



**HAL**  
open science

# Renouvellement de la ZAD et exercice du droit de préemption

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Renouvellement de la ZAD et exercice du droit de préemption. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2021, 12. hal-03509739

**HAL Id: hal-03509739**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509739v1>**

Submitted on 11 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Renouvellement de la ZAD et exercice du droit de préemption.**

**CAA Marseille, 28 Septembre 2021, Région Occitanie : n° 19MA00039**

« (...) 1. Par un arrêté du 11 octobre 2010, le préfet de l'Hérault a créé une zone d'aménagement différé (ZAD), au lieu-dit Les Condamines-La-Plaine, d'une superficie de 105 hectares, sur le territoire de la commune de Poussan, et a désigné la région Languedoc-Roussillon, (aujourd'hui Occitanie), comme bénéficiaire du droit de préemption. Par un arrêté du 28 octobre 2016, le préfet de l'Hérault a décidé le renouvellement de cette ZAD. Par un jugement du 5 novembre 2018, dont la région Occitanie relève appel, le tribunal administratif de Montpellier a annulé cet arrêté à la demande de plusieurs habitants de Poussan et de l'association Initiatives Citoyennes.

2. En application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il appartient au juge d'appel, saisi d'un jugement annulant un acte en matière d'urbanisme, de se prononcer sur les différents motifs d'annulation retenus par les premiers juges, dès lors que ceux-ci sont contestés devant lui.

3. En premier lieu, l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme dispose : " Des zones d'aménagement différé peuvent être créées, par décision motivée du représentant de l'État dans le département, sur proposition ou après avis de la commune et après avis de l'établissement public de coopération intercommunale ayant les compétences visées au deuxième alinéa de l'article L. 211-2. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé ou dans une zone d'aménagement différé ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires. ". Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : " Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. ". Aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : " Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal (...). Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc (...) ".

4. Il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal de Poussan a donné le 27 octobre 2016 un avis favorable au projet de renouvellement de la ZAD après que celui-ci ait été rajouté à l'ordre du jour en début de séance. Cet avis a donc été rendu selon une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions précitées des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, puisque la question du renouvellement de la ZAD ne figurait pas à l'ordre du jour qui doit être adressé aux conseillers municipaux dans le respect du délai de convocation de cinq jours francs.

5. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est

de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

6. Il ressort du procès-verbal de la séance du conseil municipal de Poussan du 27 octobre 2016 que cinq conseillers municipaux étaient absents et que six autres avaient donné une procuration sans avoir été informés de ce que la question du renouvellement de la ZAD figurerait à l'ordre du jour. Le vice entachant la délibération préalable à la décision du préfet de l'Hérault de renouveler la ZAD a, dans ces conditions, privé les intéressés d'une garantie. En outre, les conditions irrégulières dans lesquelles cet avis a été rendu ont été de nature à avoir une incidence sur le sens de la décision du préfet. Cette irrégularité a, dès lors, entaché la décision attaquée d'illégalité.

7. En deuxième lieu, le tribunal a également annulé l'arrêté attaqué au motif que la procédure de renouvellement de la ZAD est irrégulière compte tenu de la modification substantielle apportée au projet initial.

8. L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme dispose : " Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. ". Aux termes de l'article L. 210-1 du même code : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés 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, à préserver la qualité de la ressource en eau, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. ". Enfin, l'arrêté du 11 octobre 2010 portant création de la ZAD est motivé exclusivement par la réalisation d'une plateforme logistique en lien avec l'activité du Port de Sète, sur un secteur de 105 hectares sur le territoire de la commune de Poussan, au lieu-dit " Les Condamines-La Plaine ".

9. L'arrêté attaqué n'a eu pour objet que de prolonger dans le temps l'institution de la ZAD sans modifier ni son périmètre, ni son objet, ni le titulaire du droit de préemption. En outre, la prise en compte des contraintes environnementales, et notamment des zones humides du secteur, et la maîtrise foncière de la périphérie de l'arrière-port logistique ne forment que les nécessités accessoires impliquées par la poursuite de l'objet principal de création de l'aménagement de l'arrière-port logistique et leur mention dans les documents de la ZAD ne la modifie pas substantiellement. La région Occitanie est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a annulé la décision attaquée en se fondant sur l'existence d'une telle modification substantielle.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la requête, que la région Occitanie n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté du 28 octobre 2016. (...) ».

### **Observations.**

L'arrêt ci-dessus publié ne manque pas d'intérêt pour ce qui concerne le droit des zones d'aménagement différé : il précise les conditions de légalité de l'arrêté par lequel le préfet décide de renouveler une ZAD, appelée à cesser à court terme de produire des effets.

Il s'agit là d'une question nouvelle. Dans l'état antérieur du droit le législateur avait, d'une part, limité la durée de validité de l'acte instituant la ZAD et, d'autre part, interdit la prorogation de celui-ci. La décision portant création de la zone devenait ainsi caduque à l'issue d'un délai de quatorze ans à compter de sa publication. Au-delà de ce délai, une nouvelle zone ne pouvait donc être instituée dans le seul but de permettre la poursuite de l'opération d'aménagement en vue de laquelle la première zone avait été instaurée<sup>1</sup>. Il en allait différemment seulement si la création de la nouvelle ZAD n'avait pas pour objet de reconduire une précédente ZAD, les contours, la surface et l'objet de chacune d'entre elles étant substantiellement différents<sup>2</sup>.

L'article 6 (I) de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a modifié cette configuration juridique<sup>3</sup>. Pour limiter dans le temps les sujétions qui pèsent sur les propriétaires et aussi afin d'éviter que les collectivités publiques ne reportent indéfiniment la réalisation de l'opération d'aménagement prévue, tout en leur laissant le temps nécessaire pour faire entrer dans leur patrimoine les immeubles qui leur sont nécessaires, l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme limite désormais la durée de validité de l'acte instituant la ZAD à « six ans renouvelables », cette période courant à compter de la publication de la décision instituant la zone. Dans l'arrêt, la Cour administrative d'appel était justement appelée à déterminer si les irrégularités affectant l'arrêté renouvelant la ZAD étaient de nature à entacher d'illégalité ce même arrêté.

Les faits sont simples. Aux termes d'un arrêté en date du 28 octobre 2016, le préfet de l'Hérault a procédé au renouvellement de la ZAD « Les Condamines – La plaine », cette zone de 105 hectares étant située sur le territoire de la commune de Poussan. Par un jugement en date du 5 novembre 2018, le Tribunal administratif de Montpellier a fait droit à la demande de l'association Initiatives Citoyennes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision. Par l'arrêt rapporté, la Cour administrative d'appel rejette l'appel formé par la région Occitanie et, ainsi, confirme le jugement annulant l'arrêté litigieux. On observera que les juges d'appel ont été conduits à examiner, conformément aux dispositions de l'article L. 600-4-2 du code de l'urbanisme, les deux motifs d'annulation retenus par les premiers juges et, de la

---

<sup>1</sup> CE, 3 mars 1995, Assoc. syndicale du domaine Ilbarritz-Mouriscot et a. : Rec. CE 1995, p. 121 ; BJD 1995, n° 7, p. 79, concl. S. Lasvignes, obs. L. Touvet ; RD imm. 1995, p. 541, chron. Y. Gaudemet, H. Savoie, L. Touvet ; JCP G 1995, IV, 1428, obs. M.-C. Rouault ; D. 1995, inf. rap. p. 104.

<sup>2</sup> CAA Nantes, 24 avr. 2018, n° 17NT02796, M. CD. – CAA Marseille, 19 mai 2011, n° 09MA02721, Assoc. Non au béton. – V. aussi, CAA Lyon, 24 févr. 2004, Cne de Clermont-Ferrand c/ M. Rechagneux : AJDA 2005, p. 50, note S. Pérignon ; DAUH 2005, n° 9, p. 468, chron. J.-F. Struillou

<sup>3</sup> V. J.-F. Struillou, chron. in DAUH 2011, n° 15, p. 328.

sorte, à écarter le principe dit de « l'économie des moyens », lequel autorise le juge administratif à se limiter – au cas où il donne satisfaction au requérant et alors qu'il n'y a pas matière à relever d'office un moyen d'ordre public – à l'analyse d'un seul moyen invoqué par celui-ci, celui sur lequel il fonde l'annulation de l'acte attaqué.

