

Droit de préemption urbain

Modification du périmètre des zones soumises au DPU

Les variations du périmètre des zones urbaines ou d'urbanisation future, impliquées par l'évolution du document d'urbanisme, doivent conduire à la modification corrélative du champ d'application territorial du droit de préemption urbain.

L'AUTEURE



MARIE-CÉLINE PELE,
avocat, cabinet Seban
et associés

L' 'autorité préemptrice (par principe nous parlerons de la commune à ce titre même si les établissements publics de coopération intercommunale peuvent aussi être concernés) doit se doter d'un document d'urbanisme afin de pouvoir instituer et exercer le droit de préemption urbain (1). Formellement, le périmètre du droit de préemption doit être reporté sur un document graphique annexé au plan local d'urbanisme, « à titre d'information » (C. urb., art. R.123-13-4). Une fois que le plan local d'urbanisme (PLU) sera devenu opposable aux tiers, l'acte institutif du droit de préemption pourra pareillement être exécuté, sous réserve de l'accomplissement de ses propres mesures de publicité, lesquelles consistent en un affichage d'un mois en mairie et une mention insérée dans deux journaux diffusés dans le département (C. urb., art. R.211-2). En outre, la délibération doit être communiquée à un certain nombre d'organismes (C. urb., art. R.211-3), une telle transmission n'étant prévue qu'à titre informatif, son absence n'est pas un obstacle à son entrée en vigueur (2). L'illégalité d'un document d'urbanisme, constatée par voie d'action ou d'exception, est susceptible de rejaillir sur la délibération par laquelle a été institué le droit de préemption (3).

Les ajustements au droit de préemption urbain

Le document réaménagé peut réduire ou étendre les zones urbaines ou d'urbanisation future. La jurisprudence a clairement considéré qu'une délibération du conseil municipal modifiant corrélativement le champ d'application du périmètre du droit de préemption urbain s'imposait. Plus particulièrement, le tribunal administratif de Montpellier a jugé qu'une décision de préemption ne pouvait viser un immeuble compris dans la zone NC à la date de la délibération qui fixait le périmètre d'exercice du droit de préemption, alors même qu'une révision du plan local d'urbanisme avait délimité un nouveau zonage et que l'immeuble objet de la préemption critiquée était désormais inclus dans une zone dans laquelle pouvait s'exercer le droit de préemption (4).

Et ce, alors même que la délibération en litige avait défini le périmètre d'application du droit de préemption « sur l'ensemble des zones urbaines et d'urbanisation future définies au plan d'occupation des sols ». Cette formulation générale n'a pas pour effet d'étendre spontanément le périmètre du droit de préemption aux changements à venir du document d'urbanisme. La Cour de cassation a confirmé cette solution aux termes d'un arrêt rendu le 8 novembre 2006 (5). Elle a estimé que la déclaration d'utilité publique (DUP) qui

À NOTER

Si le zonage urbain d'un PLU est étiré à la suite de l'évolution de ce plan, une délibération doit être prise pour ajuster l'emprise du droit de préemption urbain aux zones créées ou modifiées.

mettait un plan d'occupation des sols en conformité avec un projet d'urbanisme n'avait pas pour effet d'étendre automatiquement le droit de préemption institué sur une zone aux parcelles reclassées ultérieurement dans cette zone. La doctrine a rappelé que cette position pouvait s'expliquer par le fait que l'institution du droit de préemption résulte uniquement d'une délibération du conseil municipal alors que la compétence en matière de déclaration d'utilité publique incombe au préfet (6). Il n'en demeure pas moins que les auteurs déduisent des décisions juridictionnelles précitées l'obligation pour le conseil municipal d'adopter une nouvelle délibération afin de réajuster l'emprise du droit de préemption (7). Un auteur (8) a détaillé, selon les situations, les incidences que peut entraîner une modification du zonage du plan local d'urbanisme sur le DPU en estimant que :

- en cas de réduction des zones urbaines ou à urbaniser, la modification du zonage supprime d'emblée, pour les surfaces exclues désormais de ces zones, toute possibilité d'exercer le droit de préemption;
- en cas de transformation d'une zone à urbaniser soumise au droit de préemption en zone U, ou réciproquement, le changement de zonage doit être sans incidence sur le maintien en vigueur du DPU dès lors que les deux zones sont soumises à ce droit. Dans ce cas, la délibération institutive n'aura donc pas à être complétée.
- en cas d'extension desdites zones, l'augmentation corrélative du champ d'application géographique du droit de préemption ne peut résulter que d'une délibération spécifique

et ce, ainsi qu'il vient de l'être relevé ci-dessus, alors même que la délibération instaurant le droit de préemption porterait sur l'ensemble des zones urbaines et/ou à urbaniser. Dans une telle hypothèse, la décision de préemption peut être sauvée si le périmètre initial d'exercice du droit de préemption urbain incluait d'ores et déjà la parcelle concernée (9). Autrement dit, le juge administratif ne censure pas la décision de préemption visant un bien qui se situait dans une zone préemptible antérieurement à l'évolution du document d'urbanisme.

Peut également être posée la question spécifique de la pérennité d'une décision institutive prise sous l'emprise d'un plan d'occupation des sols à la suite du vote d'un PLU et ce, sans nouvelle approbation d'un acte d'instauration ou d'une délibération réajustant son périmètre. Or, la Cour d'appel de Paris a jugé que le Code de l'urbanisme ne prévoyait pas expressément «la caducité de la délibération instituant le droit de préemption urbain au passage du POS au PLU», notant que «s'il était exact que la plupart des communes profitaient de ce passage pour prendre une nouvelle délibération, celle-ci était commandée par des aménagements tenant à la modification des perspectives urbanistes de la commune» (10). Si cette solution a été récemment validée par la Cour de cassation, il doit être observé, d'une part, qu'elle a été donnée à l'occasion spécifique de l'identification de la date de référence à retenir dans le cadre de l'évaluation par le juge de l'expropriation du prix d'un bien préempté, d'autre part, que le juge judiciaire a insisté sur la référence du droit de préemption urbain dans les documents graphiques annexés au plan local d'urbanisme. A la lumière de ces nuances, il n'est nullement assuré que le juge administratif statuerait strictement dans le même sens, comme un auteur l'a souligné (11).

En conclusion, si le zonage urbain d'un PLU est étiré à la suite de l'évolution de ce plan, une délibération doit être prise pour ajuster l'emprise du droit de préemption urbain aux zones créées ou modifiées. Ne pas adopter une nouvelle délibération pour étendre dans la même proportion le périmètre du droit de préemption ferait prendre le risque à l'autorité préemptrice de ne pas pouvoir user de sa prérogative pour un bien immobilier nouvellement compris au sein des secteurs préemptibles.

La carence de l'autorité préemptrice à régulariser la situation en votant une nouvelle délibération réajustant le périmètre du DPU revêt donc un caractère dommageable d'autant plus étonnant que ladite délibération n'a pas à être motivée et peut présenter un contenu succinct.

La cour administrative d'appel de Lyon a eu l'occasion de vérifier la suffisance de l'information préalable donnée aux conseillers municipaux, avant la séance à l'ordre du jour de laquelle figurait l'extension du droit de préemption à un secteur qui avait été créé par le nouveau PLU. Ayant constaté que les dispositions de l'article L.211-1 du Code de l'urbanisme avaient été citées, et que la note explicative de synthèse indiquait notamment que «Il est proposé au conseil municipal d'approuver l'extension du droit de préemption urbain aux zones d'urbanisation futures et plus généralement de procéder à une actualisation du périmètre d'appli-

cation de ce droit en cohérence avec le zonage du plan local d'urbanisme», la juridiction lyonnaise a considéré dans cette affaire que l'information n'était nullement entachée d'insuffisance (12). La juridiction n'a pas fait preuve d'une grande exigence en la matière, ce qui s'avère légitime au vu de l'objet de la décision qui ressort avec évidence dès la connaissance de l'ordre du jour. En d'autres termes, la procédure à mettre en œuvre pour instituer ou adapter le périmètre de droit de préemption apparaît peu contraignante.

Le droit de préemption renforcé

Il n'en est pas de même lorsque le DPU devient renforcé pour inclure dans son champ d'application un certain nombre de biens qui en sont normalement exclus, principalement les lots de copropriété et les immeubles bâtis depuis moins de 10 ans, en vertu de l'article L.211-4 du Code de l'urbanisme. Une telle décision devant être motivée, la question du contrôle par le juge de la justification du renforcement du droit de préemption se pose. Or, si peu de décisions sont disponibles sur ce sujet, leur analyse conduit à déduire que peu de délibérations passent avec succès le filtre juridictionnel. Plus spécifiquement, dans une affaire, la position peu sévère du juge d'appel semblait vouée à être censurée si le Conseil d'Etat avait été saisi d'un pourvoi (13). Dans une autre instance, la délibération querellée était incontestablement motivée par des éléments précis ayant trait à la situation et aux besoins d'un quartier déterminé (14).

A notre connaissance, l'ensemble des autres décisions publiées a annulé les actes pour motivation insuffisante. Les juridictions leur reprochaient des objectifs généraux de politique urbaine «sans préciser les raisons pour lesquelles la commune a décidé d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées par les dispositions précitées du premier alinéa de l'article L.211-4 du Code de l'urbanisme» (15).

À NOTER

La motivation tendant au renforcement de droit de préemption doit porter sur un projet spécifique poursuivi par la collectivité, sans que la nature des immeubles concernés n'ait de réelles incidences.

Si un arrêt récent admet la validité de la délibération relative au droit de préemption urbain renforcé, c'est encore au vu d'une motivation particulièrement casuistique tenant aux spécificités locales (16).

Il convient toutefois de retenir de cette dernière décision que, pour la cour administrative d'appel de Lyon, «l'institution du droit de préemption urbain renforcé n'est pas subordonnée à l'existence d'un projet dont les caractéristiques précises seraient d'ores et déjà arrêtées ou même connues à la date à laquelle elle est décidée».

Il résulte des arrêts susmentionnés que la motivation tendant au renforcement de droit de préemption doit porter sur un projet spécifique poursuivi par la collectivité, la doctrine confortant cette exigence (17), sans que, pour un auteur, la nature des immeubles concernés n'ait de réelles incidences puisque celle-ci peut être modifiée (18). La régularité (•••)

RÉFÉRENCES

Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.211-1, L.211-4, R.123-13-4, R.211-2, R.211-3.

À LIRE

«Droit de préemption urbain : le titulaire, un acquéreur pas comme les autres», J. Sarassat et K. Leselbaum-Benhammou, «La Gazette» du 1^{er} juillet 2018, p. 48.

(•••) de la délibération instaurant le DPU, qu'il soit simple ou renforcé, est essentielle et s'avère d'autant plus primordiale qu'une juridiction a appliqué à cet acte la théorie de l'opération complexe avec les décisions de préemption prises sur son fondement.

Application de la théorie de l'opération complexe

La cour administrative de Marseille a expressément estimé que «la délibération instituant un droit de préemption est non seulement une décision nécessaire aux décisions individuelles de préemption, mais, en outre, une décision spécialement prise pour permettre l'intervention de ces décisions avec lesquelles elles constituent une opération complexe» (19). La cour a tenu à ajouter que, dans ces conditions, «les exceptions d'illégalité de cette délibération, qui est une décision non réglementaire, sont recevables sans condition de délai». Cette position apparaît contraire à la jurisprudence dominante suivante :

- soit la délibération institutive n'est pas devenue exécutoire, faute d'avoir fait l'objet des formalités de publicité requises, et ne peut produire d'effets juridiques, la décision de préemption prise sur son fondement étant consécutivement dépourvue de base légale (20);

- soit ladite délibération est devenue exécutoire et son éventuelle irrégularité ne peut plus être soulevée par la voie de l'exception (21).

Ainsi, conformément à la jurisprudence constante, l'irrégularité d'une délibération fondatrice ne peut être invoquée au soutien de conclusions d'annulation dirigées contre une décision de préemption prise sur sa base juridique car la délibération instituant ou modifiant un périmètre de préemption ne présente pas un caractère réglementaire (22). Cette circonstance s'explique dans la mesure où elle a «pour objet et pour seul effet de permettre l'application dans le périmètre qu'elle détermine des dispositions permettant l'usage du droit de préemption» (23). Partant, la solution retenue par la cour administrative d'appel de Marseille paraît particulièrement dissidente. Il convient donc de s'interroger sur la position que le Conseil d'Etat pourrait adopter dans une

situation similaire. Mais sur ce point, lorsque la Haute juridiction eu l'occasion de faire droit à l'application de cette théorie, comme l'y invitait son commissaire du gouvernement, elle l'a implicitement écartée (24). Ses conclusions éclairent pourtant parfaitement la position novatrice de la cour administrative d'appel de Marseille puisque le considérant de son arrêt portant sur l'application de la théorie des opérations complexes reprend expressément un extrait desdites conclusions. En définitive, par un arrêt du 26 octobre 2012, le Conseil d'Etat a jugé que l'acte de création d'une zone d'aménagement différé, qui «constitue une base légale des décisions de préemption prises dans son périmètre» mais n'a pas le caractère d'un acte réglementaire, ne comporte pas un lien avec les décisions de préemption tel que les illégalités qui l'affecteraient pourraient être régulièrement invoquées par la voie de l'exception à l'encontre des décisions (25). Dans la mesure où, pour la zone d'aménagement différé, l'acte en portant création peut être assimilé à la délibération institutive du DPU puisqu'il procède pareillement à l'institution de cet outil de maîtrise foncière, il semble que le Conseil d'Etat ait refusé d'appliquer la théorie des opérations complexes entre l'acte d'instauration et les décisions de préemption. Cependant, un arrêt de la Haute juridiction confirmatif tranchant strictement la même question que celle examinée par la Cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt du 15 mars 2012 serait le bienvenu afin que soit fermement confirmée la circonstance que la théorie de l'opération complexe ne peut être mise en œuvre par le juge.

