

Le droit de préemption urbain (DPU)

Articles L. 210-1 à L. 211-7, L. 213-1 à L. 213-18, R. 211-1 à R. 211-8 et R. 213-1 à R. 213-30 du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

Acquérir, par la collectivité, certaines emprises, bâties ou non, mises en vente par leurs propriétaires, pour la réalisation « 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 ».

► Quoi ? Où ? Qui ? Comment ? Durée ?

Quoi ? sont soumises à la purge préalable du DPU les mutations

- à titre onéreux
- à titre gratuit, sauf celles effectuées entre personnes ayant des liens de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité ou au profit des fondations, des congrégations, des associations ayant la capacité à recevoir des libéralités
- d'un grand nombre de biens et droits immobiliers. Sont par exemple visées, les aliénations d'immeubles non bâtis ou bâtis achevés depuis plus de quatre ans, les ventes de parts de Société Civile Immobilière dans certaines conditions... En sont exclus, par exemple, les biens construits depuis moins de 4 ans, certains lots de copropriété, les ventes entre indivisaires... Pour la liste exhaustive des biens visés, se reporter à l'article L 213-1 et pour les exclusions à l'article L211-4 du Code de l'Urbanisme ainsi qu'à la fiche FONC02 « DPU renforcé ».

Où ?

- Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU :
 - sur les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA ou AU).
 - sur les périmètres de protection rapprochés de prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine.
 - sur les périmètres de PPRT (Plan de Prévention des Risques Technologiques).

- sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne sur lesquels a été instituée la servitude de l'article L 211-12 du code de l'Environnement.
- sur les périmètres de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) de l'article L 313-1 du CU.

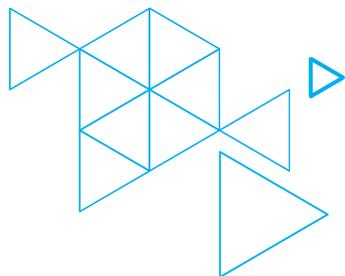
à l'exception des zones déjà couvertes par une ZAD (cf fiche FONC03 : « La zone d'aménagement différé (ZAD) »).

- Dans les communes dotées d'une carte communale, sur un ou plusieurs périmètres délimités par la carte, situés en zone constructible et uniquement en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement spécifié à l'avance, à l'exception des zones déjà couvertes par une ZAD.
- Impossible en RNU.

Qui ? la commune, sauf si elle fait partie d'un EPCI à fiscalité propre (Communautés de Communes, Communauté d'Agglomération, Communauté Urbaine) qui est également compétent en matière de PLU : dans ce cas, compétence transférée de plein droit à l'EPCI (article L. 211-2 du CU) et c'est alors à lui de délibérer pour instituer le DPU, en modifier le périmètre ou le supprimer. Dans le cas où la commune est frappée d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU, le préfet devient compétent.

NB n°1 : l'article L. 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) donnant obligatoirement la compétence PLU aux communautés urbaines, elles sont donc compétentes de plein droit en matière de DPU. Cette compétence est également octroyée aux métropoles en vertu de l'article L.5217-2 2° a) du CGCT.

NB n°2 : la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit que les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomération deviendront compétentes de plein droit en matière de PLU au 24 mars 2017 à moins que 25% des communes représentant 20% de la population dudit EPCI ne votent contre au moins 3 mois avant. Sans ce vote de blocage, nombre d'EPCI deviendront compétents de plein droit en matière de PLU et, donc, de DPU.



Le droit de préemption urbain (DPU)

Où? Qui? Comment? (suite)

Comment ? L'institution du périmètre de DPU se fait par simple délibération suivie d'une publicité dans 2 journaux d'annonces légales, affichage en mairie (d'un mois) et notification à certaines institutions (cf. art. R. 211-2 et R. 211-3 du CU). Elle n'a pas à être motivée si elle se fait sur une commune dotée d'un POS ou d'un PLU. **Par contre, sur les périmètres de cartes communales, l'institution du DPU doit être motivée** par la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement et la délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projeté.

L'exercice du DPU : pour toute mutation soumise au DPU, le vendeur (ou son notaire) doit déposer en mairie une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). A partir de ce dépôt, la collectivité titulaire du DPU a deux mois pour notifier sa décision de préemption si elle décide d'exercer ce droit. Cela se fait par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI ou, si l'autorité délibérante a délégué cette attribution au Maire ou au Président d'EPCI (art. L. 2122-22 ou L. 5211-9 du CGCT), par décision de cette autorité. La collectivité doit préalablement solliciter l'avis du service France Domaine dès que la DIA atteint 75 000€ ou fait partie d'un aménagement d'ensemble supérieur à 75 000€.

Quelle que soit sa forme, la **décision d'exercice du droit de préemption doit toujours être correctement et clairement motivée** : la principale exigence dans l'exercice du DPU est que la collectivité justifie de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement, lequel répond à une finalité d'intérêt général.

À noter que suite à la loi ALUR et depuis deux décrets du 22 décembre 2014 (n° 2014-1572 et n° 2014-1573), lors de l'instruc-

tion de la DIA, le titulaire du DPU peut faire suspendre le délai de deux mois afin de demander certains documents nécessaires à l'instruction (liste limitative à l'article R 213-7 du CU) ou organiser la visite du bien (art. L. 213-2 et D.213-13-1 et suivants du CU).

Durée : le périmètre de DPU perdure tant que la commune ne l'abroge pas et qu'il correspond aux périmètres des zones U et AU. Par contre, la durée de vie d'une DIA est de deux mois.

La création de nouvelles zones U ou AU dans le document d'urbanisme n'entraîne pas de facto l'élargissement du périmètre de DPU à ces zones. Il convient, à chaque évolution du document d'urbanisme touchant au périmètre de ces zones, de modifier également le périmètre de DPU pour le mettre en concordance si l'on souhaite que les nouvelles zones U et AU soient soumises au DPU. Idem quand on passe de POS en PLU bien que la Cour de Cassation soit souple sur ce sujet (cf. partie jurisprudence).

AVANTAGES

- Permet d'être informé du marché immobilier local et, en zone couverte, d'appréhender les tènements fonciers nécessaires aux projets de la commune.
- Oblige à réfléchir au développement de la commune et au foncier nécessaire pour cela car il faut motiver l'exercice du DPU.
- Si la commune préempte à un prix inférieur à celui de la DIA et qu'un désaccord sur le prix persiste, il est possible, si le propriétaire ne retire pas le bien de la vente, de demander la fixation du prix par le juge de l'expropriation (sauf certains cas d'adjudication).
- Permet d'observer une partie du marché foncier et immobilier local et de se constituer une « bibliothèque » de termes de références utile pour des évaluations ou négociations futures.
- La collectivité titulaire du DPU peut le déléguer à certaines autres personnes morales (collectivités territoriales et établissements publics notamment) : art. L. 213-3 du CU.

INCONVÉNIENTS

- La préemption n'est possible que pour les opérations définies à l'article L. 300-1 du CU ce qui exclut certains « petits » projets tels que les aménagements de voirie pour sécurité, sauf s'ils

sont la composante d'un projet urbain plus large tel que la sécurisation globale du centre bourg par exemple.

- La commune doit prouver la réalité de son projet et l'expliquer clairement dans sa décision de préemption. **En effet, si l'instauration du DPU n'a en général pas à être motivée, par contre l'exercice de ce DPU, c'est à dire la décision de préemption, doit toujours être motivé et le projet doit apparaître de façon claire dans la décision.**

- **Le périmètre du DPU ne suit pas celui du document d'urbanisme** : à chaque création ou agrandissement d'une zone urbaine ou à urbaniser, le périmètre du DPU doit être adapté si l'on veut que ce droit puisse s'exercer sur ces zones.

Attention à la compétence du signataire de la décision de préemption : le conseil municipal peut déléguer au Maire l'exercice du DPU tout comme le pouvoir de déléguer cet exercice à certaines personnes morales prédéfinies. Si le conseil municipal a délibéré en ce sens, c'est au Maire de prendre la décision de préemption ou de délégation.

Attention à l'utilisation effective du bien : Les biens acquis par l'intermédiaire du droit de préemption peuvent être utilisés à d'autres fins que celles mentionnées dans la décision de préemption si la nouvelle finalité figure parmi les objectifs légaux de l'article L. 210-1 du CU (qui renvoie à l'article L. 300-1 du même code), sous réserve d'une décision préalable de l'organe délibérant. Cependant, s'il s'avère que dans les cinq ans de l'acquisition par préemption, la collectivité souhaite utiliser le bien pour un objet différent de ceux mentionnés à l'article L. 210-1 du CU, alors, elle doit en informer les anciens propriétaires voire l'acquéreur évincé afin de leur proposer l'acquisition dudit bien en priorité (art L. 213-11, L. 213-2, R.213-16 à R. 213-20 du CU).

À Combiner

L'exigence de motivation des décisions de préemption et de « réalité » des projets annoncés dans les décisions implique que la commune soit en mesure de démontrer qu'elle a validé le principe d'un projet et qu'elle a bien l'intention de le réaliser. Pour cela, un rapport de présentation ou un PADD de PLU détaillé est utile (mais pas forcément suffisant). De même, l'existence d'un PLH avec des objectifs chiffrés permet de justifier de la constitution de réserves foncières pour la production de logements.

Jurisprudence

▷ Nécessaire adaptation du périmètre du DPU aux modifications du document d'urbanisme

CAA Lyon, 1er février 2005, «commune de Chamonix», n° 04LY00992

« Considérant... ; que par une délibération en date du 5 juin 1987 la COMMUNE DE CHAMONIX a décidé d'instituer le droit de préemption urbain sur la totalité des zones urbaines et des zones d'urbanisation future du plan d'occupation des sols approuvé le 20 février 1979 ; que les modifications successives du plan d'occupation des sols n'impliquaient pas celle du champ d'application du droit de préemption défini par la délibération susvisée ;

▷ DPU en carte communale limité aux zones constructibles

TA Amiens, 4 novembre 2008, «commune d'Escames», req. N° 062719 et s.

« Considérant que le législateur n'a cependant pas entendu conférer à une commune qui, dotée d'une carte communale, décide de soumettre un périmètre au droit de préemption urbain sur le fondement du deuxième alinéa de cet article [L. 211-1 du Code de l'urbanisme], des prérogatives supérieures à celles dont disposent les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu en application de son alinéa premier ; qu'il s'ensuit qu'une commune couverte par une telle carte ne peut légalement instituer ce droit de préemption qu'au sein des zones qui sont définies comme étant constructibles par la carte communale ou de celles qui sont énumérées au premier alinéa de l'article L. 211-1 précité du code de l'urbanisme. »

▷ Principe de la motivation des décisions de préemption

CE, 7 mars 2008, «commune de Meung-Sur-Loire», n° 288371

« ...les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, **si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement** répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, **et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption...** »

▷ Exigence d'un intérêt général suffisant

CE, 6 juin 2012, «Société RD Machines Outils», n° 342328

« Considérant [...] que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de

l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption ; qu'en outre, **la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant ;** »

▷ Nécessité d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du CU

CE, 3 décembre 2007, «commune de Mondragon», n° 295779

« ...qu'il résulte de ces dispositions que **des travaux destinés à améliorer la visibilité d'un carrefour ne sont pas en eux-mêmes de nature à caractériser une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;**

Considérant qu'aux termes de la décision du 4 octobre 2001, la préemption de l'immeuble de M. A permettra, du fait de sa démolition, l'amélioration de la visibilité du débouché de la rue de la Paix sur le chemin départemental n° 26 ; que, nonobstant l'intérêt général qui s'attache à la réalisation des travaux projetés en vue de l'amélioration de la sécurité des usagers, ces travaux ne présentent pas, compte tenu de leur objet et de leur consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils s'intégreraient dans une telle opération ; »

▷ Décision de préemption suffisamment motivée :

CAA Bordeaux, 18 mars 2010, «Communauté Urbaine de Bordeaux», n° 09BX01546

« Considérant que la délibération attaquée comporte la mention selon laquelle l'acquisition de l'immeuble en cause, grevé au projet de P.L.U. arrêté au 7 janvier 2005 d'une servitude de mixité sociale [...], est nécessaire à la réalisation d'un programme de logements sociaux et est dès lors, et en tout état de cause, suffisamment motivée au regard des dispositions de l'article L. 210-1 précité du code de l'urbanisme ; que par délibération du 7 janvier 2005, la communauté urbaine de Bordeaux a décidé d'instituer, [...] une servitude de mixité sociale notamment sur la parcelle cadastrée section BD n° 218 en vue de procéder à la construction de logements sociaux ; qu'ainsi, la définition de cette politique locale de l'habitat pour le bourg d'Eysines entre dans les objets de l'article L. 300-1 précité et pouvait en conséquence justifier l'exercice du droit de préemption urbain ; »



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.