

La zone d'aménagement différé (ZAD)

Voir également :

fiche n° 14 : le droit de
préemption urbain

Dans le but d'acquérir des immeubles en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu, l'État peut, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'EPCI compétent, créer une zone d'aménagement différé (ZAD).

► Définition

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est un **secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption**. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption. Une collectivité publique peut ainsi **acquérir prioritairement les biens immobiliers** en voie d'aliénation, situés dans le périmètre de la ZAD.

Toutes les cessions de biens immobiliers à titre onéreux peuvent faire l'objet d'une préemption, hormis les transactions exclues du droit de préemption par l'article L213-1 du CU.

Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU, cf. fiche n°14).

L'objet du droit de préemption en ZAD

La ZAD doit répondre aux mêmes finalités que le DPU.

Au titre de l'article L 210-1, le droit de préemption est exercé :

- « en vue de la réalisation, **dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L300-1, 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 desdites actions ou opérations d'aménagement. »

Si le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption dans les ZAD obéissent à des règles communes, fixées aux articles L213-1, R213-1 et suivants du code de l'urbanisme, ils n'en constituent pas moins **deux procédures alternatives**.

► Champ d'application

Les territoires concernés

Les ZAD peuvent être créées dans des communes dotées ou non d'un document d'urbanisme, dans **les zones urbaines 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. L212-1 CU).

La création d'une ZAD doit être compatible avec **les orientations du SCOT** (art. L122-1 dernier alinéa et R122-5 CU).

► Mise en œuvre

Le droit de préemption peut être **exercé pendant une période de quatorze ans**, à compter de la publication de l'acte créant la ZAD.

L'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. L212-2 CU).

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit (art. L213-3 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. L210-1 al. 2 CU).

Textes de référence :

Code de l'Urbanisme :

- règles communes aux DPU et ZAD : Art. L210-1 ; A213-1 ; L213-1 et s. et R213-1 et s.
- dispositions spécifiques aux ZAD : Art. A212-1 ; L212-1 et s. et R212-1 et s. ; L213-17

> Certu 2006/75

Droit de repentir :

A défaut d'accord sur le prix, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L213-7 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.

La création, une compétence d'État

La création est à l'initiative de l'État, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'EP- CI compétent. La ZAD est **créée par décision motivée du préfet** (art. L212-1 et L212-2-1 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 R212-1 CU).

L'acte créant la ZAD doit **désigner le titulaire du droit de préemption**, contrairement au DPU (art. L212-2 dernier alinéa CU).

Le périmètre provisoire de la ZAD

La procédure préalable à la création d'une ZAD peut être longue. **La délimitation d'un périmètre provisoire** permet d'ouvrir un droit de préemption dès le déclenchement de la procédure préalable afin de s'opposer à une hausse spéculative du marché foncier.

Le préfet a la faculté de créer un périmètre provisoire (art. L212-2-1 CU) :

- soit lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD ;

- soit lorsqu'il demande l'avis des communes ou de l'EP- CI sur un tel projet.

Lorsque le préfet crée un périmètre provisoire de ZAD, **un droit de préemption est ouvert**, à l'intérieur de ce périmètre, au profit de l'État sauf si l'arrêté désigne un autre titulaire. L'acte créant la ZAD doit être publié dans un délai de 2 ans (art. L212-2-1 CU). A défaut l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc.

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. L213-4 CU). Lorsqu'il est ainsi saisi, le juge évalue le prix en tenant compte d'un ensemble de règles édictées par le législateur : celles-ci tendent à encadrer l'évaluation du prix.

Le 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 mettre la commune en demeure d'acquiescer le bien ; la collectivité doit avoir les fonds nécessaires à cet achat sous peine de perdre son droit de préempter le bien concerné (art. L213-11 CU).

Le droit de rétrocession applicable en cas de non paiement du prix du bien dans le délai légal de 6 mois (art. L213-14 CU), ou encore le droit dont bénéficie l'ancien propriétaire 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 L210-1 du code de l'urbanisme (art. L213-11 CU) est également applicable dans le régime des ZAD.

Intérêts et limites de l'outil

Les atouts de la ZAD

- ♦ C'est principalement **la simplicité de la procédure** qui fait de la ZAD un outil foncier efficace qui peut être utilisé dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme : il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter dès que les propriétaires veulent vendre. Cela suppose de motiver la création et chaque préemption.
- ♦ La création d'une ZAD peut répondre à deux motifs principaux :
 - **s'opposer à la spéculation foncière**, prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ; une ZAD pourra ainsi être créée dans une zone N ou A moins exposée à la spéculation 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.

Mises en garde

- ♦ Le délai du droit de préemption est **limité à 14 ans**. 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 acquiescer des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation sera alors nécessaire.

Cete
Centres d'Études Techniques de l'Équipement

Certu
Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel : 04 72 74 58 00
Télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

DGUHC
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Arche sud
92055 La Défense Cedex
Tel : 01 40 81 21 22
Télécopie : 01 40 81 91 40
www.logement.equipement.gouv.fr