



HAL
open science

L'impact de la loi ELAN sur les ZAC : une tentative de renouvellement ?

Marie Iriart

► **To cite this version:**

Marie Iriart. L'impact de la loi ELAN sur les ZAC : une tentative de renouvellement?. Sciences de l'environnement. 2019. dumas-02183797

HAL Id: dumas-02183797

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02183797>

Submitted on 15 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Géographie, aménagement, environnement et développement »
Parcours « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Marie IRIART

L'impact de la loi ELAN sur les ZAC : une tentative de renouveau ?

Soutenu le 03 juillet 2019

JURY

PRESIDENT : Laurent MOREL

Président du jury

MEMBRES : Nicolas CHAUVIN
Maylis DESROUSSEaux
Jean-Christophe NADEAU

Professeur référent
Second examinateur
Gérant de l'entreprise

Remerciements

Je remercie l'ensemble des personnes m'ayant aidé à réaliser ce mémoire de fin d'étude en vue de l'obtention de mon diplôme.

Tout d'abord je souhaite remercier M. Vincent Martinache et M. Jean-Christophe Nadeau pour m'avoir accueilli dans leur structure.

De plus, je remercie ma tutrice de stage Magali Pilon pour son aide et ses conseils.

Par ailleurs mes salutations vont à M. Chauvin, mon professeur référent, pour ses recommandations et sa disponibilité mais également pour ses conseils judicieux qui m'ont permis de m'orienter dans la bonne direction.

Je souhaite remercier Mme Sales pour avoir pris le temps de m'aider et pour les informations précieuses qu'elle m'a apportées.

J'adresse également toute ma gratitude à l'ensemble de l'entreprise Gexia Foncier pour leurs explications données durant l'ensemble de ce stage.

Enfin mes derniers remerciements vont à ma famille et mes amis qui m'ont soutenu et écouté durant la réalisation de ce mémoire. Plus particulièrement, j'adresse mes profonds remerciements à Héloïse Pillard, Mathilde Bourlon et Clara Mirault qui ont pris de leur temps et de leur énergie pour relire ce mémoire.

Liste des abréviations

AdCF : Assemblée des communautés de France
ADJA : Actualité juridique de droit administratif
AMF : Association des maires de France
AJCT : Actualité juridique des collectivités territoriales
ALUR (Loi) : Loi d'accès au logement et un urbanisme rénové
C. A. A. : Cour administrative d'appel
C.A.U.E : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
C. civ. : Code civil
CCCT : Cahier des charges de cession de terrain
C. E. : Conseil d'Etat
C. J. U. E. : Cour de justice de l'Union Européenne
C. urb. : Code de l'urbanisme
C. env : Code de l'environnement
C. exp : Code de l'expropriation
COS : Coefficient d'occupation du sol
C.E.D.H. : Cour européenne des droits de l'Homme
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
DAU : Demande d'autorisation d'urbanisme
DDHC : Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
DOO : Document d'orientations et d'objectifs
DUE : Droit de l'Union Européenne
ELAN (loi) : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat.
GOU : Grande opération d'urbanisme
IAU : Institut d'aménagement et d'urbanisme
JO : Journal officiel
LOF : Loi d'orientation foncière

MOP (loi) : Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

OIN : Opération d'intérêt national

PLU : Plan local d'urbanisme

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

POS : Plan occupation du sol

PAZ : Plan d'aménagement de zone

PAE : Programme d'aménagement d'ensemble

PLH : Plan local de l'habitat

PUP : Projet urbain partenarial

PPA : Projet partenarial d'aménagement

Rép. Min. : Réponse ministérielle

RFDA : Revue française de droit administratif

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDP : Surface de plancher

SHON : Surface hors œuvre nette

SRU (Loi) : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

SVE : Saisine d'une administration par voie électronique

T. A. : Tribunal administratif

UE : Union européenne

ZAC : Zone d'aménagement concertée

ZAD : Zone d'aménagement différé

ZUP : Zone à urbaniser en priorité

AMF : Association des maires de France

Glossaire

Travaux d'infrastructure : L'infrastructure est le support de base à l'édification d'une construction. De ce fait, les travaux d'infrastructure sont ceux qui affectent les fondations d'un bâtiment.

Travaux de superstructure : La superstructure, est la partie construite au-dessus du niveau du sol, ce terme est souvent employé en génie civil, pour les chemins de fer ou les ponts. Néanmoins, en ce qui concerne les bâtiments, les travaux de superstructures sont ceux qui affectent les parties situées au-dessus des piliers de soutien, soit tout ce qui touche aux murs de façade, aux planchers ou à la couverture.

Urbanisme opérationnel : Il regroupe « *l'ensemble des actions conduites ayant pour objet la fourniture de terrains à bâtir, la construction de bâtiments ou le traitement de quartiers et d'immeubles existants (recomposition urbaine, réhabilitation, résorption de l'habitat insalubre)* »¹.

Urbanisme dérogatoire : Il s'agit d'une exception apportée à la règle habituelle prévue par la réglementation en matière d'urbanisme.

¹ Définition issue du « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », PIERRE M., CHOAY F., édition PUF, 01 avril 2015

Table des matières

Remerciements	2
Liste des abréviations	3
Glossaire	5
Table des matières	6
Introduction	8
I DES AVANCEES INDENIABLES AMENEES PAR LA LOI ELAN	15
I.1 UN GAIN DE TEMPS NON NEGLIGEABLE GRACE A UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LE PLU ET LA ZAC	16
I.1.1 Les OAP valant création de la ZAC.....	16
I.1.1.1 Le contexte législatif avant la mise en place de la loi ELAN.....	16
I.1.1.2 Les précisions apportées par la loi ELAN	17
I.1.2 La ZAC et le PLU : une compatibilité différée.....	19
I.2 LA SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE DE LA ZAC	21
I.2.1 Les mesures rendant la procédure plus souple et plus fluide	21
I.2.1.1 Le durcissement des conditions d'exercice du sursis à statuer	21
I.2.1.2 La détermination des indemnités d'expropriation	22
I.2.1.3 Le régime de la participation aux équipements publics en ZAC à « maîtrise foncière partielle ».....	23
I.2.1.4 Le cahier des charges de cession de terrains : un document réglementaire ou contractuel ?	23
I.2.1.5 La procédure de création et de réalisation de la ZAC renforcée par les Jeux Olympiques de 2022 et 2024.....	25
I.2.2 Les mesures permettant d'adapter la procédure à l'évaluation environnementale.....	25
I.2.2.1 L'encadrement de la participation du public	26
I.2.2.2 La possibilité de faire porter la concertation préalable à la fois sur la création de la ZAC et sur les projets réalisés au sein de cette zone	28
I.3 OFFRIR PLUS DE SECURITE AUX AUTORISATIONS D'URBANISME.....	29
I.3.1 La demande et l'instruction des autorisations d'urbanisme	29
I.3.1.1 Le dossier de demande	30
I.3.1.2 Le dossier d'instruction	31
I.3.2 Le combat mené par la loi ELAN sur les contentieux en urbanisme	32
I.3.2.1 Le contentieux en urbanisme et plus particulièrement en ZAC.....	32
I.3.2.2 Vers une réduction des recours contre les autorisations d'urbanisme	34
II DES DIFFICULTES QUI TENDENT A ETRE GOMMEES MAIS QUI PERSISTENT	37
II.1 DES INCOHERENCES QUI PERDURENT DANS LA PROCEDURE DE LA ZAC.....	37
II.1.1 L'articulation entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement	37
II.1.1.1 Un souci de cohérence au niveau de l'évaluation environnementale	37
II.1.1.2 Les mesures amenées par la loi ELAN dans l'objectif d'améliorer la coordination entre les codes tout en allégeant la procédure de la ZAC.....	39
II.1.2 Les limites du régime de la concession d'aménagement en ZAC.....	43
II.1.2.1 Le cadre juridique de la maîtrise d'ouvrage public dans le régime de la concession	43
II.1.2.2 Une tentative d'évolution des dispositions relatives à la maîtrise d'ouvrage publique dans le régime de la concession.....	44
II.2 LA LOI ELAN, VERS UN URBANISME DEROGATOIRE ? QU'ADVIENDRA-IL POUR LES ZAC ?	46
II.2.1 Des outils dépassant l'échelle communale.....	46
II.2.1.1 L'évolution du régime des OIN.....	46
II.2.1.2 La création de deux nouveaux outils : les PPA et les GOU	48

II.2.2	Une nouvelle tendance : l'urbanisme supra-communal ?	50
II.2.2.1	L'avenir de la commune.....	50
II.2.2.2	Un aménagement urbain partagé avec l'Etat.....	51
II.2.2.3	Qu'advient-il de la ZAC ?	52
	Conclusion.....	54
	Bibliographie	55
	Table des annexes.....	62
	Annexe 1 : Les différentes étapes de la procédure de mise en place d'une ZAC	63
	Annexe 2 : L'évaluation environnementale en ZAC- Annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement.....	64

Introduction

« *La France est un grand et beau pays, qui offre de formidables opportunités et qui détient de nombreux atouts. Mais encore, faut-il avoir les moyens de s'en saisir, créer les outils suffisamment efficaces pour augmenter le nombre de logements construits et surtout, remettre l'urbanisme au service de l'aménagement du territoire dans sa globalité et pas uniquement en matière de logement*² ». Cette réflexion est celle de Mme Sylvia PINEL lors de son discours prononcé pour le lancement des rencontres de l'aménagement opérationnel en 2015. Elle met en exergue la nécessité d'aménager et de structurer notre territoire³ en prenant en compte les différents facteurs pouvant impacter nos modes de vie. L'aménagement du territoire s'effectue majoritairement par le biais d'outils opérationnels, tels que la zone d'aménagement concerté (ZAC). Pourtant elle a fait l'objet de nombreuses critiques⁴ démontrant qu'une restructuration générale de ces outils est indispensable pour construire davantage.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN », est la dernière grande réforme impactant l'urbanisme. Elle vient combler des insuffisances résultant notamment des changements de mœurs, et impliquant la nécessité d'augmenter le nombre de logements⁵. En effet, l'un des objectifs majeurs de cette loi est de « *Construire plus, mieux et moins cher* »⁶. Pour cela, il s'agit de « *dynamiser les opérations d'aménagement pour produire plus de foncier constructible* ».⁷ La production de terrains à bâtir s'effectue généralement par la mise en place d'une zone d'aménagement concerté. Cet outil ancien, décrit comme en marge des évolutions actuelles, va faire l'objet « *d'une modernisation du régime juridique pour accélérer l'aménagement et la construction dans ces zones* ».⁸

La ZAC est une procédure mise en place par la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967. Elle a été créée dans l'objectif d'aménager le territoire de manière efficace afin de pallier les insuffisances des zones à urbaniser en priorité (ZUP).

Après la seconde guerre mondiale, il a fallu reconstruire le pays et créer des logements afin d'héberger de manière satisfaisante l'ensemble de la population, qui pour la plupart, vivait dans des habitats très précaires.⁹ La loi cadre du 7 août 1957,¹⁰ favorisant la

² Discours de Sylvia PINEL, Lancement des rencontres de l'aménagement opérationnel, 12 février 2014

³ BONNET F., Rapport « Aménager les territoires ruraux et périurbains », 7 janvier 2016

⁴ LHERMINIER C., « La ZAC : un outil démodé ou zone à défendre ? », Règlementation des marchés publics, septembre 2018

⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Exposé des motifs

⁶ Ibid, Titre 1er

⁷ Ibid, Chapitre 1

⁸ Ibid, Exposé des motifs

⁹ Croizé, J.C., Politique et configuration du logement en France (1900-1980), Broché, 7 juillet 2010, p232

¹⁰ Loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, JORF du 10 août 1957, Version consolidée au 15 février 2019

construction des logements et des infrastructures, a encadré le développement urbain afin de remédier à la crise du logement et venir à bout des habitats insalubres¹¹. C'est dans ce contexte qu'a été adopté le décret n°58-1464 du 31 décembre 1958 créant les ZUP. Cet outil de la politique des grands ensembles avait pour but de mettre fin à la crise du logement. Cependant, ce sont essentiellement des « *cités dortoirs* » et des « *banlieues* » qui ont été érigées. La ZUP devient alors le « *symbole de l'urbanisme technocratique* ». ¹² De ce fait, très critiquée, elle est progressivement remplacée par la ZAC. Créée en 1967 par la loi d'orientation foncière (LOF) elle a pour objectif initial de transférer les compétences en matière de ZAC à des acteurs privés. Or, ce nouvel outil fait également apparaître des limites, à cause des effets similaires aux ZUP.

Il faut attendre la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « loi SRU », pour observer un véritable bouleversement sur la procédure et le régime de la ZAC. Pour éviter que la ZAC s'urbanise de manière dérogatoire par rapport aux autres documents d'urbanisme, la loi SRU a supprimé les plans d'aménagement de zone (PAZ) et l'enquête publique afférente. Les règles applicables sont désormais prévues dans le plan local d'urbanisme (PLU).¹³ De même, la procédure de création a été modifiée : l'étude d'impact a été supprimée du rapport de présentation pour constituer un document à part.¹⁴

Depuis cette loi, aucun changement majeur n'a réformé de manière substantielle la procédure. Néanmoins, différentes lois ont apporté des modifications dans l'objectif de la fluidifier ou de l'adapter en fonction des évolutions actuelles. Notamment, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové¹⁵ dite « loi ALUR » du 24 mars 2014 a amené des mesures supplémentaires en matière d'étude d'impact.¹⁶

*« Les ZAC sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».*¹⁷ Cette définition tirée du code de l'urbanisme permet de définir les ZAC comme étant des opérations d'aménagement destinées à dynamiser un territoire.

Afin de comprendre ce qu'est réellement une ZAC, il est nécessaire de définir la notion d'« *opération d'aménagement* ». Selon l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, la notion

¹¹ « Zone à urbaniser en priorité », CAUE, <http://www.fncaue.com/glossaire/zone-a-urbaniser-en-priorite/>

¹² Définition « technocratique », terme qui désigne un système à la fois politique, social et économique dans lequel les dirigeants ainsi que l'administration prennent des décisions en privilégiant les données techniques au détriment des facteurs humains et sociaux, P. Foulquier, Vocabulaire des sciences sociales, 1978.

¹³ C.urb, art R.311-7

¹⁴ C.urb, art R.311-5, modifié par décret n°2012-87 du 25 janvier 2012

¹⁵ La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ou loi Duflo II, est une loi française relative au logement

¹⁶ C.env, art L. 122-3, II bis

¹⁷ C.urb art L.311-1

d'opération d'aménagement repose sur la réunion de deux éléments. D'une part, une opération d'aménagement doit permettre d'organiser et de développer le territoire dans les objectifs limitativement énumérés dans ledit article. D'autre part, elle doit être créée à l'initiative d'une collectivité locale ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Néanmoins, comment distinguer une opération d'aménagement d'autres notions voisines ? En reprenant la définition donnée par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, trois éléments sont à retenir. Tout d'abord il faut distinguer les notions d'« *action* » et d'« *opération* », une action d'aménagement comprend les politiques de logement de développement social des quartiers¹⁸ tandis qu'une opération d'aménagement est définie comme un « *projet d'urbanisme porté par des opérateurs privés ou publics qui ont pour vocations de réaliser des travaux d'aménagement et d'équipements* ». ¹⁹ Ensuite, la notion d'« *aménagement* » fait référence à celle d'« *équipement des terrains* ». À cet égard, les travaux d'équipements incluent les travaux d'infrastructure notamment de voirie, d'espace vert ainsi que les travaux de superstructure tels qu'un programme des équipements publics de l'opération. Enfin, une opération d'aménagement peut porter sur des terrains bâtis ou non bâtis.

La ZAC est l'outil de référence de l'urbanisme opérationnel, elle est systématiquement d'intérêt public, même si elle peut par la suite être concédée à des aménageurs privés²⁰. En effet, son programme et son périmètre « *sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI* ». ²¹ Cependant, les ZAC situées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), à l'initiative de l'Etat, des régions, ou des départements sont créées par le préfet après avis du conseil municipal. ²²

Les ZAC ont pour objectif d'aménager ou d'équiper des « *terrains bâtis ou non bâti en vue de réaliser des opérations de construction* », elles permettent ainsi de produire des terrains à bâtir par la gestion du foncier, l'aménagement des parcelles ou la réorganisation d'une zone.

¹⁸ Circulaire du 31 juillet 1991 commentant la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, défini les « *actions d'aménagement comme portant sur le développement social des quartiers, l'accompagnement de la politique du logement.* »

¹⁹ C. urb, art R.300-1

²⁰ C. urb, art L.311-1, al 1, « *Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains [...] en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.* »

²¹ Ibid, al 2

²² Ibid, al 3, « *Sont toutefois créées par le préfet, [...] les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.* »

En ce qui concerne la procédure de mise en place d'une telle opération d'aménagement, plusieurs étapes successives²³ et de nombreuses consultations et approbations sont nécessaires. Elle est composée de deux phases majeures distinctes qui sont le dossier de création et le dossier de réalisation. Une concertation préalable doit être réalisée durant l'intégralité de la création de la ZAC, afin d'impliquer les différentes personnes concernées par une telle opération.

Le « *dossier de création* » est défini à l'article R.311-2 du code de l'urbanisme et comprend, un « *rapport de présentation* » contenant diverses informations sur l'opération notamment l'état du site, l'environnement ou le programme prévisionnel des constructions ; un « *plan de situation* », un « *plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone* » et enfin une « *étude d'impact* ». Celle-ci est l'élément majeur du dossier de création mais aussi l'étape la plus délicate. En effet, elle nécessite la réalisation de nombreuses études, et est régie par des dispositions à la fois du code de l'urbanisme et du code de l'environnement. De plus, elle a fait l'objet de diverses réformes dont celle introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement²⁴ qui a transformé son régime juridique en ajoutant de nouvelles exigences. Ainsi, on distingue désormais les projets soumis obligatoirement à étude d'impact, ceux qui le sont au cas par cas et enfin ceux qui ne le sont pas.²⁵ Le dossier de création doit également spécifier le mode de réalisation de la ZAC qui peut être soit en régie soit en concession²⁶. Il est important de rappeler que « *l'acte créant la ZAC est une décision ni individuelle, ni réglementaire : c'est un acte mixte* », ²⁷ il n'a pas de pouvoir juridique.

Le « *dossier de réalisation* », spécifié à l'article R.311-7 du code de l'urbanisme, comprend « *le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone* », « *le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone* » et « *les modalités prévisionnelles de financement* ». La création de la ZAC doit être compatible avec les documents d'urbanisme notamment les schémas directeurs de cohérence territoriale mais également les schémas de secteurs²⁸. Cependant, le dossier de réalisation est indépendant du PLU et peut ne pas être compatible avec celui-ci²⁹, mais il devra par la suite être approuvé sous peine de retarder l'approbation du dossier³⁰. Celle-ci s'effectue en deux phases,

²³ Voir annexe 1, illustrant les différentes étapes à suivre pour mettre en place une ZAC

²⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, issue de la directive communautaire : Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté

²⁵ Annexe à l'article R122-5 du code de l'environnement, introduit par le décret du 29 décembre 2011

²⁶ C. urb, art L.300-4

²⁷ « Le moyen le plus courant de réalisation d'opérations d'aménagement », Superprof Ressources

²⁸ C. urb, art L.122-1-15, « *Les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.* »

²⁹ CE, 8 novembre 1993, Ville de Paris, req. n° 127034 et dans même sens CE, 3 avril 1998, Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine, req. n° 133 333, 133 334, 133 384

³⁰ Renaudin F., « Comment faire une ZAC dans le régime du PLU ? », SELAR Clairance Avocats

d'abord, l'approbation du dossier de réalisation, puis l'approbation du programme des équipements publics³¹.

Par conséquent, la ZAC demeure l'outil le mieux adapté à la réalisation d'opérations d'envergure associant divers types de bâtiments et plusieurs acteurs³². Elle possède des atouts majeurs permettant de la distinguer des autres outils opérationnels notamment du lotissement. En effet, selon Jean COURRECH, avocat au barreau de Toulouse, « *la ZAC présente de nets avantages sur le lotissement. Une ZAC peut ainsi être engagée alors même que la collectivité, ou l'aménageur, n'a pas une maîtrise foncière totale* ». ³³ De plus, la ZAC à la différence du lotissement dispose de son propre système de financement des équipements, ce qui permet dans certains cas de se libérer de la taxe d'aménagement³⁴. Elle possède également d'autres nombreux avantages. Tout d'abord, les divisions effectuées à l'intérieur de la zone sont libres. Ensuite, elle permet de mettre en place le droit de préemption sauf en zones naturelles³⁵ et les propriétaires d'un terrain se situant dans le périmètre de l'opération n'ont pas la possibilité de faire usage de leur droit de priorité. ³⁶De même, les lots peuvent être vendus au fur et à mesure des constructions sans que le projet ne soit terminé.

Par ailleurs, cet outil, qui était à l'origine prévu pour aménager un territoire est aujourd'hui utilisé pour réinvestir des quartiers autrefois abandonnés et pour reconvertir les anciennes friches industrielles³⁷. De nombreux projets emblématiques ont été créés grâce à son utilisation. On peut notamment citer, l'Île de Nantes ou Lyon Confluence. Mais l'exemple le plus marquant est celui de la ZAC Stade de France à Saint-Denis, en région parisienne. En effet, de nombreuses enseignes commerciales et bureaux, notamment ceux de Canal plus, mais également une multitude logements se sont implantés dans ce lieu longtemps délaissé. La création du Stade au sein de cette zone a également permis de rendre ce quartier célèbre et touristique. De nos jours, d'après Jean-Claude BORDIGONI, en charge, entre autres, de l'aménagement de la ZAC, « *la présence du Stade de France y est pour beaucoup. Ce dernier représente chaque année plus d'un million de spectateurs, 50 000 congressistes, 150 000 touristes qui viennent le visiter. Globalement, le quartier voit aujourd'hui passer 2, 5 millions de visiteurs par an* » ³⁸ .

³¹ C. urb art R.311-8

³² Jouannais E., « La ZAC, 50 ans et toujours souple », Le Moniteur, le 13 octobre 2017

³³ Coulaud N., « ZAC Une démarche de qualité pour les opérations d'aménagement », Le Moniteur, 12 décembre 1997

³⁴ C. urb, art L. 311-4, al 1

³⁵ C.urb, art L210-1, al 1, « *Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels [...].* »

³⁶ C. urb, Art L311-3

³⁷ « La zone d'aménagement concerté », CAUE, Calvados

³⁸ Sabarly C., « ZAC, un outil à double tranchant », Le Particulier Immobilier, le 19 décembre 2006

Malgré ces nombreux avantages, le recours à la ZAC est souvent critiqué. On lui reproche une procédure trop « *complexe* » et trop longue. Le terme « *complexe* » est employé pour décrire une opération dans laquelle « *une série nécessaire de décisions concourent pour aboutir à une décision finale* ». ³⁹ Effectivement, les étapes à respecter pour mettre en place une telle opération sont nombreuses, et nécessitent la réalisation de diverses concertations et approbations rallongeant ces délais. Selon une étude réalisée par Réseau SCET, ⁴⁰ on estime le temps entre la première étape, qui est la concertation préalable et l’approbation du dossier de création, à environ deux ans, à condition que tout se passe bien. Cette durée qui peut sembler importante est due à l’étude d’impact, qui est la procédure la plus longue et fastidieuse, mais également à la concertation préalable.

D’autres reproches ont été faits notamment sa « *lourdeur* », et sa son caractère inadapté à « *l’évolutivité d’un projet d’aménagement* »⁴¹. Des critiques concernant la concession d’aménagement à des privés ont été également constatées. De même, l’articulation entre le code de l’urbanisme et le code de l’environnement notamment pour l’étude d’impact est un problème majeur rencontré lors de la réalisation d’une ZAC⁴². Par conséquent, cet outil a-t-il un avenir ? Ces nombreuses critiques laissant envisager la disparition progressive de ce dispositif peuvent être mises en perspectives avec le fait qu’encore aujourd’hui les personnes publiques continuent à y recourir pour réaliser des opérations d’envergure. En effet, la ZAC, demeure l’outil le plus adapté pour réaliser des opérations d’aménagement ambitieuses car, d’une part, elle permet aux collectivités de mettre en place leur politique d’urbanisation tout en associant la population, et, d’autre part, car c’est une opération qui a fait ses preuves et qui est aujourd’hui maîtrisée par les collectivités.⁴³

Plus particulièrement, la loi ELAN du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique introduit de nouvelles dispositions relatives aux opérations d’aménagement. Une attention particulière a été portée au régime de la ZAC. En effet, les nombreuses interrogations quant à la longévité de cet outil, ont donné lieu à des débats parlementaires lors des travaux préparatoires à l’élaboration de la loi ELAN. Son modèle n’a finalement pas été remis en cause, mais des modifications ont été envisagées pour, d’une part combler les insuffisances rencontrées en matière de procédure et d’autre part pour intégrer les évolutions relatives à l’environnement issues de la réforme

³⁹ CE, 23 mars 1979, M.Labetoulle, commissaire du gouvernement sous l’arrêt Sieur Valentini, AJDA novembre 1979, p53

⁴⁰ Réseau SCET, « *est un réseau social dédié aux acteurs du développement local permettant aux membres d’interagir avec la communauté tout en développant l’intelligence collective et l’innovation* », www.reseauscet.fr

⁴¹ Lherminier C., « La ZAC : outil démodé ou zone à défendre ? », Le Moniteur, 7 septembre 2018

⁴² M. Birgi, directeur de l’opération d’intérêt métropolitain Inno campus, Entretien téléphonique, avril 2019

⁴³ Dahu F., « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d’opérations d’aménagement en zone d’aménagement concerté (ZAC) », RDI 2019, p76,

environnementale de 2016⁴⁴. Ainsi, l'objectif de cette réforme en matière de ZAC, est de « *simplifier et améliorer ce dispositif* » et d'en « *accélérer la procédure* » affirme le secrétaire d'Etat⁴⁵. La loi a également apporté des modifications majeures sur l'urbanisme, on peut notamment citer la création de deux nouveaux outils : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU). Elle tend alors à répondre à un objectif ambitieux qui est de « *faciliter la réalisation de grandes opérations d'aménagement permettant de produire plusieurs milliers de logements, d'accueillir des activités, des commerces, et de construire des équipements publics* ». ⁴⁶

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, aucune réforme n'a réellement modifié, ou allégé la procédure de la ZAC. La loi ELAN va-t-elle réussir à répondre à l'objectif qu'elle s'est fixée ? Les différents reproches exprimés par les professionnels parviendront-ils à disparaître à la suite de ces modifications ? La procédure va-t-elle devenir plus fluide et moins coûteuse à mettre en place ? Les autres mesures prévues par la loi ne vont-elles pas avoir un impact négatif sur la ZAC ? La ZAC est-elle une opération d'aménagement amenée à durer ?

Dans un premier temps, nous allons voir dans quelles mesures la loi ELAN a apporté des avancées indéniables au régime de la ZAC. Puis, il s'agira de développer une réflexion sur les difficultés relatives à la ZAC qui tendent à être gommées par les dispositions amenées par la loi ELAN.

⁴⁴ Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF n°0181 du 5 août 2016

⁴⁵ Texte n° 846 de M. Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires, déposé à l'Assemblée Nationale le 4 avril 2018

⁴⁶ « Etude d'impact » du projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, 3 avril 2018

I Des avancées indéniables amenées par la loi ELAN

« Avec la loi ELAN, nous apportons des solutions concrètes pour le logement : simplifier les normes de construction, améliorer l'accès au logement, notamment pour les personnes les plus fragiles, soutenir la rénovation des bâtiments et accompagner les collectivités dans la redynamisation de leurs territoires. Ce sont autant d'engagements pris pour améliorer le cadre de vie des Français »⁴⁷.

Cette déclaration prononcée conjointement, par le ministre de la cohésion des territoires et celui chargé des villes, présente clairement les ambitions de cette nouvelle réforme. Afin de répondre aux problématiques en matière de logement, différentes législations ont été impactées, dont le code de l'urbanisme. En effet, le premier titre de la loi intitulé « *construire plus, mieux et moins cher* »⁴⁸ prévoit de « *dynamiser les opérations d'aménagement* »⁴⁹ ainsi que d'apporter diverses modifications aux documents d'urbanisme, toujours dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie de la population.

Le volet le plus important de l'urbanisme opérationnel de la loi ELAN concerne la procédure de la ZAC⁵⁰. Cet outil, qui est décrit comme « *lourd* », « *complexe* » et « *trop lent* » devait initialement subir une refonte et sa procédure devait être modifiée par ordonnance⁵¹. Cependant, étant donné que la ZAC est tout de même un outil qui fonctionne et qui a fait ses preuves, la loi ELAN apporte uniquement des modifications visant à le rendre plus accessible et fluide.⁵² En effet, l'amendement n°3046 précise que « *Le Gouvernement n'entend pas renoncer à ces objectifs. Toutefois, les échanges avec les professionnels, notamment suite à la conférence de consensus, ont permis d'aboutir plus rapidement que prévu. Ainsi, plusieurs amendements du Gouvernement permettent de répondre aux objectifs d'accélération et d'amélioration, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une ordonnance* ».

Nous verrons, dans cette première partie que les modifications apportées par cette nouvelle réforme vont permettre, dans un premier temps, de réduire les délais de mise en place de la procédure, tout en la rendant plus fluide. Par ailleurs, elles permettront de simplifier les documents d'urbanisme et de réduire les contentieux, ce qui impactera de manière positive la ZAC.

⁴⁷ Déclaration de Gourault J., ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et Denormandie J., ministre chargé de la ville et du logement, publication au Journal officiel de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, 24 novembre 2018

⁴⁸ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Titre 1er

⁴⁹ Ibid, Chapitre 1

⁵⁰ « La loi ELAN – Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique », Centre d'études et de recherches du Groupe Monassier, 28 janvier 2019

⁵¹ Habilitation supprimée par l'amendement gouvernemental n° 3046 du 26 mai 2018, adopté en première lecture par l'assemblée nationale

⁵² « La loi ELAN – Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique », Centre d'études et de recherches du Groupe Monassier, 28 janvier 2019

I.1 Un gain de temps non négligeable grâce à une meilleure articulation entre le PLU et la ZAC

L'une des difficultés majeures en matière de création de ZAC, largement dénoncée par les praticiens est sa « *lenteur* ». En effet, les délais de mise en place d'une ZAC sont longs, ils peuvent prendre plusieurs années voire plusieurs dizaines d'années dans certains cas. Prenons l'exemple de la ZAC « *Bercy Charenton* », ⁵³ la première délibération du conseil de Paris date de 2013, mais il a fallu attendre 2018, soit 6 ans après, pour que le conseil de Paris approuve le dossier de réalisation, et que les travaux puissent débuter.

De plus, la mise en conformité des opérations d'urbanisme avec le PLU et les autres documents d'urbanisme peut contribuer à rallonger ces délais et à ralentir la procédure. La loi ELAN, a souhaité éclaircir ce sujet en donnant plus d'importance au PLU en matière d'urbanisme opérationnel⁵⁴. Cette mesure va-t-elle permettre d'accélérer la procédure ? Quels sont les inconvénients de cette disposition ? Le PLU est-il réellement un outil efficace ?

I.1.1 Les OAP valant création de la ZAC

Jusqu'à présent l'élaboration d'un PLU et la création d'une ZAC étaient deux procédures indépendantes. En règle générale, la collectivité approuve d'abord le PLU et décide ensuite de la réalisation d'une opération d'aménagement. La mise en conformité de l'opération d'aménagement avec les documents d'urbanisme s'effectue donc à posteriori. Le PLU ne pourrait-il pas faciliter la création d'une ZAC ?

L'article 9 de la loi ELAN est venu éclaircir ces points, et favorise le « *passage de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme opérationnel, en faisant le lien avec les zones d'aménagement concerté (ZAC)* »⁵⁵.

I.1.1.1 Le contexte législatif avant la mise en place de la loi ELAN

Tout d'abord, rappelons que depuis la fin des PAZ⁵⁶, le PLU est habilité à définir les règles d'aménagement et d'orientation qui s'appliquent en ZAC⁵⁷. En effet, venu en remplacement du POS par la loi SRU du 13 décembre 2000, le PLU définit les différentes règles d'urbanisme s'appliquant à un territoire. En matière d'aménagement, il comporte deux outils importants : le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).⁵⁸

⁵³ Projet 12e - Bercy Charenton, site web www.paris.fr

⁵⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Article 9

⁵⁵ « JURIDIQUE / Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : quelles évolutions avec la loi ELAN ? », CEREMA, 13 février 2019

⁵⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, supprime le PAZ dans les ZAC

⁵⁷ Fatôme E., Lebreton J-P., « Plan local d'urbanisme et localisation des zones d'aménagement concerté », AJDA 3/03/2003, p.365

⁵⁸ C. urb, art L.151-2

Les OAP,⁵⁹ qui étaient à l'origine les orientations d'aménagement (OA), ont été créées par la loi « *urbanisme et habitat* »⁶⁰ en 2003, et ensuite modifiées par la loi Grenelle 2 de 2010.⁶¹ Il s'agit de l'outil le plus important du PLU en termes de planification de projets d'aménagement. En effet, les OAP de secteur d'aménagement, situées dans les zones « *urbaines* » (U) et « *à urbaniser* » (AU) du PLU, peuvent s'appliquer seules, elles ne sont pas de nature réglementaire. Ainsi, elles apportent une certaine souplesse puisqu'elles permettent d'incorporer les éventuelles modifications nécessaires afin de garantir la « *stabilité du PLU face à la temporalité des projets* ». ⁶² Etant donné que la ZAC, est une opération d'aménagement, quel rapprochement peut-on faire entre celle-ci et les OAP ? Comment les OAP sont-elles articulées avec les ZAC ?

Avant l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, l'article R.123-3-2 du code de l'urbanisme offrait la possibilité d'intégrer les mesures relatives à la ZAC dans le règlement ou dans les OAP d'un PLU.⁶³ Cependant, l'ordonnance a supprimé cette possibilité en ne visant que le règlement comme unique source de droit.⁶⁴ Néanmoins, au vu de l'interprétation donnée dans « *Le Guide de modernisation du contenu du PLU* »⁶⁵ d'avril 2017 et de l'article R151-8 du code de l'urbanisme il reste possible d'envisager la création des ZAC directement par les OAP. En effet, étant donné que les OAP de secteur d'aménagement ne contiennent pas de dispositions réglementaires, il suffit que les projets en ZAC soient compatibles avec les orientations édictées⁶⁶.

Néanmoins, les conditions d'applications de ces différentes réglementations restent incertaines, ce qui est une source d'insécurité juridique. Afin de clarifier ces dispositions la loi ELAN a apporté de nouvelles précisions.

I.1.1.2 Les précisions apportées par la loi ELAN

Tout d'abord, l'article 9 de la loi ELAN, précise la possibilité de créer des ZAC dans le périmètre des OAP sur la base de deux nouveaux articles intégrés dans le code de l'urbanisme.

⁵⁹ C. urb art L.151-6 et L.151-7 définissent les OAP depuis le Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des PLU

⁶⁰ Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 nommée Urbanisme et Habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003

⁶¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010

⁶² Fiche technique 5 : « Les orientations d'aménagement et de programmation », relative au décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme

⁶³ C. urb, art L.123-3 Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12

⁶⁴ C. urb, art L.151-42 et art L.151-27

⁶⁵ Guide de modernisation du contenu du PLU, clarifiant les mesures du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme, avril 2017

⁶⁶ Ibid, p62

En particulier, les OAP peuvent désormais définir dans les ZAC la « *localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer*⁶⁷ » et « *la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts* ». ⁶⁸ L'introduction de telles OAP facilite la procédure puisqu'il est dorénavant possible de créer une ZAC après approbation ou révision du PLU contenant des OAP de secteur d'aménagement. ⁶⁹ Cette mesure ne peut cependant être mise en œuvre que lorsque l'autorité compétente pour l'élaboration du PLU est également celle compétente pour la création de la ZAC, ce qui réduit son champ d'application « *au niveau des communes ou des EPCI disposant de cette double compétence*⁷⁰ ».

Ainsi, ces dispositions de la loi ELAN, issues de l'amendement n°2031 du gouvernement, renforcent le « *caractère opérationnel* » ⁷¹ des OAP et confèrent davantage de sécurité juridique aux collectivités territoriales, dans la mesure où celles-ci pourront désormais avoir la certitude que leur projet est réalisable. En conséquence, ces dispositions entraînent également une réduction des délais et des coûts de financement de l'opération.

Ensuite, le décret n°2019-481 du 21 mai 2019, précise les modalités d'application de l'article 9 de la loi ELAN. À cet égard, le PLU, devra désormais inclure une présentation de la ZAC et de son périmètre mais aussi « *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* ». ⁷² Les OAP, devront donc comporter le schéma d'aménagement de la ZAC, le programme prévisionnel des constructions et le régime de la taxe d'aménagement. ⁷³

Toutefois, l'institution d'une telle OAP valant création d'une ZAC, au sein d'un PLU existant nécessite de réviser ledit PLU⁷⁴, potentiellement via la procédure de révision allégée si aucune atteinte n'est portée aux orientations du PADD.⁷⁵ Cette disposition va-t-elle entraîner véritablement un gain de temps étant donné que la révision du PLU est l'une des procédures les plus lourdes à réaliser ?⁷⁶ Les communes vont-elles réellement réviser leur

⁶⁷ C. urb, art L.151-7-1, créé par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 9

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ C. urb L.151-7-2, créé par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 9

⁷⁰ Amendement n° 3021, Assemblée Nationale, 26 mai 2018

⁷¹ AK., « Projet de loi ELAN : nouvelles mesures relatives à l'aménagement », maireinfo.com, édition du 6 juin 2018

⁷² Décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme, JORF n°0118 du 22 mai 2019, art 3, I

⁷³ Ibid, art 3, III,

⁷⁴ C. urb, art L153-31 modifié par Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 9, « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : (...) Soit de des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté* »

⁷⁵ C. urb, art. L. 153-34

⁷⁶ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité », Note & Débats, Réseau SCET n°05/2018, 6 décembre 2018

PLU, pour mettre en place ces dispositions, ou préféreront-elles utiliser la mise en compatibilité après réalisation de la ZAC ?

