



**MARIE-CÉLINE PELÉ,**  
avocate, cabinet MCP avocat

### Droit

Le droit de préemption urbain est l'un des droits de préemption prévus par le droit public. Il est attribué aux communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols.

### Contrôle

Le juge administratif est particulièrement sévère quant au contrôle de la motivation des actes de préemption. Il vérifie que les intéressés ont pu connaître les motifs de droit et de fait ayant justifié la décision.

### Transfert

En cas de transfert du bien dans le patrimoine de l'autorité préemptrice, celle-ci doit verser le prix dans un délai de quatre mois à compter de l'accord.

port au régime des décisions des organes délibérants, conseil municipal ou conseil communautaire. Il convient de respecter les obligations en termes de délais, d'information préalable des conseillers... L'institution du droit de préemption urbain n'a pas à être motivée (2), au contraire du droit de préemption renforcé, dont la motivation est rigoureusement contrôlée par le juge administratif (3).

## CHAMP D'APPLICATION

### EXCLUSIONS

Certaines opérations sont exclues du DPU par nature (vente en l'état futur d'achèvement, cession en cas de redressement ou de liquidation judiciaires, legs, bail emphytéotique, cession au profit du titulaire d'une déclaration d'utilité publique) ou par décision du titulaire (les cessions de lots dans le cadre de lotissements ou d'une zone d'aménagement concerté peuvent être exclues pendant cinq ans).

### DROIT DE PRÉEMPTION SIMPLE

Prévu aux articles L.211-4 et L.213-1, le droit de préemption simple concerne les immeubles de toute nature et de toute destination, achevés depuis plus de quatre ans; les parts des sociétés civiles immobilières (SCI) sauf les SCI familiales et les immeubles construits ou acquis par des organismes HLM et les donations entre vifs, sauf en cas de lien de parenté ou issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité.

### DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN RENFORCÉ

Le droit de préemption renforcé (C. urb., art. L.211-4) concerne les lots de copropriété; les immeubles achevés depuis moins

de quatre ans et les parts ou actions de société donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un local à usage d'habitation professionnel.

### DÉCLARATION D'INTENTION D'ALIÉNER

#### NATURE

La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) revêt le

## Fondamentaux de l'urbanisme (3) Le droit de préemption urbain : un pouvoir de priorité contrôlé

**L**e droit de préemption urbain (DPU) est une procédure qui permet à une personne publique d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par un document d'urbanisme, un bien immobilier mis en vente par une personne physique (particulier) ou morale (entreprise ou personne publique), dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain.

### INSTAURATION

#### AUTORITÉS COMPÉTENTES

Il existe des autorités compétentes originelles pour instituer les droits de préemption urbain, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), lequel apparaît désormais l'autorité de principe pour instituer la prérogative (1).

En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, les EPCI à fiscalité propre ainsi que les établissements publics terri-

toriaux sont compétents de droit dès lors qu'ils le sont également en matière de plan local d'urbanisme.

Par ailleurs, spécifiquement dans la région parisienne, c'est la métropole du Grand Paris qui sera compétente en matière de droit de préemption urbain à l'intérieur des périmètres des opérations d'aménagement reconnues d'intérêt métropolitain.

Les éventuels autres EPCI qui ne seraient pas compétents de droit pourraient tou-

jours l'être par délégation des communes (C. urb., art. L.211-2), quelle que soit l'autorité préemptrice originelle. L'exercice du droit de préemption pourra encore être délégué à une tierce personne (C. urb., art. L.213-3).

#### PROCÉDURE D'INSTITUTION

La procédure d'institution du droit de préemption urbain ne présente guère de particularité par rap-



La déclaration d'intention d'aliéner doit être souscrite par unité foncière, c'est-à-dire un lot de propriétés d'un seul tenant, composé d'une ou de plusieurs parcelles appartenant à une même propriété ou à une même indivision.

caractère d'une pollicitation, sauf lorsqu'il existe une contrepartie en nature à la vente immobilière. La DIA correspond alors simplement à une information susceptible de déclencher une offre de contracter de l'autorité préemptrice (C. urb., art. R.313-9).

La DIA peut être retirée tant que le propriétaire ou son mandataire n'ont pas reçu la décision de préemption (4). Elle a une durée de validité de trois ans, c'est-à-dire que si elle ne donne pas lieu à l'exercice du droit de préemption, celui-ci n'aura pas à être purgé si la vente se fait aux conditions et prix, le cas échéant révisés, mentionnés dans la DIA pendant un délai de trois ans (C. urb., art. L.213-8). Une DIA doit être souscrite par unité foncière, c'est-à-dire un filot de propriétés d'un seul tenant, composé d'une ou de plusieurs parcelles appartenant à une même propriété ou à une même indivision.

## CONTENU

L'ensemble des rubriques du formulaire Cerfa n°10072\*02 doit être rempli, les cases n'ayant pas besoin de l'être obligatoirement sont indiquées comme revêtant un caractère facultatif. Concernant l'identité de l'acquéreur évincé, il est indiqué dans le document expliquant les renvois figurant dans le formulaire qu'elle n'a à être obligatoirement mentionnée que lorsque l'acquéreur pressenti le demande, afin de pouvoir, le cas échéant, ultérieurement mettre en œuvre son droit de rétrocession.

Quel que soit le titulaire du droit de préemption, la DIA doit être remise en mairie, comme un guichet unique. Lorsqu'elle n'est pas complète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien ou les conditions de son aliénation, le délai pour l'instruire n'a pas été déclenché et l'autorité préemptrice peut solliciter le dépôt d'une nouvelle DIA (5).

## PIÈCES COMPLÉMENTAIRES

L'autorité administrative peut solliciter des compléments d'information (C. urb., art. L.213-2) en demandant la production des pièces exhaustivement listées à l'article R.213-7 (C. urb.), auxquelles s'ajoute également le cas particulier d'un bien inclus dans une opération de requalification de copropriété dégradée: la DIA peut être assortie du rapport relatif à la salubrité et

## RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.211-2, L.211-4 et L.213-1; L.213-2; L.213-7; L.213-8; L.300-1; R. 213-1, R. 213-7, R. 313-9; D.213-13-1.
- Code de la construction et de l'habitation (CCH), art. L.741-1.

à la sécurité du bien (art. L.741-1 du code de la construction et de l'habitation) lorsque l'instauration du droit de préemption urbain renforcé l'a prévu. La demande de pièces supplémentaires doit être effectuée dans le délai de deux mois suivant la réception de la DIA.

Le délai d'instruction est alors suspendu et reprend à la réception des documents demandés, au minimum pour un délai d'un mois après la réception des plis.

## DEMANDE DE VISITE DU BIEN

Dans le même délai de deux mois à réception de la DIA complète, l'autorité préemptrice peut solliciter la visite du bien offert à la vente, selon un formalisme très strict défini par l'article D.213-13-1 du code de l'urbanisme. La date de la visite doit être proposée au plus tard dans les quinze jours et le délai d'instruction recommencera à courir le lendemain de la visite ou à réception du refus express ou implicite du propriétaire, pour une durée d'un mois minimum. Un procès-verbal de la visite est alors dressé, le cas échéant. En l'absence de jurisprudence claire et de précision dans les textes, il convient de considérer que les deux délais d'interruption de l'instruction de la DIA ne sont pas cumulatifs, de sorte que la demande de pièces complémentaires et/ou de visite du bien doivent être formulées dans le délai de deux mois.

## DÉLÉGATION

### CARACTÈRE ET PÉRIMÈTRE

La délégation de l'exercice du droit de préemption revêt un caractère réglementaire, ce qui conditionne les modalités de son entrée en vigueur, par mesure de publicité et sans besoin de notification aux tiers intéressés, tel que le propriétaire préempté. La délégation n'est pas pérenne et doit être renouvelée après chaque nouvelle

mandature. La délégation de l'exercice doit être limitée à une ou plusieurs parties des zones préemptibles ou accordée à l'occasion d'une DIA particulière.

### BÉNÉFICIAIRES

L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics y ayant vocation et les concessionnaires d'une opération d'aménagement peuvent bénéficier d'une délégation d'exercice du droit de préemption pour réaliser un projet entrant dans leur objet social, ainsi que les bailleurs sociaux publics ou privés, si le projet permet la réalisation des objectifs fixés dans le plan local de l'habitat.

### SUBDÉLÉGATION

L'organe délibérant peut permettre à son exécutif d'user de la prérogative selon les modalités définies aux articles L.2122-22 du code général des collectivités territoriales pour les conseils municipaux, transposées par l'article L.5211-2 aux conseils communautaires. L'exécutif pourra à son tour opérer une subdélégation à un tiers, mais seulement à l'occasion d'une DIA spécifique.

Pareillement, le circuit de délégation à un adjoint sera possible en application des délégations de signature arrêtées. Elles devront être suffisamment précises et entrées en vigueur au préalable. La clause d'un traité de concession d'aménagement peut prévoir une délégation de l'exercice du droit de préemption au bénéfice de l'aménageur. Elle devra alors être claire et se suffire à elle-même pour être opposable (C. urb., art. R.213-2).

## MOTIVATION JUSTIFICATION

### MOTIVATION

Le juge administratif est particulièrement sévère quant au contrôle de la motivation des actes de préemption, et vérifie donc que les intéressés ont pu connaître les motifs de droit et de fait ayant justifié la décision. De très nombreuses annulations sont prononcées pour défaut ou insuffisances de motivations.

La motivation par références est autorisée, par rapport aux objectifs du plan local de l'habitat ou des actions à mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements ☺●

●○○ locatifs, mais, en tout état de cause, la nature précise du projet doit alors figurer dans la délibération fixe lesdits objectifs ou lesdites actions.

En cas de préemption en vue de constituer une réserve foncière, la motivation ne saurait légalement se contenter de mentionner cet objectif, mais devra, au contraire, préciser le futur projet devant être réalisé sur les parcelles préemptées (6).

## JUSTIFICATION

Le projet d'action ou d'opération d'aménagement qu'ambitionne de réaliser l'autorité préemptrice sur le terrain concerné doit présenter un caractère réel et antérieur. Ses caractéristiques n'ont pas besoin d'avoir été précisément définies à la date de l'usage du droit de préemption, mais sa nature doit être connue et le projet doit répondre aux objets mentionnés à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme (7). Une préemption au bénéfice d'un tiers, personne publique ou privée, est autorisée dans la mesure où les conditions précitées sont respectées.

## INTÉRÊT GÉNÉRAL

La mise en œuvre du droit de préemption urbain doit répondre à un intérêt général suffisant (8).

## NOTIFICATION

La décision de préemption doit être notifiée au propriétaire ou à son mandataire visé dans la DIA et transmise au préfet pour le contrôle de légalité dans le délai de deux mois à compter de la réception de la DIA complète, soit reçue respectivement par les destinataires. Pour la preuve de cette démarche, la décision doit être notifiée par lettre recommandée avec avis de réception, délivrée par exploit d'huissier ou remise contre décharge. Elle fait en outre l'objet d'une publication, sans que les modalités de celle-ci n'aient été définies par le code

de l'urbanisme (art. L.213-2), ainsi qu'une mention dans un registre tenu en mairie et portant un certain nombre de renseignements sur les biens offerts à la vente, les DIA et les décisions de préemption, ces éléments d'information devant être utilement renseignés auprès du maire, le cas échéant, par le titulaire du droit de préemption par délégation.

## ISSUE AMIABLE DE LA PROCÉDURE

En cas de préemption aux prix et conditions mentionnés dans la DIA ou acceptation du prix inférieur offert par l'autorité préemptrice, la vente est considérée comme parfaite, même si, selon l'article L.213-14 du code de l'urbanisme, la date du transfert de propriété est retardée jusqu'à la plus tardive des deux dates correspondant soit au paiement du prix, soit à la signature de l'acte authentique.

Ces modalités de transfert de propriété du bien préempté, issu de la loi «Alur», ont pour objet d'éviter d'avoir à engager une procédure de rétrocession, dans l'hypothèse où, à la suite de la rencontre de l'accord sur l'offre et la demande, la vente n'est pas finalisée, et surtout pour rendre plus simple la période transitoire jusqu'à la réitération par acte notarié de la cession puisque, antérieurement à la loi «Alur», le transfert de propriété était réputé être intervenu, alors que le

propriétaire gardait la jouissance du bien, ce qui occasionnait une situation complexe, s'agissant de la responsabilité du propriétaire.

En cas de transfert du bien dans le patrimoine de l'autorité préemptrice, celle-ci doit verser le prix dans un délai de quatre mois après l'accord. Le défaut de paiement dans ce délai (9) est regardé comme une renonciation à la mutation. Dans ce cas, le propriétaire peut alors vendre librement

son bien. Le risque est donc la consignation, qui revêtirait un caractère abusif dans la mesure où l'autorité préemptrice n'aurait pas été en capacité de verser le prix dans le délai de quatre mois.

Une fois entré en jouissance du bien, si celui-ci est occupé, le titulaire devra mettre en œuvre le régime de libération des locaux en application des dispositions des codes de l'urbanisme (art. L.314-1) et de l'expropriation.

## CONTENTIEUX DE LA FIXATION JUDICIAIRE DEVANT LE JUGE DE L'EXPROPRIATION

Lorsque le propriétaire n'accepte pas le prix contre-proposé par le préempteur, il peut soit renoncer à l'aliénation, soit demander à ce que le juge de l'expropriation territorialement compétent soit saisi pour que celui-ci détermine la valeur vénale du bien préempté.

Dans une telle hypothèse, le préempteur dispose d'un délai de quinze jours pour saisir le juge de l'expropriation. A défaut, le préempteur est reconnu avoir renoncé. De même, s'il n'a pas notifié, dans un délai de trois mois, le récépissé de la consignation d'un montant équivalent à 15% de l'estimation établie par le service des domaines (C. urb., art. L.213-4-1).

Le juge de l'expropriation visitera les lieux avant de se prononcer. Une fois le jugement intervenu, les deux parties pourront encore abandonner l'opération de vente dans le délai de deux mois à compter du jour où le jugement est devenu définitif, soit un mois après sa signification (C. urb., art. L.213-7), ou bien classiquement porter l'affaire devant la cour d'appel. ●

## DÉJÀ PARUS

«Vade-mecum des concessions d'aménagement à risque, «La Gazette» du 20 mars 2017, p. 52; «Le permis de construire: une autorisation ordinaire... qui reste méconnue, «La Gazette» du 3 avril 2017, p. 50.

## À PARAÎTRE

La zone d'aménagement concerté.  
Le droit de préemption commercial.  
Le contentieux de l'urbanisme.



## À NOTER

La décision de préemption doit être notifiée au propriétaire ou à son mandataire et transmise au préfet pour le contrôle de légalité dans le délai de deux mois à compter de la réception de la DIA complète.

(1) Il est attribué aux communes ou aux EPCI dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, voire d'une carte communale, mais les règles d'institution sont alors quelque peu différentes

(2) CE, 6 juillet 2007, req. n°300384.

(3) CE, 4 février 2002, req. n°217258.

(4) Cass., 17 septembre 2014, pourvoi n°13-21.824.

(5) CE, 24 juillet 2009, req. n°316158.

(6) CE, 29 novembre 2009, req. n°316732.

(7) CE, 7 mars 2008, «Cne de Meung-sur-Loire», req. n°288371.

(8) CE, 6 juin 2012, req. n°342328.

(9) Les quatre mois courant à compter de la décision aux prix et conditions de la déclaration d'intention d'aliéner du prix contre-proposé par le titulaire du droit de préemption et accepté par le propriétaire, la date du jugement d'adjudication ou du délai de deux mois après que la décision juridictionnelle soit devenue définitive.

