



Le Droit de préemption urbain

En vertu de l'article L210-1 du Code de l'urbanisme, les différents droits de préemption reconnus par le législateur sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions et opérations d'aménagement définies de façon très large par l'article L300-1 du même code.

Le Droit de Préemption Urbain (DPU) est la faculté que détient une commune, ou un organisme délégataire, d'acquérir un bien, dans certaines zones préalablement définies par elle, avant tout autre acquéreur privé *dans le but de réaliser un projet d'aménagement urbain d'intérêt général* (par ex. la création de logements sociaux, la lutte contre l'insalubrité, le renouvellement urbain, ... etc.)

Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il la création d'équipements collectifs. La commune n'est pas obligée d'acquérir la totalité du bien préempté et peut n'en acheter qu'une partie. Le prix de la vente devra alors tenir compte de l'éventuelle perte de valeur subie par la partie non préemptée du bien, car celle-ci risque d'être difficile à revendre. Cependant, dans le but d'assurer la protection du propriétaire du bien, ce dernier peut exiger que la commune acquière l'ensemble du bien.

Le droit de préemption s'exerce toujours sur des aliénations à caractère onéreux (qui donnent lieu à une transaction commerciale), ce qui exclut son utilisation :

- sur les donations entre parents jusqu'au 6ème degré ou entre personnes ayant des liens issus d'un mariage ou d'un pacs
- sur les successions
- sur les conventions (partage, licitation...) mettant fin à une indivision au profit d'un des indivisaires
- sur les immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeubles à construire (exemple : vente en l'état futur d'achèvement ou vente à terme)
- sur les conventions n'entraînant aucun transfert de propriété (exemple : cession ou donation d'un usufruit)
- sur les immeubles cédés à l'occasion d'un plan de cession élaboré dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire

Par ailleurs, sont exclus du champ du droit de la préemption l'aliénation d'un lot de copropriété à usage d'habitation principale, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation dont le règlement de copropriété a plus de 10 ans ; ainsi que l'aliénation d'un immeuble bâti dès lors que la construction est achevée depuis au moins 4 ans

Toutefois, ces principes ne se voient pas appliqués en cas de « droit de préemption urbain renforcé » par lequel la commune, par délibération motivée, peut décider de les y soumettre. Ledit droit de préemption renforcé est également applicable par arrêt motivé du préfet dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation (carence en logements sociaux).

Condition de ce droit

La commune doit disposer d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé, d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) rendu public ou d'une carte communale approuvée pour instituer ce droit de préemption. Elle peut le faire sur les zones urbaines (U) ou à urbaniser (NA des POS, AU des PLU), ainsi que dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), *mais en aucun cas dans les zones NB, NC et ND des POS ou dans les zones agricoles, naturelles et forestières des PLU.*

Le DPU ne peut s'appliquer à la totalité du territoire communal. Ce droit est transféré



Le Droit de préemption urbain

automatiquement à l'intercommunalité qui possède la compétence pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Dans les zones agricoles ou naturelles, la commune peut faire appel au droit de préemption de la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural ou SAFER (cf. fiche 17)

Il est à noter que le Conseil Départemental, après accord du Conseil municipal, peut exercer un droit de préemption dans les zones agricoles ou naturelles qu'il aurait préalablement définies au titre de sa politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles.

Objectifs

Le droit de préemption peut être utilisé en vue de mettre en oeuvre :

- 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 d'équipements collectifs,
- la lutte contre l'insalubrité et permettre le renouvellement urbain,
- la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti.

Le DPU permet également de constituer des réserves foncières pour réaliser des actions ou des opérations d'aménagement à venir. Depuis la loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires, le DPU peut assurer le maintien des locataires dans un immeuble d'habitation.