I.1.2 La ZAC et le PLU : une compatibilité différée

Tout d'abord, il est important de rappeler qu'une ZAC peut être créée sur le territoire d'une commune que celle-ci soit ou non doté d'un PLU, sous réserve du respect des normes supérieures.⁷⁷ Pour les communes disposant d'un PLU, la mise en place d'une ZAC est désormais possible dans toutes les zones de ces communes.⁷⁸

Néanmoins, une ZAC doit respecter les dispositions règlementaires de niveau supérieur afin de garantir une cohérence dans l'organisation du territoire, c'est ce que l'on appelle la hiérarchie des normes.⁷⁹ Parallèlement, lorsqu'une ZAC se situe dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), une telle opération doit systématiquement être compatible avec ledit schéma.⁸⁰

L'articulation entre les différentes normes s'effectue selon trois modalités qui sont le rapport de conformité, le rapport de compatibilité et la prise en compte.⁸¹ La loi ELAN entend simplifier la hiérarchie des normes « à compter du 1^{er} avril 2021 »⁸² en autorisant le gouvernement à légiférer par ordonnance dans le but de simplifier les rapports d'opposabilité et de compatibilité et de supprimer progressivement la prise en compte au profit de la mise en compatibilité uniquement. Ainsi, ces mesures auraient pour objectif d'apporter une meilleure sécurité juridique mais également de faciliter les différentes procédures.⁸³

Par ailleurs, la ZAC n'a pas l'obligation d'être conforme avec le PLU. En effet, selon l'avis du CE du 4 juillet 2012,⁸⁴ les actes de création et de réalisation d'une ZAC ne sont pas tenus de respecter le règlement du PLU. De ce fait, la ZAC, possède un avantage majeur qui est de pouvoir s'implanter dans toutes les zones même dans celles qui ne sont pas par nature

⁷⁷ Basset P., Martin J-Y., Vivier P., « Réaliser une ZAC et autres opérations d'aménagement », Editions Le Moniteur, 2017, p.79

⁷⁸ Disposition autorisée depuis la suppression de la disposition de l'alinéa 2 de l'ancien art 311-1 du code de l'urbanisme qui rendait possible la création d'une ZAC qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future.

⁷⁹ Destarac K., vidéo, « Quelle hiérarchie des normes en urbanisme ? », Abilways, 27 septembre 2018

⁸⁰ « La zone d'aménagement concertée », CAUE du Calvados

⁸¹ « Loi ELAN : focus sur la simplification des règles d'urbanisme », équipe Weblex Actu juridique

⁸² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, art 46, I, « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier à compter du 1er avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme. »

⁸³ Lenormand A., « Congrès des maires - Urbanisme : vers une simplification de la hiérarchie des normes pour les documents de planification », Banque des territoires, 23 novembre 2018

⁸⁴ CE, avis 4 juillet 2012, Monsieur BIGLIONE, Me PERRIN, requête n°356221/rapports ZAC ET PLU

constructibles. Néanmoins, il faudra par la suite que les autorisations individuelles qui en découlent soient en accord avec le PLU sous peine d'illégalité.⁸⁵

Par conséquent, pour assurer cette cohérence, trois possibilités sont envisageables⁸⁶ : la révision, la modification et la mise en compatibilité. Pour choisir la méthode à utiliser, il est important d'observer les conséquences de l'opération sur le PADD mais aussi sur l'économie des orientations générales de la commune.

De plus, comme vu précédemment, la loi ELAN donne la possibilité de créer des OAP valant création de la ZAC à condition de réaliser une révision du PLU.⁸⁷ Cependant, cette étape est complexe puisqu'elle nécessite notamment la réalisation d'une nouvelle évaluation environnementale.⁸⁸ La loi envisage néanmoins de coupler l'évaluation environnementale réalisée pour la création de l'OAP avec celle de la création d'une ZAC.⁸⁹ En effet, le décret n°2019-481 du 21 mai 2019⁹⁰ complète l'article R.151-3 du code de l'urbanisme en précisant que « *lorsque l'approbation du plan local d'urbanisme vaut création d'une zone d'aménagement concerté, la procédure d'évaluation environnementale commune valant à la fois évaluation d'un plan ou d'un programme et d'un projet* ». ⁹¹ Cette disposition entraîne alors un gain de temps non négligeable puisque l'étude d'impact, soit l'étape la plus longue et fastidieuse, ne sera plus à réaliser.

Ensuite, de manière à éclaircir le point de « *la révision* » en ZAC, l'article L.153-34 du code de l'urbanisme est réécrit et liste les situations dans lesquelles un projet de révision du PLU doit faire l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune et des personnes publiques associées. Les OAP valant création de ZAC, devront faire l'objet de cet examen conjoint. Cet examen sera-t-il une source de délai supplémentaire ou au contraire apportera-t-il davantage de sécurité aux opérations d'urbanisme ?

Le projet de simplification de la hiérarchie des normes et la possibilité de mettre en place des OAP valant création des ZAC apparaissent comme une simplification de la procédure de la ZAC. En effet, même s'il y a une obligation de réviser au préalable le PLU, il n'y aura plus ensuite, à rendre compatible le PLU avec la ZAC. Ainsi la simplification de la procédure entraîne de surcroît la réduction des délais et des coûts de mise en œuvre d'une telle opération d'aménagement.

⁸⁵ FIAT S. « ZAC et Plan local d'urbanisme : une compatibilité différée », CDMF-Avocats,

⁸⁶ Basseti P., Martin J-Y., Vivier P., « Réaliser une ZAC et autres opérations d'aménagement », Editions Le Moniteur, 2017, p.82

⁸⁷ C. urb, art L.151-7-2 et L.153-34

⁸⁸ Drobenko B., « Droit de l'Urbanisme », Mémentos LMD.13^{ème} édition 2018-2019, septembre 2018, p.127

⁸⁹ Décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme, JORF n°0118 du 22 mai 2019

⁹⁰ Ibid

⁹¹ C. urb, art R 151-3

I.2 La simplification de la procédure de la ZAC

Les praticiens des opérations d'urbanisme ainsi que les collectivités territoriales reprochent à la ZAC, d'être une procédure trop « *complexe* » et peu adaptée à l'évolution des projets.⁹²

Depuis, la loi SRU de décembre 2000, des mesures successives de simplification ont été appliquées en urbanisme. Elles ont apporté des améliorations notamment dans les délais d'instruction. On remarque néanmoins qu'en France le coût de la construction est plus élevé que dans d'autres pays,⁹³ soit 23% au-dessus de la moyenne européenne ce qui entraîne des complications dans la mise en place d'une opération d'aménagement. Cela explique la tendance du législateur français à encourager la simplification des procédures.

En particulier, la loi ELAN a modifié la procédure de la ZAC de manière à l'alléger mais également d'y intégrer les nouvelles dispositions issues de la réforme environnementale entrée en vigueur en 2016.⁹⁴

I.2.1 Les mesures rendant la procédure plus souple et plus fluide

Après de nombreux amendements et de longues discussions au Sénat, la loi ELAN a modifié différentes dispositions présentes dans le dossier de création et de réalisation de manière à rendre plus souple et plus fluide la procédure. Ces mesures ne devraient pas avoir de conséquences majeures sur l'utilisation de cet outil, néanmoins elles participent à le redynamiser et le rendre plus accessible. Les développements qui suivent ont pour objectif de présenter ces différentes modifications.

I.2.1.1 Le durcissement des conditions d'exercice du sursis à statuer

Le sursis à statuer est une mesure de sauvegarde qui a pour objectif de différer et d'interdire temporairement le pétitionnaire de faire son projet. Pendant cette période, la collectivité peut ainsi mettre en œuvre une procédure d'opposabilité aux tiers comme l'expropriation.⁹⁵

La loi ELAN a durci la possibilité de surseoir à statuer en ZAC sans revenir sur les conditions de fond. Dorénavant, le sursis à statuer pour une autorisation d'urbanisme n'est possible que « *lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement* ».⁹⁶

⁹² Lherminier C., « La ZAC : outil démodé ou zone à défendre ? », Le Moniteur, 07 septembre 2018

⁹³ Plan gouvernemental sur le logement présenté au Conseil des ministres du 23 septembre 2017

⁹⁴ Réforme intervenant par l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et du décret n°2016-1110 du 11 août 2016

⁹⁵ Définition du «sursis à statuer», CEREMA

⁹⁶ C. urb, art L.424-1, modifié par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, art. 6

Il convient de noter également que le défaut de sursis à statuer peut conduire à l'annulation des autorisations d'urbanisme accordées.⁹⁷

Cette précision sécurise la réalisation d'une ZAC puisque les travaux d'ampleur modeste n'étant pas en mesure de porter atteinte à l'aménagement de la zone ne pourront plus faire l'objet de cette procédure de sauvegarde⁹⁸.

De plus, il est désormais possible pour la collectivité de surseoir à statuer dès l'acte de création de la zone d'aménagement concerté⁹⁹ sans devoir réaliser une « mise en considération par l'autorité compétente »¹⁰⁰. Or, la « mise en considération » et « l'acte de création de la ZAC », sont deux procédures qui traduisent la volonté de l'autorité compétente à réaliser l'opération. Ainsi, supprimer la mise en considération permet d'éviter de mettre en œuvre deux formalités qui ont la même finalité et donc de gagner du temps.

I.2.1.2 La détermination des indemnités d'expropriation

L'annonce d'un projet a souvent tendance à faire augmenter les prix de l'immobilier et celui des terrains à céder dans le secteur concerné par la création d'une opération d'aménagement. Afin d'éviter que la plus-value réalisée par la réalisation d'un projet profite indûment aux propriétaires des terrains, il est nécessaire de fixer une date qui permet de faire coïncider le moment où le juge apprécie l'indemnité et la date de l'annonce du projet.¹⁰¹ La fixation de cette date soulève de nombreuses interrogations : doit-elle correspondre à la date de la déclaration d'utilité publique ou à un autre moment ?

L'article 18 de la loi ELAN fixe finalement la date de référence à la date de création de la zone, si elle est « antérieure à la date d'un an avant l'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique »¹⁰². En effet, l'acte de création traduit la volonté politique de l'autorité compétente à réaliser le projet d'aménagement et peut contribuer à une augmentation des prix des terrains. Il était important de clarifier cette question car une augmentation du prix foncier peut avoir des conséquences considérables sur les projets de construction pouvant aller jusqu'à compromettre leur réalisation.¹⁰³

De ce fait, cette mesure permettra de sécuriser la ZAC en évitant qu'une augmentation des prix du foncier rende impossible sa mise en place.

⁹⁷ Amendement n°3024, assemblée nationale, 26 mai 2018

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ C. urb, art L.311-2

¹⁰⁰ Amendement n°3024, assemblée nationale, 26 mai 2018

¹⁰¹ Déhu F., « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) », RDI 2019, p76

¹⁰² C.expr L.322-2, modifié par l'article 9 de la loi ELAN

¹⁰³ Rapport « Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) », ANIL, novembre 2018

I.2.1.3 Le régime de la participation aux équipements publics en ZAC à « maîtrise foncière partielle »

Dans le cadre d'une ZAC, la collectivité peut prévoir l'aménagement et l'équipement de la zone par deux procédés qui sont la régie et la concession.¹⁰⁴ De manière à déterminer le régime de participation financière des équipements, il est essentiel de distinguer les ZAC à maîtrise foncière directe et celles à maîtrise foncière partielle.

Lorsque les terrains ne sont pas acquis dans leur intégralité par l'aménageur, on parle de ZAC à maîtrise foncière partielle. Dans ce cas, les constructeurs n'acquièrent pas systématiquement leur terrain auprès de l'aménageur.

Jusqu'à présent, dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, la participation financière était versée à la commune ou à l'autorité publique qui a lancé le projet.¹⁰⁵ La loi ELAN, apporte des simplifications en permettant d'effectuer un versement direct à l'aménageur : « *la participation aux coûts d'équipement de la zone peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone si la convention conclue avec le constructeur le prévoit* ». ¹⁰⁶ La convention conclue entre le constructeur et la commune¹⁰⁷ précise les conditions dans lesquelles le constructeur participe au coût d'équipement de la zone. Elle constitue « *une pièce obligatoire du permis de construire ou de lotir* », il est donc impossible d'y déroger.¹⁰⁸

Cette mesure n'est pas réellement une avancée majeure pour la ZAC, néanmoins elle renforce la sécurité juridique puisqu'elle donne une base légale à une pratique existante.¹⁰⁹

I.2.1.4 Le cahier des charges de cession de terrains : un document réglementaire ou contractuel ?

Le cahier des charges de cession de terrains (CCCT) constitue une pièce obligatoire qui doit être approuvée lors de la cession ou de la concession de terrains aménagés en ZAC. S'agissant de son contenu, le cahier des charges doit notamment obligatoirement mentionner la « *surface de plancher dont la construction est autorisée* ». ¹¹⁰

¹⁰⁴ Drobenko B., « Droit de l'Urbanisme », Mémentos LMD.13^{ème} édition 2018-2019, septembre 2018, p.163

¹⁰⁵ C. urb, art L.311-4, en vigueur au 1 mars 2012, « *Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de programmes d'aménagement d'ensemble, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.* »

¹⁰⁶ C. urb, art L.311-4, al 5

¹⁰⁷ Logier R., Dubos C., Rapport sur le projet de loi ELAN, Assemblée Nationale, 19 mai 2018

¹⁰⁸ C. urb art L.311-4, al 4

¹⁰⁹ Peynet P., « Le renouveau des outils d'aménagement avec la loi ELAN », AJ Collectivités Territoriales 2019 p20

¹¹⁰ C. urb, art L311-6, al 1

Mais, il peut également fixer « *des prescriptions techniques, urbanistiques imposées pour toute la durée de la réalisation de la zone* ». ¹¹¹ De nombreuses interrogations quant à la nature de ce document ont été soulevées, en particulier le CCCT est-il une pièce contractuelle ou réglementaire ? ¹¹² En règle générale, un caractère purement contractuel lui est attribué. ¹¹³ Néanmoins, l'approbation lui confère une valeur réglementaire, ¹¹⁴ bien que le code de l'urbanisme reste évasif sur les modalités de publication nécessaires pour le rendre opposable aux permis de construire.

De plus, l'article 9 de la loi ELAN a apporté des précisions rendant l'approbation administrative facultative bien que le CCCT demeure une pièce obligatoire. ¹¹⁵ Le choix de l'approbation est confié à l'autorité compétente pour créer la ZAC. Néanmoins, l'article L.311-6 du code de l'urbanisme, tel que modifié par la loi ELAN, dispose que afin que des « *prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales* » ¹¹⁶ soient « *opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme* » ¹¹⁷, le cahier des charges devra être « *approuvé et faire l'objet de mesures de publicité définies par décret* ». ¹¹⁸ Le décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 précise justement ces modalités de publication. ¹¹⁹

Le CCCT, s'il est approuvé, est à l'avenir considéré comme une véritable pièce réglementaire. La loi ELAN renforce ainsi sa portée en évitant les éventuelles confusions quant à la nature juridique de ce document. De surcroît, cette mesure montre la volonté du législateur de clarifier le régime du CCCT afin de sécuriser les constructions réalisées en ZAC.

¹¹¹ Ibid

¹¹² RICHAUD V., Mémoire de master, « La nature juridique des clauses des cahiers des charges de lotissement », 2016

¹¹³ Cass. 3e civ. 21 jan. 2016, n° 15-10566 ; Cass. 3e civ. 14 septembre 2017, n° 16-21329

¹¹⁴ CE 15 octobre 2014 n°349775, ASEZAT La Claude, Recueil Lebon ; AJDA 2014, 2037 ; CE 23 mai 2018 n°406010, *Société Le Parc des Moulins*, recueil Lebon ; AJDA 2018, n°1067

¹¹⁵ Dahu F., « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) », RDI 2019, p76,

¹¹⁶ C. urb, art L311-6, al 1 modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 9

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid, al 2

¹¹⁹ Décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme, art 5, I, créant l'art D311-11-1 du C.urb, « *Lorsque le cahier des charges prévu à l'article L. 311-6 a fait l'objet d'une approbation, mention de cette dernière ainsi que du lieu où il peut être consulté est affichée pendant un mois en mairie ou au siège de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées* »

I.2.1.5 La procédure de création et de réalisation de la ZAC renforcée par les Jeux Olympiques de 2022 et 2024

Quelques mois avant la loi ELAN, la loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, a confirmé la possibilité d'approuver dans une même décision les dossiers de création et de réalisation de la ZAC¹²⁰.

Un nouvel alinéa ajouté à l'article L.311-1 du code de l'urbanisme confirme désormais que « *la décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone peut également approuver l'aménagement et l'équipement de celle-ci* ». ¹²¹ Cette procédure, qui avait été créée par la loi SRU de décembre 2000, permet à la collectivité qui approuve le périmètre et le programme de la zone, d'approuver en même temps les modalités de réalisation de cette opération. Ainsi, elle rend la ZAC plus réactive et plus rapide avec l'approbation simultanée des dossiers de création et de réalisation.

Néanmoins, les deux dossiers continueront à être déposés séparément et les délais d'élaboration de chacun devraient rester inchangés. ¹²² Cette disposition, ne réforme donc pas la ZAC, elle permet cependant à une même autorité administrative d'être compétente à la fois pour la réalisation et la création, ce qui fluidifie la procédure. Toutefois cette mesure entraînera-t-elle un réel gain de temps ou seulement le recul de la date d'approbation du dossier de création ?

Ces différentes modifications issues de la loi ELAN permettent ainsi d'améliorer la lisibilité des différentes démarches à réaliser pour mettre en place une ZAC. Elles apportent plus de souplesse et vont permettre aux aménageurs de gagner du temps. D'autres mesures essentielles de cette réforme sont quant à elles relatives à l'environnement.

I.2.2 Les mesures permettant d'adapter la procédure à l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est un dispositif qui permet d'intégrer les enjeux environnementaux dans les projets ou les documents d'urbanisme susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement. Elle se définit comme une analyse des effets que peut avoir un projet sur l'environnement ou sur la santé humaine et s'appuie sur le triptyque « *analyser, réduire, compenser* ». ¹²³

¹²⁰ Loi Olympique n°2018-202 du 26 mars 2018, art 14 ; C. urb art L311-1

¹²¹ C. urb art L311-1, modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art 9

¹²² « Loi ELAN et conduite des projets urbains : facilité l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, Réseau SCET, 6 décembre 2018

¹²³ « L'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes », Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Corse

Elle a été initialement définie par la loi n°76-629 du 10 juillet 1976,¹²⁴ puis modifiée par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cette réforme avait pour objectif de rapprocher le droit national du droit européen en introduisant la possibilité d'un examen au cas par cas.¹²⁵ De plus, l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation des projets, plans et programmes, ainsi que son décret d'application n°2016-1110 du 11 août 2016 ont simplifié les règles, tout en assurant la conformité du droit français avec le droit de l'Union européenne (UE).

Cette ordonnance supprime la distinction entre « *évaluation environnementale* » et « *étude d'impact* » qui était souvent source de confusion. Désormais, l'ensemble des analyses relatives à l'environnement sont réunies sous la notion d'« *évaluation environnementale* ».¹²⁶

L'ordonnance apporte également des précisions supplémentaires en matière de ZAC. Son décret d'application a notamment modifié l'annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement qui permet de distinguer les ZAC qui, par leurs caractéristiques et leurs conséquences sur l'environnement, sont soit obligatoirement soumises à évaluation environnementale, soit au cas par cas, soit ne le sont pas.¹²⁷ De manière à distinguer « *les projets susceptibles d'avoir un impact négatif significatif sur l'environnement* »¹²⁸ de nouveaux seuils ont été introduits.

La loi ELAN prend en compte ces modifications et les intègre dans la procédure de la ZAC. Deux étapes majeures de la procédure sont impactées : l'étude d'impact et la concertation préalable.

