

## La zone d'aménagement différé

La zone d'aménagement différé (ou ZAD) est un secteur où une collectivité locale, un établissement public y ayant vocation ou une Société d'économie mixte (SEM) titulaire d'une convention d'aménagement dispose, pour une durée de 6 ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux. Elle permet de connaître les évolutions du marché et de s'assurer progressivement la maîtrise des terrains où une opération est projetée, sans que l'annonce du projet ne provoque un enchérissement de ces acquisitions. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a notamment élargi la liste des biens susceptibles d'être acquis par voie de préemption en ZAD, introduit la possibilité aux EPCI à fiscalité propre, compétents en matière de PLU, de créer une ZAD après avis des communes concernées (compétence autrefois uniquement préfectorale), permis le changement d'affectation du bien préempté, ouvert une action en dommages et intérêts pour les anciens propriétaires.

### 1. Définition

Une zone d'aménagement différé (ZAD) est un secteur à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption. Il s'agit d'un outil de préemption, au même titre que le droit de préemption urbain (DPU). Le titulaire du droit de préemption est désigné par l'acte de création. 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 Code de l'Urbanisme.

Depuis la loi ALUR, le droit de préemption en ZAD a été élargi à de nouvelles mutations :

- les cessions d'immeubles construits ou acquis par des organismes d'habitation à loyer modéré et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires définis à l'article L. 443-11 du C. de l'habitation et de la construction (CCH);

- les apports en nature au sein d'une SCI des immeubles ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'im-

meuble, bâti ou non bâti (nouvel article L. 213-1-2 du c. de l'urbanisme). Dans ce cas, la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est accompagnée d'un état de la situation sociale, financière, et patrimoniale de la SCI ;

- les aliénations à titre gratuit d'immeubles ou d'ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf si elles sont effectuées entre des personnes ayant des liens de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un PACS (les concubins ne sont pas visés) (article L. 213-1-1 du Code de l'urbanisme). Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption devra proposer un prix sur la base de l'estimation des domaines.

Ces nouvelles dispositions viennent élargir de façon importante la liste des biens susceptibles d'être acquis par voie de préemption.

### L'objet du droit préemption en ZAD

La ZAD doit répondre aux mêmes finalités que le DPU. Si le 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.

## 2. Champ d'application

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).

## 3. Création

La création est à l'initiative de l'État ou des EPCI à fiscalité propre sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'EPCI compétent.

La loi ALUR a introduit la possibilité pour les EPCI de créer des ZAD par délibération motivée, après avis favorable des communes incluses dans le périmètre de la zone. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, la ZAD devra être créée par arrêté du préfet de département (article L. 212-1 CU). Le droit de préemption est alors exercé par ces EPCI.

Les EPCI pourront ainsi plus facilement créer des ZAD et disposer ainsi d'un outil adapté pour constituer des réserves foncières.

Dans les autres cas elle 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).

La ZAD peut être créée afin de permettre à la collectivité de disposer d'un droit de préemption 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,
- Lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain,
- Sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti.

ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces actions ou opérations d'aménagement.

L'acte créant la ZAD doit désigner le titulaire du droit de préemption, contrairement au DPU (art.L212-2 dernier alinéa CU). La création d'une ZAD doit être compatible avec les orien-

tations du SCOT (art. L122-1 dernier alinéa et R122-5 CU).

## 4. Périmètre de la ZAD

Le périmètre de la ZAD doit correspondre au projet d'aménagement. Aussi, il doit être en adéquation avec les pressions foncières qui sont susceptibles de s'exercer sur le territoire concerné.

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'EPCI 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). À défaut l'arrêté délimitant le périmètre provisoire devient caduc.

## 5. Mise en œuvre

Le droit de préemption peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, sous réserve de ce qui est dit à l'article L. 212-2-1, est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit (art. L213-3 CU). Comme en matière de droit 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).

### 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 qui sont fixées par l'article L213-4 du code de l'urbanisme.

La date, qui est prise en considération et qui sert donc pour évaluer leur valeur, est celle du dernier acte administratif créant la ZAD ou le périmètre provisoire de ZAD, ou du renouvellement de la ZAD.

Le nouvel article L. 213-8 prévoit qu'en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire ne pourra désormais réaliser la vente de son bien sous forme

authentique sans déposer de nouvelle déclaration préalable que dans les trois ans courants à compter de la renonciation au droit de préemption.

### **Droit de délaissement et de rétrocession**

Le droit de délaissement qui protège les propriétaires leur permet de mettre la commune en demeure d'acquérir le bien ; Il est ouvert aux propriétaires du bien à la date de publication créant la ZAD. 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 est applicable si le bénéficiaire de la ZAD :

– Renonce à l'acquisition du bien

La loi ALUR introduit un nouvel article L213-11-1 par lequel le titulaire du droit de préemption propose 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.

– S'il y a un non paiement du prix du bien dans le délai légal de 4 mois (art. L213-14 CU). En cas de non-respect du délai de quatre mois, pour payer ou consigner, le vendeur sera libéré de toute contrainte et pourra aliéner son bien librement

– Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles de l'article L210-1 du code de l'urbanisme dans un délai de 5 ans. 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. (art. L213-11 CU)

La loi ALUR instaure une nouvelle action en responsabilité contre le titulaire du droit de préemption, au profit de l'ancien propriétaire et de l'acquéreur évincé, lorsque le bien préempté a été affecté à un usage contraire à celui initialement prévu et lorsque la décision de préemption a fait l'objet d'une annulation du tribunal administratif. (art L213-12)

Cette action en dommages et intérêts se prescrit par cinq ans à compter :

- Soit de la mention de l'aliénation du bien au registre de la commune dans le cas d'une utilisation à d'autres fins ou aliénation du bien acquis par préemption ;
- Soit de la décision de la juridiction devenue définitive.

## **6. 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**

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.

Textes de référence :

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 6 (V)
- Ordonnance n°2010-420 du 27 avril 2010

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

#### **Pour en savoir plus :**

Lætitia Flohart Savary ,DREAL Haute Normandie

Sophie Duplessy, CEREMA DTer Normandie Centre

L'ensemble des fiches «outils fonciers » sont téléchargeables via l'onglet aménagement urbanisme / foncier sur le site internet de la DREAL Haute Normandie.

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/>