

LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS

Un droit de préemption est la faculté, pour une personne physique ou morale, de se substituer à l'acquéreur d'un bien que son propriétaire a mis en vente. Pour les personnes publiques, il s'agit d'une alternative intéressante à l'expropriation pour cause d'utilité publique dont la mise en œuvre est longue et sujette à contentieux. Le droit de préemption constitue donc un outil efficace pour la gestion foncière d'un territoire.

Il existe plusieurs de droits de préemption visant différentes parties du territoire de la commune et répondant à des procédures distinctes.

Face à la multiplicité de ces droits de préemption, ce présent dossier se concentrera sur les spécificités du Droit de Préemption Urbain (DPU) qui est l'un des droits de préemption les plus couramment mis en œuvre par les communes. Il est d'ailleurs souvent qualifié plus succinctement de « droit de préemption » dans le langage courant, preuve, s'il en est, de son importance.

Vous pouvez retrouver une présentation exhaustive des droits de préemption existant dans la base documentaire mise à votre disposition sur le site internet de l'AMV 88, rubrique « Urbanisme et construction ».

En complément de ces ressources en ligne, le service juridique demeure à votre écoute pour traiter toutes les questions relatives à la mise en œuvre d'une préemption.

Un droit de préemption qui doit s'appuyer sur les documents d'urbanisme

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) s'exerce dans les conditions des [articles L 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme](#).

Concrètement, le DPU est institué par délibération du conseil municipal dans les communes dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) ou d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Le DPU peut notamment être institué sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future définies dans le PLU (article [L 211-1](#) du Code de l'urbanisme). Ainsi, une commune ne disposant pas de document d'urbanisme ne pourra pas instaurer de droit de préemption urbain.

La révision d'un Plan Local d'Urbanisme peut être l'occasion de réétudier le zonage du DPU. En tout état de cause, le zonage actuel reste valable jusqu'à la révision.

La création, la suppression ou la modification du champ d'application du DPU est affichée en mairie pendant un mois et doit être insérée dans deux journaux diffusés dans le département (article [R 211-2](#) du Code de l'Urbanisme - CU -).

Lorsqu'un bien se situe dans une zone d'exercice du DPU, la commune pourra exercer ses prérogatives. Le DPU s'impose au vendeur qui ne peut plus choisir librement l'acquéreur de son bien.

L'usage du DPU doit être motivé par des réalisations d'intérêt général

En vertu de [l'article L210-1 du Code de l'urbanisme](#), le DPU est exercé en vue de la réalisation, dans **l'intérêt général**, d'actions et opérations d'aménagement. Ces opérations sont définies par [l'article L300-1](#) du même code.

Plus précisément, le DPU peut être mobilisé pour :

- Mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat ;
- Organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;
- Favoriser le développement des loisirs et du tourisme ;
- Réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur ;
- Lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux ;
- Permettre le renouvellement urbain ;
- Sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti.

Bien que concernant un large domaine d'intervention, cette liste est limitative. Ainsi, toute décision de préemption dont le but ne serait pas rattaché à l'un au moins des éléments précités serait entachée d'illégalité (voir en ce sens [l'arrêt du Conseil d'État n° 62539 du 25 juillet 1986](#)).

En complément, le juge a précisé les conditions d'exercice du DPU. Plusieurs exigences pèsent sur son utilisation :

- **Le projet doit être préalable à l'exercice du DPU.** Il doit exister avant la prise de délibération (voir une illustration avec [l'arrêt du Conseil d'État n° 138311 du 3 septembre 1997](#) ou encore [l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Paris n° 00PA01207 du 2 octobre 2001](#)). En revanche, le juge n'exige pas qu'une date de réalisation du projet soit fixée (voir par exemple [l'arrêt du Conseil d'État n° 112833 du 28 octobre 1994](#)) ;
- **Le projet doit être suffisamment réel et précis.** Dans [l'arrêt du Conseil d'État n° 62539 du 25 juillet 1986](#) précité, le juge annule l'exercice de la préemption motivé par « la réalisation d'équipements publics » et dans un premier temps « par la constitution d'une réserve foncière ». Ainsi, en cas de contentieux, la commune devra démontrer l'existence réelle du projet en se référant par exemple à des débats au sein du conseil municipal, des comptes rendus de réunion, des études préalables, un rapport de géomètre... (voir pour illustration [l'arrêt de la Cour Administrative de Bordeaux n° 95BX00497 du 12 mars 1998](#)) ;

- **La décision de recourir au DPU doit être dûment motivée** et expliciter les raisons pour lesquelles le DPU est utilisé.

