

Le droit de préemption urbain

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une personne publique, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien mis en vente ou faisant l'objet d'une donation (à l'exception de celles réalisées entre personnes d'une même famille) et de l'acquérir en priorité, afin de réaliser une opération d'aménagement ou de constituer des réserves foncières en vue d'une opération d'aménagement.

Définition

Le **droit de préemption urbain (DPU)** est un outil foncier stratégique de la puissance publique, puisqu'il permet à cette dernière de se substituer à un acquéreur et devenir ainsi propriétaire d'un bien, sous conditions. Encore faut-il que cette opération intervienne en vue de la réalisation d'une **opération d'aménagement** dans une **zone prédéfinie**, qu'elle soit réalisée à titre onéreux ou à titre gratuit et qu'elle se fonde sur **des motifs d'intérêt général**.

Une opération d'aménagement se définit par :

- La mise en œuvre d'un projet urbain.
- La mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat.
- L'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques.
- Le développement des loisirs et du tourisme.
- La réalisation d'équipements collectifs ou de locaux de recherche ou d'enseignement supérieur.
- La lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux.
- Le renouvellement urbain.
- La sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a étendu les motifs légaux d'exercice du DPU au relogement d'occupants définitivement évincés de locaux d'habitation ou mixte en raison de la réalisation de travaux nécessaires à une opération d'aménagement ainsi qu'à la relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services.

Contrairement à l'expropriation, il ne s'agit pas d'une acquisition forcée réalisée à l'initiative de la collectivité, car elle **ne s'exerce que lorsque le propriétaire a l'intention d'aliéner son immeuble.**

Champ d'application

Territoires soumis à préemption (art. L. 211-1 code de l'urbanisme)

Le DPU peut être institué, par délibération :

- Dans les communes dotées d'un **plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU)** sur tout ou partie des zones urbaines (U) et **d'urbanisation future (AU)** délimitées par lesdits plans (zones U et NA pour les POS).
- Et sur tout ou partie de leurs territoires couverts par un **plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)**.

Ainsi, les secteurs qui n'ont pas vocation à être urbanisés sont exclus de son champ d'application.

Le DPU peut également être institué, par délibération, dans :

- Les périmètres de **protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines.**
- Les zones et secteurs définis dans les **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**.
- Les zones soumises aux **servitudes visant à réduire le risque inondation** prévues par l'article L 211-12 du code de l'environnement.

En revanche, afin d'assurer la primauté du droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD), le DPU ne peut être institué sur les territoires couverts par une ZAD ou un périmètre provisoire de ZAD (pré-ZAD) (Article L. 211-1 code de l'urbanisme).

Aucune durée n'étant légalement prévue, la zone instituée l'est pour une durée illimitée, sauf à ce que la réglementation d'urbanisme (POS, PLU) qui conditionne sa validité évolue et ne le permette plus (zone n'étant plus classée AU mais N par exemple), ou que l'organe délibérant décide de la supprimer (troisième alinéa de l'article L. 211-1 code de l'urbanisme).

Par ailleurs, les communes dotées d'une **carte communale** peuvent aussi instituer un droit de préemption dans un ou des périmètres délimités par la carte.

Si, pour les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, la délibération par laquelle est institué le DPU n'a pas à être motivée, celle instituant le DPU sur le territoire d'une commune couverte par une carte communale doit, en revanche, préciser l'équipement ou l'opération projetés.

À noter

- Bien que situés dans des territoires couverts par le DPU, l'autorité compétente peut, par une délibération valable cinq ans, décider d'exclure les ventes de terrains réalisées par l'aménageur d'une ZAC ou celle des lots issus d'un lotissement, afin de faciliter leur commercialisation (art. L. 211-1 code de l'urbanisme).
- Pour une unité foncière incluse pour partie dans le périmètre de préemption, le DPU peut être exercé sur la seule partie de la parcelle comprise dans la zone ; dans ce cas, le propriétaire peut mettre en demeure le titulaire du DPU de se porter acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière (art. L. 213-2-1 code de l'urbanisme). En revanche, la préemption partielle demeure impossible lorsque la totalité de l'unité foncière est englobée à l'intérieur d'une même zone de préemption.

Opérations soumises au droit de préemption urbain (art. L. 213-1 à L. 213-2 code de l'urbanisme)

Une opération est soumise au DPU si deux conditions cumulatives sont remplies, l'une concernant le bien en cause, l'autre le type de mutation envisagé. Ainsi, toutes les cessions de biens à titre **onéreux** ou **gratuit** (depuis la loi Alur du 24 mars 2014), qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions exclues par l'article L. 213-1 code de l'urbanisme.

La collectivité peut instituer le **droit de préemption urbain renforcé** par une délibération motivée, sur d'autres transactions en principe exclues du DPU.

Parmi les biens concernés par le DPU, la loi Alur a ajouté au sein de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, les **immeubles construits ou acquis par un organisme HLM**, précédemment exclus.

S'agissant des aliénations visées, cette loi a également fait entrer **la cession des parts de SCI** dans le champ d'application du DPU de droit commun et non plus du DPU renforcé, dès lors qu'il est envisagé de céder la majorité des parts de la société ou lorsque la cession conduit un acquéreur à détenir la majorité des parts d'une société (les SCI familiales restant toutefois exclues du champ d'application du DPU, qu'il soit simple ou renforcé). De même, les **aliénations à titre gratuit** sont désormais soumises au DPU, à l'exception de celles réalisées entre personnes de la même famille jusqu'au 6ème degré, ou liées par mariage ou PACS. Enfin, les **ventes d'immeubles bâtis** ne sont plus exclues du champ d'application du DPU que dans un délai de quatre ans à compter de leur achèvement (contre dix ans auparavant).

En revanche, ne peuvent pas faire l'objet du DPU :

- Les immeubles construits par les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré de location-attribution ainsi que ceux en vue de la construction ou de l'acquisition de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession.
- Les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire (Vente en l'état futur d'achèvement).
- Les parts ou actions de sociétés d'attribution qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de dix ans à compter de son achèvement.
- Les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier.
- Les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir ou soumis à expropriation pour cause d'utilité publique.
- Les fonciers de l'Etat.
- Les biens acquis par un établissement public foncier.

1. Article L. 211-4 du code de l'urbanisme

Titulaires

■ **Autorités compétentes**

La compétence en matière de DPU relève des **communes** ou des **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**, selon l'autorité compétente en matière de PLU. Il en est de même de la **Métropole de Lyon** et des **établissements publics territoriaux** (établissements situés dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris), qui disposent de plein droit de la compétence en matière de DPU, en lieu et place des communes².

Dans les communes **carencées en logements sociaux**³, le droit de préemption est exercé par le **préfet** (art. L. 210-1 code de l'urbanisme), lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non, affecté au logement.

Le **préfet** peut également se substituer à la commune ou l'EPCI compétent pour instituer des zones de préemption renforcées (art. L. 211-4 code de l'urbanisme).

Dans les périmètres fixés par le conseil de la métropole, la métropole du Grand Paris est compétente de plein droit en matière de DPU pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

■ **Les délégations du DPU**

Les délégations entre personnes morales (art. L. 213-3 et L. 211-2 code de l'urbanisme)

Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'Etat, à une collectivité locale (commune, département, région), à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

L'autorité titulaire du DPU peut en outre déléguer ce droit en matière de logement social à :

- Une SEM de construction et de gestion de logements sociaux.
- Un organisme d'HLM.
- Un organisme agréé concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.

Les biens acquis sur ce fondement ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat (PLH) ou dans le plan triennal de rattrapage.

La délégation requiert l'intervention d'une **délibération** de l'organe délibérant de l'autorité titulaire, qui précise alors son **champ d'application** et ses éventuelles **conditions**. Il est possible, dans le cas d'une commune, que le maire bénéficiant d'une délégation d'attribution en matière de DPU puisse déléguer l'exercice de ce DPU à l'occasion de l'aliénation d'un bien à une autre personne morale, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-22 15° du code général des collectivités territoriales.

Les délégations internes à la commune ou à l'EPCI

Le conseil municipal peut, sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, déléguer sa compétence au **maire**. Il appartient au conseil municipal de décider, dans sa délibération, de l'étendue de cette délégation.

Le **Président de l'EPCI** peut également bénéficier de cette délégation, au titre de l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales.

Cette délégation peut être **subdéléguée** à un adjoint (commune) ou vice-président (EPCI) dans le cadre d'une délégation de fonction (ou de signature)⁴.

La préemption

■ **La Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) (art. L. 213-2, R. 213-5 à R. 213-7 code de l'urbanisme)**

Lorsque le propriétaire de l'immeuble entend céder son bien, il doit formuler une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) à la mairie de la commune où se trouve le bien (le notaire pouvant effectuer cette formalité à sa place). Lorsque la commune n'est pas titulaire du droit de préemption, elle transmet la DIA à l'autorité compétente (EPCI ou autre).

