

Zone d'Aménagement Concerté : réaliser n'est pas créer !

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Marius Combe

Recours contre une délibération portant approbation et création d'une zone d'aménagement concerté : recevabilité de la requête et contournement de la jurisprudence Danthony

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 14LY01319 – Association défense Triolet Bourg et autres – 05 janvier 2016 – C+ [↗](#)

Délibération valant approbation du dossier de réalisation et création d'une ZAC : la nécessaire définition des modalités juridiques de l'opération

INDEX

Mots-clés

L.300-2 du code de l'urbanisme, ZAC, Délibération du conseil municipal, Concertation, Requête recevable

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ La délibération d'un conseil municipal qui approuve le dossier de réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) est un acte préparatoire insusceptible de recours. En revanche, la délibération, lorsqu'elle décide également de la création de la ZAC, comme en l'espèce, fait grief et peut être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir. Le conseil municipal doit, en application de l'article L300.2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, fixer les objectifs de l'opération d'aménagement et organiser la concertation. Dès lors, qu'en l'espèce, les modalités juridiques de l'opération de création de la ZAC n'ont pas été définies au préalable, le conseil municipal ne pouvait ni fixer des objectifs d'aménagement, ni organiser une concertation effective. Par conséquent, la délibération prise en violation des dispositions de l'article L300.2 du code de l'urbanisme doit être annulée.

² Voir aussi [CE, avis, 4 juillet 2012, n° 356221](#) La détermination, au moins dans ses grandes lignes, des modalités de concertation constitue une formalité substantielle : [CE, 10 février 2010 - N° 327149 - B](#) ; [CE, 17 avril 2013 - Commune de Ramatuelle - N° 348311- B](#) et, en matière de révision du PLU : [CAA Lyon, 13 novembre 2014 - SAS Distribution Casino France et Immobilière Groupe Casino - n° 13LY03241](#) (arrêt annulé en cassation par le Conseil d'Etat voir [décision CE rendue le 3 novembre 2016 N° 387090](#) puis [CAA Lyon N° 16LY03696 rendu le 25 avril 2017](#))

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6229](https://doi.org/10.35562/alyoda.6229)

Sens des conclusions

Annulation du jugement n° 01300540 du 4 mars 2014 de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Lyon et annulation de la délibération contestée du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de Villars. La délibération du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de la Commune de Villars ayant pour objet l'approbation du dossier de création la ZAC « Espace Beaunier » ne constitue pas seulement, contrairement à ce que soutient la Commune, l'approbation du dossier de réalisation de cette ZAC ; cette décision faisant grief l'Association Défense Triolet Bourg et autres pouvait engager à son encontre un recours en annulation : [Avis du Conseil d'Etat n° 356221 du 4 juillet 2012](#). Méconnaissance de l'article L300-2 I b) du Code de l'Urbanisme, la concertation, dont le bilan est approuvé, n'ayant pu porter sur les objectifs poursuivis par le projet de ZAC puisque la délibération en cause énonce ces objectifs, décide la création de la ZAC et approuve son dossier de réalisation.

L'Association de défense Triolet Bourg, dont le siège est implanté sur le territoire de la Commune de Villars, dans la Loire, les consorts X, ont voulu contester devant le Tribunal Administratif de Lyon la **délibération du 12 juillet 2012** par laquelle le Conseil Municipal de Villars a tiré le bilan de la concertation relative à la création de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) « Espace Beaunier » et a approuvé le dossier de création de cette ZAC, le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans cette zone, le mode de financement de la ZAC et le recours à la concession, ainsi que la décision en date du 13 novembre 2012 par laquelle le maire de Villars a expressément rejeté leur recours gracieux.

Par jugement n° 1300540 du 4 mars 2014, la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Lyon a rejeté le recours qui lui était présenté, les premiers juges considérant le respect du délai de convocation des élus municipaux prescrit par l'article L2121-12 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le respect des dispositions de l'article L300-2 I b) du Code de l'Urbanisme au regard de la délibération du 7 avril 2009 du Conseil Municipal de Villars définissant les modalités de la concertation et de la mise en œuvre effective de cette concertation, la conformité du dossier de création et du rapport de présentation de la ZAC aux dispositions de l'article R311-2 a), b) et c) du Code de l'Urbanisme, la conformité de l'étude d'impact réalisée sur le fondement de l'article R311-2 d) du Code de l'Urbanisme aux dispositions de l'article R122-5 du Code de

l'Environnement, le projet d'aménagement du secteur Triolet Industrie poursuivi par la Commune de Villars entrant bien dans le champ de l'article L311-1 du Code de l'Urbanisme définissant les Zones d'Aménagement Concerté, et les demandeurs de première instance n'ayant pas suffisamment développé, selon les premiers juges, leur moyen tiré de l'incompatibilité de la délibération attaquée avec la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire métropolitaine lyonnaise.

C'est de ce jugement dont il est donc relevé appel devant la Cour.

Dans cette affaire, l'examen du contenu de la délibération du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de la Commune de Villars ayant pour objet l'approbation du dossier de création la ZAC « Espace Beaunier » vous conduira assez rapidement à la constatation que, contrairement à ce que soutient la Commune, cette délibération ne constitue pas seulement l'approbation du dossier de réalisation de cette ZAC.

En effet, cette délibération indique tout d'abord dans son objet qu'il s'agit de l'approbation du « *dossier de création de la ZAC Espace Beaunier* ». S'il est ensuite annoncé, par un titre ambigu, « *Bilan de la concertation publique relative au projet d'aménagement du centre-ville, ZAC Espace Beaunier, secteur Triolet Industrie* », il est également ajouté dans ce même titre : « *Approbation du dossier de création de la ZAC Espace Beaunier* », et les visas de la délibération ne se réfèrent qu'à l'ouverture de la concertation publique pour le projet d'aménagement du secteur dit « *Triolet Industrie* », la ZAC Espace Beaunier réapparaissant à la fin de ces visas toujours au niveau du dossier de création, lequel a été mis à la disposition du public, avec un rapport de présentation, une étude d'impact, un plan de situation, un plan délimitant le périmètre de l'opération, le mode de réalisation choisi et le régime fiscal de l'opération.

Les Considérants de la délibération du 12 juillet 2012 font ensuite essentiellement référence, à partir de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) et du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Plan Local d'Urbanisme (PLU), au projet d'aménagement du centre-ville pour la zone dite Triolet Industrie, une zone au sein de laquelle « *il a été décidé* », selon le texte même de la délibération, « *de créer une Zone d'Aménagement Concerté Espace Beaunier* ». La ZAC Espace Beaunier est réintroduite juste avant les Considérants relatifs à la concertation publique mais seulement pour dire que les objectifs de cette ZAC s'inscrivent dans la continuité du PLU, et ce qui suit sur la concertation publique se rapporte à l'évidence au projet plus global

d'aménagement du secteur Triolet Industrie, un secteur de 12 hectares dans lequel viendrait donc s'inscrire la ZAC Espace Beaunier.

9

Nous ne nous trouvons donc pas ici dans l'hypothèse d'une délibération approuvant le dossier de réalisation d'une ZAC, qui constitue un acte seulement préparatoire à la décision de création de la ZAC et ne peut en conséquence être visé par un recours pour excès de pouvoir : Avis du Conseil d'Etat n° 356221 du 4 juillet 2012.

10

Comme le soulignait Mme Claire Landais, Rapporteuse Publique, dans ses conclusions sous cette affaire, l'étape de l'approbation du dossier de réalisation d'une ZAC, désormais prévue par les articles R311-7 et 9 du Code de l'Urbanisme, ne constitue pas un temps fort de la procédure de création d'une ZAC. Mais tel n'est pas le cas du dossier de création et de la décision de création, actes qui ne font qu'un en vertu de l'article R311-3 du Code de l'Urbanisme si, comme cela est le cas ici, c'est la même personne qui a pris l'initiative de la création et qui est compétente pour la créer effectivement. Il en va de même pour l'approbation du programme des équipements publics liés à la ZAC prévue par l'article R311-8 du Code de l'Urbanisme, qui constitue également une décision faisant grief et donc susceptible d'un recours en annulation. La délibération du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de Villars annonce un programme global prévisionnel des aménagements et constructions qui concerne l'ensemble du secteur Triolet Industrie. **Nous nous trouvons bien en présence, à notre sens, d'une décision de création d'une ZAC, annoncée à l'occasion d'un bilan de concertation relatif à un projet d'aménagement plus vaste.** Les délibérations antérieures des 7 avril et 22 septembre 2009 qui concernent le projet d'aménagement du centre-ville Triolet Industrie et qui traitent de la concertation sur ce projet sur le fondement de l'article L300-2 du Code de l'Urbanisme ne font aucunement référence à la ZAC Espace Beaunier.

11

Si vous partagez cette analyse du contenu de la délibération du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de Villars, vous en tirerez logiquement la conséquence que la concertation qui devait être engagée pour la création de la ZAC Espace Beaunier sur le fondement de l'article L300-2 I b) du Code de l'Urbanisme ne l'a pas été et que le bilan qui a été établi par cette délibération est le résultat de la concertation engagée pour l'opération d'aménagement du centre-ville Triolet Industrie, ce que confirment les deux délibérations antérieures de 2009 que nous avons citées. Vous en tirerez également la conséquence que les objectifs de la ZAC, au moins dans leurs grandes lignes, n'ont pas été fixés, conformément à ces mêmes dispositions du Code de l'Urbanisme. Conformément à la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire intervenue en matière de PLU (Conseil d'Etat n° 327149 du 10 février 2010) qu'il est possible

de transposer à la création d'une ZAC puisque les dispositions de l'article L.300-2 lui impose les mêmes prescriptions, il faudra alors considérer, au regard de la position de la Cour sur ce point, que la légalité interne de la délibération du 12 juillet 2012 en a été affectée, la jurisprudence M. Danthony et autres (Assemblée du Conseil d'Etat n° 335033 du 23 décembre 2011) ne pouvant en conséquence réparer cette illégalité.

12

Aucun des autres moyens soulevés n'apparaît fondé.

13

Par ces motifs nous concluons, à l'annulation du jugement n° 1300540 du 4 mars 2014 de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Lyon, à l'annulation de la délibération contestée du 12 juillet 2012 du Conseil Municipal de Villars et à ce que soit mise à la charge de la Commune de Villars une somme de 1500 euros qui sera versée à l'Association Défense Triolet Bourg au titre des frais irrépétibles.

Note universitaire

Recours contre une délibération portant approbation et création d'une zone d'aménagement concerté : recevabilité de la requête et contournement de la jurisprudence Danthony

Marius Combe

Doctorant en droit de l'environnement à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - Equipe de droit public de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6230](https://doi.org/10.35562/alyoda.6230)

¹ *Compte tenu de son caractère préparatoire, la délibération d'un conseil municipal approuvant le dossier de réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) est insusceptible de recours. Il en va cependant différemment si cet acte emporte également création de cette zone. Dans cette hypothèse, les requérants sont alors fondés à demander l'annulation de la délibération qui méconnaît l'obligation de concertation imposée par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme.*

² Introduites par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, les « zones d'aménagement concerté » (ZAC) ont été conçues en vue d'associer les collectivités publiques et le secteur privé pour la réalisation d'opérations d'aménagement urbaines. Successivement modifiées par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ainsi que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les ZAC sont définies à l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme comme « 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 ».

³ La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme ayant initialement prévu une simple mise à disposition du dossier de création d'une ZAC, la loi du 18 juillet 1985 introduit une nouvelle procédure dite de « concertation préalable ». Destinée à mieux impliquer les citoyens dans les processus de décision qui les concernent en matière d'aménagement et d'environnement, ces dispositions ont mis à la charge du conseil municipal une obligation de délibérer « sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une

concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant : [...] b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ». Faute de définition précise de son contenu, la concertation est devenue en pratique « moins une procédure de participation du public » qu'« une simple obligation procédurale » (La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme - Jean-Claude Hélin - AJDA 2006. 2332) . Toutefois, sous l'impulsion, notamment, des engagements européens et internationaux pris par la France, et de l'enrichissement du droit de l'environnement, le juge administratif a progressivement fait preuve d'une plus grande sévérité vis à vis du non-respect des procédures de concertation préalables.

4

En l'espèce, un projet de requalification d'anciennes friches industrielles avait été décidé par la commune de Villars (Loire) en vue de la réalisation d'un vaste programme résidentiel situé à proximité du centre-ville, dans le secteur dit « Triolet - Industrie ». Par une délibération du 12 juillet 2012, le conseil municipal tira le bilan de la concertation publique et approuva le dossier de création de la ZAC « Espace Beaunier ». Contestant la légalité de cette décision pour méconnaissance des formalités de concertation, l'association Défense Triolet Bourg et plusieurs particuliers ont introduit un recours gracieux auprès du maire de cette commune. Leur requête rejetée, les demandeurs saisirent la juridiction administrative d'un recours en annulation contre la délibération du conseil municipal de Villars en date du 12 juillet 2012 ainsi que la décision du 13 novembre 2012 par laquelle le maire n'avait pas accédé à leur demande gracieuse. Par un jugement du 4 mars 2014 (n° 1300540), la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Lyon rejeta leur recours, en conséquence de quoi les parties relevèrent appel de cette décision.

5

Dans son arrêt du 5 janvier 2016, la Cour administrative de Lyon infirme le jugement rendu par le Tribunal administratif de Lyon. Bien que les juges d'appel réaffirment l'impossibilité d'exercer un recours en annulation contre la délibération d'un conseil municipal qui se borne à seulement approuver le dossier de réalisation d'une ZAC, ils concluent qu'il en va différemment dès lors que cet acte emporte également création de cette zone (I). Dans cette hypothèse, les requérants sont alors fondés à demander l'annulation de cette délibération pour méconnaissance de l'obligation de concertation imposée par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme (II).

1. –La recevabilité du recours à l'encontre d'une délibération valant à la fois approbation du dossier de réalisation d'une ZAC et création de cette zone

⁶ Saisi d'une demande d'annulation de la délibération du 12 juillet 2012 et de la décision du 13 novembre 2012, le tribunal administratif de Lyon avait opposé aux requérants une fin de non-recevoir. Jugeant que la délibération du 12 juillet portait seulement approbation du dossier de réalisation de la ZAC « Espace Beaunier », cet acte était insusceptible de recours pour excès de pouvoir en raison de son caractère préparatoire. Cette solution, adoptée par la Cour administrative d'appel de Versailles dans un arrêt du 2 décembre 2010 (CAA Versailles, 2 déc. 2010, req. n° 08VE02972), avait été également confirmée par un avis du 4 juillet 2012 (avis du Conseil d'Etat du 4 juill. 2012, MM Biglione et Perrin, n° 356221) . Consulté par le tribunal administratif de Marseille sur la nature juridique des actes constitutifs du dossier de réalisation d'une ZAC mentionnés à l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État avait alors conclu à l'absence de caractère décisionnel de l'ensemble de ces éléments. Néanmoins, le juge s'était aussi prononcé sur le régime juridique de la décision approuvant le dossier de réalisation d'une ZAC. A cette occasion, il avait en effet énoncé que « la décision par laquelle [...] la personne publique qui a décidé la création d'une zone d'aménagement concerté en approuve le dossier de réalisation » constituait « une mesure seulement préparatoire aux actes qui définiront ultérieurement les éléments constitutifs de cette zone ». Compte tenu de sa nature, la délibération approuvant le dossier de réalisation d'une ZAC ne pouvait donc pas être « au nombre des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, les illégalités qui l'affectent étant seulement susceptibles d'entacher d'irrégularité la procédure d'adoption des décisions qu'elle prépare ».

⁷ Bien que cet arrêt du 5 janvier 2016 réaffirme la portée de l'arrêt du 2 décembre 2010 et de l'avis du 4 juillet 2012, la Cour administrative d'appel de Lyon retient en l'espèce que « la décision par laquelle [...] la personne publique approuve le dossier de réalisation d'une ZAC constitue une mesure seulement préparatoire aux actes qui définiront ultérieurement les éléments constitutifs de cette zone [...], et n'est donc pas au nombre des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Elle ajoute, en revanche, que « l'acte portant création de la ZAC a le caractère d'une décision susceptible d'un tel recours ». Les parties s'opposant sur l'objet même de la délibération du 12 juillet 2012, la Cour a effectué un examen *in concreto* de son contenu. Détaillée dans les conclusions du rapporteur public, cette analyse a démontré qu'ayant pour objet l'approbation du « dossier de création de la ZAC « Espace Beaunier », la délibération attaquée faisait en outre à plusieurs reprises référence à une volonté claire du conseil municipal de la commune Villars de créer cette zone. Aucune délibération n'étant préalablement intervenue pour décider de la création d'une ZAC, le juge conclut que l'acte attaqué ne portait « pas seulement approbation du dossier de réalisation de la ZAC Espace Beaunier », mais également « création de cette zone ». La

délibération approuvant le dossier de création d'une ZAC étant un document susceptible de recours, le juge d'appel en a tiré la conséquence que l'association Défense Triolet Bourg était fondée à en demander l'annulation.

2. – La légalité de la délibération méconnaissant l'obligation de concertation imposée par l'article L. 300-2 ancien du Code de l'urbanisme

⁸ Leur recours étant recevable, les requérants ont invoqué la méconnaissance, par la délibération du 12 juillet 2012, de l'article L. 300-2 ancien du Code de l'urbanisme. Aux termes de ces dispositions, le conseil municipal était en effet tenu, avant toute élaboration ou révision d'un SCOT ou d'un PLU, de la création d'une ZAC, ou plus généralement toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte, de délibérer « sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». De cet article, la Cour administrative d'appel de Lyon en déduit une obligation pour le conseil municipal de « délibérer, *au moins dans leurs grandes lignes*, sur les objectifs que poursuit la commune dans le cadre de son projet de création d'une zone d'aménagement concerté ».

⁹ Par ce considérant, la Cour administrative d'appel de Lyon opère ainsi une transposition intéressante de deux décisions intervenues pour éclairer le contenu de la délibération approuvant l'élaboration ou la révision d'un PLU ([CE, 2 oct. 2010, Commune de Saint Lunaire, req. n° 327149](#) ; [CE, Commune de Ramatuelle, req. n° 348311](#)), dont elle avait déjà suivi le raisonnement à l'occasion d'un recours contre une délibération approuvant la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Martin d'Hères ([CAA Lyon, 13 nov. 2014, SAS Distribution Casino France et Immobilière Groupe Casino, req. n° 13LY03241](#)) . A deux reprises, le Conseil d'État avait, en effet, déduit de l'article L. 300-2 une obligation pour le conseil municipal de délibérer avant d'engager la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, « d'une part, *et au moins dans leurs grandes lignes*, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation ». Cette double exigence constituant une « formalité substantielle » de la délibération, le juge avait ajouté que sa méconnaissance était de nature à entraîner l'illégalité du document d'urbanisme approuvé.

10

Bien que l'expression « formalité substantielle » n'ait pas été reprise par la Cour administrative d'appel de Lyon, l'arrêt du 5 février 2016 affirme néanmoins « que la méconnaissance de cette obligation, qui affecte le contenu même de cette délibération, est de nature à entraîner l'illégalité du document d'urbanisme approuvé ». La Cour fait de la mention des objectifs poursuivis par la commune, un moyen de légalité interne de la délibération portant création d'une ZAC. De ce fait, le juge contourne l'arrêt Danthony qui était intervenu entre-temps pour éviter l'annulation d'un acte administratif entaché d'un vice de procédure n'avait pas exercé « une influence sur le sens de la décision prise ou [...] privé les intéressés d'une garantie » (CE, 23 déc. 2011, M. Danthony et autres, req. n° 335033) . La Cour administrative de Lyon neutralise, en l'espèce, toute possibilité pour la commune de régulariser, postérieurement à son adoption, la délibération portant création d'un dossier de ZAC qui n'aurait pas énoncé, au moins dans leurs grandes lignes, les objectifs poursuivis par la commune.

11

A l'appui de deux délibérations des 7 avril et 22 septembre 2009, la commune de Villars soutenait en défense que les formalités de concertation de la ZAC « Espace Beaunier » avaient été régulièrement accomplies. Cependant, le juge n'a pu que constater, s'agissant de ces deux décisions portant sur la réalisation d'un projet plus vaste d'aménagement du secteur « Triolet - Industrie », que le conseil municipal de la commune de Villars ne s'était à aucun moment prononcé sur ce projet d'aménagement et sur la concertation dans la perspective d'y créer spécialement une ZAC. Le conseil municipal de Villars n'ayant pu de ce fait « connaître les modalités juridiques exactes de l'opération dont il était saisi », la Cour retient qu'il n'avait pas pu être en mesure de débattre et de fixer, au moins dans leurs grandes lignes, les objectifs d'aménagement de la « ZAC Espace Beaunier », ni d'organiser une concertation effective auprès du public. Par conséquent, le juge conclut à l'illégalité de la délibération du 12 juillet 2012 portant création de la ZAC « Espace Beaunier » pour méconnaissance des formalités de concertation imposées par l'article L. 300-2 ancien du Code de l'urbanisme.