Le juge annulera donc les usages non motivés du DPU. Si le bien acquis par préemption est finalement revendu dans un délai de cinq ans, l'ancien propriétaire doit en être informé et se voir proposer l'acquisition en priorité. L'ancien propriétaire dispose alors de deux mois pour faire connaître sa position, son silence valant renonciation au rachat (article R 213-16 du CU).

Compétence du conseil municipal et délégation au maire

Le conseil municipal est compétent pour exercer le droit de préemption urbain dans les zones qu'il a instituées à cet effet. Toutefois, l'article L 2122-12 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) permet au conseil municipal de déléguer au maire l'exercice, au nom de la commune, des droits de préemptions définis par le Code de l'urbanisme. L'exercice du DPU peut donc être délégué afin de faciliter sa mise en œuvre. Comme pour toutes les attributions déléguées par le conseil municipal, le maire doit rendre compte des actions menées à chacune des réunions obligatoires (article L 2122-23 du CGCT)

Déroulé de la procédure

Tout projet de vente d'un bien concerné par le DPU doit **faire l'objet d'une déclaration préalable (dite « Déclaration d'Intention d'Aliéner » - DIA) faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se situe le bien.** La déclaration doit notamment comporter le prix fixé ainsi que les conditions de la vente. Lorsque le titulaire du droit de préemption reçoit une DIA, il doit en transmettre une copie au directeur départemental des Finances Publiques.

Le titulaire dispose alors de deux mois pour adresser au vendeur une demande unique de communication de documents permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. Il peut également demander une visite (article L 213-2 du CU).

Le silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption (article R 213-7 I du CU). Ce délai est suspendu en cas de demande de communication de documents.

Si le titulaire du DPU envisage d'acquérir le bien, il doit transmettre une copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des Services fiscaux. Par ailleurs, la décision de préemption doit être notifiée au vendeur, au notaire ainsi qu'à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien.

Le titulaire du DPU peut décider d'acheter aux prix et conditions proposés dans la DIA ou proposer son propre prix. Dans ce second cas, il doit préciser, qu'à défaut de l'acceptation de son offre, il fera fixer le prix du bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation (article R 213-8 du CU).

Face à l'exercice du droit de préemption, le vendeur dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître sa position. Trois options s'offrent à lui (article R 213-10 du CU) :

- 1. Acceptation du prix ou des modalités proposées par le titulaire du DPU ;**
- 2. Maintien du prix ou de l'estimation fixée dans la DIA et acceptation de la fixation du prix par le juge ;**
- 3. Renonciation à la vente.**

En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, le vendeur est réputé avoir renoncé à la vente.

Dès lors que le prix est fixé à l'amiable ou par décision de justice, un acte authentique est dressé dans les trois mois (article R 213-12 du CU).

Si le vendeur renonce à vendre, la commune pourra considérer une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions du Code de l'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique. Ainsi, l'article L 1 de ce Code dispose :

« L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des

propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées.

Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité. »



Cas dans lesquels le DPU n'est pas applicable

Certaines ventes sont en principe exclues du champ d'application du DPU (articles L 211-3 et L 211-4 du CU).

Toutefois, par délibération motivée, le conseil municipal peut intégrer certaines exceptions dans le DPU, par exemple, la vente d'un immeuble bâti achevé depuis moins de quatre ans (articles L 211-4 et L 213-1 du CU).

Par ailleurs, le DPU peut s'appliquer aux donations entre vifs sauf lorsqu'il s'agit de certaines donations intrafamiliales (voir en ce sens l'article L 213-1-1 du CU) :

- Entre ascendants et descendants ;
- Entre collatéraux jusqu'au sixième degré ;
- Entre époux ou partenaires d'un pacte civil de solidarité ;
- Entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants.