

Les Zones d'aménagement différé (ZAD)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

La zone d'aménagement différé (ZAD) est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption, 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 à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation.

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

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.

Champ d'application

Les ZAD peuvent être instaurées dans n'importe quelle commune, dotée d'un document d'urbanisme ou non, le cas échéant dans toutes les zones délimitées par ce document. Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées dans les documents d'urbanisme sur lesquelles s'applique le DPU ne sont plus soumises au DPU dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (article L. 212-1 du code de l'urbanisme).

Le droit de préemption applicable à l'intérieur de la ZAD doit être destiné à la réalisation d'une ou plusieurs des actions ou des opérations d'aménagement suivantes :

- Un projet urbain,
- Une politique locale de l'habitat,
- Organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,

- Favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- Réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,
- Lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- Permettre le renouvellement urbain,
- Sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti.

La ZAD peut être créée pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces actions ou opérations d'aménagement (article L. 210-1 du code de l'urbanisme).

Mise en œuvre

Conditions de création

■ Initiative et compétence de création

La création d'une ZAD peut être à l'initiative de l'État seul ou sur proposition d'une commune. Préalablement, le préfet doit recueillir l'avis :

- de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU dans le périmètre de la ZAD ;
- des communes concernées n'ayant pas été à l'initiative de la création de la ZAD.

La ZAD est créée par décision motivée du préfet de département lorsque les avis sont favorables (article L. 212-1 du code de l'urbanisme). Dans le cas où la commune ou l'EPCI émet un avis défavorable (ou en l'absence de réponse à la demande d'avis dans les deux mois), la création de la ZAD s'effectue par décret en Conseil d'État (articles L. 212-1 et R. 212-1 du code de l'urbanisme).

Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU peuvent créer une ZAD par une délibération motivée après

avis des communes concernées. En cas d'avis défavorable, la ZAD ne pourra être créée que par arrêté du préfet de département ou par arrêté conjoint des préfets de département si son périmètre porte sur le territoire de plusieurs départements.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a étendu cette possibilité - dans les mêmes conditions - aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Néanmoins, ces derniers ne peuvent créer une ZAD qu'en dehors des périmètres fixés par le conseil de la métropole du Grand Paris pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain (article L. 212-1 du code de l'urbanisme).

■ Compatibilité avec les documents d'urbanisme

La création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT (articles L. 122-1-15 et R.122-5 du code de l'urbanisme). Aucune compatibilité ou conformité avec le PLU n'est requise.

■ Périètre

Le périmètre de la ZAD doit correspondre au projet d'aménagement. La surface de la zone doit être proportionnée avec les besoins de terrains qu'implique la réalisation du projet. Aussi, il doit être en adéquation avec les pressions foncières qui sont susceptibles de s'exercer sur le territoire concerné.

Le périmètre provisoire de la ZAD (dit « pré-ZAD ») doit répondre aux mêmes exigences. Cependant, lors de la création de la ZAD définitive le périmètre peut être modifié.

En outre, une même ZAD peut couvrir plusieurs communes et être répartie sur le territoire de plusieurs départements.

Le périmètre de la pré-ZAD et de la ZAD doivent être reportés dans les annexes du PLU ou du POS. (article R.123-13 du code de l'urbanisme).

■ Évolutions spécifiques liées au Grand Paris, aux Projets d'Intérêt Majeur, aux Grandes Opérations d'Urbanisme et aux Opérations d'Intérêt National

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris comporte 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 d'un projet 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.

De même, les contrats passés pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur (PIM) introduits par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) peuvent créer une ou plusieurs ZAD et fixer leur périmètre (article L.350-4 du code de l'urbanisme).

Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) permet la création de ZAD d'une durée de 10 ans dans le cadre des opérations d'intérêt national (OIN - L. 102-15 du code de l'urbanisme) et dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) prévues par un contrat de projet partenarial d'aménagement conclu entre l'État et une collectivité ou un établissement public (article L. 312-6 du code de l'urbanisme).

