Le rapport de présentation n'a toutefois 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, dès lors qu'une ZAC est de nature à affecter profondément l'urbanisation d'une commune, le projet urbain peut – et devrait même – être mentionné dans le rapport de présentation du PLU.

2. PADD du PLU

Le PADD définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations **générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques** d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de **l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il arrête par ailleurs les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. (c. urb., art. L. 123-1-3).**

S'agissant de projets urbains traditionnellement de grande ampleur, pour ce qui concerne leurs effets, il serait envisageable de considérer que les ZAC doivent être 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

¹ Voir not. É. Fatôme, J.-P. Lebreton, Plan local d'urbanisme et zone d'aménagement concerté, *DAUH* 2003, p. 15 et s. ; P. Hocreillère, *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.

ZAC, si elles sont mentionnées, ne le sont que comme projet urbain et nullement comme procédure d'urbanisme.

3. Orientations d'aménagement du PLU

Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4 (c. urb., art. R. 123-3-1).

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, **prévues par l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme (voir fiche n°3)** figurent, 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 (c. urb., art. R. 123-3-2).

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, dans les zones urbaines du PLU (c. urb., art. L. 123-2 c). Il ne s'agit donc pas pour ces équipements d'une disposition véritablement spécifique à la procédure de ZAC.

Du fait de l'absence d'orientations d'aménagement **et de programmation** dans les POS, la localisation et les caractéristiques des équipements de la ZAC ne peuvent alors figurer que dans le règlement du POS.

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.

Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, les dispositions **résultant de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme** et relatives à la localisation et aux 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, figurent, au choix des auteurs du PLU, soit dans le règlement du PLU, ou dans les orientations d'aménagement **et de programmation** ou leurs documents graphiques.

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. 123-5, al. 1), ces mêmes autorisations ne devront présenter envers les orientations d'aménagement qu'un rapport de compatibilité (c. urb., art. L. 123-5, 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. 123-1-4)**. On notera là une différence de la nouvelle rédaction du code de l'urbanisme

issue de la loi Grenelle II, l'ancien article L. 123-1, alinéa 3 prévoyant que ces orientations devaient être « *cohérentes* » avec le PADD.

Ceci dit, et au regard de la nature des dispositions concernées, on peut se demander si le fait qu'elles figurent dans les orientations d'aménagement **et de programmation** ou dans le règlement est de nature à affecter leur portée au regard des autorisations d'urbanisme, la distinction entre rapport de conformité et rapport de compatibilité reposant dans une certaine mesure sur le degré de précision de la norme qu'il convient de respecter. Or, concernant les équipements et ouvrages visés à l'article L. 123-3 a et b, la personne publique compétente en matière de PLU a la capacité de déterminer plus ou moins précisément la portée de la norme (voir fiche 5).

Par ailleurs, la constructibilité au sein de la ZAC peut être définie sur la base d'une surface de plancher globale, et non pas terrain par terrain (c. urb., art. R. 123-9). À l'instar de l'article L. 123-3, il ne s'agit toutefois là que d'une faculté, nullement d'une obligation.

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. 123-13 **2°**).