#### A. Application de la jurisprudence « Danthony »

Le juge administratif est tout d'abord amené à examiner la régularité de la procédure au terme de laquelle avait été pris l'arrêté préfectoral portant renouvellement de la ZAD. Les dispositions qui régissent cette procédure – et, paradoxalement, auxquelles il n'est nullement fait référence dans l'arrêt – sont fixées à l'article L. 212-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme, lequel dispose que ce renouvellement se fait, en principe, « selon les modalités prévues à l'article L. 212-1 », ce qui laisserait entendre que la décision de reconduction de la zone ne peut être édictée régulièrement que si l'autorité administrative a recueilli au préalable l'avis de la commune intéressée.

Consulté à la demande du représentant de l'État, le conseil municipal de Poussan avait émis ainsi, le 27 octobre 2016, un avis favorable au projet de reconduction de la zone de préemption. Reste que c'est seulement en début de séance que ce point avait été rajouté à l'ordre du jour, ce qui a conduit les requérants à faire valoir à l'appui de leurs conclusions contre l'arrêté litigieux que l'avis dont s'agit avait été rendu selon une procédure irrégulière. Les articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales imposent en effet que la question du renouvellement de la ZAD figure dans la convocation et la note explicative qui doivent être adressées aux membres du conseil municipal, et cela dans le respect du délai de convocation de cinq jours francs.

Pour accueillir le moyen ainsi soulevé, le juge administratif s'est inscrit résolument dans la perspective ouverte par la jurisprudence Danthony<sup>4</sup>, celui-ci étant amené à constater que l'une des irrégularités affectant la décision en cause tenait à l'irrégularité de la procédure suivie par le préfet préalablement à l'édition de sa décision. Alors que l'avis du conseil municipal était requis, celui-ci avait été émis à l'issue d'une procédure irrégulière, les membres du conseil municipal n'ayant pas pu se prononcer en connaissance de cause sur le projet de renouvellement de la ZAD dès lors que la commune n'avait pas communiqué à ces derniers, en temps utile, tous les éléments nécessaires d'appréciation. L'avis étant entaché d'illégalité, l'arrêté litigieux était de la sorte intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière.

On sait toutefois qu'une irrégularité de cette nature ne suffit pas à elle seule à entacher d'illégalité un acte administratif. Reprenant à la lettre les prescriptions de la jurisprudence Danthony aux termes de laquelle « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative

---

<sup>4</sup> CE, ass., 23 dec. 2011, Danthony : RFDA 2012, 284, concl. Dumortier, 296, note P. Cassia et 423, étude R. Hostiou ; AJDA 2012, 195, chron. Domino et Bretonneau, 1484, étude Mialot et 1609, tribune B. Seiller ; Dr. adm. mars 2012, 22, note F. Melleray ; JCP G 2011, 2089, note C. Broylelle ; ibid. 2012, 558, note Conil ; Rec. CE 2011, p. 649. - V. égal. R. Hostiou, Au sujet de la « danthonisation » du droit des enquêtes publiques ou comment faire du neuf avec du vieux, in Long cours : Mél. en l'honneur de P. Bon, Dalloz, 2014, p. 897.

préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie », la Cour administrative d'appel a fait valoir que l'irrégularité de la procédure au terme de laquelle avait été prise la décision non seulement a privé les intéressés d'une garantie, mais aussi a été de nature à avoir une incidence sur le sens de la décision. Les juges du fond entendent ainsi opter pour une attitude ferme face aux irrégularités susceptibles d'affecter la mise en œuvre des règles de procédure.

À cette fin, la Cour se livre à un examen concret, à la fois pratique et pragmatique des conséquences éventuelles de l'irrégularité sur le processus de prise de décision. Elle insiste ainsi sur le fait que lors de la séance au cours de laquelle le conseil municipal avait émis un avis sur l'édiction de la décision « cinq conseillers municipaux étaient absents et six autres avaient donné une procuration sans avoir été informés de ce que la question du renouvellement de la ZAD figurerait à l'ordre du jour ». La Cour entend montrer par là, semble-t-il, que les élus locaux n'ont pas été mis à même, en raison de l'irrégularité commise, de se mobiliser à un stade suffisamment précoce de la procédure de consultation et de prendre connaissance du projet visant à proroger les effets de la zone de préemption. La méconnaissance des articles L. 2121-10 et L. 2121-12 susvisés, a ainsi été de nature à nuire à l'information des conseillers municipaux, ce qui correspond à l'idée de « privation d'une garantie », évoquée par l'arrêt Danthony, mais aussi à exercer une influence sur le vote du conseil municipal et, par suite, sur la décision du préfet, ce qui correspond, très explicitement, au second des deux critères évoqués par ce même arrêt, à savoir « l'influence sur le sens de la décision prise ». Reste que l'incidence de cette irrégularité sur le sens de la décision ne paraît pas ici des plus évidentes, ce qui amène à constater une fois de plus que le juge administratif procède plus par affirmation pure et simple qu'il ne s'appuie sur une démonstration fortement argumentée quand il s'agit d'apprécier les effets de l'irrégularité affectant la procédure préalable à la décision administrative<sup>5</sup>, appréciation qui d'ailleurs ne peut que « laisser place à une forte dose de subjectivité »<sup>6</sup>.

La solution retenue soulève une dernière question, celle du sens et de la portée de l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme, lequel prévoit, rappelons-le, que le renouvellement de la ZAD se fait « selon les modalités prévues à l'article L. 212-1 », c'est-à-dire en suivant les modalités de sa création. C'est sans ambages que les juges du fond ont interprété ces dispositions comme imposant au préfet de consulter le conseil municipal avant de prendre la décision de renouvellement du périmètre de préemption dès lors que cette procédure devait être suivie pour la décision initiale. Il est toutefois permis de se demander s'il résulte nécessairement de l'article L. 212-2 que toutes les décisions de renouvellement qui seraient prises sans que le conseil

---

<sup>5</sup> V. en ce sens, R. Hostiou, note sous CE, 27 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c/ MM. Lavat* : RDI 2015, p. 288. – R. Hostiou, note sous CE, 20 mars 2015, *Sté urbanis aménagement c/ EURL « La compagnie du midi »* : RDI 2015, p. 291.

<sup>6</sup> R. Hostiou, note sous CAA Marseille, 2 mai 2013, *Brunet c/ Min. de l'intérieur* : RDI 2013, p. 356.

municipal ait été consulté soient, de ce seul fait, entachées d'une irrégularité de nature à entraîner leur annulation pour excès de pouvoir. On sait que l'application de la notion du « parallélisme des procédures » par le Conseil d'État se fait généralement de façon nuancée, la notion en cause ne jouant que dans la mesure où l'intérêt en vue duquel la procédure qui a été prévue pour l'acte initial subsiste en cas de modification de ce dernier<sup>7</sup>. Loin de s'attacher à la lettre même des textes qui paraissent imposer une application "mécanique" de cette notion, les juges du Palais-Royal pourraient ici être amenés – nous semble-t-il – à apprécier si la procédure instituée pour l'édiction de l'acte conserve sa signification ou son utilité quand il s'agit de le renouveler, et cela sans apporter au projet initial une quelconque modification. Cette interrogation paraît d'autant plus légitime que l'article L. 212-2 exclut formellement le respect de certaines formalités – sans que celles-ci soient clairement précisées – à l'occasion du renouvellement de la ZAD puisque ces dispositions précisent que si celui-ci se fait selon les modalités prévues à l'article L. 212-1, c'est « sans que l'acte renouvelant le droit de préemption soit nécessairement pris selon les modalités ayant présidé à la prise de l'acte de création de la zone »<sup>8</sup>.

#### B. « Modifications substantielles » apportées à la ZAD initiale

L'arrêt soulève une autre question intéressante, celle de savoir si la ZAD peut être modifiée à l'occasion de son renouvellement. En d'autres termes, l'autorité administrative est-elle tenue de respecter strictement le projet en vue duquel la zone de préemption a été créée ou bien a-t-elle le pouvoir, au moment de sa reconduction, d'y apporter des modifications, en raison notamment de circonstances nouvelles ? Alors que la première solution risquerait d'apparaître comme inutilement vétilleuse et comme traduisant un « juridisme de mauvais aloi »<sup>9</sup>, l'autre, devrait recueillir en revanche un plus large assentiment dès lors que celle-ci est davantage sensible aux besoins et aux nécessités de l'action administrative.

Sans surprise aucune c'est la seconde solution qui a prévalu devant la Cour administrative d'appel. Loin d'exiger une conformité absolue entre arrêté de création et arrêté de renouvellement, les juges d'appel ont estimé en se fondant sur un "standard" classique – que l'on retrouve en droit de l'expropriation s'agissant de la décision prorogeant les effets de la déclaration d'utilité publique<sup>10</sup> ou de la décision prise à l'issue de l'enquête publique<sup>11</sup> – qu'il est interdit d'apporter des « modifications substantielles » au projet prévu par l'acte créant la ZAD lors de la réitération de cette dernière. Une modification des caractéristiques essentielles de la

---

<sup>7</sup> CE, sect., 10 avril 1959, Fourré, D. 1959, p. 210, concl. Heumann. – CE, sect., 28 avril 1967, Fédération nationale des syndicats pharmaceutiques de France, AJDA 1967, p. 401, concl. M. Galabert.

<sup>8</sup> Sur l'interprétation de ces dispositions, V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement., LexisNexis, 6ème éd., 2020, p. 428.

<sup>9</sup> R. Hostiou, note sous CAA Versailles, 13 mars 2014, Cne de Noisy-le-Grand c. Sté OFIE : RDI 2014, p. 395.

<sup>10</sup> R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6ème éd., p. 179 et s.

<sup>11</sup> V. par exemple, J.-Cl. Hélin et R. Hostiou, Traité de droit des enquêtes publiques, Éditions Le Moniteur, 2ème éd., 2014, p. 319 et s.

zone, résultant de la décision ultérieure du préfet, apparaît ainsi comme susceptible de constituer une violation de l'acte aux termes duquel la zone a été créée. Ne peuvent par conséquent être introduites que des modifications "mineures" qui de par leur nature ou de leur importance n'altèrent pas l'économie générale du projet dont s'agit.

Pour apprécier si les caractéristiques de la ZAD ont ou non significativement évolué, la Cour prend en considération la nature et de l'importance des modifications opérées, et cela au regard de l'objet de la zone de préemption, de son périmètre et du titulaire du droit de préemption, les modifications essentielles étant ainsi celles induisant un changement sensible dans la détermination de l'objet de l'opération ou du périmètre soumis à préemption. Forts de ce raisonnement, les juges d'appel ont fait valoir que les modifications introduites – touchant à la prise en compte de contraintes environnementales, et notamment des zones humides du secteur, ainsi qu'à la maîtrise foncière de la périphérie de l'arrière-port logistique de Sète – ne permettaient pas de les tenir pour "substantielles" mais, au contraire, comme "mineures", lesdites modifications ne formant que les nécessités accessoires impliquées par la poursuite de l'objet principal prévu par la décision créant la ZAD. En outre ces évolutions n'avaient pas eu pour effet de modifier l'objet de la zone, ni son périmètre, ni de désigner un autre titulaire pour exercer le droit de préemption.

La solution appelle deux remarques.

On relèvera tout d'abord que si l'arrêt confirme l'entrée de la notion de « modifications substantielles » dans le contentieux des zones d'aménagement différé, il donne à voir également que l'application de celle-ci ne coule pas nécessairement toujours de source et qu'elle peut, tout au contraire, donner lieu à des appréciations opposées. Alors que la Cour administrative d'appel conclut à des modifications "mineures" apportées au projet initial, le tribunal administratif avait estimé, quant à lui, que les modifications introduites par le préfet ne permettaient pas de les tenir pour "mineures" mais, au contraire, comme "substantielles". Les juges d'appel tendent ainsi à se démarquer d'un "juridisme" par trop contraignant pour l'action administrative et cela en faisant prévaloir une vision plus stricte et moins compréhensive de la notion dès lors qu'une interprétation plus souple de celle-ci se révélerait être de nature à ralentir – peut-être même à compromettre – l'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'une opération d'intérêt général.