2. Article L. 211-1 du code de l'urbanisme

3. Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat

4. CAA Nantes 12 juillet 2013, n° 11NT01186

Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du **prix** et des **conditions de l'aliénation** projetés. Depuis la loi Alur, la DIA doit également, dans certains cas, faire état de données complémentaires (informations environnementales pour les terrains supportant une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) soumise à autorisation ou à enregistrement, rapport sur la salubrité et la sécurité du bien, lorsque celui-ci est inclus dans une opération de requalification de copropriétés dégradées.

Le bénéficiaire du droit de préemption dispose, en outre, de la possibilité de demander des **informations complémentaires** dont la liste limitative est fixée par l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme, ainsi qu'à **visiter le bien**.

Sauf à ce que ces mesures d'instruction soient mises en œuvre, auquel cas le délai d'instruction sera suspendu, le titulaire du droit de préemption dispose de **deux mois** à compter de la réception de la DIA pour notifier sa décision de préempter le bien au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à l'acquéreur mentionné dans la DIA. Cette décision fait également l'objet d'une publication et d'une transmission, par le notaire, aux personnes désignées dans la DIA bénéficiant de droits réels sur le bien.

À défaut de réponse dans ce délai, le silence du titulaire du droit de préemption vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

■ **La décision de préemption** (art. L. 210-1 du code de l'urbanisme)

Si la collectivité décide d'exercer son droit de préemption, elle doit être en mesure de le justifier concrètement au regard des objectifs prévus à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, et établir ainsi qu'elle préempte en vue de la réalisation, dans **l'intérêt général**, des **actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme** ou pour constituer des **réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement**.

Il peut également s'agir, depuis la loi ELAN du 23 novembre 2018, du relogement d'occupants

définitivement évincés de locaux d'habitation ou mixte en raison de la réalisation de travaux nécessaires à une opération d'aménagement ou encore de la relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services.

Dès lors, l'auteur de la décision de préemption doit justifier, à la date de cette décision, de la **réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant auxdits objectifs** et faire apparaître la **nature de ce projet**, dont les caractéristiques précises peuvent toutefois ne pas avoir été définies à cette date, dans la décision⁵.

Cette justification peut intervenir **par tous moyens** : débat au sein de l'organe délibérant, commande d'une étude⁶... Il doit en outre être démontré que la mise en œuvre de ce droit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération (la taille du bien est-elle proportionnée au projet ?) ou à son coût prévisible (le budget de l'opération est-il compatible avec celui du titulaire du droit de préemption, au regard de son objet et des résultats attendus du projet ?), répond à un **intérêt général suffisant**⁷.

Enfin, le titulaire du droit de préemption peut également renoncer à préempter : soit par courrier adressé à l'auteur de la DIA (décision expresse), soit en laissant s'écouler le délai de 2 mois prévu par l'article R. 213-7 (décision implicite).

■ **Le transfert de propriété** (art. L. 213-14 du code de l'urbanisme)

Le transfert de la propriété d'un bien préempté intervient, non plus dès l'accord sur la chose et sur le prix, mais à la plus tardive des dates auxquelles seront intervenus le paiement et l'acte authentique, lesquels ne peuvent dépasser un délai de **quatre mois** suivant l'accord sur le prix (préemption au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, acte ou jugement d'adjudication).

Au-delà de ce délai, le vendeur peut aliéner librement son bien, sans avoir à en demander la rétrocession, puisque désormais, la propriété n'est plus transférée par la décision de préempter au prix.

5. CE 7 mars 2008 Commune de Meung-sur-Loire, n° 288371

6. CE 22 novembre 2006, req. n°295003

7. CE 6 juin 2012 Société RD Machines Outils, n° 342328

Limites au DPU : délaissement, renoncement, utilisation, rétrocession et droit de priorité

■ **Droit de délaissement et renoncement** (art. L. 211-5 et L. 213-8 du code de l'urbanisme)

Le droit de **délaissement** permet au propriétaire d'un bien soumis au DPU de proposer au titulaire du droit de préemption l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix demandé. Cette proposition est établie dans la forme d'une DIA, et entraîne les mêmes effets. Ainsi, lorsque le titulaire du DPU laisse le délai de deux mois s'écouler à compter de la transmission de l'offre, il est réputé avoir renoncé à l'acquisition du bien et le propriétaire pourra réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa proposition, révisé s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Insee, sans risque de préemption pendant trois ans.