Pré-ZAD

■ Objectif

Le préfet de département a la faculté de créer un périmètre provisoire, soit lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale compétent, soit lorsqu'il demande l'avis de ces collectivités sur un tel projet (article L. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

L'intérêt pour le préfet est d'intervenir rapidement, sans avoir à attendre la réponse des personnes publiques qu'il doit consulter avant la création de la zone ou l'édition d'un décret en Conseil d'Etat. L'absence de mise en place d'un périmètre provisoire peut avoir de lourdes conséquences car cette période est de nature à générer des spéculations foncières incontrôlées du fait de la révélation par le préfet ou par une commune de sa volonté d'aménager la zone.

■ Périètre et effets

La détermination du périmètre provisoire de la ZAD se fait dans les mêmes conditions que pour la détermination du périmètre définitif de la ZAD (correspondre au projet d'aménagement, proportionné aux besoins de terrains, en adéquation avec les pressions foncières qui sont susceptibles de s'exercer sur le territoire concerné).

Lorsque le préfet crée un périmètre provisoire de ZAD, un droit de préemption est ouvert, à l'intérieur de ce périmètre dès la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire. Le titulaire du droit de préemption est l'État sauf si l'arrêté désigne un autre titulaire.

La date de publication de l'arrêté fait courir le délai de validité de la ZAD de 6 ans. C'est cette date qui sera prise en compte pour l'évaluation des terrains dans le périmètre de la ZAD. Cet arrêté permet aux propriétaires concernés de faire jouer leur droit de délaissement.

■ Délai de validité

Le périmètre provisoire a une durée de validité de 2 ans. Si l'acte créant la ZAD n'est pas publié dans ce délai, l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc (article L. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

■ De la pré-ZAD à la ZAD

Le périmètre provisoire peut ne pas coïncider avec le périmètre définitif de la ZAD. De même, le titulaire du droit de préemption peut changer. Dans cette hypothèse, les biens situés dans le périmètre définitif de la ZAD acquis par décision de préemption et non utilisés pour l'un des objets mentionnés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme par le titulaire initial seront cédés au nouveau titulaire du droit de préemption.

Les biens non utilisés préemptés dans un périmètre provisoire devenu caduc ou dans un périmètre provisoire non repris dans le périmètre définitif de la ZAD doivent faire l'objet d'une rétrocession (article L. 212-2-2 du code de l'urbanisme). Cette rétrocession doit avoir lieu dans l'année qui suit la caducité du périmètre ou la création de la ZAD définitive.

Ouverture du droit de préemption

■ Titulaire du droit de préemption

L'acte créant la ZAD doit désigner le titulaire du droit de préemption, contrairement au DPU (article L. 212-2 al. 2 du code de l'urbanisme).

Le titulaire du droit de préemption peut être :

- Une collectivité publique (État, région, département, EPCI à fiscalité propre, commune),
- Un établissement public y ayant vocation,
- Un concessionnaire d'une opération d'aménagement (article L. 212-2 du code de l'urbanisme).

Le titulaire du droit de préemption désigné par l'acte de création de la ZAD peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement (article L. 213-3 du code de l'urbanisme).

■ Durée du droit de préemption

Le droit de préemption lié à la ZAD peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable a priori plusieurs fois dès lors que les textes ne limitent pas cette possibilité de renouvellement.

Le droit de préemption, attaché à la création d'une ZAD, peut être mis en œuvre dès :

- La publication au Journal officiel, si la ZAD est créée par un décret en Conseil d'État ;

- L'exécution de l'ensemble des formalités de publicité prévues à l'article R. 212-2 al. 3 et 4 du code de l'urbanisme lorsqu'il s'agit d'un arrêté.

L'établissement de l'acte de renouvellement se fait selon les modalités prévues pour l'édiction de l'acte créant la ZAD (article L. 212-2 du code de l'urbanisme).

■ Motivation des décisions de préemption

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 (article L. 210-1 al. 2 du code de l'urbanisme). Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption est déchargé de l'obligation d'établir de manière circonstanciée la réalité du projet d'aménagement. La décision de préemption est alors suffisamment motivée si la décision de préemption vise l'acte ayant créé la ZAD.

Il n'est pas nécessaire de joindre cet acte à la décision de préemption.

Toutefois, la motivation par référence n'est régulière que si l'acte de création de la ZAD est lui-même suffisamment circonstancié.

■ Consultation du service des domaines

Le titulaire du droit de préemption doit recueillir l'avis du service du domaine sur le prix de l'immeuble dès qu'il souhaite acquérir un bien dans le périmètre d'une ZAD et ce quel que soit le prix figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner (DIA - R. 213-21 du code de l'urbanisme).

■ 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 (article L. 213-7 du code de l'urbanisme). En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois courant à compter de la décision juridictionnelle 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**

À défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption, le prix du bien peut être fixé par le juge de l'expropriation (article L. 213-4 du code de l'urbanisme). Pour l'évaluation des biens préemptés en ZAD, la date de référence est la date de publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire de la ZAD ou, à défaut, la date de publication de l'acte créant la ZAD. En cas de renouvellement de la ZAD, le juge doit prendre pour référence la date de publication du dernier acte de renouvellement.

En cas de renonciation du titulaire du droit de préemption à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien sous forme authentique sans déposer de nouvelle déclaration préalable dans les trois ans courants à compter de la renonciation au droit de préemption.

■ **Délaissement**

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 (article L. 212-3 du code de l'urbanisme). À défaut d'accord sur le prix, le juge de l'expropriation peut être saisi.

■ **Rétrocession**

Le droit de rétrocession – qui consiste en la possibilité de rachat par le propriétaire initial ou ses ayants cause universels ou à titre universel du bien acquis par le titulaire du droit de préemption – est applicable :

- si le titulaire du droit de préemption n'a pas payé ou consigné le prix du bien dans le délai légal de 4 mois (article L. 213-14 du code de l'urbanisme) ;
- si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles prévues à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme dans un délai de 5 ans (à l'exception des biens acquis par délaissement). Tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption, dans la limite des objets prévus à l'article L. 210-1, doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité (article L. 213-11 du code de l'urbanisme) ;

- si la décision de préemption est annulée, le titulaire du droit de préemption doit alors proposer aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel, puis à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la DIA, l'acquisition du bien en priorité (article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme).

Dans ces deux derniers cas, l'ancien propriétaire et l'acquéreur évincé peuvent engager la responsabilité du titulaire du droit de préemption (article L. 213-12 du code de l'urbanisme). Cette action se prescrit par 5 ans à compter de :

- la mention de l'aliénation du bien au registre de la commune dans le cas d'une utilisation ou aliénation du bien acquis à d'autres fins que celles de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ;
- la décision de justice devenue définitive dans le cas d'une annulation de la décision de préemption.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Possibilité d'anticiper l'acquisition de foncier en vue de réaliser une opération d'aménagement dont le programme n'est pas encore connu.
- Outil de lutte contre la spéculation foncière en fixant des références de prix comparable à ceux pratiqués à la création de la ZAD.
- Méthode sécurisée et relativement simple à mettre en œuvre.
- Possibilité de motiver la décision de préemption par référence aux motivations générales de l'acte de création de la ZAD.
- Dispositif au champ d'application large pouvant être mis en œuvre dans des communes ne disposant pas de document d'urbanisme et dans des zones autres que U et AU à la différence du DPU.
- Mise en place d'une ZAD pouvant servir à pallier l'annulation d'un POS ou d'un PLU (ayant pour effet le retour en vigueur du règlement national d'urbanisme et la disparition du droit de préemption urbain).
- Possibilité de mettre en place rapidement un périmètre provisoire ayant, pour une durée limitée, les mêmes effets que le périmètre définitif.

Points de vigilance

- Le délai du droit de préemption est limité à 6 ans. Il convient donc d'être vigilant sur le temps nécessaire au montage de l'opération justifiant la ZAD et, le cas échéant, de prévoir son renouvellement. Il convient 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.
- 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'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.
- Le renouvellement de la ZAD reporte la date d'évaluation du bien préempté à la date de publication de l'acte de renouvellement.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme, règles communes aux DPU et ZAD : art. L.210-1, 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 ; dispositions spécifiques aux grandes opérations d'urbanismes : L. 312-3 et s. ; dispositions spécifiques aux opérations d'intérêt national : L. 102-12 et s. ; dispositions spécifiques aux projets d'intérêt majeur : L. 350-4
- 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 1^{er} 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.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Rédacteurs ●●●

Anne Davy, Adden avocats · Grand Ouest pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Avril 2020

© 2020 - Cerema

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

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment