

A.D.A.C

Agence Départementale d'Aide
aux Collectivités Locales

34 Place de la Préfecture
37000 TOURS
Tel 02 47 31 49 53 – Fax 02 47 31 49 72

Droit de Prémption Urbain (DPU)

Aujourd'hui, l'évolution des agglomérations, la persistance des besoins de constructions, l'étalement urbain mal maîtrisé, le processus rapide de valorisation ou de dévalorisation des territoires, conduisent à une nouvelle prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation.

Les droits de préemption sont des outils permettant de mettre en œuvre une politique foncière durable. Ils permettent à une collectivité d'avoir un droit de priorité sur les ventes à l'intérieur de périmètres préalablement définis en vue de réaliser des opérations d'intérêt général. La mise en œuvre du droit de préemption doit répondre à un intérêt général suffisant, eu égard notamment aux caractéristiques du bien ou au coût prévisible de l'opération.

Ils sont institués par les collectivités (Droit de Prémption Urbain) ou par l'État (Zone d'Aménagement Différé).

Le droit de préemption urbain (DPU) et celui qui s'applique dans les zones d'aménagement différé (ZAD), ainsi que dans les périmètres provisoires de ZAD (pré-ZAD), sont des instruments fonciers institués essentiellement pour permettre la réalisation des actions ou opérations d'aménagement visées par l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Les biens préemptés doivent être utilisés ou aliénés à cette fin. Le droit de préemption peut être également exercé en vue de la constitution de réserves foncières dans l'attente de l'utilisation à terme du bien préempté pour la réalisation d'une opération d'aménagement répondant aux critères de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Il s'ensuit qu'il peut être exercé même si la date de la réalisation effective de l'opération n'est pas déterminée, même approximativement.

Afin de contribuer à la sauvegarde ou à la mise en valeur des espaces naturels sensibles (ENS) un droit de préemption spécifique est ouvert au bénéfice des départements ou du conservatoire du littoral.

Les communes qui ont délimité un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité peuvent exercer un droit de préemption sur les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux, ainsi que sur les ventes de certains terrains portant ou destinés à porter des commerces. **Le droit de préemption sur les fonds de commerce fera l'objet d'une prochaine note à l'attention des adhérents.**

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet légal et la nature du projet pour lequel elle est exercée. Il s'agit d'une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité la décision considérée. La nature du projet doit apparaître dans la

Note sur le Droit de Prémption Urbain (DPU) à l'attention des adhérents de l'ADAC

décision de préempter, mais il a été admis que cette mention pouvait figurer dans un document annexé à la décision.

La préemption ne peut valablement intervenir que si le titulaire ou le délégataire du droit est en mesure de justifier, à la date de la décision, soit de la réalité d'une action ou opération d'aménagement, soit de la constitution d'une réserve foncière servant à réaliser ultérieurement une telle opération. Mais il n'est pas nécessaire que les caractéristiques précises du projet aient déjà été définies. La mise en œuvre du droit de préemption doit également répondre à un intérêt général suffisant, eu égard notamment aux caractéristiques précises du bien ou au coût prévisible de l'opération. Les pièces produites par le titulaire du droit de préemption doivent prouver la réalité du projet. A défaut la décision de préemption sera annulée.

1. Champ d'application du DPU

Définition du DPU

Le droit de préemption urbain (DPU), prérogative des collectivités publiques, permet aux communes, à leurs groupements y ayant vocation, ou à leurs délégataires, de se porter acquéreurs prioritaires de tout ou partie de biens en voie d'aliénation, volontaire ou non, en vue de la réalisation de leurs actions et opérations d'aménagement (Art L 300-1 du code de l'urbanisme). Il constitue pour ses bénéficiaires, titulaires ou délégataires, avec les zones d'aménagement différé (ZAD) et les zones de préemption des périmètres sensibles, un mode d'acquisition foncière à des fins d'intérêt général plus souple que l'expropriation.

Ce droit est attribué aux collectivités publiques pour leur permettre d'intervenir sur le marché foncier. Il permet en outre de connaître les évolutions du marché foncier et d'exercer sur lui une pression anti-spéculative.

Finalités du DPU

L'exercice du DPU a pour objet de permettre la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement urbain tendant à :

- la mise en œuvre d'un projet urbain,
- une politique locale de l'habitat,
- le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- le développement des loisirs et du tourisme,
- la réalisation des équipements collectifs,
- la lutte contre l'insalubrité,
- la restructuration urbaine,
- la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti.

Il a également pour objet la constitution de réserves foncières en vue de permettre la réalisation de ces mêmes actions ou opérations. La sauvegarde et la mise en valeur des espaces naturels relèvent de la préemption dans les espaces naturels sensibles.

Périmètres d'instauration du DPU

Les communes dotées d'un POS ou d'un PLU ne peuvent instituer le droit de préemption urbain que sur tout ou partie de certaines zones ou secteurs limitativement énumérés par la loi (Art L 211-12 du code de l'urbanisme).

Il s'agit :

- des zones urbaines, dites "zones U",
- des zones d'urbanisation future, dites zones AU ou zones NA pour les POS,
- des périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines (Art L 1321-2 du code de la santé publique),
- des périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques,
- des zones soumises aux servitudes de protection de rives des cours d'eau (Art L 211-12 du code de l'environnement),
- des zones couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.

Titulaire du DPU

La commune est titulaire de plein droit du DPU. Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est compétent de par la loi ou de par ses statuts pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des zones d'aménagement concerté, c'est l'EPCI qui est compétent de plein droit pour le DPU.

Délégation du DPU

Lorsque la commune fait partie d'un EPCI, elle peut, en accord avec celui-ci, lui déléguer ce droit de préemption urbain.

Le titulaire du DPU peut déléguer à l'Etat, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement, le droit de préemption urbain. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs zones concernées ou être accordée ponctuellement à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

La délégation peut ne concerner qu'une ou plusieurs parties des zones de préemption ou encore n'être accordée qu'au coup par coup, à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

La délégation doit être expresse (délibération du conseil municipal), d'interprétation étroite et exécutoire (publication ou notification et transmission au préfet et au sous préfet).

Par ailleurs, l'article L 2122-22-15° du code général des collectivités territoriales permet au conseil municipal, lorsque la commune est titulaire ou délégataire du droit de préemption, de déléguer au maire le pouvoir de déléguer ce droit à l'un des délégataires énumérés à l'article L 213-3 du code de l'urbanisme. Cette délégation ne peut s'exercer qu'à l'occasion de l'aliénation d'un bien déterminé.

La délégation rend le délégataire propriétaire des biens préemptés.

Note sur le Droit de Préemption Urbain (DPU) à l'attention des adhérents de l'ADAC

Les biens et mutations soumis au DPU

Le DPU s'applique aux aliénations à caractère onéreux, volontaires ou non, à l'exception de celles comprises dans un plan de cession arrêté lors d'une procédure de mise en redressement judiciaire et dans une unité de production cédée dans le cadre d'une liquidation judiciaire.

Sont soumis au DPU :

- tout immeuble ou 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,
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, hormis les cessions entre indivisaires,
- les tantièmes de terrain contre remise de locaux à construire.

A moins d'une délibération motivée contraire, le droit de préemption n'est pas applicable :

- à la vente d'un ou plusieurs lots constitués soit d'un seul local à usage d'habitation, professionnel ou mixte éventuellement accompagnés de ses locaux accessoires, soit d'un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment soumis au régime de la copropriété à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution ou soumis au régime de la copropriété depuis au moins dix ans si la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage,
- à la cession de parts ou d'actions de sociétés d'attribution donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou mixte et de ses locaux accessoires et intervenant dix ans après l'achèvement de l'immeuble,
- à la vente d'un immeuble bâti depuis moins de dix ans.

Ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une préemption :

- les immeubles construits ou acquis par les organismes d'HLM et qui sont leur propriété ou ceux construits par les sociétés coopératives d'HLM de location-attribution,
- les immeubles neufs qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeubles à construire,
- les parts ou actions de sociétés d'attribution cédées avant l'achèvement de l'immeuble ou dans les dix ans suivant son achèvement,
- les immeubles cédés au locataire en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier, dans certains cas,
- les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir dans le cadre d'un périmètre de travaux publics, d'un emplacement réservé, d'un périmètre de ZAC ou d'un périmètre de déclaration d'utilité publique,
- les immeubles dont l'aliénation est agréée par le préfet en vue d'accroître l'offre de logements sociaux.

Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le DPU peut s'appliquer à la fraction d'une unité foncière incluse dans le périmètre. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. En cas d'acquisition partielle, et à défaut d'accord amiable sur la fixation du prix, la

juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie par la fraction non préemptée de l'unité foncière.

2. Mise en œuvre du DPU

La déclaration d'intention d'aliéner

Lors d'une vente immobilière, le propriétaire, en général par l'intermédiaire de son notaire, envoie une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) en 4 exemplaires précisant les conditions générales de l'aliénation dont le prix, l'identité du propriétaire et une description précise du bien par courrier recommandé avec accusé de réception aux services municipaux.

Le titulaire du droit de préemption doit recueillir l'avis du service des Domaines sur le prix de l'immeuble dont il envisage de faire l'acquisition dans les conditions fixées par l'article R. 213-21 du Code de l'urbanisme. S'en abstenir entache d'illégalité la décision de préemption (CE, 22 févr. 1995, Commune de Ville-la-Grand).

L'avis du service des Domaines doit être formulé dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la demande d'avis. Passé ce délai, il peut être procédé librement à l'acquisition. Il convient de noter en la matière que la commune n'est pas tenue de se rallier au prix proposé par le service des Domaines.

La fixation du prix

Si la commune veut exercer son droit de préemption, il faut envisager plusieurs possibilités :

- Soit la commune accepte les conditions demandées. La vente est alors passée, puisqu'il y a accord sur le chose et le prix. Le vendeur est obligé de signer l'acte authentique de cession avec la commune.
- Soit la commune propose un prix inférieur. Dans ce cas, le propriétaire dispose de deux mois pour formuler sa réponse écrite. Là encore, plusieurs hypothèses sont possibles.
 - Le propriétaire renonce à vendre le bien, soit de façon expresse, soit en ne répondant pas pendant le délai de deux mois.
 - Le propriétaire accepte le prix proposé par la commune. La vente est supposée parfaite : l'acte authentique doit être signé dans les trois mois qui suivent et le prix doit être versé dans les six mois.
 - Le propriétaire refuse le prix proposé. Dans les quinze jours qui suivent sa réponse, la commune doit impérativement saisir le « juge de l'expropriation » et demander une fixation judiciaire du prix.

Le juge de l'expropriation va alors, en quelque sorte, faire office d'expert immobilier pour évaluer le prix du bien et le fixer judiciairement afin de départager les parties. Une visite des lieux sera organisée, en présence du juge. Puis une audience publique permettra à chacun de soutenir les arguments qu'il aura exposé par écrit, par le biais de son avocat.

Le juge fixe ensuite la valeur des biens en question en tenant compte des différents paramètres en sa possession et, principalement, en se fondant sur des « termes de comparaison », c'est à dire des ventes portant sur des immeubles comparables. Le service

des Domaines, l'autorité qui préempte et le propriétaire vont chacun faire valoir leurs arguments pour défendre le prix qu'ils proposent respectivement.

Un appel est possible auprès de la Cour d'appel compétente, dans les quinze jours qui suivent la notification.

Une fois que le prix judiciaire a été fixé de façon définitive (après l'arrêt de la Cour d'appel ou après épuisement des délais d'appel), il s'impose aux deux parties et le propriétaire et la commune disposent de deux mois pour accepter la transaction. Le silence des deux parties au terme de ce délai équivaut à une acceptation tacite.

L'acte authentique doit ensuite être signé dans les trois mois qui suivent et le prix doit être versé dans les six mois.

Si la commune refuse le prix judiciaire, le propriétaire peut vendre le bien à la personne de son choix mais au prix fixé par le tribunal, dans un délai de cinq ans.

A tout moment, et pendant les deux mois qui suivent la fixation définitive du prix par voie judiciaire, le propriétaire peut aussi revenir sur son intention de vendre et conserver le bien.

Le Maire dispose donc d'un délai de deux mois pour, soit renoncer à l'acquisition, soit acquérir au prix et conditions indiquées, soit acquérir au prix qu'il propose. Le silence de la commune vaut renonciation à l'exercice du droit, le propriétaire peut alors réaliser la vente au prix indiqué dans sa déclaration.

La vente sera réputée parfaite si la commune accepte l'acquisition au prix proposé par le propriétaire.

Dans le cas contraire, en cas de désaccord notifié par le propriétaire avec le prix proposé, celui-ci sera fixé à l'issue d'une procédure judiciaire menée sur saisine du maire dans les 15 jours de la réponse de désaccord du vendeur par le juge de l'expropriation. Ce dernier consignera 15% des sommes déterminées par l'évaluation des domaines.

Le paiement

En cas d'acquisition, le prix doit être réglé au plus tard 6 mois après la décision du titulaire d'acquérir le bien au prix demandé ou 6 mois après la décision définitive de la juridiction. Le titulaire du droit de préemption qui bénéficie d'un délai de 6 mois pour s'acquitter du règlement du prix ne peut être tenu au paiement d'intérêts avant l'expiration de ce délai. Si le paiement n'est pas intervenu dans le délai imparti, le propriétaire peut demander au titulaire du droit de préemption de lui rétrocéder son bien.

La rétrocession des biens préemptés

Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins, un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit en informer l'ancien propriétaire et lui proposer en priorité l'acquisition de ce bien.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge des expropriations. L'ancien propriétaire ou ses ayants cause disposent d'un délai de trois mois pour accepter le prix. Passé ce délai, ils sont réputés avoir renoncé. Le titulaire doit alors proposer l'acquisition du

bien à la personne qui avait l'intention de l'acquérir, si son nom était inscrit dans la DIA (déclaration d'intention d'aliéner). Cette faculté n'est pas ouverte à un propriétaire ayant utilisé son droit de délaissement.

Le droit de délaissement

Un droit de délaissement est ouvert au propriétaire (Art L 211-5 du code de l'urbanisme). Le propriétaire du bien peut proposer au titulaire l'acquisition en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire dispose de 2 mois pour se prononcer.

Dans le cas de la réalisation d'une opération d'aménagement, le titulaire du DPU peut être amené à exercer son droit pour une partie d'une unité foncière correspondant au périmètre de l'opération. Dans cette hypothèse, le propriétaire peut exiger que la commune se porte acquéreur de l'ensemble.

Le propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption urbain, qui a demandé au titulaire de ce droit d'acquérir le bien en cause, peut, en l'absence de paiement ou de consignation des sommes correspondantes dans les délais prévus, demander la rétrocession du bien. Dans ce cas, s'il décide de vendre le bien rétrocédé, l'aliénation peut se faire sans obligation de déclaration préalable, quelles que soient les conditions fixées pour la vente. Ces dispositions ne valent que pour le propriétaire du bien rétrocédé, ainsi que ses ayants cause universels ou à titre universel. Au regard du droit de préemption urbain, toute éventuelle aliénation ultérieure par le nouveau propriétaire devra faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner.

3. Contentieux relatif au DPU

Les communes préemptent assez peu. Dans la majorité des cas, elles achètent aux conditions du vendeur. Malgré tout, les contentieux sont en augmentation, notamment parce que les possibilités de recours au droit de préemption sont plus nombreuses. En outre, les usagers n'ont plus peur d'attaquer les collectivités. Souvent, les préemptions sont invalidées parce que la motivation est insuffisante ou parce que la commune n'a toujours pas affecté le bien au projet invoqué au bout de cinq ans. Les problèmes de forme sont également nombreux.

La décision de création d'une zone de préemption

La décision administrative de créer une zone de préemption est discrétionnaire. Elle fait l'objet de la part du juge d'un contrôle minimum incluant l'erreur manifeste d'appréciation. L'erreur manifeste d'appréciation résulte souvent de la méconnaissance des principes posés par l'article L 110 et l'article L121-1 du code de l'urbanisme (voir ci-avant page 2).

La décision de préemption

La décision de préempter est un acte administratif détachable de l'acquisition elle-même ; la première relève des tribunaux administratifs, la seconde des tribunaux judiciaires.

La décision de préemption doit être notifiée au propriétaire ou à son mandataire impérativement dans le délai de deux mois.

La notification doit avoir un contenu le plus précis possible pour éviter les ambiguïtés : la désignation du bien préempté, les références de l'acte de décision de préemption, les références de l'acte accordant la délégation de l'exercice du droit de préemption, le prix et les conditions de la vente, les effets de la décision et l'indication des voies de recours.

La décision de préemption est réputée définitive après expiration des délais de recours.

Le déclarant, vendeur du bien préempté, est évidemment recevable, même si la préemption est exercée aux conditions définies par la DIA (TA Lyon, 29 sept. 1999).

Est également recevable l'acquéreur éventuel. La recevabilité de l'acquéreur pressenti pose des problèmes. En effet, la décision de préemption doit être attaquée dans les deux mois suivant sa notification. En conséquence, si la notification n'a été faite qu'après des propriétaires vendeurs ou de leur notaire en oubliant les futurs acquéreurs titulaires d'une promesse de vente, ces derniers peuvent attaquer la décision de préemption sans condition de délai (CE, 23 mars 1994, n° 114812, Commune d'Aubervilliers).

La recevabilité du locataire à contester la décision de préempter est admise quelle que soit la nature du bail.

Les tiers ne sont en principe pas recevables, dans la mesure où ils ne sont pas lésés par la décision de préempter, mais par l'opération ultérieurement conduite par l'autorité qui a préempté. Toutefois, le tiers qui apporte la preuve qu'il avait l'intention d'acquérir est recevable.

Il faut également noter que la jurisprudence de la CEDH se montre de plus en plus protectrice du droit de propriété, et invite à reconsidérer la portée et les conditions de mise en œuvre du droit de préemption. La Cour fait preuve d'une vigilance particulière dans le contrôle des motifs susceptibles de justifier l'utilisation du droit de préemption, exigeant un « juste équilibre [...] entre sauvegarde du droit de propriété et exigences de l'intérêt général » (CEDH Hentrich c/ France du 22 septembre 1994 ; CEDH Beyeler c/ Italie du 5 janvier 2001). Elle contrôle également le prix versé à l'ancien propriétaire en acceptant de prendre en considération la perte de chance de réaliser une plus-value subie par ce dernier, laquelle ne doit pas traduire la « charge disproportionnée » supportée par le propriétaire (CEDH Saints monastères c/ Grèce 9 décembre 1994).

Il est possible de tirer de la jurisprudence de la CEDH deux enseignements principaux :

1. Les prérogatives reconnues aux collectivités doivent être proportionnées aux justifications d'intérêt général qui sous-tendent l'exercice du droit de préemption.
2. Le bien préempté doit faire l'objet d'une affectation d'intérêt général dans un délai raisonnable.

Souvent mal vécu, l'exercice de ce droit est source d'un abondant contentieux, notamment devant le juge de l'expropriation, en fixation judiciaire du prix. Ainsi le vendeur rejette la proposition de la collectivité et accepte que le différend concernant le prix d'acquisition de son bien soit tranché par le juge de l'expropriation.