Conditions d'application

A. - **Pour celui qui préempte**, le droit de préemption urbain est soumis à certaines contraintes :

- Il doit impérativement faire l'objet d'une *délibération préalable du conseil municipal* suffisamment motivée qui précise la nature du projet d'aménagement
- Le maire a deux mois pour répondre à la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) envoyée par le vendeur (voir ci-dessous) et exercer son droit de préemption. Une absence de réponse dans ce délai équivaut à un refus de préemption.
 - S'il préempte, le maire peut présenter une offre. Il peut décider d'acquérir le bien aux conditions proposées par le propriétaire. Les parties signent alors un acte notarié concluant la vente. La commune dispose d'un délai de 4 mois à partir de la signature de l'acte notarié pour régler le paiement. Tant que la commune n'a pas intégralement réglé le paiement, l'ancien propriétaire conserve la jouissance du bien (par exemple, percevoir des loyers sur le bien).
 - La commune peut également décider de renégocier le prix de vente. Dans ce cas, elle dispose d'un délai de 2 mois à partir de la réception de la DIA pour proposer un autre prix au propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception. Le propriétaire a deux mois pour l'accepter, renoncer à la vente ou maintenir l'offre indiquée dans la DIA. S'il maintient son offre initiale, le tribunal judiciaire (ex-TGI) devra alors être saisi dans les 15 jours par la collectivité publique, avec obligation de consigner 15 % du prix de vente à la Caisse des dépôts et consignations, sous peine de nullité de la préemption. Les parties disposent de 2 mois à partir de la décision du tribunal judiciaire qui fixe le prix pour faire connaître leur réponse. Leur silence vaut acceptation du prix et transfert de propriété. Un acte notarié doit tout de même être réalisé dans un délai de 3 mois.



Le Droit de préemption urbain

B. - Pour le vendeur

Avant de vendre, le vendeur doit :

Faire une demande de renseignement d'urbanisme (formulaire Cerfa n°46-0392) à la mairie de la commune. Ce document indique les règles s'appliquant au terrain, et en particulier si la zone sur laquelle se situe son terrain est soumise au droit de préemption urbain. Si c'est le cas, le vendeur doit faire une déclaration d'intention d'aliéner (document Cerfa n°10072*02) adressée au maire par courrier recommandé avec accusé de réception, en indiquant la nature du bien et son prix (*).

() La Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est un formulaire qui doit être envoyé par le propriétaire ou son notaire en 4 exemplaires par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Elle peut être remplie par voie électronique et envoyée alors en un seul exemplaire. Y sont mentionnés l'état civil du propriétaire, la situation, la désignation et l'usage du bien vendu. La DIA précise aussi les modalités de la cession (prix de vente, modalités de paiement...), ainsi que le nom et l'adresse de l'acquéreur.*

C. - Pour l'acheteur

Il peut également faire une demande de renseignement d'urbanisme. Il a tout intérêt à établir une promesse de vente écrite avec le vendeur, car elle lui facilitera, le cas échéant, la possibilité d'aller en justice pour garantir ses droits.

Recours possibles contre une décision de préemption

L'argument du droit de préemption est souvent utilisé de façon abusive pour décourager ou empêcher les gens du voyage d'acheter un terrain. Il est par conséquent important de *vérifier que les conditions d'application du DPU ont bien été respectées.*

La décision de préempter peut faire l'objet d'un recours en annulation notamment lorsque cette décision est insuffisamment motivée par la commune. Le recours peut être engagé par le propriétaire vendeur, mais aussi par la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien. Ce recours doit être présenté devant le tribunal administratif dans un délai de 2 mois à partir de l'affichage de la décision en mairie.

Dans l'urgence, une procédure en référé peut être introduite.

Si le titulaire du droit de préemption urbain désire utiliser, à d'autres fins que celles définies par l'article 210-1 du Code de l'urbanisme, un bien acquis par préemption depuis moins de cinq ans, il est tenu d'informer l'ancien propriétaire afin de lui permettre de racheter son ancien bien ou de renoncer définitivement à cette acquisition.

Ce droit de rétrocession en faveur du propriétaire est également possible lorsque la commune n'a pas versé le prix du bien dans un délai de 4 mois à compter de la signature de la transaction.



Le Droit de préemption des **terrains agricoles** et en **zone naturelle**

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont un droit de préemption qui leur permet, lors de la vente de foncier agricole, d'acquérir en priorité à certaines conditions les terrains situés soit dans une zone agricole protégée, soit à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 113-16 du code de l'urbanisme, soit dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière délimitée par un document d'urbanisme.

Nota: en l'absence d'un document d'urbanisme, sont également regardés comme terrains à vocation agricole les terrains situés dans les secteurs ou parties non encore urbanisés des communes, à l'exclusion des bois et forêts (art. L143-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, et dispositions réglementaires associées).

Les biens soumis au droit de préemption des SAFER sont les terrains bâtis ou non et les constructions à usage ou vocation agricole et les biens mobiliers qui leur sont attachés, les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole, l'usufruit ou la nue-propriété de biens ruraux, les terrains non bâtis compris dans un espace naturel et rural, les parts ou actions de sociétés agricoles, les donations entre vifs à titre gratuit sous certaines conditions...etc.

Les mutations soumises au droit de préemption sont celles qui se font à titre onéreux (art. L412-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, et dispositions réglementaires associées).

Les mutations entre cohéritiers, proches parents jusqu'au 4^e degré ou co-indivisaires du vendeur ; les donations entre vifs à titre gratuit entre collatéraux jusqu'au 6^{ème} degré, partenaires ou personnes ayant des liens familiaux; les acquisitions de parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre (sauf exceptions) ne peuvent cependant pas faire l'objet d'une préemption des SAFER,

Tout projet de mutation d'un foncier agricole, y compris en cas d'exemption, doit être notifié à la SAFER *au moins 2 mois avant la cession*. C'est le notaire du propriétaire, en charge de la mutation, qui doit lui transmettre une déclaration d'intention d'aliéner par lettre recommandée avec accusé de réception ou par acte d'huissier de justice spécifiant la nature et la localisation du bien, les noms et qualités de l'acquéreur et du vendeur, ainsi que le prix de vente. La SAFER doit informer le maire des déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de sa commune.

Toute vente d'un fonds agricole effectuée sans notification préalable de la Safer est susceptible d'être annulée, avec des dommages-intérêts à verser. ***La SAFER dispose d'un délai de 2 mois à partir de la réception de la notification pour y répondre.***

Absence de préemption

La renonciation au droit de préemption peut être faite au moyen d'une notification formelle au notaire ou résulter du silence de la Safer dans le délai de 2 mois.

Au vu de cette renonciation, le propriétaire peut conclure la vente dans un délai d'1 an suivant la notification avec le candidat acquéreur aux mêmes prix et conditions que ceux notifiés à la SAFER. Elle devra être notifiée à la SAFER dans les 10 jours de sa réalisation.

Acceptation de la préemption

La SAFER peut, dans le délai de 2 mois, accepter l'offre de vente. Par cette décision, elle exerce son droit de préemption au prix et conditions proposés dans l'offre et se substitue au candidat acquéreur. Le propriétaire ne peut plus renoncer à son projet de vente, ni en modifier les conditions.

Si elle exerce son droit de préemption et achète le bien agricole, la SAFER doit le rétrocéder et



Le **Droit** de **préemption** des **terrains agricoles** et en **zone naturelle**

le revendre à un autre acquéreur dont le projet répond aux missions d'aménagement local de la SAFER : agriculteur, collectivité locale, établissement public national ou local (Conservatoire du littoral, parcs naturels, agences, etc.), personne privée (conservatoires, associations, fédérations, entreprises, etc.)...

Contre-proposition d'achat

La SAFER peut exercer son droit de préemption et proposer une nouvelle offre d'achat, notamment en fonction des prix pratiqués dans la même région pour des biens de même type, qu'elle adresse au notaire chargé de la vente. Le vendeur, qui dispose d'un délai de 6 mois pour y répondre, peut alors accepter cette offre, retirer le bien de la vente, ou saisir le tribunal de grande instance s'il conteste le prix proposé. Sans réponse du vendeur dans le délai de 6 mois, celui-ci est considéré comme ayant accepté l'offre. La SAFER acquiert alors le bien au prix qu'elle a proposé.

