

# La zone d'aménagement différé (ZAD)

Articles L. 210-1 et suivants, L. 212-1 et R. 212-1 et suivants du Code de l'Urbanisme (CU)

## Objectifs

- Instaurer un droit de préemption, notamment dans les zones qui ne peuvent être soumises au droit de préemption urbain (DPU), afin d'acquérir des immeubles en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu.
- Lutter contre la spéculation foncière par le système de la « date de référence » en cas de fixation du prix par le juge de l'expropriation, cette date étant celle de la création de la ZAD.

### ► Quoi ? Où ? Qui ? Comment ? Durée ?

**Quoi ?** Sont soumises à la purge préalable de droit de préemption ZAD, les aliénations visées à l'article L.213-1 du CU.

**Où ?** Sur toutes les communes, qu'elles soient dotées d'un document d'urbanisme ou non et, si elles en ont un, quel que soit le zonage. Si un DPU a été préalablement institué, alors les zones U ou constructibles et AU (ou NA) couvertes par une ZAD cessent d'être soumises au DPU (primauté du droit de préemption en ZAD sur le Droit de Préemption Urbain : art. L. 212-1 du CU).

**Qui ?** Les EPCI compétents en matière de PLU, peuvent depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, créer une ZAD à condition de recueillir l'avis favorable des communes incluses dans le périmètre de la zone à défaut, la compétence de création revient au Préfet et dans certains cas au Ministre (décret en Conseil d'État).

### Comment ? Création de la ZAD

La personne publique souhaitant la création de la ZAD (État, EPCI ou commune) élabore une notice justifiant de la demande de création de la ZAD, accompagnée d'un plan délimitant son périmètre. La ZAD peut s'étendre sur plusieurs communes C'est sur cette base que les autres personnes publiques devant rendre un avis (commune ou EPCI) délibèrent.

Selon la personne qui est à l'initiative de création de la ZAD, la procédure diffère :

1. Si la ZAD est à l'initiative de l'EPCI compétent, alors :

- Soit les communes concernées par le périmètre rendent un avis favorable : la création de la ZAD est adoptée par une délibération motivée de l'organe délibérant.
- Soit les communes concernées par le périmètre rendent un avis défavorable : dans ce cas, la compétence de création revient au préfet qui devra prendre un arrêté motivé.

2. Si la ZAD est à l'initiative de l'État ou d'une commune :

- Soit la commune et l'EPCI compétent rendent un avis favorable : la création de la ZAD est adoptée par une décision motivée du Préfet.
- Soit la commune et/ou l'EPCI rendent un avis défavorable : seul un décret en Conseil d'État permettra de créer la ZAD.

L'acte créant la ZAD (délibération EPCI, arrêté préfectoral ou décret en Conseil d'État) doit désigner le titulaire du droit de préemption. Ce titulaire peut être une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement. Ce titulaire peut déléguer son droit de préemption.

La décision créant une zone d'aménagement différé fait l'objet (art R212-2 CU) :

- D'une publication :
  - au Journal officiel de la République française s'il s'agit d'un décret ;
  - au recueil des actes administratifs du ou des départements intéressés s'il s'agit d'un arrêté préfectoral.

## La zone d'aménagement différé (ZAD)

### Où? Qui? Comment? (suite)

- D'une parution dans deux journaux publiés dans le ou les départements concernés.
- D'une notification à certaines institutions.

### Exercice du droit de préemption en ZAD :

L'exercice du droit de préemption doit toujours être motivé. Il peut l'être par référence aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD si celles-ci sont suffisantes.

#### Le droit de préemption ne peut être exercé que :

- En vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du CU 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.

**Durée : 6 ans renouvelable** au moins une fois à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone (ou de son périmètre provisoire).

### AVANTAGES :

- **Outil simple à mettre en place.** La création de la ZAD ne nécessite pas de modification des documents d'urbanisme (sauf la partie « périmètres complémentaires » à actualiser). Seule une délibération sollicitant du Préfet (ou de l'EPCI)

la création de la ZAD est nécessaire. L'obtention de l'arrêté préfectoral de création de la ZAD n'est, par contre, pas toujours simple si la demande de création n'est pas suffisamment justifiée. De plus, la création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, s'il en existe un (art. L. 122-1-15 et R. 122-5 du CU).

- **Outil applicable sur tout le territoire communal**, que la commune soit dotée d'un PLU, d'un POS, d'une carte communale ou soumise au RNU, à la différence du DPU qui n'est applicable que dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU ou NA) des communes dotées d'un PLU ou d'un POS opposable et dans les périmètres de DPU délimités par la carte communale (cf. fiche FONC01 : « Le droit de préemption urbain (DPU) »).
- **Outil de lutte contre la spéculation foncière.** Le principal avantage d'une ZAD par rapport au DPU est qu'en cas de préemption en révision de prix, ou, plus tard, d'expropriation, **l'usage effectif du bien ou sa constructibilité est évalué à une date de référence qui est celle de la création de la ZAD** (en cas de DPU, cette date sera celle où est devenue opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le POS ou le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien). C'est à cette date que l'on regarde quel était le zonage applicable, si des réseaux passaient à proximité du terrain, etc. Cela a parfois beaucoup d'importance pour la qualification de terrain à bâtir (cette qualification renchérissant le prix du foncier). Par exemple, cela signifie que si des terrains classés en secteur A sont inclus dans une ZAD et que 5 ans plus tard ils font l'objet d'une expropriation en secteur 1AU, les biens seront considérés comme toujours en zone A (ce qui ne veut pas dire qu'ils seront forcément indemnisés comme tels par le juge, qui pourra considérer qu'ils ont une « situation privilégiée », mais ils ne pourront en principe pas recevoir la qualification de terrain à bâtir).

### INCONVÉNIENTS :

- Le droit de préemption ne peut être exercé que pendant une période de 6 ans, renouvelable au moins une fois pour la même durée.
- **Droit de délaissement (art L. 213-3 du CU) :** la création de la ZAD confère au propriétaire un droit de délaissement qui lui permet de mettre en demeure la collectivité d'acquérir le bien. La collectivité dispose alors d'un **déla****i de 2 mois** pour soit décider d'acquérir au prix proposé, soit renoncer à acquérir, soit acquérir à un prix différent de celui proposé par le propriétaire :
  - **En cas de renonciation à acquérir, le bien cesse d'être soumis au droit de préemption.**
  - **En cas de proposition d'acquérir à un prix différent,** le propriétaire a le choix entre retirer le bien de la vente, accepter le prix proposé, ou refuser ce prix mais accepter que le prix soit fixé par le **juge de l'expropriation**. La collectivité a alors 15 jours pour saisir le juge. Une fois le prix définitivement fixé par les juridictions compétentes, les parties ont **2 mois pour accepter ce prix ou renoncer à la vente.**

*Attention : le silence gardé par les parties durant ce délai de 2 mois vaut acceptation du prix fixé par le juge et emporte transfert de propriété du bien dans le patrimoine de l'autorité préemptrice.*

## La zone d'aménagement différé (ZAD)

# Jurisprudence

Rép. Min. publiée au JOAN du 13/03/2012, page 2298, question écrite n° 124286

« (...) les indemnités d'expropriation fixées par le juge ne doivent pas tenir compte de la valorisation du bien qui peut résulter de l'annonce du projet dans le cadre duquel intervient l'acquisition avec fixation judiciaire du prix. Juridiquement, ce principe est mis en œuvre par un système conjuguant les trois dates suivantes :

- la date à laquelle est évalué le bien qui est celle du jugement de première instance (...)

- La date à laquelle est appréciée la consistance matérielle et juridique du bien. (...) Dans le cadre d'une préemption ou d'un délaissement, la consistance s'apprécie à la date du jugement de première instance fixant le montant de l'indemnité.

- et enfin, la date de référence à laquelle est appréhendé, soit l'usage effectif du bien s'il ne s'agit pas d'un terrain à bâtir au sens du code de l'expropriation, soit la constructibilité légale et effective s'il s'agit d'un terrain à bâtir.

(...) la vocation de régulation foncière inhérente à la ZAD s'en trouvait remise en cause et c'est pour permettre à cet « objectif de faire échec à la spéculation foncière », qui « constitue le fondement même de l'édition des dispositions législatives et réglementaires relatives aux zones d'aménagements différés » (Conseil d'état, 8 juin 1994, arrêt n° 126 486, Commune de Mitry Mory), d'être atteint que le législateur en est revenu à l'application de la date de référence spécifique pour toutes les ZAD, y compris celles situées sur des territoires couverts par des POS ou des PLU. Par ailleurs, (...) le législateur a limité à six ans renouvelables la durée des ZAD (contre quatorze ans initialement) et substitué aux dates de référence applicables aux biens compris dans leur périmètre l'une des dates suivantes :

- la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la zone d'aménagement différé lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire;

- la date de publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé si un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé n'a pas été délimité;

- dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la zone d'aménagement différé.(...)

Ces dates s'appliquent alors aux biens compris dans le périmètre des ZAD et la procédure ayant généré l'acquisition en cause (l'exercice du droit de préemption, de délaissement ou une expropriation), est indifférente à cet égard. (...)

### ► Exemple de motivation suffisante de la décision de préemption

CAA Versailles, 2 Décembre 2010, Commune de Dourdan, n° 09VE02243

« Considérant (...) que la décision attaquée du 25 septembre 2006 est motivée par la nécessité de développer les activités économiques de la ville, la vocation de la zone à recevoir des établissements scientifiques, industriels et techniques, des entrepôts ainsi que des activités commerciales (...), et la situation géographique de la parcelle en entrée de ville à proximité d'une voie de circulation considérée comme favorable au développement d'activités économiques; qu'une telle motivation est suffisamment précise pour permettre l'exercice du droit de préemption dans le cadre d'une zone d'aménagement différé »

### ► Contrôle restreint du juge sur les décisions de préemption en ZAD

CE, 17 juin 2014, « Fournaise », n° 358438

En l'espèce, une communauté d'agglomération a décidé d'acquérir une parcelle au titre du droit de préemption ZAD afin de constituer des réserves foncières destinées, à terme, à mettre en œuvre un programme d'aménagement et de développement d'activités tertiaires ainsi qu'un programme d'habitat mixte compatible avec les objectifs du SCOT de l'agglomération.

La Haute juridiction considère que lorsqu'une collectivité exerce dans une zone d'aménagement différé le droit de préemption dont elle est titulaire à des fins de constitution de réserves foncières **en se référant aux motivations générales de l'acte qui crée cette zone, elle n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement à la date de sa décision. Toutefois, la collectivité ne peut légalement exercer ce droit si la préemption est dépourvue d'utilité pour atteindre les objectifs en vue desquels la zone a été créée. C'est le seul aspect que le juge pourra contrôler au titre de l'erreur manifeste d'appréciation.**



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.