

Le droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'aménagement.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 marque une volonté de mieux mobiliser le foncier disponible, en renforçant le rôle des intercommunalités et du préfet dans la mise en œuvre des droits de préemption et en élargissant le champ d'application du DPU. La loi ALUR a notamment élargi la liste des biens susceptibles d'être acquis par voie de préemption en DPU, donné la possibilité de changer l'affectation du bien préempté, ouvert une action en dommage et intérêts pour les anciens propriétaires.

1. Définition

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation. Toutes les cessions de biens à titre onéreux, qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions exclues par l'article L213-1 du CU. Ce droit ne peut toutefois être exercé qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain dans une zone préalablement définie, et moyennant paiement du prix du bien.

C'est un moyen d'acquisition, au même titre que le droit de préemption dans les ZAD. La collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé, par une délibération motivée, sur les transactions exclues du DPU (art. L211-4 CU).

2. Champ d'application

Les territoires concernés (art. L 211-1 CU)

Les titulaires du DPU peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdites ou subordonnées à des restrictions, sur les zones

soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues au L211-12 XI du code de l'environnement, sur tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

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 et correspondant à un projet de réalisation d'un équipement ou à une opération d'aménagement.

La commune peut, par délibération valable pendant cinq ans, décider de ne pas soumettre au DPU les lotissements autorisés et les ZAC créées. Dans ce cas, seules les ventes réalisées par le lotisseur ou l'aménageur échappent au DPU (L211-1 du CU).

NOTA : les territoires couverts par une ZAD ou une pré-ZAD sont exclus du DPU. Le droit de préemption de ZAD prévaut sur le DPU. Pour une unité foncière incluse pour partie dans le périmètre de préemption, le DPU peut être exercé sur la partie de la parcelle comprise dans la zone (art. L213-2-1 CU). Dans ce cas, le propriétaire peut mettre en demeure le titulaire du DPU de se porter acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.

3. Mise en œuvre

Qui peut préempter : Ce sont les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public et les communes dotées d'une carte communale approuvée ; les EPCI

compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC (art. L211-2 CU).

La loi ALUR a complété l'article L211-2 en précisant que les EPCI à fiscalité propre sont compétents de plein droit, de façon automatique, en matière de droit de préemption urbain, dès lors qu'ils sont compétents en matière de PLU .

Le DPU peut être délégué :

- à l'État, à une collectivité locale,
- à un établissement public y ayant vocation,
- à une société d'économie mixte à participation publique majoritaire et bénéficiant d'une convention publique d'aménagement,
- à une chambre consulaire.

Les biens préemptés appartiennent alors au bénéficiaire de la délégation. Les collectivités peuvent instituer un droit de préemption urbain par délibération.

Pour quel motif :

Le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations d'aménagement ayant pour objet:

- de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ;
- de lutter contre l'insalubrité,
- de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder le patrimoine bâti ou non bâti,
- de constituer des réserves foncières en vue des dites opérations.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.

NOTA : Néanmoins, concernant la politique locale de l'habitat, la motivation de la décision de préemption peut renvoyer à une délibération du conseil municipal définissant les actions à mettre en œuvre pour la réalisation du PLH. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.

Pour quels biens :

- Les immeubles ou ensemble des 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 sur ces mêmes biens.

La loi ALUR a élargi le droit préemption à de nouvelles mutations :

- Les cessions à titre gratuit (immeubles ou droits sociaux) qui étaient jusqu'ici exclues du périmètre de préemption sont soumises au droit de préemption. Néanmoins, demeurent toujours exclues du droit de préemption les aliénations opérées à titre gratuit entre personnes ayant des liens de parenté jusqu'au 6^e degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un PACS.(article L. 213-1-1 du Code de l'urbanisme).

Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption devra proposer un prix sur la base de l'estimation des domaines.

- Les cessions d'immeubles construits ou acquis par des organismes d'habitation à loyer modéré et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires définis à l'article L. 443-11 du code de l'habitation et de la construction (CCH);

- Les apports en nature au sein d'une SCI des immeubles ou ensembles 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 (nouvel article L. 213-1-2 du CU). Dans ce cas, la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est accompagnée d'un état de la situation sociale, financière, et patrimoniale de la SCI ;

- Le droit de préemption n'est désormais pas applicable, sauf instauration d'un droit de préemption urbain renforcé, à l'aliénation d'un immeuble bâti pendant une période de 4 ans à compter de son achèvement au lieu de 10 ans. (art L211-4 CU).