On relèvera ensuite que l'exigence de cohérence entre décision de création et décision de renouvellement semble légitime dès lors qu'il ne s'agit pas de créer une nouvelle ZAD mais de reconduire la ZAD initiale, cette dernière étant censée manifester l'intention d'y mener à terme une opération d'aménagement dont les contours ont été un tant soit peu définis dans l'arrêté de création. À quoi servirait-il d'imposer à l'autorité administrative de motiver ainsi sa décision et de fournir le périmètre de la zone si, une fois sa décision intervenue, celle-ci disposait de l'entière liberté de modifier sensiblement son projet initial avec le risque d'autoriser l'acquisition de surfaces excessives et non nécessaires au projet, de fausser l'appréciation de l'intérêt général de l'opération en vue de laquelle la zone d'intervention foncière a été créée, voire même de méconnaître l'autorité de la chose décidée dans le cadre de l'acte créant la ZAD initiale ? Ne serait-ce pas là un



encouragement injustifié à l'imprécision et à l'imprévision qui risquerait finalement de conduire à des abus d'autant plus fâcheux qu'il s'agit d'atteintes à la propriété privée ?

Mais sans doute s'agit-il là d'interrogations intempestives si l'on considère que l'analyse que donne le Conseil d'État du standard dit des « modifications substantielles » n'est pas en règle générale exagérément contraignante pour l'administration<sup>12</sup>. L'appréciation portée par les juges du Palais-Royal quant à cette notion risque ici d'être d'autant plus restrictive que le Conseil d'État tend à considérer, selon Alexandre Lallet, qu'une ZAD peut être instituée à « toute fin utile » et que de la sorte sa création « ne s'inscrit pas réellement dans une opération d'aménagement global, contrairement à une ZAC ou à une DUP. Son objectif est de lutter contre la spéculation foncière dans une zone ayant vocation à être aménagée, par l'ouverture d'une faculté de préemption (...). La ZAD dote la collectivité d'un outil d'aménagement mais ne définit pas une opération d'aménagement »<sup>13</sup>. M. Dutreil ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « la création d'une ZAD a pour objet essentiel, dans la perspective d'un aménagement à moyen terme, de mettre à l'abri de la spéculation foncière les terrains dont l'utilisation future pourrait être compromise si rien n'était fait pour assurer leur disponibilité »<sup>14</sup> – l'objet de lutte contre la spéculation foncière constituant « le fondement même de l'édiction des dispositions législatives et réglementaires relatives aux ZAD »<sup>15</sup> – ce qui laisse entrevoir, nous semble-t-il, la grande latitude dont disposeraient ici les autorités publiques pour modifier les motifs mêmes qui ont pu présider à la création de la zone de préemption, sous réserve que ceux-ci figurent au nombre de ceux mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Jean-François Struillou

---

<sup>12</sup> V. R. Hostiou, note sous CE, 13 mars 2019, Association Alsace nature et commune de Kolbsheim : RDI 2019, p. 260.

<sup>13</sup> A. Lallet, concl. sur CE, 26 octobre 2012, Pascale B., BJDU 2/2013, p. 129. – V. aussi, P. Fombeur, concl. sur CE, 6 avril 2001, Commune de Montreuil c/ M. Labbé : BJDU 3/2001, p. 189.

<sup>14</sup> M. Dutreil, concl. sur CE, sect., 22 juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan, n° 86228, citées par F. Salvagne de Lanfranchi, concl. sur CAA Marseille, 5 janvier 2016, n° 13MA03691, JCP A, n° 27, 11 juillet 2016, 2206.

<sup>15</sup> CE, 6 juin 1969, Dame Laudon et a. : AJDA 1969, p. 568. – CE, 8 juin 1994, Cne de Mitry-Mory : Rec. CE 1994, tables, p. 1240 et 1243.