I.2.2.1 L'encadrement de la participation du public

L'évaluation environnementale aboutit à l'élaboration d'un rapport d'évaluation présentant les incidences d'un projet sur l'environnement que l'on nomme « *étude d'impact* ». ¹²⁹ Ce document est mis à la disposition du public, généralement sous la forme d'une enquête publique. Néanmoins, l'article L.123-2 du code de l'environnement évoque les exceptions qui ne sont pas soumises à « *enquête publique* » mais à participation du public par voie électronique. Parmi ces exceptions, on retrouve « *les projets de création d'une zone*

¹²⁴ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976

¹²⁵ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 »

¹²⁶ C. env, art L122-1, III

¹²⁷ Voir annexe 2 : tableau définissant les critères selon lesquels une ZAC est soumise à évaluation environnementale

¹²⁸ Radisson L., « Etudes d'impact : un guide du ministère de l'Environnement décrypte la réforme », Actu Environnement, 02 mars 2017

¹²⁹ C. env, art L.122-1

d'aménagement concerté ». ¹³⁰ On remarque que cet article ne fait référence qu'à la « *création* » de la ZAC, cependant la mise en place d'une telle opération d'aménagement s'effectue en deux étapes : la création et la réalisation. Si on s'attache à l'intitulé du texte, on peut en déduire que seule la création est exempte d'enquête publique. Deux régimes distincts seraient alors appliqués, entraînant une complexité dans la procédure, puisque cela reviendrait à réaliser d'une part, une participation du public par voie électronique pour la procédure de création, puis une enquête publique pour le dossier de réalisation. Cependant, fallait-il comprendre que le mot « *création* » faisait en réalité référence à l'ensemble de la mise en place de la procédure de la ZAC ?

L'article 6 de la loi ELAN a mis fin à cette ambiguïté. Ainsi, le projet de ZAC dans son ensemble est désormais soumis au régime de la participation du public par voie électronique. ¹³¹ L'objectif est d'éviter toute confusion mais également de gagner du temps.

Pour mieux comprendre cela, il convient de préciser que concernant l'organisation de cette procédure de mise à disposition du public par voie électronique, l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi ELAN donne un pouvoir supplémentaire au maire. En effet, selon l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales, le maire, par délégation du conseil municipal, est désormais compétent pour « *ouvrir et [...] organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement* ». ¹³² Cette disposition, devrait permettre d'accélérer la procédure et la rendre plus souple puisqu'il n'y aura plus besoin de commissaire enquêteur. Cependant, elle augmentera la charge de travail des municipalités qui déléguaient auparavant cette tâche à un commissaire enquêteur. ¹³³ Par ailleurs, cette mesure a fait l'objet de critiques lors des débats parlementaires sur le projet de loi ELAN. En effet, selon certains rapporteurs, la participation du public par voie électronique contribuerait à développer les inégalités d'accès au numérique entre les territoires. ¹³⁴ La participation du public par voie électronique entraînera-t-elle davantage d'insécurité juridique ? L'enquête publique est-elle vouée à disparaître ?

¹³⁰ C. env, art, L.123-52, I, modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018-art6

¹³¹ Ibid

¹³² C. gén.collect.terr, L.2122-22

¹³³ Dahu F., « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) », RDI 2019, p76

¹³⁴ Parole de M. Loic Prud'homme, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p 108

I.2.2.2 La possibilité de faire porter la concertation préalable à la fois sur la création de la ZAC et sur les projets réalisés au sein de cette zone

La concertation préalable est la première étape du dossier de création,¹³⁵ elle est réalisée durant toute la durée de l'élaboration du projet. Elle permet « *de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire* ». ¹³⁶ Ainsi, son rôle est important car elle permet de prendre en considération l'opinion du public. Elle est également obligatoire et sa non-réalisation peut entacher la ZAC d'illégalité. ¹³⁷

De même, l'article L.103-2 du code de l'urbanisme prévoit que la création d'une ZAC doit faire l'objet d'une concertation préalable durant toute la durée de l'élaboration du projet. Par ailleurs, les projets soumis à permis de construire, et les aménagements soumis à déclaration préalable ou à permis d'aménager se situant à l'intérieur d'une opération d'aménagement doivent également faire l'objet d'une concertation préalable prévue à l'article L300-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, ces deux articles démontrent la nécessité de réaliser deux concertations préalables distinctes.

Enfin, la loi ELAN a modifié l'article L.300-2 pour permettre de les réaliser simultanément. En effet, désormais cet article énonce que « *lorsqu'elle vise un projet situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté, la concertation organisée au titre du présent article peut être conduite simultanément à la concertation visant la création de ladite zone d'aménagement concerté* ». ¹³⁸ Néanmoins, pour être en accord avec les dispositions de l'article L.120-1 code de l'environnement, ¹³⁹ il est indispensable que les caractéristiques des projets situés dans le périmètre de la zone soient définies lors de la création de la ZAC. ¹⁴⁰

Ainsi, la loi ELAN permet de simplifier la procédure de mise en place de la ZAC car désormais une seule concertation préalable est suffisante. De plus, l'aménagement sera à l'avenir envisagé dans son ensemble, facilitant la participation du public puisque la population pourra donner son avis sur l'ensemble du projet. Par ailleurs, cette mesure permettra également de clarifier l'articulation entre les dispositions du code de l'urbanisme et celles du code de l'environnement étant donné que la concertation préalable est définie par ces deux ouvrages. ¹⁴¹

¹³⁵ C. urb, art R.311-1

¹³⁶ C. urb, art L.300-2

¹³⁷ CA de Paris, n°13PA03633, recueil Lebon, 12 mai 2015

¹³⁸ C. urb, art L.300-2, al 7

¹³⁹ C. env, art L.120-1, 1°, 3° et 4° du II

¹⁴⁰ C. urb, art L300-2, al 7

¹⁴¹ Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018

Il est néanmoins possible de s'interroger sur l'évaluation environnementale : est-elle vraiment utile dans un projet de ZAC ? La réponse la plus instinctive serait de dire oui. Cependant, dans la mesure où l'opération d'aménagement est une démarche d'ensemble et qu'elle peut être couplée avec le PLU notamment, on peut se demander si elle protège vraiment l'environnement en cas de ZAC ou s'il ne s'agirait pas finalement d'une procédure inutile.

Il résulte de tout ce qui précède que la loi ELAN, par ces différentes modifications apportées à l'ensemble de la procédure de la ZAC, démontre la volonté du législateur de redynamiser cet outil et de le moderniser. Néanmoins, ce dispositif ne fonctionne pas seul. En effet, les projets de constructions situés au sein de la ZAC nécessitent des autorisations d'urbanisme notamment des permis de construire ou des déclarations préalables. Les développements précédents montrent que la réforme de la ZAC passe par une modification des dispositions d'urbanisme, mais qu'en est-il des autorisations d'urbanisme ?

I.3 Offrir plus de sécurité aux autorisations d'urbanisme

La loi ELAN, toujours dans l'objectif de « *construire plus, mieux et moins cher* »,¹⁴² a souhaité dynamiser les opérations d'urbanisme. Cependant, ces différents outils de l'aménagement ne sont-ils pas impactés par les contraintes liées aux autorisations d'urbanisme ? En effet, la possibilité de construire est systématiquement soumise à l'obtention d'autorisations. Or, les différentes procédures d'instruction ainsi que les contentieux compliquent la délivrance de celles-ci, ce qui entraîne de surcroît des conséquences désastreuses sur les opérations d'aménagement, notamment sur les ZAC. Ainsi, la loi ELAN a souhaité, d'une part, alléger le dépôt des autorisations d'urbanisme et, d'autre part, lutter contre les recours abusifs afin de diminuer le contentieux et faciliter la création de logements.

I.3.1 La demande et l'instruction des autorisations d'urbanisme

La loi ELAN a permis de limiter et d'alléger les diverses procédures relatives à la fois au dossier de demande et au dossier d'instruction des autorisations d'urbanisme. Ainsi, ces mesures apporteront davantage de sécurité, ce qui permettra de faciliter la mise en place d'une ZAC.

¹⁴² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Titre 1er

I.3.1.1 Le dossier de demande

Le dossier de demande comporte de nombreuses pièces justificatives prévues par le code de l'urbanisme¹⁴³. Les conditions et les délais sont fixés par décret en Conseil d'Etat.¹⁴⁴ Néanmoins, des documents additionnels sont souvent demandés par les collectivités aux professionnels. Ces demandes peuvent avoir de graves conséquences sur un projet notamment : le rallongement des délais, des coûts supplémentaires et un risque d'atteinte au principe d'égalité de traitement entre les demandeurs.¹⁴⁵

L'article 57 de la loi ELAN clarifie les demandes d'autorisation d'urbanisme en limitant le nombre de pièces à insérer dans le dossier de demande. Désormais, « *le dossier joint à ces demandes et déclarations ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect du droit de l'Union européenne, des règles relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, (...)* ». ¹⁴⁶ De ce fait, cette disposition sécurise le demandeur et lui permet de gagner du temps, au bénéfice de la mise en œuvre des opérations d'urbanisme.

Par ailleurs, la loi ELAN simplifie les modalités de dépôt du dossier de demande, en généralisant la dématérialisation des autorisations par le biais d'une téléprocédure. Cette procédure était prévue par les décrets dits « SVE » du 20 octobre 2016¹⁴⁷ et du 4 novembre 2016¹⁴⁸ et devait devenir effective à partir du 8 novembre 2018. Toutefois, ce délai a été reporté au 31 décembre 2021. En effet, Jean-Luc RIGAUT, président de l'assemblée des communautés de France (AdCF), et François Baroin, président de l'association des maires de France (AMF), ont adressé cette demande par courrier à Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires, en indiquant que « *la dématérialisation des autorisations de construction ne peut être anticipée. Les territoires pourraient connaître des situations complexes s'y devaient s'y multiplier des permis délivrés tacitement du fait des ratés de l'instruction dématérialisée* ». ¹⁴⁹

En parallèle, la loi ELAN, au terme de son article 62, encadre la dématérialisation du dossier de création. Ainsi, l'article L.423-3 du code de l'urbanisme tel que modifié prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2022, « *les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire*

¹⁴³ C.urb, art R.423-1 et R.423-2 en ce qui concerne les permis de construire

¹⁴⁴ C. urb, art L.423-1

¹⁴⁵ Petit J-M, « Quand ELAN sécurise les projets », Le Moniteur, 11 janvier 2019, Le Moniteur

¹⁴⁶ Article L423-1 du code de l'urbanisme

¹⁴⁷ Décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 relatif aux modalités de saisine de l'administration par voie électronique, JORF n°0247 du 22 octobre 2016

¹⁴⁸ Décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale, JORF n°0259 du 6 novembre 2016

¹⁴⁹ Courrier de Jean-Luc Rigaut président de l'AdCF et François Baroin président de l'AMF à Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, et Julien Denormandie pour leur demander le report du dispositif à 2022.

sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme ». ¹⁵⁰ Ces dispositions permettront donc, d'une part, de gagner du temps dans la procédure de demande d'autorisations puisque les délais d'envoi et de réception ne seront plus d'actualité. D'autre part, elles apporteront davantage de sécurité aux projets étant donné que les réponses aux demandes d'autorisation devraient être transmises plus rapidement. Néanmoins, qu'en sera-t-il pour les communes de moins de 3500 habitants ? On peut se demander si ces communes auront également recours à la dématérialisation.

I.3.1.2 Le dossier d'instruction

De la même manière que s'agissant du dossier de demande, la loi ELAN prévoit des mesures visant à faciliter l'instruction des autorisations.

Elle a tout d'abord, éclairci la possibilité de déposer une seconde demande de permis sur un terrain à bâtir. A travers l'article L.424-5 du code de l'urbanisme « *la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière* ». ¹⁵¹ La modification par la loi ELAN du contenu de cet article permet de clarifier la possibilité de faire cohabiter plusieurs permis sur un même terrain. Cette mesure, qui a longtemps été demandée par les praticiens et par la doctrine amène de la souplesse et de la sécurité aux opérations de construction pour les porteurs de projet ¹⁵² et permet de mettre un terme à la théorie du « *retrait sous-entendu* ». ¹⁵³

Par ailleurs, la loi ELAN donne désormais, la possibilité aux collectivités de déléguer l'instruction des autorisations d'urbanisme à des privés. ¹⁵⁴ Néanmoins, il ne faudra pas que cette tâche engendre de coûts supplémentaires pour les demandeurs. ¹⁵⁵ Les organismes privés ne pourront pas instruire des demandes dans leur intérêt personnel, elles devront faire preuve d'« *impartialité et d'indépendance* » et ne pourront pas se voir confier des missions servant un intérêt personnel. ¹⁵⁶ Cette disposition a pour objectif de faciliter

¹⁵⁰ C. urb, art L.423-3, modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 62

¹⁵¹ C. urb, art L.424-5, modifié par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 58

¹⁵² Fatôme E., Jérôme Tremeau J., « Tribune : il faut maintenir la possibilité d'une pluralité de permis sur un terrain ! », Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 17 septembre 2018

¹⁵³ Petit J-M., « Quand ELAN sécurise les projets », Le Moniteur, 11 janvier 2019

¹⁵⁴ C. urb, art L.423-1, al 7, « *L'organe délibérant de la commune (...) peut confier l'instruction des demandes mentionnées au premier alinéa du présent article à un ou plusieurs prestataires privés, dans la mesure où l'autorité de délivrance mentionnée au même premier alinéa conserve la compétence de signature des actes d'instruction* ».

¹⁵⁵ Ibid, « *Les missions confiées en application du présent alinéa ne doivent entraîner aucune charge financière pour les pétitionnaires.* »

¹⁵⁶ Ibid, « *Ces prestataires privés ne peuvent pas se voir confier des missions qui les exposeraient à un intérêt privé de nature à influencer, ou paraître influencer.* »

l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme tout en offrant des garanties aux collectivités, puisque la délégation est règlementée.¹⁵⁷

Pour conclure, les différentes mesures prises par la loi ELAN en matière d'instruction et de demande d'autorisation d'urbanisme apportent davantage de sécurité notamment pour les opérations qui seront réalisées. A l'avenir, ces dispositions permettront de réduire les délais prévus, grâce à la dématérialisation des documents d'urbanisme pour l'envoi du dossier mais également grâce à la limitation des pièces dans le dépôt du dossier. Néanmoins, ces autorisations d'urbanisme font souvent l'objet de recours qui allongent la procédure et qui peuvent également bloquer la construction. Il est donc essentiel de réduire le contentieux en urbanisme afin de sécuriser les autorisations d'urbanisme et encourager la réalisation d'opérations d'urbanisme telles que les ZAC. De quelle manière, la loi ELAN va-t-elle permettre de réduire ces contentieux ? Ces mesures permettront-elles d'améliorer la mise en place d'une ZAC ?

I.3.2 Le combat mené par la loi ELAN sur les contentieux en urbanisme

Lutter contre le contentieux en urbanisme, est l'une des préoccupations majeures du législateur depuis de nombreuses années. La loi ELAN a souhaité revenir sur ces problématiques afin d'apporter davantage de sécurité juridique aux autorisations d'urbanisme.

I.3.2.1 Le contentieux en urbanisme et plus particulièrement en ZAC

Le contentieux en urbanisme est défini comme l'ensemble des recours réalisés sur les décisions administratives.¹⁵⁸ Il y a notamment, les recours portant sur les documents d'urbanisme de nature réglementaire, SCOT ou PLU, puis ceux qui concernent les autorisations d'urbanisme, permis de construire, de démolir ou les déclarations préalables, et les recours impactant les autres types de délibérations régies par le code de l'urbanisme, dont le droit de préemption urbain ou la ZAC.

Les recours contre les autorisations d'urbanisme sont fréquents. Ils freinent de manière considérable les opérations d'aménagement et entraînent de lourdes conséquences tant financièrement qu'en termes de délai.¹⁵⁹

Les ZAC, souffrent également de ce problème. Afin d'y voir plus clair sur les différents types de contentieux susceptibles d'avoir des conséquences sur les ZAC, il est

¹⁵⁷ Bos, A-C., « Loi ELAN : Dépôt et instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme », Izly Local, 06 décembre 2018

¹⁵⁸ « Les contentieux en urbanisme, un frein à la production de logements ? », Étude de l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV), avril 2018, p11

¹⁵⁹ Texte n° 846 de M. Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires, déposé à l'Assemblée Nationale le 4 avril 2018

nécessaire d'étudier plusieurs jurisprudences. Tout d'abord, l'une des interrogations principales concerne la nature juridique des dossiers de création et de réalisation. Ces pièces sont-elles susceptibles de faire l'objet de recours sur le fondement de leur incompatibilité avec le PLU ?

Considérant la conclusion du conseil d'Etat du 26 juillet 2011 Société INNOV IMMO,¹⁶⁰ ainsi que diverses jurisprudences¹⁶¹ et au vu des articles R.311-7 et R.311-6 du code de l'urbanisme, il est possible d'affirmer que les actes de création et de réalisation ne constituent qu'une « *mesure préparatoire* » et ne sont donc pas tenus à être compatibles avec le PLU. Par conséquent, à la suite de l'approbation du dossier de réalisation, l'aménageur devra déposer des demandes de permis de construire afin de réaliser les aménagements désirés. Ce n'est qu'alors, que les autorisations pourront être contestées si elles sont contraires au PLU.¹⁶² De ce fait, la principale source de contentieux en ZAC est les recours réalisés contre les permis de construire.

Le recours contentieux est considéré comme un « *drame ou un fléau*¹⁶³ » par les professionnels de l'urbanisme. Effectivement, selon le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) rendu en décembre 2018, il y aurait environ 15000 autorisations attaquées chaque année et plus de 3000 projets bloqués pour cause de « *recours abusif* ». ¹⁶⁴ Par conséquent, un double impact est visible : à la fois économique mais aussi en termes d'emplois. Généralement, ces recours sont réalisés par des personnes ayant un sentiment d'impunité, comme un voisin ou un tiers qui estime être lésé par ce nouvel aménagement ou alors qui y voit là une opportunité de gagner de l'argent¹⁶⁵. Ainsi, ces recours peuvent être considérés comme « *abusifs* », ¹⁶⁶ dans ce cas, les décisions sont attaquées non pas pour prendre en compte un préjudice réel, mais sont un moyen de faire pression aux aménageurs pour en tirer des bénéfices financiers.¹⁶⁷ De plus, les délais de jugement sont extrêmement longs, ils sont estimés à 23 mois en première instance, 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation.¹⁶⁸ Les constructeurs et les vendeurs de terrain n'ayant

¹⁶⁰ CE, 26 juillet 2011, Société INNOV IMMO, requête n°320457 AGDA 2011, 1524

¹⁶¹ CE, avis 4 juillet 2012, Monsieur BIGLIONE, Me PERRIN, requête n°356221/rapports ZAC ET PLU ; Conseil d'Etat, n°297227, Recueil Lebon

¹⁶² « ZAC : avis du Conseil d'Etat sur le régime juridique de la délibération approuvant le dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté », Gossement Avocat, 4 juillet 2012

¹⁶³ Roussel-Prouvost, 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi ELAN et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

¹⁶⁴ Masson M., « Comment la loi ELAN améliore le contentieux de l'urbanisme ? », www.elegia.fr,

¹⁶⁵ Dousset Y., « Les recours abusifs à l'encontre des permis de construire et leur traitement », Gazette du palais n°298, p21

¹⁶⁶ « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat, 11 janvier 2018, p4

¹⁶⁷ Etude d'impact, projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, 3 avril 2018, p148

¹⁶⁸ Ibid

pas la possibilité d'attendre jusqu'à la fin du jugement sont souvent contraint d'abandonner l'opération.¹⁶⁹

Ainsi, au vu des conséquences désastreuses qu'entraînent de tels recours sur les opérations de construction, il est urgent de mettre en place des mesures permettant de réduire le nombre de permis attaqués et de ce fait, d'apporter davantage de sécurité juridique aux autorisations d'urbanisme. La loi ELAN est-elle la solution à l'ensemble de ces problématiques ? Va-t-elle permettre de réduire les contentieux ?

I.3.2.2 Vers une réduction des recours contre les autorisations d'urbanisme

Depuis plus de vingt ans, la question du contentieux est au centre des préoccupations du législateur, qui souhaite améliorer la sécurité juridique tout en garantissant le droit au recours juridictionnel.¹⁷⁰ En effet, rappelons que le « *droit au recours juridictionnel* »¹⁷¹ résulte du 16ème article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il est donc constitutionnellement reconnu.¹⁷² Différents rapports et lois au sujet du contentieux se sont succédés de 1992 à aujourd'hui. C'est dans ce contexte que le « *rapport Maugué* » intitulé « *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* » a été remis au ministre de la cohésion et des territoires le 11 janvier 2018.¹⁷³ Il a été réalisé dans l'objectif de faire un état des lieux actuel du contentieux en urbanisme afin de déterminer des dispositions visant à le réduire.¹⁷⁴

La loi ELAN a repris une partie de ces dispositions et les a introduites dans le code de l'urbanisme. Elles visent à renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et plus particulièrement des permis de construire. Pour cela, les diverses étapes de discussions au Sénat, ainsi que les nombreux amendements ont permis de fixer des objectifs. Parmi les plus importants, on cite la lutte contre les recours abusifs, la consolidation et l'offre supplémentaire de sécurité juridique aux autorisations existantes et enfin la réduction des délais de jugement des recours.

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ Gauthier A-L., « Une nouvelle grande réforme pour rendre le contentieux plus efficace », Le Moniteur, 26 octobre 2018

¹⁷¹ Le droit de recours juridictionnel donne la possibilité d'ester en justice pour faire reconnaître ses droits, Dictionnaire du droit

¹⁷² Rapport de l'Union sociale pour l'habitat « La loi ELAN du 23 novembre 2018 », Analyse de la Direction juridique et fiscale, novembre 2018

¹⁷³ « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat, remis au ministre de la cohésion des territoires le janvier 2018

¹⁷⁴ Ibid, p4

Afin de lutter contre les « *recours abusifs* »¹⁷⁵ réalisés notamment contre les permis de construire, la loi ELAN revient sur l'intérêt à agir. Le législateur entend d'une part clarifier cette procédure pour les particuliers¹⁷⁶ et d'autre part, prêter une attention particulière à l'égard des associations. Celles-ci devront être créées au moins un an avant la demande de permis de construire pour pouvoir envisager la réalisation d'un recours.¹⁷⁷ Cette mesure a donc pour objectifs d'empêcher la création d'une association uniquement pour contrer un projet naissant, mais aussi de restreindre la possibilité aux requérant d'agir en justice. De plus, le requérant dispose désormais de deux mois à compter du premier jour d'affichage sur le terrain pour contester le permis,¹⁷⁸ en joignant obligatoirement un acte prouvant qu'il dispose ou entretient le bien.¹⁷⁹

Par la suite, de manière à consolider les autorisations d'urbanisme, le législateur favorise la voie de la régularisation de l'autorisation en cas de permis litigieux au détriment de l'annulation qui devient alors, exceptionnelle. Les deux articles L.600-5 et L.600-5-1 concernant le sursis à statuer¹⁸⁰ et l'annulation partielle d'un permis¹⁸¹ ont été modifiés dans le but d'encourager le mécanisme de la régularisation afin d'éviter l'abandon définitif d'un projet. De même, pour en finir avec « *les recours en cascade qui font perdre un temps précieux* », ¹⁸² l'article L.600-5-2 affirme désormais que la régularisation qui intervient au cours d'une instance portant sur une autorisation initiale ne pourra être critiquée que durant cette même instance.¹⁸³ Le juge devra également motiver sa décision s'il décide de refuser une régularisation. Ainsi, ces mesures seront essentielles puisqu'elles permettront de donner la possibilité à une opération de perdurer même si son autorisation est entachée d'illégalité.

Les délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme relativement longs,¹⁸⁴ sont une des sources principales qui contraignent les aménageurs à renoncer d'ester en justice. Ils sont alors une « *source d'incertitude* ». ¹⁸⁵ Le décret n°2018-

¹⁷⁵ C. urb, art L. 600-7 du code de l'urbanisme : « le droit de former un recours pour excès de pouvoir (...) est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif (...) ».

¹⁷⁶ C. urb, art L.600-1-2

¹⁷⁷ C. urb, art L.600-1-1, « *Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* ».

¹⁷⁸ C. urb, art R.600-2, « *Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces.* »

¹⁷⁹ C. urb, art R.600-4, al 1

¹⁸⁰ C. urb, art L.600-5, trouvant son origine dans le rapport Pelletier et issu de l'ordonnance du 18 juillet 2013

¹⁸¹ C. urb, art L.600-5-1, trouvant son origine dans le rapport Labetoulle et créé par l'ordonnance du 18 juillet 2013

¹⁸² « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat, remis au ministre de la cohésion des territoires le janvier 2018, p27

¹⁸³ C. urb, art L.600-5-2

¹⁸⁴ Parole de Mme Stéphanie Do, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p329

¹⁸⁵ Parole de Mme Graziella Melchior, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p330

617 du 17 juillet 2018¹⁸⁶ a devancé la loi ELAN, et a introduit un délai de dix mois pour statuer en appel sur « *les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement* ». ¹⁸⁷ De plus, la loi ELAN souhaite la « *suppression de l'appel* »¹⁸⁸ pour les autorisations d'urbanisme citées à l'article R.811-1-1 du code de justice administrative. Ces deux mesures, bien qu'elles permettent de réduire les délais de jugement, font l'objet de multiples critiques. Les praticiens du droit craignent qu'une réduction de ces délais entraîne un changement dans la manière de travailler de tous les acteurs et rende le travail des juges plus fastidieux. ¹⁸⁹

Les avancées amenées par le groupe de travail de Mme C. Maugué, désormais présentes dans la loi ELAN et dans le code de l'urbanisme sont importantes puisqu'elles permettent de raccourcir les délais de procédure tout en accélérant le traitement du contentieux en urbanisme.¹⁹⁰ Ainsi, ces dispositions assurent davantage de sécurité aux autorisations d'urbanisme et elles permettront par ricochet aux opérations d'urbanisme d'être réalisées sans être freinées par les recours portant sur les permis de construire. Par ailleurs, il est important que les mesures réduisant le contentieux ne portent pas atteintes au droit de recours qui a une valeur constitutionnelle. Toutefois, les dispositions concernant la réduction des délais de jugement et l'accès au droit de recours sont possiblement critiquables. En effet, limiter à dix mois le délai pour statuer en appel, ainsi que la suppression de l'appel ne sont-elles pas des mesures susceptibles de provoquer une insécurité juridique en opposition à ce qui était prévu au départ ? Privilégier la régularisation même pour des constructions irrégulières déjà achevées ne serait-il pas une entorse au droit de l'urbanisme ?

La loi ELAN, par ces nombreuses mesures amène des changements majeurs sur l'urbanisme ainsi que sur les opérations d'urbanisme. La ZAC particulièrement, a fait l'objet de nombreuses modifications que l'on peut qualifier d'importantes étant donné l'impact sur sa mise en place. En effet, l'ensemble de la procédure a été étudiée et modifiée de manière à devenir plus fluide mais aussi à gagner en rapidité. De plus, l'allègement de l'instruction des autorisations et du contentieux en urbanisme sont autant de facteurs qui permettront à la ZAC de se renforcer et de devenir un outil d'avenir. Cependant, lorsque l'on analyse en détail les différentes dispositions amenées par la loi ELAN, on aperçoit diverses limites qui persistent et compliquent la procédure. La loi ELAN n'a-t-elle pas accompli entièrement sa mission de réaffirmer les ZAC ? Les difficultés persistantes sont-elles suffisamment importantes pour prendre le dessus sur les avancées amenées par la loi ?

¹⁸⁶ Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), JORF n°0163 du 18 juillet 2018

¹⁸⁷ Ibid

¹⁸⁸ C. adm, art R811-1-1

¹⁸⁹ Mme Fariello Kaysss, 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi ELAN et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

¹⁹⁰ Parole de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p328

II Des difficultés qui tendent à être gommées mais qui persistent

La loi ELAN, par ces mesures entendait simplifier la procédure de la ZAC et surtout en finir avec les difficultés récurrentes mises en avant par les professionnels de l'urbanisme à savoir des délais trop importants et une procédure trop « *lourde* ». On remarque néanmoins que certains points doivent être précisés puisqu'ils persistent à rendre l'outil « *complexe* ». De plus, la loi ELAN a créé deux nouveaux outils d'urbanisme¹⁹¹ et a renforcé les opérations d'intérêt national (OIN). Qu'en est-il de la cohabitation entre la ZAC et ces opérations ?

II.1 Des incohérences qui perdurent dans la procédure de la ZAC

Une étude minutieuse des réformes antérieures, du projet de la loi ELAN, ainsi que du texte définitif de la loi, ont permis de mettre en exergue plusieurs limites. De ce fait, deux incohérences majeures freinant la mise en place d'une ZAC à savoir l'articulation entre deux codes différents et la concession d'aménagement vont être analysées.

II.1.1 L'articulation entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement

La prise en compte de l'évaluation environnementale dans la procédure de la ZAC fait partie d'une avancée positive amenée par la loi ELAN. Cependant, on remarque des incohérences au niveau de l'articulation du code de l'urbanisme et du code de l'environnement. Celles-ci compliquent la procédure et entraînent des confusions au niveau de la compréhension de la mise en place de chaque étape.

II.1.1.1 Un souci de cohérence au niveau de l'évaluation environnementale

Les réformes environnementales qui ont débutées par la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, ont fait évoluer la réalisation d'opérations d'aménagement en imposant la mise en place d'une étude d'impact. La ZAC, cet outil efficace pour aménager et créer de nouveaux quartiers, doit s'adapter à ces nouvelles évolutions.¹⁹² La partie législative de la ZAC étant prévue par le code de l'urbanisme, il est nécessaire de coupler les processus définis à la fois par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme pour éviter que deux mesures se contredisent et s'opposent.

De ce fait, une meilleure articulation des codes permettrait de fusionner les procédures afin de gagner du temps et de les rendre moins confuses. Les différentes

¹⁹¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, art 1

¹⁹² Etude d'impact du projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, 3 avril 2018, p32

réformes, notamment la réforme environnementale de 2016¹⁹³ ont commencé à rendre plus fluide l'articulation entre les deux codes. De même, on remarque que le rapport Duport¹⁹⁴ de 2015 nommé « *Accélérer les projets de construction Simplifier les procédures environnementales Moderniser la participation du public* » avait déjà exposé ces problèmes et avait commencé à trouver des solutions.

Dans la version initiale de la loi ELAN, le gouvernement avait pour intention de légiférer par ordonnance, « *dans un délai de 12 mois pour accélérer l'aménagement et l'équipement des ZAC et pour simplifier et améliorer les procédures qui leur sont applicables* ». ¹⁹⁵ Ainsi, ces objectifs avaient pour but de rendre plus accessible la ZAC, notamment par le biais de la simplification de la procédure, mais également par une adaptation de la procédure aux évolutions du droit de l'environnement. En effet selon le rapport nommé « *Etude d'impact* » du projet de la loi, il apparaissait « *nécessaire de croiser les processus induits par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement pour rechercher une bonne articulation des procédures permettant de mettre en œuvre un projet d'aménagement* ». ¹⁹⁶ Pour cela, un groupe de travail avait été chargé d'énumérer les différentes problématiques et les évolutions découlant de l'évaluation environnementale de 2016. Cette étude aurait permis d'avoir un état des lieux complet des problèmes actuels rencontrés en ZAC, afin d'adapter aux mieux les mesures envisagées par la loi ELAN sur l'urbanisme. ¹⁹⁷

Cependant, le code de l'environnement étant restrictif, il a été difficile de trouver une entente entre les différentes procédures présentes dans les deux codes sans porter préjudice à l'environnement. Par ailleurs, les nombreuses critiques émises par les rapporteurs lors des débats parlementaires effectués notamment durant l'Assemblée Nationale du 18 avril 2018, laissaient craindre un « *détricotage du droit* ». ¹⁹⁸ De ce fait, le législateur a donc finalement décidé d'abandonner la possibilité de légiférer par ordonnance mais de mettre en place quelques dispositions permettant de clarifier les ambiguïtés entraînées par la mauvaise coordination des codes. Ces dispositions concernent en outre l'évaluation environnementale qui est considérée comme la procédure la plus longue et la plus fastidieuse en raison des nombreuses démarches qu'elle implique et de la multiplication des législations en vigueur pour une même procédure.

¹⁹³ Réforme intervenue suite à l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et du décret n°2016-1110 du 11 août 2016

¹⁹⁴ Duport J-P, Rapport intitulé « *Accélérer les projets de construction Simplifier les procédures environnementales Moderniser la participation du public* », 3 avril 2015

¹⁹⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, art 5, II

¹⁹⁶ Etude d'impact du projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, 3 avril 2018, p37

¹⁹⁷ M. Birgi, directeur de l'opération d'intérêt métropolitain Bordeaux Inno Campus, Entretien téléphonique, mars 2019

¹⁹⁸ Parole de Mme Mathilde Panot, Avis n°881 assemblée Nationale, M.Marsaud Sandra, p35

Néanmoins ces mesures parviendront-elles tout de même à éclaircir et à éliminer les confusions amenées par une mauvaise coordination entre les deux codes ? Ces dispositions permettront-elles d'alléger et de fluidifier la procédure de la ZAC ?

II.1.1.2 Les mesures amenées par la loi ELAN dans l'objectif d'améliorer la coordination entre les codes tout en allégeant la procédure de la ZAC

L'habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance concernait en particulier « *l'adaptation du champ et des modalités de la concertation préalable et des modalités de participation du public* ». ¹⁹⁹

La participation du public, est une procédure périlleuse qui ne doit pas être prise à la légère étant donné que le plus difficile dans la réalisation d'un projet d'aménagement est l'acceptabilité du changement. En effet, selon Mme Sales, chargée d'opérations Europolia, « *un projet urbain est difficile à assimiler et à être accepté par tous* ». Ces difficultés sont renforcées par une mauvaise coordination entre les codes qui complique la procédure et participe à la rendre longue et difficile de compréhension.

A défaut d'avoir légiféré par ordonnance, la loi ELAN a modifié certaines mesures afin d'améliorer ces difficultés. Elles concernent la concertation préalable, la participation du public par voie électronique, et l'étude de faisabilité.

- *La concertation préalable*

Renforcée par l'ordonnance du 3 août 2016, elle est définie à la fois par le code de l'environnement²⁰⁰ et par le code de l'urbanisme.²⁰¹ La ZAC, dont la concertation préalable fait partie intégrante du dossier de réalisation, se trouve alors obligée de jongler entre ces deux ouvrages.

Dans l'intention de résoudre cette difficulté, il a été décidé que « *les projets et les documents d'urbanisme soumis à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme* », dont la ZAC fait partie, ne feraient pas l'objet de la concertation préalable au sens du code de l'environnement.²⁰² Cependant, on remarque que les projets réalisés à l'intérieur d'une ZAC ayant fait l'objet de la participation du public au sens de l'article 103-2 du code de l'urbanisme, peuvent être soumis à la concertation préalable au sens de l'article L.121-15-1 du code de l'environnement. Ainsi, il y a une confusion entre les deux codes ce qui ajoute la réalisation d'une concertation supplémentaire.

¹⁹⁹ Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p114

²⁰⁰ C. env, art L.121-15-1

²⁰¹ C. urb, art L.103-2

²⁰² C. env, art L. 121-15-1

Pour éviter cette confusion, la loi ELAN par son amendement n° COM-764 présenté par Mme ESTROSI SASSONE, a mis en place une mesure « *visant à dispenser de concertation préalable au titre du code de l'environnement les projets de travaux ou d'aménagement ayant déjà fait l'objet d'une concertation préalable au titre du code de l'urbanisme* ». ²⁰³

Cet amendement a fait l'objet de quelques critiques et interrogations, toutefois, il a dans l'ensemble été reçu de manière positive étant donné le gain de temps conséquent qu'il offre.

Néanmoins, on remarque que les projets inclus dans le périmètre d'une ZAC mais n'ayant pas été prévus lors de concertation préalable effectuée pour la création de cette opération d'aménagement, resteront eux, soumis à la concertation préalable au sens du code de l'environnement. ²⁰⁴ Ainsi, quand bien même que la disposition amenée par l'amendement n° COM-764 de la loi ELAN permet de simplifier la procédure, il demeure toujours quelques incohérences générées par la mauvaise articulation entre les codes.

- *La consultation du public par voie électronique*

L'étude d'impact définie par l'article R.122-5 du code de l'environnement est généralement mise à la disposition du public par enquête publique. La ZAC fait partie des exceptions non soumises à cette procédure, ²⁰⁵ elle doit quant à elle, faire l'objet d'une consultation électronique, ²⁰⁶ d'une durée de trente jours. Cependant, une ambiguïté avait été observée à ce sens. Elle a finalement été levée par la loi ELAN qui confirme désormais que c'est la procédure de la ZAC dans son entier qui est mise à disposition du public par voie électronique ²⁰⁷ et non seulement sa création comme il était possible de l'interpréter. Cette procédure de consultation du public par voie électronique est définie sur le fondement du code de l'environnement, elle n'a pas à s'articuler avec le code de l'urbanisme ce qui évite d'éventuelles redondances.

Néanmoins, de nombreuses réticences ont été soulevées lors du débat du projet de la loi ELAN à son égard. ²⁰⁸ L'avis général est plutôt négatif, la crainte de renforcer les inégalités entre les lieux en raison de l'accessibilité à internet est forte. ²⁰⁹ De plus, certains avis consistent à remettre totalement en question la participation par voie électronique. Cependant n'est-il pas indispensable de vivre avec son temps et de se tourner vers le

²⁰³ Ibid

²⁰⁴ Amendement n°1757, Assemblée Nationale, 25 mai 2018, « *Un projet ne peut échapper à cette concertation supplémentaire que s'il a bien effectué une concertation, et que celle-ci a été menée à bien dans le respect des règles.* »

²⁰⁵ C. env, art L123-2

²⁰⁶ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018

²⁰⁷ C. env, art L.123-2, « [...] *Les dossiers de demande pour ces permis font l'objet d'une procédure de participation du public par voie électronique selon les modalités prévues à l'article L. 123-19 [...].* »

²⁰⁸ Sénat, Séance du 17 juillet 2018 (compte rendu intégral des débats)

²⁰⁹ Rapport n°971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p109

numérique ? L'enquête publique court-elle à sa perte ? Il semblerait, au vu des évolutions actuelles et notamment de la loi ELAN qui favorise l'accès au numérique que l'enquête publique va petit à petit laisser place à la consultation électronique pour l'ensemble des travaux d'ouvrage et d'aménagement.

Par ailleurs, à travers la réforme environnementale de 2016, on assiste à un allègement de la procédure de l'évaluation environnementale et notamment en ce qui concerne la participation au public,²¹⁰ dont les mots d'ordres sont : « *simplification et rationalisation* ». ²¹¹ Par conséquent, la loi ELAN a tout d'abord modifié la concertation préalable afin de faciliter la pratique existante, puis a réduit l'enquête publique en la remplaçant par la consultation par voie électronique en ZAC. Celle-ci est critiquable, certains affirment que l'enquête publique « *offre les meilleures garanties de participation, au stade le plus approprié du processus d'aménagement* ». Cependant l'enquête publique, qui, pour la ZAC s'effectue sous la forme de participation du public par voie électronique intervient après la prise de décision de créer un projet, ce qui ne laisse que peu de place à l'intégration des modifications souhaitées par le public dans la mise en place d'une opération de construction.²¹² Par opposition, la concertation préalable intervient quant à elle en amont de l'opération, c'est la participation qui prend la mieux en compte l'ensemble des critiques des personnes concernées de près ou de loin par le projet. De plus, elle intervient tout au long du processus de création de la ZAC, elle est donc d'une importance telle que l'on peut en venir à s'interroger sur l'utilité de l'enquête publique. Celle-ci n'est-elle pas vouée à disparaître ? Ne serait-il pas préférable d'étirer la concertation préalable à l'ensemble de la procédure ? Qu'en sera-t-il alors de l'avenir de l'étude d'impact ?

- L'étude de faisabilité

Elle est obligatoire pour toutes opérations faisant l'objet d'une étude d'impact.²¹³ Actuellement, deux études distinctes sont réalisées en raison des exigences divergentes dues à deux législations différentes. En effet l'étude d'impact est définie par le code de l'environnement²¹⁴ alors que l'étude de faisabilité est précisée par le code de l'urbanisme.²¹⁵ Cette spécificité entraîne une redondance et une mauvaise compréhension dans la réalisation de l'étude. En effet, la procédure ainsi que le moment de la réalisation de l'étude de faisabilité restent à être clarifiées ce qui entraîne de surcroît de nombreux contentieux. En ZAC par exemple, les recours résultant d'une erreur sur la mise en place de cette étude, peuvent aller jusqu'à remettre en cause l'acte de création de l'opération.

²¹⁰ Dameron A., « Loi ELAN : la consécration d'un aménagement urbain désormais supra-local ? », Petites affiches n°077 p6, 17 mars 2019

²¹¹ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, Réseau SCET, 6 décembre 2018

²¹² Bijou P, « Le recours à la concertation en urbanisme », Dr et ville 2002, p11

²¹³ C. urb, art L.128-4

²¹⁴ C. env, art R.122-5

²¹⁵ C. urb, art L.300-1, « Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone »

La loi ELAN, a souhaité éclaircir ce dispositif en permettant, à l'avenir, de coupler l'étude d'impact et l'étude de faisabilité en une seule procédure.²¹⁶ Par conséquent, les dispositions concernant l'étude de faisabilité comprises dans le code de l'urbanisme sont désormais incluses dans celles de l'étude d'impact définies par le code de l'environnement.²¹⁷

Cette mesure, entre donc dans les objectifs du législateur qui sont de « *simplifier et améliorer les procédures* » applicables en ZAC. En effet, l'allègement de ces dispositions permettra, d'une part de gagner du temps et d'autre part de rendre plus aisée la coordination entre les différents codes et ainsi de supprimer les éventuelles redondances.

Par ailleurs, le décret n°2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, précise les modalités d'application de cette disposition. Désormais, il inclut « *dans le contenu de l'étude d'impact, les conclusions de l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone et une description de la façon dont il en est tenu compte* ». ²¹⁸

En définitive, l'intention du projet de la loi ELAN « *de croiser les processus induits par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement* », ²¹⁹ n'est pas précisément respectée puisque les mesures mises en place par la loi afin de faciliter l'articulation entre les deux codes sont minimales. En ce qui concerne la ZAC, elles permettent seulement d'éclaircir quelques dispositions qui vont tout de même, faciliter la mise en place de la procédure et permettre de gagner du temps. Néanmoins, selon l'équipe de travail de « Réseau SCet », ces mesures peuvent être comparées à « *une montagne qui accouche d'une petite souris* ». ²²⁰ Cette comparaison est représentative du chemin à faire avant de parvenir à l'objectif fixé au départ par le législateur dans son intention de légiférer par ordonnance. ²²¹ Par ailleurs, cette ordonnance avait également pour objectif « *d'améliorer les dispositifs de financement des équipements publics* » ²²² en matière de ZAC. Cependant, qu'en est-il de cette mesure ? La loi ELAN a-t-elle réussi à y parvenir ?

²¹⁶ C. urb, art L.300-1, « (...) Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de prise en compte des conclusions de cette étude de faisabilité dans l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-3 du code de l'environnement. »

²¹⁷ C. env, art L.122-3

²¹⁸ Décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, JORF n°0118 du 22 mai 2019

²¹⁹ Etude d'impact du projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, 3 avril 2018, p37

²²⁰ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : facilité l'opérationnalité », Note & Débats n°/05/2018, Réseau SCET, 6 décembre 2018

²²¹ Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p114

²²² Avis n° 881 de Mme Sandra MARSAUD, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 18 avril 201, Sénat, p3

II.1.2 Les limites du régime de la concession d'aménagement en ZAC

Dans l'objectif de simplifier les procédures s'imposant aux aménageurs notamment en ZAC, le projet de la loi ELAN avait fait ressortir deux limites : la participation financière aux équipements public et la maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics.

Dans un premier temps, la loi ELAN, est intervenue pour clarifier le régime de la participation financière des constructeurs dans les ZAC à maîtrise foncière partielle. Désormais elle donne la possibilité aux constructeurs de verser directement le coût des équipements publics à l'aménageur.²²³ Ainsi, cette mesure apporte davantage de sécurité juridique, un gain de temps mais également un allègement dans la procédure de la ZAC.

Néanmoins, qu'en est-il pour la maîtrise d'ouvrage de bâtiments dans le cadre d'une concession d'aménagement ?

II.1.2.1 Le cadre juridique de la maîtrise d'ouvrage public dans le régime de la concession

« *La concession d'aménagement est un contrat par lequel la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé* ». ²²⁴

La loi du 12 juillet 1985²²⁵ relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite également « loi MOP » fixe le cadre juridique appliqué à la maîtrise d'ouvrage publique.

Elle repose sur le principe de la « *séparation juridique et fonctionnelle* »²²⁶ entre le maître d'ouvrage public, le maître d'œuvre et l'entreprise. Le contrat de conception-réalisation est une exception à ce principe. Il signifie que des personnes privées peuvent être amenées à réaliser la conception et l'exécution des travaux sous la demande du maître d'ouvrage. De plus, on distingue deux types de maîtres d'ouvrage, ceux qui sont assujettis à la loi MOP et doivent ainsi respecter une procédure formalisée qui repose sur le concours de maîtrise d'œuvre et ceux qui ne le sont pas et qui sont libres de choisir leur procédure formalisée.²²⁷

Parmi les exceptions à la loi MOP, on retrouve « *les ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée ou d'un lotissement* ». ²²⁸ Ainsi, cet article laisse penser qu'il est impossible pour les aménageurs d'une ZAC de réaliser des

²²³ C. urb, art L.311-4, al 4

²²⁴ Définition issue de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi MOP, JORF du 13 juillet 1985

²²⁵ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, JORF du 13 juillet 1985

²²⁶ JCI. Administratif, FAsc.652 : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre - principes généraux, Encyclopédie LexisNexis, 25 novembre 2008

²²⁷ Cours relatif à *La commande publique*, enseigné par Mme Desrousseaux, professeur à l'école supérieure des géomètres et topographes (ESGT)

²²⁸ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, art 1

ouvrages de superstructure publique. Néanmoins, l'article L.300-4 du code de l'urbanisme permet de concéder « *la réalisation des opérations d'aménagement à toute personne* » et précise que « *le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévue dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution* ». ²²⁹ L'interprétation de cet article ainsi que de la loi MOP ne laisserait-il pas envisager la possibilité aux concessionnaires de réaliser des ouvrages publics ? Les aménageurs seraient-ils alors soumis à la loi MOP ? Les acteurs de l'aménagement se retrouvent dans une position délicate, au vu de l'interprétation de la législation actuelle, ils ne savent pas avec précision dans quel régime juridique ils s'inscrivent. ²³⁰

II.1.2.2 Une tentative d'évolution des dispositions relatives à la maîtrise d'ouvrage publique dans le régime de la concession

Le projet de la loi ELAN avait pour objectif de clarifier ces dispositions et d'enfin permettre aux concessionnaires de réaliser des superstructures publiques. Il était prévu, de donner la possibilité aux aménageurs de réaliser des bâtiments publics avec des fonds publics sans être soumis aux dispositions de la loi MOP. ²³¹

Or, cette disposition n'a recueilli que des critiques, les parlementaires craignaient le « *risque d'infrastructure au rabais* ». ²³²

De même, déroger au formalisme de la loi MOP qui sont notamment, le recours à un architecte et les appels d'offres publics, est selon eux, donner la possibilité aux aménageurs de faire ce qui leur plaît sans être dirigé juridiquement. ²³³ Ainsi, la commission a rejeté cet amendement, qui créait un nouveau cas de dérogation à la loi MOP et la question de la concession des superstructures publiques est alors devenue un véritable problème juridique. ²³⁴

Néanmoins, la loi ELAN a tout de même modifié l'article L.300-4 du code de l'urbanisme en ajoutant le mot « bâtiment ». De ce fait, désormais, « *le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération*

²²⁹ C.urb, art L.300-4, modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 9

²³⁰ Rapport de Monsieur Jean-Pierre Dupont, Préfet de région, "Accélérer les projets de construction Simplifier les procédures environnementales Moderniser la participation du public", 3 avril 2015

²³¹ Amendement n°COM-389, 28 juin 2018, projet de loi Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique

²³² Parole de Mme Stéphane Peu, Avis n°881 assemblée Nationale, M.Marsaud Sandra, p118

²³³ Parole de M. Francois Pupponi, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p103, « *On sait à peu près à quoi on aboutit en demandant à un aménageur, en particulier à un bailleur, de s'occuper de tout. Il fait des comptes et s'il peut tirer sur les budgets – en particulier ceux des équipements publics –, il ne se gênera pas. Vous allez évidemment vouloir nous rassurer : « Ne vous inquiétez pas, on fera ce qu'il faut... » Mais nous connaissons le système.* »

²³⁴ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, réseau SCET, 6 décembre 2018

prévus dans la concession ». Cette disposition concerne-t-elle les bâtiments publics ? Il semblerait que la modification de cet article donne la possibilité de déroger à la loi MOP en permettant la réalisation d'infrastructure publique, mais, cela reste encore qu'une simple supposition de l'interprétation de cette disposition. Certains auteurs estiment que l'article L.300-4 est « *une dérogation légale de la loi MOP* ». ²³⁵

Ainsi, la possibilité pour les concessionnaires d'une ZAC de réaliser des superstructures publiques demeure toujours une supposition puisque la loi ELAN n'est pas arrivée à clarifier cette disposition. Une certaine insécurité juridique est donc toujours présente à l'égard de cette pratique. Les parlementaires craignent de lourdes conséquences si jamais cette mesure venait à être règlementée. ²³⁶ Cependant, son absence ainsi que la réécriture de l'article L.300-4 n'entraîneraient-elles pas les concessionnaires à outre passer la loi ? Qu'advient-il aux superstructures créées ? Seraient-elles entachées d'illégalité ? Le régime de la ZAC serait-il en insécurité juridique par le manquement de cette clarification ?

Parallèlement à cette incertitude impactant la concession en ZAC, on peut observer une « *pointe de frustration* » ²³⁷ en ce qui concerne la concession dans un projet urbain partenarial (PUP). ²³⁸ Cet outil qui est le symbole de l'urbanisme négocié, ne peut permettre aux aménageurs concessionnaires de percevoir directement les coûts de financement par analogie à ce qui se fait en ZAC. ²³⁹ Néanmoins, le PUP, ce projet qui permet de réaliser des équipements publics à une opération de construction conduite par des privés, ²⁴⁰ donne la possibilité aux aménageurs de réaliser une opération d'aménagement sans utiliser l'outil complexe, qu'est la ZAC. On remarque ainsi, que différentes opérations d'aménagement cohabitent sans se détruire, les nouveaux outils créés par la loi ELAN vont-ils réussir à faire perdurer la ZAC ?

²³⁵ E Fatome, « Questions sur les nouvelles concessions d'aménagement », ADJA 2006.926

²³⁶ Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, Sénat, p116

²³⁷ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, réseau SCET, 6 décembre 2018

²³⁸ « Loi ELAN et conduite des projets urbains : faciliter l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, réseau SCET, 6 décembre 2018

²³⁹ C. urb, art L.332-11-3, « (...) *La convention peut prévoir que la contribution financière prévue à l'avant-dernier alinéa du présent III est versée directement à la personne publique assurant la maîtrise d'ouvrage des équipements publics mentionnés au troisième alinéa du présent III.* »

²⁴⁰ Rolhion M., « Le projet urbain partenarial (PUP) : un outil de financement des équipements publics », Documents de l'AMF, juin 2010

II.2 La loi ELAN, vers un urbanisme dérogatoire ? Qu’advient-il pour les ZAC ?

Depuis la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982²⁴¹, la mise en œuvre d’opération d’aménagement s’effectue à l’échelle locale. En effet, c’est à cette échelle que les attentes et les craintes des habitants de la commune concernée par le projet sont les mieux prises en compte. Ainsi d’après l’article L.300-1 du code de l’urbanisme, « *l’aménagement, au sens du présent livre, désigne l’ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d’une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l’alinéa précédent et, d’autre part, à assurer l’harmonisation de ces actions ou de ces opérations* ». ²⁴² On remarque ici, la compétence de la commune ou de l’intercommunalité pour la réalisation d’opérations d’aménagement mais en aucun cas elle de l’Etat. Néanmoins, aujourd’hui et depuis l’introduction des OIN, la tendance tourne. Par conséquent, on observe l’intervention de l’Etat en matière d’aménagement. Le recours à l’urbanisme dérogatoire est donc en marche, qu’en sera-t-il des conséquences sur les communes ? Les opérations d’aménagement telles que la ZAC sont-elles vouées à disparaître ?

II.2.1 Des outils dépassant l’échelle communale

La loi ELAN a pour mission de « *dynamiser les opérations d’aménagement* »²⁴³ afin de construire davantage. Elle a pour ce faire, en plus d’améliorer la procédure de la ZAC, créée deux nouveaux outils ²⁴⁴ : le projet partenarial d’aménagement et la grande opération d’aménagement. Elle a également enrichi les mesures afférentes aux opérations d’intérêt national (OIN). Ces trois outils, sont tous mis en place et contrôlés par l’Etat, ils dépassent l’échelon communal qui était pourtant privilégié depuis les lois de décentralisation.

II.2.1.1 L’évolution du régime des OIN

Une OIN, est une opération d’urbanisme qui possède un statut particulier en raison de son « *intérêt majeur* ». Les autorisations d’urbanisme, y sont délivrées par l’Etat, mais son statut n’est pas clairement défini. Effectivement, le caractère d’intérêt national de l’opération va être qualifié par « *un décret en Conseil d’Etat qui l’inscrit sur la liste des opérations auxquelles cette qualité est reconnue* ». ²⁴⁵²⁴⁶

²⁴¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982

²⁴² C. urb, art L.300-1

²⁴³ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018, Chapitre 1,

²⁴⁴ Ibid, art 1

²⁴⁵ C. urb, art L.102-12

²⁴⁶ C. urb, art R.102-3

Ainsi, le rôle de l'Etat y est important puisqu'il « *veille au respect des principes définis à l'article L. 101-2 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national* ». ²⁴⁷ Actuellement, seulement quinze opérations ont été classées en OIN, les plus connues étant le quartier d'affaire de la Défense et les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget.

De plus, le classement d'une opération en OIN, a obligatoirement des effets sur le droit du sol et sur la création d'une ZAC. En effet, les OIN imposent la compétence du préfet pour les ZAC ²⁴⁸ et pour les décisions d'urbanisme. ²⁴⁹ La loi ELAN, par son article 3, est venue apporter des modifications essentielles à ce régime afin de mieux définir son contenu ainsi que ses compétences. Une OIN est maintenant définie comme « *une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers* ». ²⁵⁰ De ce fait, les critères de qualification d'une telle opération sont maintenant précisés ce qui permet de mieux cerner son objectif. De plus, la loi ELAN apporte plus de souplesse en permettant de définir des secteurs dans lesquels le maire sera compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme par substitution à l'Etat. Par ailleurs, une modernisation du cadre juridique des établissements publics d'aménagement (EPA) permet de réaliser des projets en dehors du champ de compétences de l'OIN. Cette dernière peut désormais valoir création d'une zone d'aménagement différée (ZAD) dans le périmètre défini par celle-ci dont le délai de validité est « *porté de six ans renouvelable plusieurs fois, à dix ans renouvelables une fois par décret* ». ²⁵¹

Ainsi, ces nouvelles dispositions permettent d'éclaircir le statut juridique d'une OIN. De plus, offrir la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme au préfet ²⁵² permet d'instituer un « *mécanisme dérogatoire* ». ²⁵³ En matière d'urbanisme dérogatoire, deux nouveaux outils ont été créés par la loi ELAN à savoir : le projet partenarial d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'aménagement (GOU).

²⁴⁷ C. urb, art L.132-1

²⁴⁸ C. urb L.311-1, « *Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L. 101-2 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.* »

²⁴⁹ C. urb, art L.422-2

²⁵⁰ C. urb, art L.102-12

²⁵¹ C. urb L.102-15

²⁵² C. urb, art L.102-14

²⁵³ Bonneau O., « Les dispositions du projet de loi ELAN relatives au droit de l'aménagement et de l'urbanisme », Gazette du Palais - n°18 - page 59, 22 mai 2018

II.2.1.2 La création de deux nouveaux outils : les PPA et les GOU

Actuellement, les projets d'urbanisme s'effectuent soit à l'échelle locale, par l'initiative de la collectivité territoriale, soit à l'échelle de l'Etat, par la mise en place d'une OIN. Afin de donner la possibilité de créer un projet dans une échelle intermédiaire entre l'Etat, et l'initiative locale, le gouvernement a créé le projet partenarial d'aménagement (PPA).²⁵⁴ Inspiré des OIN, ce nouveau contrat a été instauré pour remédier aux limites du projet d'intérêt majeur (PIM), qui avait été créé par la loi ALUR en 2014, sans toutefois le supprimer. Le PPA s'inscrit dans une démarche de coopération entre les différents acteurs de l'aménagement incitant le dialogue et le partage d'informations.²⁵⁵ Bien qu'il s'agisse d'un outil contractuel, la loi encadre néanmoins certaines dispositions, comme la liste des personnes signataires d'un PPA.²⁵⁶ Il doit être obligatoirement signé entre l'Etat et un EPCI à fiscalité propre mais, il peut être étendu aux autres collectivités territoriales ou aux établissements publics d'aménagement.²⁵⁷

Cependant, quelles sont les conséquences de ce nouveau contrat dans les opérations d'aménagement ? Tout d'abord, le PPA permet à l'Etat de céder à l'amiable des terrains de son domaine privé « *sans appel de mise en concurrence* »²⁵⁸ pour réaliser un projet. On peut également préciser qu'aucun texte ne prévoit le contenu de ce contrat, il reste propre à chaque projet,²⁵⁹ ce qui risque d'évoluer à l'avenir. Il donne ensuite la possibilité de mettre en place une GOU pour faciliter la réalisation d'une opération d'aménagement. Ce nouvel instrument créé par la loi ELAN résulte également d'un « *engagement conjoint* » entre l'état et une ou plusieurs EPCI.²⁶⁰ Elle est mise en place par délibération de « *l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant* » après l'accord de l'Etat, et l'avis conforme des communes incluses dans son périmètre, en tout ou partie.²⁶¹ Une GOU, doit obligatoirement être prévue par « *un contrat de projet partenarial d'aménagement, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques* » alors qu'un PPA peut être créé seul. Le projet Bordeaux Inno Campus est le premier à être mené dans le cadre

²⁵⁴Rapport de l'Union sociale pour l'habitat « La loi ELAN du 23 novembre 2018 », Analyse de la Direction juridique et fiscale, novembre 2018

²⁵⁵ M. Birgi, directeur de l'opération d'intérêt métropolitain Inno campus, Entretien téléphonique, avril 2019

²⁵⁶ C. urb, art L.312-1

²⁵⁷ Ibid

²⁵⁸ Guillaume D., « Création du projet partenarial d'aménagement », Defrénois - n°04 - page 36, 24 janvier 2019

²⁵⁹ Baillarguet S., « Le projet partenarial d'aménagement et la grande opération d'urbanisme », RDI 2019. 145,11 mars 2019

²⁶⁰ C. urb, art L.312-3 « *Une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant [...].* »

²⁶¹ C. urb, art article L.312-4, al 1, « *La qualification de grande opération d'urbanisme est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-3, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie ans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés* ».

d'un PPA, sans mettre en place une GOU.²⁶² Néanmoins, n'est-il pas préférable de compiler ces deux outils pour un aménagement à l'échelon intercommunal efficace ? Quels sont les effets d'une GOU ?

Une GOU est un périmètre dérogatoire aux règles d'urbanisme, il permet notamment de transférer à l'EPCI des compétences en matière de création de ZAC ou de réalisation des équipements ou du droit du sol.²⁶³ De même lorsqu'un équipement est nécessaire, mais que la commune refuse de le réaliser, l'EPCI peut s'affranchir de son accord si elle obtient celui du préfet.²⁶⁴ Au sein de cette nouvelle opération d'aménagement, le rôle de l'EPA est également amené à changer. En effet, elles pourront désormais étendre leurs compétences sur un autre territoire, de manière à exporter leurs savoirs et d'unifier les méthodes de travail. Le permis d'innover issu de la loi CAP du 7 juillet 2016²⁶⁵ pourra s'appliquer dans ce même périmètre. Par ailleurs, l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme a été modifié de manière à rendre possible le recours à la procédure intégrée pour la réalisation d'une GOU présentant un intérêt général.²⁶⁶ Cette procédure, permettra de faciliter la mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme et de réduire les délais nécessaires à la création d'un projet.

De surcroît, les projets situés dans une GOU ou une OIN, seront de la même manière qu'en ZAC, exemptés des dispositions relatives à la loi MOP. Cela permettra d'avoir une maîtrise d'ouvrage unique sur l'ensemble du territoire.

Nonobstant, il est important de rappeler que la GOU, n'est pas un outil opérationnel. De ce fait, la collectivité devra opter pour une procédure d'aménagement telle que la création d'une ZAC pour réaliser ces projets au sein d'une GOU.²⁶⁷ De même, l'acte de création d'une GOU peut simultanément créer une ZAD²⁶⁸ ce qui permet pendant un délai de 10 ans renouvelable une fois, pendant un an, de préempter sur l'ensemble du périmètre. La GOU se définit ainsi comme un homologue de l'OIN mais à l'échelle intercommunale.²⁶⁹

A travers ces deux outils ambitieux, et les différentes mesures s'y appliquant, le gouvernement tend à un urbanisme s'éloignant de l'échelle locale. Que devient le rôle de la commune dans tout cela ? La ZAC, qui est un outil généralement utilisé à l'échelon communal est-elle amenée à disparaître ?

²⁶² « OIM Bordeaux Inno Campus », site web de la métropole de Bordeaux : www.bordeaux-metropole.fr

²⁶³ C. urb, art L.312-3, al 4

²⁶⁴ C. urb, art L.312-7, al 3

²⁶⁵ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), JORF n°0158 du 8 juillet 2016, art 88, II

²⁶⁶ C. urb, art L.300-6-1, al 1

²⁶⁷ Giordano C., « Le volet aménagement de la loi ELAN ou comment « construire plus, mieux et moins cher » », L'Essentiel Droit de l'immobilier et urbanisme - n°02 - page 1, 01 février 2019

²⁶⁸ C. urb, art L.312-6

²⁶⁹ Traoré S., « Les nouvelles procédures d'aménagement », AJDA 2010,

II.2.2 Une nouvelle tendance : l'urbanisme supra-communal ?

La loi ELAN vient renforcer le lien entre l'Etat et les intercommunalités dans l'objectif d'accroître la création d'opérations complexes.²⁷⁰ La création du PPA associée à une GOU a pour but de déroger à certaines règles d'urbanisme et de permettre à la commune de confier à l'intercommunalité la réalisation d'équipements publics. Ces deux nouveaux outils, démontrent bien la volonté du gouvernement de passer outre l'échelon intercommunal, cependant qu'en est-il de place de la commune au sein d'un projet d'aménagement ?

II.2.2.1 L'avenir de la commune

Les lois de décentralisation, débutant par la loi du 2 mars 1982, ont transféré des compétences aux communes, antérieurement détenues par l'Etat. Ainsi, les communes ont acquis une autonomie en matière d'urbanisme notamment en ce qui concerne la conception de documents d'urbanisme, ou la mise en place d'opération d'aménagement. Néanmoins, depuis quelques années, la compétence communale est largement grignotée par l'Etat et par l'intercommunalité.²⁷¹ La loi ELAN, tend à amener une portée intercommunale aux projets.²⁷² Serait-ce la fin du pouvoir des communes ?

Le projet partenarial d'aménagement est un contrat signé entre l'Etat et les intercommunalités, il n'était initialement pas prévu que les communes signent ce contrat. Cependant, la question du rôle des communes au sein de ce nouveau contrat a fait débat. En effet, l'échelon communal est celui qui est le plus proche du peuple, et qui est directement concerné par les projets effectués sur leur territoire. Selon M. Robin Reda, la commune est le « *lieu de la démocratie de proximité et de concertation* »,²⁷³ le négliger ne semble pas souhaitable. De même, ne pas prendre en considération les communes entraînerait le retour à des opérations d'aménagement qui ne seraient pas en adéquation avec la politique publique du territoire ou avec les coutumes propres à un lieu. Le risque serait alors de repartir dans le stéréotype de construction mal adapté à un espace donné, comme l'urbanisme des « *tours et de barres* »²⁷⁴ construit en France dans les années 1950.

Afin de ne pas écarter totalement les communes lors de la mise en place d'un contrat de PPA et de concilier les avis divergents sur la question, le gouvernement a modifié l'article L.312-1 du code de l'urbanisme en donnant la possibilité aux communes qui en font la demande, d'être signataire au contrat.²⁷⁵ Effectivement il précise que « *leur signature est de*

²⁷⁰ Kiraly B., et Pheulpin S., Dejeu M., « Ce que prévoit l'avant-projet de loi ELAN », Le Moniteur, 21 décembre 2017

²⁷¹ Auby J.B., « Partenariats public-privé et aménagement urbain », RJEP 2012, n°5, étude 5

²⁷² La loi ELAN : lecture panoramique des dispositions sur l'urbanisme (hors contentieux) – Elise Carpentier, RFDA 2019. 21, 15 mars 2019

²⁷³ Parole de M. Robin Reda, Avis n°881 assemblée Nationale, M.Marsaud Sandra, p68

²⁷⁴ Parole de M. Stéphane Peu, Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p60

²⁷⁵ C. urb, art L312-1, modifié par Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, art. 1

droit si elles en font la demande ». Néanmoins, elle n'est pas obligatoire. Cette modification ne serait-elle pas un signe traduisant la volonté du gouvernement de se libérer de l'avis des communes pour penser à un urbanisme à échelon supérieur ? Cette mesure est-elle suffisante pour maintenir la parole des communes ?

*« La qualification de grande opération d'urbanisme est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public cocontractant mentionné à l'article L. 312-3, après avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération et avec l'accord du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés ».*²⁷⁶

Les GOU, au contraire du PPA, ne peuvent être mises en place qu'après avis conforme des communes dont le territoire se situe en tout ou partie dans le périmètre de l'opération.²⁷⁷ Ainsi, les communes gardent un pouvoir en matière d'urbanisme sur leur projet. Néanmoins, la délivrance des documents d'urbanisme au sein d'une GOU est transférée au président de l'EPCI.²⁷⁸ Ce transfert de compétence n'est-il pas en réalité un cadeau empoisonné ? N'entraînera-t-il pas un éloignement entre l' élu, qui par son élection assume la responsabilité de la commune et la population ?²⁷⁹

Qu'en est-il si les communes ne veulent pas donner un avis conforme et refusent de prendre part à la GOU ? Aujourd'hui, il semble compliqué de savoir comment vont évoluer ces deux nouveaux outils, ou alors comment va évoluer le rôle de la commune au sein de ces projets. Qui plus est, l'exercice de telles compétences par les EPCI, n'est envisageable que lorsqu'un intérêt communautaire ou métropolitain est reconnu. Cet intérêt sera déterminé à la majorité des deux tiers.²⁸⁰

II.2.2.2 Un aménagement urbain partagé avec l'Etat

L'échelon local a-t-il des risques de disparaître au détriment de l'échelon « *supra local* » ?

Il faut tout d'abord rappeler qu'en premier lieu, lorsqu'on réalise une opération d'aménagement, il faut analyser sa portée.²⁸¹ Est-ce que le projet à une portée communale, intercommunale, ou nationale ? Ce n'est que par la suite, qu'on va pouvoir définir l'organe compétent pour réaliser ce projet.

En règle générale, c'est l'intérêt communal ou local qui ressort d'une opération d'aménagement car elle impacte le territoire d'une commune. Néanmoins, différents outils

²⁷⁶ C. urb, art L.312-4

²⁷⁷ Ibid

²⁷⁸ C. urb, art L312-5

²⁷⁹ Ambal.M., « Loi ELAN et aménagement : évolution ou révolution ? », Batiactu, 12 décembre 2018

²⁸⁰ Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018, p64

²⁸¹ Audrey Dameron., « Loi ELAN : la consécration d'un aménagement urbain désormais supra-local ? », Petites affiches n°077 p6, 17 mars 2019

permettent de renforcer la compétence de l'Etat, notamment les OIN ou encore les PPA et les GOU créés par la loi ELAN. La crainte d'une suppression de l'échelle locale se fait ressentir au vu des avis parlementaires. Néanmoins, ne serait-il pas possible que ces outils cohabitent sans pour autant avoir des conséquences néfastes les uns sur les autres ?

En premier lieu, le législateur a souhaité après, un long débat au Sénat, étendre la possibilité aux communes de signer le contrat de PPA. Ainsi, elles peuvent conserver leurs compétences en matière d'aménagement et contrôler que les opérations réalisées à l'échelle intercommunale respectent leurs exigences.²⁸² De même, les GOU ne sont envisageables qu'après avis conforme des communes.²⁸³ Ainsi, bien que critiqués, ces outils, prennent en considération l'avis des communes et démontrent la volonté de l'état de conserver l'échelon local. De plus, le projet de loi ELAN a apporté une précision, en cas de désaccord d'une commune sur la mise en place d'une GOU, cette opération ne sera envisageable qu'avec « *qu'avec l'accord d'une majorité qualifiée de l'ensemble des communes membres de l'EPCI signataire du projet partenarial d'aménagement (PPA)* ». ²⁸⁴

Il est ainsi possible de nuancer nos propos quant à la disparition de l'échelon local. Quand bien même, que la création des GOU et les PPA entraînent on éloignement de l'échelle locale, on remarque la volonté de l'Etat de les faire participer à leur mise en place.

Il semble compliqué d'énoncer des hypothèses sur la réussite de la mise en place du PPA, le même sort que le PIM serait à craindre.²⁸⁵ Néanmoins, la possibilité de le coupler avec le GOU lui donne plus de force et rend ces deux nouveaux dispositifs « *atypiques* ». Ces nouveaux outils apportent ainsi, une « *dimension supérieure* »²⁸⁶ à ce qui était auparavant réalisé par l'utilisation des ZAC.

II.2.2.3 Qu'advient-il de la ZAC ?

En matière d'urbanisme, la loi ELAN a adopté et modifié de nombreuses mesures, certaines d'entre-elles touchent directement la procédure de la ZAC et d'autres l'influencent indirectement. L'analyse de ces dispositions a permis de dégager des hypothèses quant à l'avenir de la ZAC. Suite aux nombreuses critiques qui lui sont faites notamment en termes de délai et de complexité, il semble possible d'envisager sa fin.

Toutefois, cet outil, n'est pas plus long que les autres, il requiert des démarches similaires à toutes opérations d'urbanisme à savoir la participation du public ou l'étude d'impact.²⁸⁷ La seule différence est qu'aujourd'hui, la ZAC est essentiellement utilisée pour des opérations

²⁸² C. urb, art L.312-4

²⁸³ Ibid

²⁸⁴ Synthèse du rapport de l'avis n° 604 (2017-2018) de M. Marc-Philippe DAUBRESSE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 juin 2018, p2

²⁸⁵ Bonneau O., « Les dispositions du projet de loi ELAN relatives au droit de l'aménagement et de l'urbanisme », Gazette du Palais - n°18 - page 59, 22 mai 2018

²⁸⁶ Dameron A., « Loi ELAN : la consécration d'un aménagement urbain désormais supra-local ? », Petites affiches n°077 p6, 17 mars 2019

²⁸⁷ Birgi J., 31ème colloque de l'AJUCA, La Loi ELAN et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier, Bordeaux, mars 2019

d'envergure. Ainsi, la complexité des projets mis en place par son utilisation complique de surcroît sa procédure.

La loi ELAN a souhaité d'une part, renforcer et simplifier la ZAC et d'autre part elle a créé deux nouveaux outils qui tendent à s'éloigner de l'échelle locale pour glisser vers l'échelle intercommunale. Néanmoins, les opérations d'aménagement créées par la GOU, ne seront réalisées qu'exceptionnellement. L'objectif n'est pas d'en réaliser en quantité, le parlement parle « d'une vingtaine »,²⁸⁸ mais de mettre en place de telles opérations quand l'intérêt intercommunal y est requis.

De ce fait l'aménagement urbain à l'échelle locale, continuera à exister, il sera même facilité par l'allègement de la procédure des ZAC, qui est une preuve de la part du législateur de renforcer cet outil et non de le faire disparaître. Néanmoins, il sera nécessaire de trouver un équilibre entre la compétence de l'Etat et celle des communes, afin que ces dernières ne se retrouvent pas mise à l'écart. L'adaptation de la ZAC à l'échelon intercommunal n'entraînera-t-elle pas la création d'un nouvel outil opérationnel ? Une simple adaptation de la procédure de la ZAC suffira-t-elle ? La ZAC va-t-elle survivre à ce changement ? Sera-t-il nécessaire de créer un nouvel outil ? La loi ELAN va-elle réussir à simplifier la ZAC pour qu'elle devienne un outil facile d'accès ?

Diverses interrogations restent en suspens, le manque de recul entraîné par le fait que cette réforme soit récente fait qu'il est impossible d'émettre de telles réponses. Ainsi au vu des différentes analyses effectuées, il est toutefois possible de rester positif quant à l'avenir de la ZAC. En effet, cet outil, a fait ses preuves, durant toutes ces années, il a su s'adapter aux changements de mode de vie pour mener à bien des projets qui fonctionnent. On peut par exemple citer la ZAC « Paris Rives Gauche » qui a redynamisé tout un quartier.²⁸⁹

D'autre part, lorsque l'on interroge des chargés de projets, ainsi que des aménageurs, sur l'avenir de la ZAC et l'efficacité de cet outil, le bilan reste unanime. La ZAC reste l'outil le mieux adapté et le plus simple pour réaliser des projets urbains. De plus selon Madame Sales, chargée d'opérations Europolia, cet outil est la procédure « *la plus courante car elle permet de planifier un secteur et de ne pas laisser le diffus faire la ville* ». ²⁹⁰ Par ailleurs, M. Birgi, directeur du projet Bordeaux Inno Campus, affirme que la ZAC est un très bon outil d'aménagement. Il ajoute, que les différentes critiques sur la procédure, souvent trouvée trop « *complexe* », ne sont pas justifiées : « *ce n'est pas réaliser une ZAC qui prend du temps, mais réaliser une opération d'aménagement publique* ». ²⁹¹

²⁸⁸ Circulaire d'application de la loi ELAN du 21 décembre 2018 et circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires

²⁸⁹ Site web: <http://www.parisrivegauche.com/>

²⁹⁰ Entretien Madame SALES, chargée d'opérations Europolia, 03 juin 2019

²⁹¹ M. BIRGI J., directeur de l'opération d'intérêt métropolitain Inno campus, Entretien téléphonique, avril 2019

Conclusion

L'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a été précédée de nombreuses consultations « *novatrices et fructueuses* », afin de dégager des « *solutions concrètes et opérationnelles* ». De la même manière, le grand nombre d'amendements déposés, environ des milliers, témoigne des difficultés rencontrées par le législateur, en particulier au stade de la commission mixte paritaire, pour résoudre des problématiques qui concernent les français. En matière d'urbanisme, la loi ELAN avait pour objectif de dynamiser les opérations d'aménagement, notamment les zones d'aménagement concerté pour produire plus de foncier constructible.

La recherche effectuée dans ce mémoire a permis d'identifier et de systématiser les objectifs et les mesures prises afin de simplifier les opérations d'aménagement dans le but d'accroître la construction et de mettre fin à la crise du logement existant actuellement en France. En analysant les mesures impactant directement ou indirectement la ZAC afin d'émettre des hypothèses quant à l'avenir de cet outil opérationnel, ce mémoire a permis de répondre aux problématiques suivantes : la loi ELAN est-elle parvenue à répondre aux différents reproches exprimés par les professionnels à l'encontre de la ZAC ? Quel est l'avenir de cet outil ?

Ainsi, il ressort de ce mémoire que l'objectif de la loi ELAN est partiellement atteint. En effet, les nombreuses modifications apportées à la procédure de la ZAC vont vraisemblablement permettre de rendre cet outil plus accessible. Un gain de temps considérable sera notamment obtenu grâce à la possibilité de mettre en place des orientations d'aménagement et de programmation valant création d'une ZAC. De même, ces différentes dispositions permettront d'apporter davantage de sécurité à cette pratique. Néanmoins, certaines limites demeurent, elles compliquent la procédure et la rendent incessamment complexe. Les deux nouveaux outils, la GOU et le PPA, soulèvent également de nombreuses interrogations à propos de la situation future de cet outil opérationnel qu'est la ZAC.

Toutefois, au regard des différentes analyses effectuées, il est possible de rester positif quant à l'avenir de la ZAC. En effet, cet outil a fait ses preuves durant toutes ces années, il a su s'adapter aux changements de modes de vie, et de législations, et a pu porter des projets qui fonctionnent. Pour quelles raisons n'arriverait-il pas à s'adapter aux évolutions à venir ?

Cependant, il est encore trop tôt pour se prononcer. Une analyse plus poussée des difficultés rencontrées par les praticiens de l'urbanisme, notamment les aménageurs, dans leur quotidien ainsi qu'un premier bilan des conséquences de la loi ELAN devrait permettre de donner les premières conclusions concernant l'utilité de cette réforme sur la ZAC.

Bibliographie

Ouvrages imprimés

- BASSETI P, MARTIN J-Y, VIVIER P, Réaliser une ZAC et autres opérations d'aménagement, Editions Le Moniteur. 2017, p.271
- CROIZE, JC., Politique et configuration du logement en France (1900-1980), Broché, 7 juillet 2010, p232
- DROBENKO B. Droit de l'Urbanisme. Mémentos LMD, 13^{ème} édition 2018-2019, Septembre 2018, p.320

Travaux universitaires

- FLORI G., Le phénomène de contractualisation du droit de l'urbanisme, la généralisation de l'urbanisme négocié, Mémoire présenté en vue d'obtenir le diplôme de Master Droit patrimonial, immobilier et notarial, Université d'Aix-Marseille, Septembre 2016, p74
- LAMBERT B., L'intégration d'une ZAC dans un document de planification communale : « Aspects juridiques », Mémoire de fin d'études ESGT, 2005, p67
- LAMBERT B., L'intégration d'une ZAC dans un document de planification communale : « Aspects juridiques », Mémoire de fin d'études ESGT, 2005, p67
- RAFFIN G., Le rôle du foncier dans les procédures d'aménagement, Mémoire de fin d'études, ESGT, 2005, p65
- RICHAUD V., La nature juridique des clauses des cahiers des charges de lotissement, Mémoire présenté en vue d'obtenir le diplôme de Master Droit patrimonial, immobilier et notarial, Université d'Aix-Marseille, Septembre 2016, p80

Articles de périodiques ou de revues professionnelles

- BAILLARGUET S, « Le projet partenarial d'aménagement et la grande opération d'urbanisme », Dalloz, RDI 2019. 145,11 mars 2019
- BIJOU P., « Le recours à la concertation en urbanisme », Dr et ville 2002, p11
- BONNEAU O., « Les dispositions du projet de loi ELAN relatives au droit de l'aménagement et de l'urbanisme », Gazette du Palais - n°18 - page 59, 22 mai 2018
- BONNEAU O., « Entrée en vigueur des dispositions de la loi ELAN concernant l'aménagement, l'urbanisme, la maîtrise d'ouvrage et la commande publique- Retour sur les évolutions apportées par le Parlement au projet de loi », Gazette du Palais - n°19 - page 60, 21 mai 2019
- BRAUD François, « Annulation de la ZAC du Triangle de Gonesse pour négligence dans la prise en compte de l'enjeu climatique, l'audace mesurée du juge administratif », Gazette du Palais n°28 p29, 31 juillet 2018
- BROUSSOLLE Y., « Cessions de terrains : attention au cahier des charges ! », Le Moniteur, 30 janvier 2015
- CASTERAT Christine, « Loi ELAN : qu'est ce qui change en matière d'aménagement commercial ? », Village de la justice, 12 décembre 2018
- Centre d'études et de recherches du Groupe Monassier, « La loi ELAN – Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique », 28 janvier 2019
- COULAUD N., « ZAC Une démarche de qualité pour les opérations d'aménagement », Le Moniteur, 12 décembre 1997

- DAUDRE G. « Création du projet partenarial d'aménagement », Defrénois - n°04 - page 36, 24 janvier 2019
- DAMERON A., « Loi ELAN : la consécration d'un aménagement urbain désormais supra-local ? », Petites affiches n°077 p6, 17 mars 2019
- DEHU.F., « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concerté (ZAC) », RDI 2019 p76
- DOUSSET Yves, « Les recours abusifs à l'encontre des permis de construire et leur traitement » Gazette du palais n°298, p21
- FATÔME E., LEBRETON JP., « Plan local d'urbanisme et localisation des zones d'aménagement concerté », AJDA, 3 mars 2003, p.365
- GAUTHIER A-L., « Une nouvelle grande réforme pour rendre le contentieux plus efficace », Le Moniteur, 26 octobre 2018
- GIORDANO C., « Le volet aménagement de la loi ELAN ou comment « construire plus, mieux et moins cher », LEXTENSO, L'ESSENTIEL Droit de l'immobilier et urbanisme n°02 p1, 1 février 2019
- JOUANNAIS E., « La ZAC, 50 ans et toujours souple », Le Moniteur, 13 octobre 2017
- KIRALY B., PHEULPIN S., DEJEU M., « Ce que prévoit l'avant-projet de loi ELAN », Le Moniteur, 21 décembre 2017
- LHERMINIER C., « La ZAC : un outil démodé ou zone à défendre ? », Le Moniteur septembre 2018
- LHERMINIER Céline, « La zone d'aménagement concerté : un outil opérationnel et spécifique », La Gazette, 2 mai 2017
- PASTOR J-M., « Procédure simplifiée de création des zones d'aménagement concerté », Dalloz actualité, 27 mai 2019
- PETIT J-M, « Quand ELAN sécurise les projets », Le Moniteur, 11 janvier 2019
- PETIT J-M, « La loi ELAN : le nouvel équilibre entre le droit au recours effectif et le développement de la construction », Village de la Justice, 26 novembre 2018
- PEYNET P., « Le renouveau des outils d'aménagement avec la loi ELAN », AJ Collectivités Territoriales, 2019, p20
- RDI 2019, « Les apports de la loi ELAN pour la réalisation d'opérations d'aménagement en zone d'aménagement concertée (ZAC) », Edition Dalloz, 2019
- REVERT. M, « Retour sur la caducité des cahiers des charges d'une zone d'aménagement concertée », Dalloz, RDI 2017
- Réseau SCET, « Loi ELAN et conduite des projets urbains : facilité l'opérationnalité », Note & Débats n°05/2018, 6 décembre 2018
- SABARLY C., « ZAC, un outil à double tranchant », Le Figaro, 19 décembre 2006
- TRAORE S., « Les documents d'urbanisme après la loi ELAN », Dalloz, AJ Collectivités Territoriales 2019 p.8
- TRAORE S., « Les nouvelles procédures d'aménagement », AJDA 2010

Articles électroniques

- « Juridique / Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : quelles évolutions avec la loi ELAN ? » CEREMA. 13 février 2019. Disponible sur : <http://outil2amenagement.cerema.fr/juridique-orientations-d-amenagement-et-de-a1444.html>, (consulté le 02 mars 2019)
- La zone d'aménagement concertée. C.A.U.E, Calvados. Disponible sur : <http://caue14.com/le-conseil-aux-collectivites/memento/zac/> (consulté le 15 mars 2019)
- Loi ELAN : focus sur la simplification des règles d'urbanisme. WEBLEX. Actu Juridique. Disponible sur : <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-la-simplification-des-regles-durbanisme>, (consulté le 20 mars 2019)

- Evaluation environnementale des plans et programme. DREAL Corse-Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement. Disponible sur : <http://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-des-plans-et-r472.html>, (consulté le 25 mars 2019)
- RADISSON L., « Etudes d'impact : un guide du ministère de l'Environnement décrypte la réforme », Actu Environnement, 02 mars 2017. Disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/etude-impact-guide-reforme-28555.php4>, (consulté le 15 avril 2019)
- CASSIN I., « Le régime des autorisations d'urbanisme modifié par la loi ELAN » Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 12 décembre 2018. Disponible sur : <https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2018/12/12/le-regime-des-autorisations-durbanisme-modifie-par-la-loi-elan/> (consulté le 10 mai 2019)
- FATÔME E., TREMEAU J., « Tribune : il faut maintenir la possibilité d'une pluralité de permis sur un terrain ! » Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 17 septembre 2018. Disponible sur : <https://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2018/09/17/tribune-il-faut-maintenir-la-possibilite-dune-pluralite-de-permis-sur-un-terrain/> (consulté le 20 mars 2019)
- BOS A-C., « Loi Elan : Dépôt et instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme », Izy local de Pédagogiche, 06 décembre 2018. Disponible sur : <http://www.izylocal.fr/F-ve1798514/loi-elan-depot-et-instruction-des-demandes-d-autorisation-d-urbanisme>, (consulté le 10 avril 2019)
- « ZAC : avis du Conseil d'Etat sur le régime juridique de la délibération approuvant le dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté », GOSSEMENT Avocats, 4 juillet 2012. Disponible sur : <http://www.arnaudgossement.com/archive/2012/07/08/zac-avis-du-conseil-d-etat-sur-la-regime-juridique-de-la-del.html> (consulté le 10 avril 2019)
- MASSON H., « Comment la loi ELAN améliore le contentieux de l'urbanisme ? », ELEGIA. Disponible sur : <https://www.elegia.fr/actualites/immobilier-urbanisme-construction/loi-elan-contentieux-urbanisme> , (consulté le 27 mai 2019)
- CHAUVIN U., « Une deuxième étude d'impact est-elle nécessaire à la réalisation des ouvrages découlant d'un dossier de ZAC ou de permis d'aménager ? », La Gazette des communes, 09 septembre 2015. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/413268/une-deuxieme-etude-dimpact-est-elle-necessaire-a-la-realisation-des-ouvrages-decoulant-dun-dossier-de-zac-ou-de-permis-damenager/> (consulté le 18 mai 2019)
- AW, « Projet de loi ELAN : nouvelles mesures relatives à l'aménagement », édition du 6 juin 2018. Disponible sur : <http://www.maire-info.com/territoires/amenagement-du-territoire/projet-de-loi-elan-nouvelles-mesures-relatives-amenagement-article-21964>, (consulté le 05 juin 2019)
- RENAUDIN F., « Comment faire une ZAC dans le régime du PLU ? », SELAR Clairance Avocats. Disponible sur : <https://www.clairance-urba.fr/comment-faire-une-zac-dans-le-regime-du-plu/> (consulté le 08 juin 2019)
- FIAT S. « ZAC et Plan local d'urbanisme : une compatibilité différée », CDMF-Avocats. Disponible sur : <http://www.cdmf-avocats.fr/zac-plan-local-durbanisme-compatibilite-differee/> (consulté le 08 juin 2019)

Textes supra législatifs

- Constitution de la Ve République, 1958 (et préambule 1946)
- Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789

Textes législatifs et réglementaires

Lois :

- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière (LOF), JORF du 3 janvier 1968
- Loi n° 57-908 du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs, JORF du 10 août 1957
- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982
- Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi (MOP), JORF du 13 juillet 1985
- Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000
- Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003
- Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005, loi relative aux concessions d'aménagement
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018

Ordonnances :

- Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme
- Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes

Recueils :

- Recueil Lebon- recueil des décisions du conseil d'Etat 1994
- Recueil Lebon- recueil des décisions du conseil d'Etat 2000

Arrêtés :

- Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, JORF n°0274 du 25 novembre 2016

Décrets :

- Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, JORF n°0301 du 29 décembre 2015
- Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), JORF n°0163 du 18 juillet 2018
- Décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, JORF n°0118 du 22 mai 2019

Amendements :

- Amendement n° 3021, assemblée nationale, 26 mai 2018
- Amendement n° 3046, assemblée nationale, 26 mai 2018
- Amendement n° 3021, assemblée nationale, 26 mai 2018
- Amendement n° 3024, assemblée nationale, 26 mai 2018
- Amendement n° 1757, assemblée nationale, 26 mai 2018
- Amendement n° COM-389, 28 juin 2018, projet de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Circulaires :

- Circulaire du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) NOR : LOGL1835604C

Décisions de justice :

- Conseil d'Etat, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, n°09860, conclusion M. LABETOULLE, AJDA novembre 1979, p53
- Conseil d'Etat, 28 octobre 1983, Mme Cocard n°29640, Recueil Lebon
- Conseil d'Etat, 22 juin 1984, SCI Palaiseau-Villebon, n°44287, recueil Lebon
- Conseil d'Etat, 8 novembre 1993, Ville de Paris, requête n° 127034
- Cour administrative d'appel de Paris, 18 juillet 1995, n°94PA00373
- Conseil d'Etat, 3 avril 1998, Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature en Touraine, requête n° 133 333, 133 334, 133 384
- Conseil d'Etat, 26 juillet 2011, Société INNOV IMMO, requête n°320457, publié au recueil Lebon
- Conseil d'Etat, avis 4 juillet 2012, n°356221, publié au recueil Lebon
- Conseil d'Etat, 15 octobre 2014 n°349775, ASEZAT La Claude, Recueil Lebon
- Conseil d'Etat, lecture du 23 juin 2014, n°366498
- Cour de cassation, chambre civile 3, 14 septembre 2017, n°16-21329
- Tribunal administratif, Cergy-Pontoise, 6 mars 2018, n° 1610910 et 1702621, Collectif pour le Triangle de Gonesse et annulation de la ZAC du Triangle Gonesse pour négligence dans la prise en compte de l'enjeu climatique
- Conseil d'Etat, 23 mai 2018 n°406010, Société Le Parc des Moulins, recueil Lebon

Autres :

- Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, JO du 24 novembre 2018

Rapports

- PRIET F., Les difficultés de mise en œuvre en matière d'urbanisme des procédures concernant la protection de l'environnement et la concertation, Recherche pour le compte de la ville de Paris, 2013, p18
- Rapport de M. DUPORT J-P, Préfet de région, Accélérer les projets de construction Simplifier les procédures environnementales Moderniser la participation du public, mars 2015

- Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat. Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace, 11 janvier 2018
- Rapport « Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes », André MARCON, Février 2018
- Etude d'impact du projet de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR : TERL1805474L/Bleue-1, 3 avril 2018
- Texte n° 846 de M. Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires, déposé à l'Assemblée Nationale le 4 avril 2018
- Avis n° 881 de Mme Sandra MARSAUD, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 18 avril 2018
- Rapport n° 971 de M. Richard LIOGER et Mme Christelle DUBOS, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2018,
- Synthèse du rapport, avis n° 606 (2017-2018) de M. Jean-Pierre LELEUX, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 27 juin 2018
- Rapport, Habitat et actualité, ANIL, Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN), Novembre 2018
- Rapport de l'Union sociale pour l'habitat « La loi ELAN du 23 novembre 2018 », Analyse de la Direction juridique et fiscale, Novembre 2018
- Rapport n° 630, tome II (2017-2018) de Mme Dominique ESTROSI SASSONE, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 4 juillet 2018 : Tableau comparatif
- NOGUELLOU R., CARPENTIER E., La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme Nécessaire simplification, GRIDAUH, 2018, p19
- NOGUELLOU R., CARPENTIER E., L'évolution des documents d'urbanisme, GRIDAUH, 2018, p20

Fiches techniques et guides

- Fiche technique 5 : « Les orientations d'aménagement et de programmation », décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 : La modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme
- Ministère du logement et de l'habitat durable, Guide de modernisation du contenu du PLU, avril 2017
- Guides réseau SCET, « Le projet urbain en ZAC Enjeux, procédure, réalisation, financement et évolution », février 2018
- SELAR Caradeux consultants, Note d'actualité juridique, « Le point sur le volet aménagement et urbanisme du projet de loi ELAN », mai 2018

Comptes rendus et conférences

- 31ème colloque de l'AJUCA, *La Loi ELAN et ses impacts sur le droit de l'urbanisme et de l'immobilier*, Bordeaux, mars 2019

Entretiens

- Mme SALES N., chargée d'opérations confirmée à Europolia : Réunion de satisfactions pour des opérations topographiques au sein d'une ZAC et entretien sur le fonctionnement des ZAC, mars 2019
- M. BIRGI J., directeur de l'opération d'intérêt métropolitain Inno campus, Entretien téléphonique, avril 2019

Webographie

- <http://outil2amenagement.cerema.fr/operation-d-interet-national-oin-r314.html> (consulté le 19 mars 2019)
- <https://www.gridauh.fr/fr/node/13503>, (consulté le 27 mars 2019)
- <https://www.red-on-line.fr/hse/blog/2018/12/04/publication-de-la-loi-elan-simplification-des-regles-durbanisme-et-nouveaux-objectifs-deconomie-denergie-pour-le-parc-tertiaire-006665>, (consulté le 18 avril 2019)
- <https://www.seban-associes.avocat.fr/impacts-des-evolutions-du-droit-de-environnement-sur-les-operations-amenagement/> (consulté le 20 avril 2019)
- <https://www.inc-conso.fr/content/logement/loi-elan-la-simplification-et-lamelioration-des-procedures-durbanisme>, (consulté le 10 mai 2019)
- <http://outil2amenagement.cerema.fr/grande-operation-d-amenagement-gou-et-projet-r800.html>, (consulté le 20 mai 2019)
- <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-567.html>, (consulté le 1 juin 2019)
- <https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Grands-territoires-de-projets/OIM-Bordeaux-Inno-Campus>, (consulté le 10 mai 2019)
- <http://www.maire-info.com/urbanisme-habitat-logement/urbanisme/loi-elan-urbanisme-et-amenagement-nouvelle-recolte-de-decrets--article-23081>, (consulté le 7 juillet 2019)

Emission de radio ou de télévision

- Webinaire « Loi ELAN et urbanisme : ce qui va changer - Maître LAROCHE » Le Moniteur Formations, 23 octobre 2018 (<https://www.youtube.com/watch?v=930om0sFqNI>).

Table des annexes

Annexe 1 : Les différentes étapes de la procédure de mise en place d'une ZAC	63
Annexe 2 : L'évaluation environnementale en ZAC- Annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement	64

Annexe 1

Les différentes étapes de la procédure de mise en place d'une ZAC

Déroulement schématique de la procédure	
Initiative	
Définition des objectifs poursuivis et des modalités de la concertation	
Lancement de la concertation	
Élaboration du dossier de création Études préalables Étude d'impact	Consultations recommandées : Services de l'Etat, organismes consulaires, partenaires commerciaux...
Si étude d'impact : transmission à l'Autorité Environnementale et aux collectivités territoriales intéressées par le projet	
Bilan de la concertation	
Si étude d'impact : définition des modalités de participation du public par voie électronique	
Si étude d'impact : participation du public par voie électronique	
Si étude d'impact : synthèse de la participation du public par voie électronique	
CRÉATION	
Appropriation du dossier de création Création de la ZAC	
Élaboration du dossier de réalisations	Consultations des personnes publiques maîtres d'ouvrages pour l'élaboration du PEP
Si nécessaires : compléments à l'étude d'impact Nouvelle transmission à l'Autorité Environnementale et aux collectivités intéressées par le projet Nouvelle participation du public par voie électronique Nouvelle synthèse de la participation du public par voie électronique	
RÉALISATION	
Approbation du dossier de création	
PROGRAMME DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS	
Approbation PEP	

Sources : « Le projet urbain en ZAC Enjeux, procédure, réalisation, financement et évolution »,
Guides réseau SCET, février 2018

Annexe 2

L'évaluation environnementale en ZAC- Annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement

PROJET DE CRÉATION DE ZAC ET ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Article R.122-2 du code de l'environnement

	Terrain d'assiette d'une surface inférieure à 5 hectares	Terrain d'assiette d'une surface comprise entre 5 et 10 hectares	Terrain d'assiette d'une surface supérieure ou égale à 10 hectares
Surface de plancher strictement inférieure à 10000m²	Pas d'étude d'impact	Examen au cas par cas	Evaluation environnementale obligatoire
Surface de plancher comprise entre 10 000m² et 40 000m²	Cas par cas	Cas par cas	Obligatoire
Surface de plancher supérieure ou égale à 40 000m²	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire

Tableau reprenant les données de l'annexe de l'article R :122-2 du code de l'urbanisme modifié par le Décret n°2019-190 du 14 mars 2019 - art. 6 (rebrique 39)

L'impact de la loi ELAN sur les ZAC : une tentative de renouveau ?

Mémoire présenté en vue d'obtenir le diplôme national de Master « Sciences, technologies, Santé », mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier », juillet 2019

RESUMÉ

L'évolution des mœurs et du mode de vie des français impactent la construction, il est donc nécessaire d'améliorer les outils opérationnels pour construire plus.

La ZAC, est une opération d'aménagement utilisée abondamment et de manière efficace depuis plus de vingt ans, néanmoins sa procédure jugée « trop complexe et trop lente » a fait l'objet de nouvelles modifications amenées par la loi ELAN.

L'essentiel du mémoire consiste à analyser les différentes difficultés auxquelles est confrontée la ZAC ainsi que les mesures prises par cette nouvelle loi pour les améliorer.

Ainsi, au vu de cette analyse il est possible d'envisager un avenir meilleur à cet outil qui pourtant ne semblait pas de bon augure.

Mots clés : ZAC, opération d'aménagement, loi ELAN, avenir, construire, lutter, simplification, procédure, réformes.

SUMMARY

The evolution of French practices has impacted the construction field. This is why, improve urban tools is a crucial issue to be able to build more and better.

The “Zone d'Aménagement Concerté” (ZAC), is a project of urban development used for more than twenty years old. According to every user, procedures defined by the ZAC are considered as too slow and too complex to apply. The ELAN law aims to clarify ZAC methods.

The purpose of this dissertation is to analyze the issues revealed by ZAC uses, and to outline the improvements that the ELAN law provides.

ELAN law allows us to believe in a better future for this urban tool.

Key words: ZAC, urban development project, ELAN law, build, fight, simplification, procedure, reform.