Le recours en annulation du droit de préemption

Quels sont les objectifs du droit de préemption ?

L'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme énonce que les droits de préemption sont exercés "*en vue de la réalisation dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, à préserver la qualité de la ressource en eau et à permettre l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.*"

Or, l'article L. 300-1 énonce que les opérations d'aménagement ont pour objet de "*mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser*".

Il résulte des objectifs de l'aménagement, et donc de l'exercice du droit de préemption, que celui-ci se voit assigner des finalités aussi diverses que souples, donc interprétables...

Quelle est la règle en matière de justification de l'objectif poursuivi ?

Le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative, veille rigoureusement au respect de la légalité du droit de préemption. Il exige non seulement que la décision indique l'objectif poursuivi mais encore la conformité de l'opération envisagée à cet objectif. Il estime que l'indication de l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé, a le caractère d'une formalité substantielle dont la méconnaissance entraîne l'illégalité de la décision considérée.

Quels sont les tribunaux compétents ?

Si les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître des actes de la puissance publique, les tribunaux judiciaires ont eu, jusqu'à ce jour le monopole du contrôle de l'exercice du droit de préemption, en raison de l'atteinte qu'il porte au droit de propriété. Aussi, la jurisprudence s'articule entre la décision de préemption qui relève des juridictions administratives et l'acte de vente qui ressort aux tribunaux judiciaires. Les tribunaux administratifs sont donc compétents pour contrôler le motif de la préemption.

Quelles sont les décisions jugées illégales ?

Parmi diverses décisions de préemption annulées, citons notamment celles prises :

- en vue du renforcement du parc immobilier de la commune pour faire face aux relogements rendus nécessaires par ses opérations d'aménagement
- en vue de conduire une « politique locale de l'habitat »
- pour « rétablir l'ordre et la sécurité dans le secteur et lutter contre l'insalubrité »
- en vue de constituer des réserves foncières pour permettre des activités économiques
- pour réaliser des travaux en vue d'amélioration de la sécurité des usagers. En effet, ces travaux ne sont pas au nombre de ceux qui constituent une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme
- pour mener à bien les objectifs d'aménagement municipaux, sans aucune précision sur un calendrier, ni sur les principales réalisations
- pour faire échec à un projet de construction privée

Quelles sont les décisions jugées justifiées ?

En revanche, suffisamment motivée et échappe donc à l'annulation :

- la décision de préemption effectuée « en vue de l'élargissement prévu d'une avenue au profit du département
- la décision fondée sur l'existence d'un projet de réalisation de logements sociaux alors que la commune ne disposait pas de logements vacants

Comment exercer le recours en annulation ?

L'illégalité de la décision doit être portée par le vendeur ou l'acheteur évincé devant le tribunal administratif pour demander la nullité de la décision de préemption, mais pas à une association de défense. En revanche, les juridictions civiles sont compétentes pour apprécier la validité du contrat de vente et pour contrôler son prix.

Quelles sont les conséquences de l'illégalité de la décision ?

La décision de préemption entachée d'illégalité, est annulée. Mais, la jurisprudence admet aussi que la commune puisse être condamnée à verser des dommages-intérêts au profit du vendeur s'il a exposé des frais. Ce préjudice ne peut s'étendre que de la notification de la décision de préemption jusqu'à la date du retrait de la préemption illégale. Il n'est réparable que s'il est direct et certain, ce qui suppose que le vendeur ait été bénéficiaire d'un engagement formel d'acquisition aux prix et conditions mentionnés dans la DIA (déclaration d'intention d'aliéner). Mais, si le préjudice est certain, le vendeur peut réclamer réparation de la non-réalisation de la promesse, ainsi que le paiement d'une indemnité comprenant un manque à gagner résultant du placement du prix pendant que son immeuble a été immobilisé.