

La zone d'aménagement différé (ZAD)

Articles L. 210-1 et suivants, L. 212-1 à 5, L. 213-1 à 18 et R. 212-1 et suivants du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

- **Instaurer un droit de préemption, qui peut être exercé pendant une période de six ans (renouvelables) à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone**, 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 action ou opération d'aménagement

- 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

▶ Où ? Qui ? Comment ? Durée ?

QUOI ? Sont soumises à la purge préalable de droit de préemption en ZAD, les aliénations visées à l'article L.213-1 du CU, c'est-à-dire :

- **de très nombreuses mutations (article L. 213-1) à titre onéreux ainsi que certaines donations entre vifs (article L. 213-1-1).**
- **un grand nombre de biens et droits immobiliers.** Sont par exemple visés, les immeubles non bâtis ou bâtis, les ventes de parts de société civile immobilière dans certaines conditions.

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 constructibles (U) ou à urbaniser (AU) 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).

Par ailleurs, une ZAD peut également être instaurée dans le périmètre

- d'une opération d'intérêt national (OIN - art L. 102-12 CU)
- d'une grande opération d'urbanisme (GOU - article L. 312-3 CU)
- d'un contrat relatif à la réalisation des projets d'intérêt majeur (PIM - art. L. 350-4 CU)

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. 142-1 et R. 142-1 du CU).

QUI ?

- Le Préfet peut créer une ZAD après avis favorable ou proposition de la commune et après avis de l'intercommunalité si elle est compétente en matière de PLU.
- Les EPCI compétents en matière de PLU peuvent également créer une ZAD à condition de recueillir l'avis favorable des communes incluses dans le périmètre de la zone. Lorsqu'elle fait partie d'un

EPCI compétent en matière de PLU, la commune a ainsi le choix de s'adresser au Préfet ou à son EPCI.

- Les « établissements publics territoriaux » (au sens du L. 5219 CGCT) dans le périmètre de la métropole du Grand Paris (voir art. L. 212-1 CU alinéa 5)

COMMENT ?

Création de la ZAD

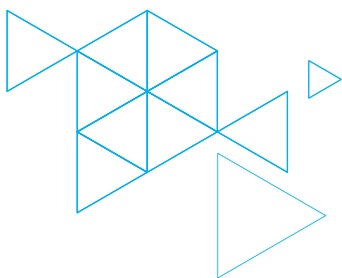
A - Création de la ZAD hors OIN ou GOU ou PIM

La personne publique souhaitant la création de la ZAD (État, EPCI ou commune) élabore une notice justifiant la demande de création de la ZAD, accompagnée d'un plan délimitant son périmètre, et l'envoie à la personne susceptible de pouvoir créer cette ZAD (préfet ou EPCI compétent en matière de PLU) pour justifier de cette création. La ZAD peut s'étendre sur plusieurs communes. C'est également sur la base de cette notice que les autres personnes publiques devant rendre un avis (commune ou EPCI) délibèrent.

Selon la personne qui crée la ZAD, la procédure diffère (art. L. 212-1 CU) :

1. Si la ZAD est créée par l'EPCI compétent en matière de PLU, il doit recueillir l'avis des communes concernées :
 - 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 de l'EPCI ;
 - 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 créée par le préfet, il doit recueillir l'avis des communes concernées et de l'EPCI (si celui-ci est compétent en matière de PLU) :
 - Soit la commune et l'EPCI compétent rendent un avis favorable : la

La zone d'aménagement différé (ZAD)



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 (Art. R. 212-1 CU)**. Ce titulaire peut être **l'État, 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 R. 212-2 CU) :

- D'une transmission au Préfet (contrôle de la légalité) s'il s'agit d'une délibération de l'EPCI
- 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 ;
 - au RAA de l'EPCI compétent s'il s'agit d'une délibération de cet EPCI.
- D'une parution dans deux journaux d'annonces légales publiés dans le ou les départements concernés.
- D'un affichage au siège et sur le site internet de l'EPCI s'il s'agit d'une délibération EPCI.
- D'un affichage (sauf si publication au RAA de l'EPCI) puis dépôt à la mairie de chacune des communes concernées, accompagné d'un plan précisant le périmètre de la zone.
- D'une notification à certaines institutions (chambre départementale des notaires, barreaux des tribunaux judiciaires dans le ressort desquels est créée la ZAD et au greffe des mêmes tribunaux).
- D'une notification à la personne compétente en matière de PLU pour mise à jour des annexes du document d'urbanisme.

NB : Dans l'attente de l'accomplissement de ces formalités, le préfet peut prendre un arrêté de création de périmètre provisoire de ZAD valable 2 ans (art. L. 212-2-1 du CU).

B - Création de la ZAD en OIN ou en GOU ou en PIM :

Les actes qualifiant une opération d'aménagement d'OIN, de GOU ou de PIM, peuvent délimiter une ZAD sur tout ou partie du périmètre de l'opération et désigner les bénéficiaires du droit de préemption en ZAD (L. 102-15, L. 312-6, L. 350-4 CU).

Exercice du droit de préemption en ZAD

Le droit de préemption en ZAD s'exerce selon les mêmes modalités que le droit de préemption urbain (cf Fiche FONC 01 « le DPU ») à cette exception près que **l'avis de la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE, ex service France Domaine) doit être sollicité quel que soit le montant de la DIA** (cf. article R. 213-21 al. 2 du CU).

L'exercice du droit de préemption doit, comme pour le DPU, toujours être motivé. Mais 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 :

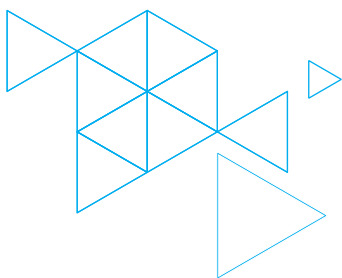
- En vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du CU à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, à préserver la qualité de la ressource en eau et à permettre l'adaptation des territoires au recul du trait de côte
- Ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement

DURÉE ?

6 ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone (ou, le cas échéant, de l'arrêté ayant créé son périmètre provisoire) pour une ZAD créée par le Préfet ou l'EPCI ou contrat de PIM.

10 ans renouvelable une fois pour une ZAD située dans le périmètre d'une GOU ou d'une OIN.

La zone d'aménagement différé (ZAD)



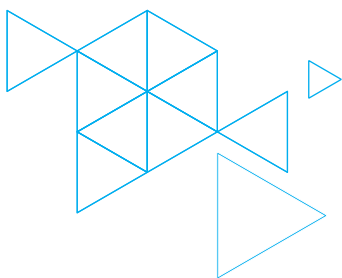
► Avantages

- **Outil simple à mettre en place.** La création de la ZAD ne nécessite pas de modification des documents d'urbanisme (sauf les annexes du document d'urbanisme à actualiser). Seule une délibération (souvent accompagné d'un dossier de motivation) sollicitant du Préfet (ou de l'EPCI) la création de la ZAD est nécessaire.
- **Outil applicable sur tout le territoire communal,** que la commune soit dotée d'un PLU, 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) des communes dotées d'un PLU opposable et dans les périmètres constructibles 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** (alors qu'en cas de DPU, cette date sera celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant 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 pour la fixation des indemnités d'expropriation (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

- **Droit de délaissement (art L. 212-3 du CU et R. 212-4) :** 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 **délai 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 :
 - pendant 3 ans si la renonciation est intervenue avant la fixation judiciaire du prix et que le propriétaire vend aux prix et conditions de la DIA ;
 - pendant 5 ans si la renonciation est intervenue après la fixation judiciaire du prix et que le propriétaire vend au prix fixé judiciairement (art L. 213-8 CU).
 - **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.
- **Unanimité des communes :** si la ZAD est créée sur plusieurs communes, l'avis défavorable d'au moins une des communes concernées, oblige à passer par un décret en Conseil d'Etat (si ZAD créée par préfet) ou un arrêté du préfet (si créée par l'EPCI).

La zone d'aménagement différé (ZAD)



► Affirmation de la ZAD comme outil anti-spéculatif :

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'édiction 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 [...]. »

► Une ZAD (hors OIN et GOU) peut être renouvelée plus d'une fois

Réponse Ministérielle n° 76321 JO Assemblée Nationale du 11 avril 2017 (faisant suite à la loi du 3 juin 2010 ayant porté le délai de validité d'une ZAD de 14 à 6 ans)

« Dès lors que la seule mesure transitoire prévue par cette même loi en la matière porte sur la durée de validité des ZAD alors en cours, [...] le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle implique que toutes les ZAD, y compris celles créées avant l'entrée en vigueur de cette loi, sont renouvelables, pour une durée de 6 ans et ce sans qu'il soit porté de limite au nombre de renouvellements possibles. »

► Affirmation de l'obligation de motiver le renouvellement de la ZAD comme pour la création :

Rep. Min. publié au JOAN du 15/05/2012, page 3964, question écrite n° 129553

« (...) de même que l'acte créant une ZAD doit être motivé en énonçant les considérations de fait et de droit sur lequel il se fonde, le renouvellement de la ZAD pour une période de six ans doit également être motivé. »

► Exemple de motivation suffisante de la délibération créant la ZAD

Cour administrative d'appel, Toulouse, 4e chambre, 5 février 2026, n° 23TL02363

« Eu égard aux finalités de création d'une zone d'aménagement différé, le conseil communautaire (...) a **suffisamment motivé la délibération contestée, alors même que celle-ci ne fait référence à aucun projet précis**. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation doit être écarté. »

La délibération contestée mentionnait la volonté de la commune « de coordonner le développement équilibré de l'urbanisation autour du site du gouffre [de Padirac] et son avis favorable au projet ». Elle précisait que « l'activité commerciale autour et pour le gouffre nécessitait

La zone d'aménagement différé (ZAD)

d'assurer la viabilité des accès et des stationnements, et de sécuriser les parkings existants, justifiant de constituer des réserves foncières à proximité du site touristique ». Elle mentionnait également « la volonté d'établir un projet cohérent et viable pour la dynamique économique du site, dont elle relève qu'il présente un intérêt majeur pour l'économie touristique de la communauté de communes ». Elle justifiait « le périmètre retenu en faisant valoir qu'il permettra d'aménager et d'améliorer la qualité urbaine du site ».

▶ Exemple de motivation suffisante de la décision de préemption dans le cadre d'une ZAD

CAA Marseille, 21 janv. 2019, n° 17MA01738

Faits : ZAD se situant à proximité du technopôle de Sophia Antipolis, des liaisons routières et du projet d'implantation d'une gare associée à la nouvelle ligne ferroviaire. Les motivations générales de l'acte créant la ZAD étaient de permettre, par anticipation foncière, la réalisation de plusieurs opérations d'aménagement et de multiples interventions urbaines pour mettre en œuvre des projets urbains, une politique de l'habitat, le développement d'activités économiques et d'équipements publics. Validation de la préemption motivée par la création d'un nouveau pôle multimodal (bien que la commune ait voté à l'origine contre la création de la ZAD).

▶ Exemple de motivation insuffisante : se référer aux motivations générales de l'acte créant la ZAD ne suffit pas toujours si celui-ci est trop vague

Cour administrative d'appel de Versailles, 2ème Chambre, du 22 juin 2006, n° 05VE00251

« (...) l'arrêté préfectoral du 11 février 1999 créant une ZAD (...) se borne à indiquer que (...) la zone d'aménagement différé sur le secteur retenu permettra de maîtriser les pressions foncières sur des terrains inclus dans le périmètre de la zone et l'exercice, le cas échéant, du droit de préemption (...) sans faire mention de la réalisation d'une opération d'aménagement, justifiant la constitution de cette réserve foncière, telle que visée à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; que, dès lors, en se bornant à motiver la décision attaquée par référence à cette formulation générale, le maire de la commune a méconnu les prescriptions ci-dessus rappelées de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme »

CAA Marseille, 6 janv. 2020, n°17MA05081

« L'arrêté du 4 août 2005 [de création] pas davantage que la décision attaquée du 5 novembre 2014 [d'exercice] ne permet d'identifier

l'objectif poursuivi par l'autorité administrative dès lors qu'elle ne précise pas s'il relève de la mise en œuvre d'un projet urbain compatible avec le SCOT ou d'une politique de l'habitat, ou bien encore de l'extension ou l'accueil des activités économiques. Au demeurant, la parcelle préemptée a la nature d'un espace boisé, et figure au plan local d'urbanisme en zone non équipée, réservée à une urbanisation future où les équipements de viabilité sont absents. Faute d'identifier un objectif poursuivi par la décision attaquée, cette dernière est insuffisamment motivée au sens des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme et ne peut qu'être annulée ; »

▶ Préemption en ZAD et erreur manifeste d'appréciation **CE, 17 juin 2014, « Fournaise », n° 358438 : annulation pour EMA**

Faits : préemption en ZAD pour 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.

« [...] qu'il résulte de ces dispositions 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 ; que, 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 ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, de s'assurer de l'absence d'erreur manifeste dans cette appréciation ; Considérant [...] que la parcelle était insusceptible d'être utilisée pour le programme immobilier prévu dans la zone et que la réalisation des infrastructures envisagées était d'ores et déjà engagée dans d'autres secteurs, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en opérant un contrôle restreint sur ce point ; »

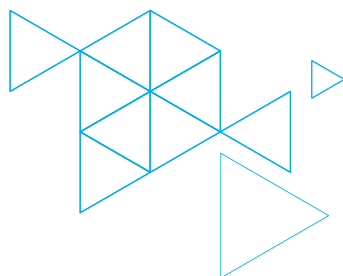
CAA Nantes, 24 avril 2018, n°17NT02796 : validation de la préemption, pas d'EMA

« Considérant, en troisième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la superficie de 11,8 hectares sur laquelle porte la zone d'aménagement différé, soit 2 % du territoire communal, présenterait un caractère disproportionné au regard de ce qui est nécessaire pour la construction de 210 logements d'ici 2025 et la création de

La zone d'aménagement différé (ZAD)



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.



nouveaux espaces à vocation économique ; qu'à cet égard, si M. D... fait valoir que seuls 2,9 hectares de terrains seront ouverts à l'urbanisation en vue de la réalisation des logements susmentionnés, cette circonstance ne suffit pas, [...] à faire regarder la décision du préfet du Calvados comme entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; »

► Possibilité de créer une nouvelle ZAD sur le périmètre d'une ancienne devenue caduque

CAA de LYON, 5ème chambre, 27/10/2022, 20LY02769

Faits : une ZAD a été créée en 2004, elle est devenue caduque le 6 juin 2016 (suite à la loi du 3 juin 2010 réduisant de 14 à 6 ans la durée des ZAD). Une nouvelle ZAD sur le même périmètre a été créée le 12 décembre 2018 par une délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays d'Alésia et de la Seine (COPAS).

« Par suite, en créant une nouvelle ZAD, dont l'objet est de surcroît élargi, sur les mêmes parcelles que l'arrêté préfectoral de 2004 et en se désignant bénéficiaire du droit de préemption, la COPAS n'a pas méconnu les dispositions précitées ».

Cour Administrative d'Appel de Marseille, 1ère chambre - formation à 3, 19/05/2011, n° 09MA02708

« Considérant (...) que le projet de développer l'habitat n'était pas au nombre des objectifs retenus lors de la création de la [précédente] ZAD (...), qui portaient sur le développement des équipements publics et collectifs dans un secteur faiblement urbanisé ; que dans ces conditions, ce nouvel objectif prioritaire, auquel correspond une modification du périmètre de la zone qui, si il est inscrit dans celui de la zone précédente, correspond toutefois à une diminution significative des surfaces concernées qui passent de 271 à 68 hectares, ne permet pas de regarder la nouvelle zone comme la reconduction de la précédente »

/!\ Par ces deux jurisprudences le juge a souhaité ne pas obérer les capacités d'action d'élus pouvant avoir des objectifs et modalités d'actions différents de leurs prédécesseurs. Cependant, il est probable qu'en cas de périmètre et d'objet similaire à la ZAD précédente et d'inaction de la collectivité pendant la durée de la précédente ZAD (aucune préemption effectuée malgré des DIA reçues) l'autorité compétente pour créer la ZAD refuse de le faire.