

Certu

CETE
Nord Picardie

Acquérir le foncier

La zone d'aménagement différé (ZAD)



© Bernard Suard/METL-MEDDE

La zone d'aménagement différée est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi d'éviter que l'annonce de ce projet ne provoque une envolée des prix.

Définition

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est **un secteur créé par l'État sur proposition des collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption** permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation. Dès sa création en 1962, l'outil ZAD a été conçu dans l'optique de préparer des opérations d'aménagement sur le long terme, afin d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières.

Le droit de préemption en ZAD doit être exercé, comme les autres droits de préemption, « 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, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement » (art. L.210-1 CU).

Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU, cf. fiche spécifique). Toutes les cessions de biens immobiliers à titre onéreux réalisées dans la zone peuvent faire l'objet d'une préemption, hormis les transactions exclues du droit de préemption par l'article L.213-1 du CU.

La ZAD doit répondre aux mêmes finalités que le DPU. Si le droit de préemption urbain et le droit de préemption dans les ZAD obéissent à des règles communes, fixées aux articles L.213-1, R.213-1 et suivants du Code de l'urbanisme, ils n'en constituent pas moins **deux procédures alternatives**.

Certu 2013/31



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF
Etudes Foncières

GRIDAUH

Éditions du Certu
Collection Références

Champ d'application

Les ZAD peuvent être instaurées dans n'importe quelle commune, dotée d'un POS/PLU ou non, dans **les zones urbaines, agricoles ou naturelles**. Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le DPU, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (art L.212-1 CU).

La création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT (art L.122-1-15 et R.122-5 CU). Aucune compatibilité avec le POS/PLU n'est obligatoire.

Mise en œuvre

Le droit de préemption lié à la ZAD peut être **exercé pendant une période de six ans renouvelables**, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD. Ce changement important du régime de la ZAD (elle avait avant la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris une durée de 14 ans) est destiné à mieux garantir les droits des propriétaires visés par une décision de préemption. La fixation du prix en fonction d'une situation remontant jusqu'à 14 ans a été considérée comme présentant un décalage potentiel trop important par rapport à la réalité, notamment en raison de la plus-value potentielle sur cette durée (en référence notamment à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme du 2 juillet 2002, Motais de Narbonne c. France, req. n° 48161/99).

La caducité des ZAD créées avant la loi du 3 juin 2010

Les dispositions transitoires sont les suivantes :

- pour les ZAD créées entre le 6 juin 1996 et le 6 juin 2002, celles-ci prennent fin au bout des 14 ans ;
- pour les ZAD créées après le 6 juin 2002, celles-ci prendront fin impérativement 6 ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 6 juin 2016.

■ Création des ZAD, une compétence d'État

Contrairement au droit de préemption urbain, dont le périmètre relève de la compétence locale, la création est à l'initiative de l'État, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'EPCI compétent. La ZAD est **créée par décision motivée du préfet** (art. L.212-1 et L.212-2-1 CU). Si la commune émet un avis défavorable ou en l'absence d'avis, la création de la ZAD s'effectue par décret en Conseil d'État (art. L et R.212-1 CU). L'acte créant la ZAD doit **désigner le titulaire du droit de préemption**, contrairement au DPU (art. L.212-2 dernier alinéa CU).

■ Ouverture du droit de préemption

Il est **ouvert soit à une collectivité publique** (État, région, département, commune) ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement (art. L.212-2 CU).

Le titulaire du droit de préemption désigné par l'acte de création de la ZAD peut déléguer son droit (art. L.213-3 CU). Comme en matière de DPU, la décision de préemption **doit être motivée**. Elle peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières (art. L.210-1 al. 2 CU).

Le droit de préemption, attaché à la création d'une ZAD, peut être exercé :

- dès la publication au Journal officiel, si la ZAD est créée par un décret en Conseil d'État ;
- dès l'exécution de l'ensemble des formalités de publicité prévues à l'article R.212-3 al. 3 et 4 du Code de l'urbanisme.

À noter qu'il est plus simple de justifier une préemption en ZAD que hors ZAD dès lors qu'il est possible de se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte de création de la ZAD. Le titulaire du droit de préemption est déchargé de l'obligation d'établir de manière circonstanciée la réalité du projet d'aménagement.

Il doit toutefois faire preuve d'une double vigilance. Premièrement, sa décision doit indiquer précisément les motifs sur lesquels elle repose. Elle ne peut se contenter d'un simple renvoi ou d'une allusion aux justifications contenues dans l'acte de création de la ZAD. Le contenu de la motivation de la ZAD doit être concrètement incorporé au texte de la décision de préemption (CE 1^{er} juillet 1981, Besnault, rec. p.291).

Deuxièmement, la motivation par référence n'est régulière que si l'acte de création de la ZAD est lui-même suffisamment circonstancié (il ne peut se limiter à un renvoi à l'article L.300-1 par exemple).

■ Droit de repentir

À défaut d'accord sur le prix, le propriétaire peut retirer son offre de vente et le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L.213-7 CU).

En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent accepter le prix fixé ou renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du droit de se retirer face à un prix trop élevé.

■ Fixation judiciaire du prix

Le droit de préemption dans les ZAD, comme le DPU, ne se définit pas comme un simple droit de préférence, le prix du bien pouvant être fixé par le juge de l'expropriation, à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption (art. L.213-4 CU). Pour l'évaluation des biens préemptés en ZAD, la date de référence est, depuis la loi du 3 juin 2010, la date de création de la pré-ZAD ou, à défaut, la date de création de la ZAD. En cas de prolongation de la ZAD, le juge doit prendre pour référence la date du dernier renouvellement.

■ Droit de délaissement et de rétrocession

Le droit de délaissement qui protège les propriétaires leur permet dès la publication de l'acte instituant la ZAD, de proposer à la commune d'acquérir le bien à un prix

fixé par lui ; la collectivité doit se prononcer dans les deux mois sous peine de perdre son droit de préempter le bien concerné (art. L.212-3 CU). À défaut d'accord sur le prix, le juge de l'expropriation peut être saisi.

Le droit de rétrocession applicable en cas de non-paiement du prix du bien dans le délai légal de 6 mois (art. L.212-3 CU), ou encore le droit dont bénéficie l'ancien propriétaire (s'il n'a pas fait appel au droit de délaissement) lorsque le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles mentionnées à l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme (art. L.213-11 CU), est également applicable dans le régime des ZAD.

■ Evolutions spécifiques liées à la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris

La loi du 3 juin 2010 comporte également une mesure spécifique aux opérations réalisées dans l'agglomération parisienne. Les contrats de développement territorial conclus entre l'État et les communes ou les EPCI pour la mise en œuvre du projet urbain défini par le texte peuvent prévoir la création de ZAD (art. 21). Le contrat en dresse alors la liste, fixe leur périmètre et définit les bénéficiaires des droits de préemption institués dans ces zones.

Intérêts et points de vigilance

■ Intérêts

- C'est principalement **la simplicité et le caractère sécurisé de la procédure** qui fait de la ZAD un outil foncier efficace pouvant être utilisé même dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme : il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter, en se référant aux motivations générales de l'acte de création de la ZAD, dès que les propriétaires veulent vendre.
- La création d'une ZAD peut répondre à deux motifs principaux :
 - **s'opposer à la spéculation foncière** et prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ; une ZAD pourra ainsi être créée dans une zone N ou A moins exposée aux phénomènes d'anticipation que les zones AU ;
 - **disposer de terrains suffisants pour conduire certains projets d'intérêt local** et de réserves foncières.
- Le champ d'application de la ZAD est large en ce qui concerne les communes et les zones auxquelles elle s'applique.

■ Points de vigilance

- Le délai du droit de préemption est **limité à 6 ans, renouvelable** : la durée de la ZAD est donc réduite depuis la loi du 3 juin 2010. Il convient donc d'être vigilant sur le temps nécessaire au montage de(s) opération(s) justifiant la ZAD et, le cas échéant, de prévoir leur renouvellement, de mettre en place des réserves foncières pour des projets ambitieux ou d'adapter le périmètre afin de tenir compte des aménagements déjà réalisés.

La création d'une nouvelle ZAD, pratiquement identique à une première, qui aurait pour seul objet de prolonger le droit de préemption, serait illégale. De même le DPU ne peut être instauré dans le seul but de prolonger les effets du droit de préemption d'une ZAD arrivée à son terme, ce motif n'étant pas au nombre de ceux pour lesquels le DPU peut être légalement institué.
- L'utilisation de ce droit de préemption peut aboutir à **la constitution** par la collectivité **d'un patrimoine diffus**. Pour acquérir des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation sera alors nécessaire.

- Si la collectivité ne peut acquérir un bien dans le cadre du droit de délaissement, elle perd son droit de préemption sur le bien considéré.
- L'évolution de la loi, qui réduit à **6 ans** (certes renouvelable) sa durée de vie écorne la fonction régulatrice de la ZAD. En effet, la durée initiale de 14 ans permettait de repousser loin dans le temps (d'où le terme « différé ») la mise en œuvre concrète du projet, et donc de limiter les phénomènes d'anticipation

qui ne manquent pas d'émerger lorsqu'un projet est bien défini. En réduisant la période à 6 ans, il est à craindre que le projet soit relativement formalisé avant que la ZAD ne soit lancée. Surtout, la date de référence étant fixée à la date de renouvellement en cas de prolongement de la durée de la ZAD, les propriétaires auront tendance à attendre ce renouvellement qui interviendra alors que le projet sera déjà davantage précisé.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme, règles communes aux DPU et ZAD : art. L.210-1, L.213-1, L.213-1 et s. et R.213-1 et s. ; dispositions spécifiques aux ZAD : L.212-1 et s. et R.212-1 et s., L.213-17.
- Loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé.
- Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.
- Loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.
- Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Certu
Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
 2, rue Antoine Charial
 CS 33297
 69426 Lyon
 Cedex 03
 Tél. : 04 72 74 58 00
 Fax : 04 72 74 59 00
 www.certu.fr

© Certu 2013
 La reproduction totale
 ou partielle du
 document doit être
 soumise à l'accord
 préalable du Certu.

N°ISSN : 2263-8725

Mise en page :
 www.laurentmathieu.fr

La 1^{re} version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

Groupe de travail :

Guillaume Fauvet et Marc Morain (CERTU),
 Stéphane Bost, Bertrand Hervier
 et Christelle Payen (DGALN/DHUP),
 Christelle Barassi et Magali Journet
 (CETE NP/ PCI Foncier),
 Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)
 et Yann Gérard (ADEF).

Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,
 Pierre Galan (GRIDAUH),
 Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),
 Géraldine Bonnet (CERTU)

Contact : Département Urbanisme
Certu

Mél : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
 Tél. : 04 72 74 59 10