- Dans les communes dites carencées en logements sociaux, le Préfet pouvait déjà s'il estimait que ce retard était injustifié, engager une procédure dite de carence, qui entraîne le transfert automatique de l'exercice du droit de préemption au profit de L'État. La loi ALUR a renforcé le transfert de droit de préemption à tous les types d'immeubles affectés aux logements (y compris les cessions de parts de SCI) (art. L. 210-1 et L. 213-1 du CU) et peut décider, par arrêté motivé, d'appliquer le droit de préemption renforcé sur la totalité ou sur certaines parties du territoire communal.

Droit de délaissement et de rétrocession

En contrepartie du droit de préemption qui pèse sur sa parcelle, le propriétaire peut à tout moment demander à la commune d'acquérir son bien en proposant un prix. Il exerce alors son droit de délaissement.

À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation (art.L211-5 CU). En cas de non-respect du délai de quatre mois, pour payer ou consigner, le vendeur sera libéré de toute contrainte et pourra aliéner son bien librement (art. L213-14 CU)

Le nouvel article L213-11-1 demande au titulaire du droit de préemption de proposer aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel, puis à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la DIA, l'acquisition du bien en priorité lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative

– Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner le bien à d'autres fins que celles de l'article L210-1 du code de l'urbanisme dans un délai de 5 ans. Tout changement d'affectation du bien acquis par l'exercice du droit de préemption, dans la limite des objets prévus à l'article L. 210-1, doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité (art. L213-11 CU).

La loi ALUR instaure une nouvelle action en responsabilité contre le titulaire du droit de préemption, au profit de l'ancien propriétaire et de l'acquéreur évincé, lorsque le bien préempté a été affecté à un usage contraire à celui initialement prévu et lorsque la décision de préemption a fait l'objet d'une annulation du tribunal administratif (art L213-12).

Cette action en dommages et intérêts se prescrit par cinq ans à compter :

- Soit de la mention de l'aliénation du bien au registre de la commune dans le cas d'une utilisation à d'autres fins ou aliénation du bien acquis par préemption ;
- Soit de la décision de la juridiction devenue définitive.

4. Intérêts et limites de l'outil

– C'est un outil simple à mettre en place, qui est institué par la commune. Le DPU permet d'assurer à la commune la sauvegarde de ses intérêts, lors de la fixation du prix du bien.

– La préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), est aussi un moyen de connaître les prix et de constituer des références.

Mises en garde

– Le droit de délaissement implique que la collectivité ait les fonds nécessaires à cet achat. Elle n'est cependant pas tenue d'acquérir le bien. Si elle renonce à l'exercice de son droit, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué par sa déclaration ou fixé par le juge de l'expropriation. Dans les deux cas, la commune ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire. Le nouvel article L. 213-8 prévoit qu'en cas de renonciation du

titulaire du droit de préemption à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire ne pourra désormais réaliser la vente de son bien sous forme authentique sans déposer de nouvelle déclaration préalable que dans les 3 ans courants à compter de la renonciation au droit de préemption.

– 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 éparses, au gré des mises en vente sur le marché. Il est souvent nécessaire de faire des études préalables sur les prévisions de ventes.

Textes de référence :

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

- Ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 - art. 6 (V)

Loi n°2009-223 du 25 mars 2009

Ordonnance n°2010-420 du 27 avril 2010

Code de l'Urbanisme :

règles communes aux DPU et ZAD : Art. L210-1 ; 213-1 ; L213-1 et s. et R213-1 et s.

règles spécifiques aux DPU : art L211-1 à L 211-7

Pour en savoir plus :

Lætitia Flohart Savary, DREAL Haute Normandie

Sophie Duplessy, CEREMA DTer Normandie Centre

L'ensemble des fiches « outils fonciers » sont téléchargeables via l'onglet aménagement urbanisme / foncier sur le site internet de la DREAL Haute Normandie.

<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/>