À RETENIR

➤ **Obligation.** Le réajustement des zones dans lesquelles le droit de préemption urbain peut être utilisé s'avère indispensable à chaque extension des zones U ou UA.

➤ **Exigences.** L'autorité préemptrice ne devra méconnaître aucune exigence procédurale et devra accomplir les formalités de publicité adéquates.

(1) Cette étude ne porte que sur cette espèce de droit de préemption, à l'exclusion notamment du droit de préemption sur les baux et les fonds commerciaux.

(2) CAA Paris 8 juill. 2008, req. n°05PA02723.

(3) CE 1^{er} déc. 1993, req. n°136705, concl. AJDA 1999, p.152. Sur cette question, voir notamment «Documents locaux d'urbanisme et droits de préemption du Code de l'urbanisme», D. Blanchet, «Construction-urbanisme», sept. 2009, étude n°18.

(4) TA Montpellier 6 oct. 1993, n°93317.

(5) Cass. 3^e civ, 8 nov. 2006, pourvoi n°05-17462.

(6) BJD 2007, F. Nési, p. 74.

(7) Voir notamment: «Pratique des droits de préemption», J-F. Joye, Ed. Le Moniteur, p. 70.

(8) «L'urbanisme et les collectivités locales», P. Hocreître, Tome 3, Sofiac, Institution du droit de préemption urbain, fascicule 2.1, n°38.

(9) CAA Nancy 4 févr. 2009, req. n°08NC00704; CAA Marseille 17 déc. 2010, req. n°09MA01495.

(10) CA Paris 10 mars 2011, RG n°08/00185.

(11) «Construction-urbanisme», P. Cornille, mai 2013, comm. n°68.

(12) Cass. 3^e civ, 20 mars 2013, pourvoi n°11-19.239.

(13) CAA Lyon 7 déc. 1999, req. n°95LY02348: «Considérant [...] que le renforcement du droit de préemption est motivé par le souci d'une «politique en faveur de l'habitat social», la nécessité de «loger les habitants sédentaires aux revenus moyens et modestes» dans certaines zones urbaines de la commune; qu'une telle motivation qui n'intervient pas au

soutien d'une opération ponctuelle de préemption mais dont l'objectif est de justifier une mesure d'ordre réglementaire peut légalement être conçue en termes généraux.

(14) CAA Bordeaux 17 févr. 2009, req. n°07BX01594.

(15) CE 4 févr. 2002 req. n°217258; CAA Lyon, 8 nov. 2011, req. n°10LY01906.

(16) CAA Lyon 28 févr. 2012, req. n°11LY0197.

(17) RDI mai/juin 2002, p.265; «Construction-urbanisme», juin 2002, comm. n°154.

(18) «Construction-urbanisme», X. Couton, avril 2002, comm. n°60.

(19) CAA Marseille 15 mars 2012, req. n°10MA01865.

(20) A titre d'exemple: CAA Marseille 15 mars 2012, req. n°11NC00725.

(21) CAA Paris 18 janv. 2011, req. n°99PA04098; CAA Paris 8 juill. 2008, req. n°5PA02723; CAA Marseille 23 oct. 2009, req. n°07MA02393: la cour avait en effet précédemment statué de manière inverse.

(22) CE 16 juin 1995, req. n°155202; CAA Paris, 18 janv. 2001, req. n°99PA04098.

(23) CAA Paris 23 déc. 1993, req. n°93PA00013.

(24) CE 12 nov. 2007, req. n°295798, concl. BJD 2007, p. 442.

(25) CE 26 oct. 2012, req. n°346947: l'arrêt confirme ainsi la position différemment motivée de la CAA Versailles 2 déc. 2010, req. n°09VE02243: «l'arrêté portant création d'une zone d'aménagement différé n'est pas de nature réglementaire; que, par suite, Mme A. n'est pas recevable à soulever, à l'appui de sa demande d'annulation de la décision de préemption du 25 septembre 2006, l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 5 mai 1997 créant la zone d'aménagement différé du Bois Bréant».