Si l'autorité titulaire du DPU souhaite acquérir le bien mais qu'il y a **désaccord sur le prix** proposé par le vendeur, le prix sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation selon les règles mentionnées à l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme. En ce cas, si le titulaire du droit de préemption renonce à l'exercice de son droit sur un bien dont le prix a été fixé judiciairement, il ne peut plus l'exercer à l'égard du propriétaire pendant un délai de cinq ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive (sous réserve que, dans ce délai, la vente du bien intervienne au prix fixé par la juridiction, révisé s'il y a lieu, comme évoqué ci-dessus).

■ **Utilisation et rétrocession du bien préempté** (art. L. 213-11 du code de l'urbanisme)

En application de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, les biens acquis par voie de préemption doivent être utilisés ou aliénés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objectifs définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, ou pour constituer des réserves foncières.

Cependant, un tel bien peut être utilisé ou aliéné pour un **motif différent** de celui figurant dans la décision de préemption, dès lors que cette nouvelle affectation est de la nature de celles auxquelles fait référence l'article L. 210-1 précité. Afin d'encadrer cette liberté, il est exigé, depuis la loi Alur, que ce changement fasse l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité.

Lorsque cette utilisation ou aliénation est faite au profit d'une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société HLM, cette délibération doit être motivée.

Dans l'hypothèse où le titulaire du DPU souhaite aliéner ou utiliser, à d'autres fins que celles définies à l'article L. 210-1, un bien acquis par préemption depuis moins de 5 ans, il est tenu d'en informer les anciens propriétaires ou ses ayants causes, et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité. Si ces derniers y renoncent, le titulaire du DPU doit proposer l'acquisition du bien à l'acquéreur évincé figurant dans la DIA.

À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

■ **Droit de priorité (art. L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme)**

Le droit de priorité bénéficie de plein droit au titulaire du DPU, en imposant à l'Etat, ses établissements et entreprises publics, de lui céder en priorité les immeubles qu'ils souhaitent aliéner. Ce droit, qui se substitue au DPU, peut être exercé pour des actions ou des opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Le DPU est un **outil simple à mettre en place**, qui est institué par la commune ou l'EPCI, et lui permet de bénéficier de marges de manœuvres foncières pour ses opérations d'aménagement.
- Le DPU peut être **délégué à des tiers**, afin notamment de faciliter la mise en œuvre de leurs propres opérations d'aménagement.
- Le DPU permet d'assurer à la commune ou l'EPCI la **sauvegarde de ses intérêts**, avec en cas de désaccord sur le prix du bien une fixation juridique dudit prix.
- Utilisé en secteur déjà urbanisé, c'est un outil favorisant les opérations de renouvellement urbain ou de mixité sociale.
- La préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), est aussi un moyen de mieux **connaître les prix** et dans une certaine mesure de **constituer des références** pour certains types de biens sur le marché immobilier du secteur.
- Le recours à la préemption traduit aussi la volonté politique de la collectivité à intervenir pour maîtriser le foncier et mettre en œuvre le projet de construction qu'elle souhaite « porter ».

Points de vigilance

- Le DPU implique que le titulaire du droit de préemption dispose des **fonds nécessaires à cet achat**. Il n'est cependant pas tenu d'acquérir le bien.
- La collectivité ne peut acquérir le bien **que lorsque le propriétaire décide de le vendre**. Le DPU ne donne pas la possibilité à la commune de choisir le moment de l'acquisition, contrairement à la procédure d'expropriation. Il donne lieu à **des acquisitions éparées**, au gré des mises en vente sur le marché. Il est souvent nécessaire de faire des études préalables sur les prévisions de ventes.
- Son recours impose d'avoir anticipé la vente du foncier et d'avoir défini un projet fondé sur des motifs d'intérêt général sur la parcelle faisant l'objet d'une DIA. A défaut, le délai de 2 mois est souvent court pour s'organiser.
- En cas d'acquisition, la collectivité devra, dans l'attente de la réalisation du projet, s'organiser pour gérer dans son patrimoine privé de nouveaux biens bâtis et non bâtis (mise en location temporaire, entretien, mesures anti-intrusion en cas de vacance du bien).

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : L. 210 et suivants, L. 211-1 et suivants, L. 213-1 et suivants, L. 240-1 et suivants ; L. 300-1 ; R. 211-1 et suivants, R. 213-1 et suivants.
- Code général des collectivités territoriales : L. 2122-22 et L. 5211-9.
- Loi N° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.
- Loi N° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.
- Loi N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).
- Loi N° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».
- Loi N°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite loi LME).
- Loi N°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR.
- Loi N°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite loi ACTPE).
- Loi N° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
- Loi N°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats • Auvergne-Rhône-Alpes pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Mai 2020

© 2020 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment