



EN QUOI CONSISTE LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAINE ?

Par Martin Mattiussi-Poux, avocat au Cabinet Seban & Associés

■ Qu'est-ce que le droit de préemption ?

En matière d'urbanisme, le droit de préemption est défini comme la faculté, accordée à une personne publique, d'acquérir en priorité certains biens situés dans certaines zones préalablement définies, en vue de réaliser des projets d'intérêt général. Contrairement à l'expropriation qui peut s'exercer sans mise en vente d'un bien immobilier, le droit de préemption s'exerce nécessairement à l'occasion de la vente d'un bien immobilier par son propriétaire. Il existe plusieurs types de droits de préemption (dans les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de ZAD – art. L. 212-1 et R. 212-1 et suiv., C. urb.; sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux – art. L. 214-1 et suiv., C. urb.; dans les espaces naturels sensibles).

■ Quelle est la particularité du droit de préemption urbain ?

Le droit de préemption urbain est le plus emblématique des droits de préemption. Il est institué dans les zones urbaines ou d'urbanisation future définies dans un plan local d'urbanisme ou un plan d'occupation des sols ainsi que dans les secteurs sauvegardés (art. L. 213-1, C. urb.).

■ Quels projets peuvent justifier de l'exercice du droit de préemption urbain ?

Le droit de préemption urbain peut être exercé 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, à savoir la mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, l'organisation du maintien, de l'extension ou de l'accueil des 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, les opérations de renouvellement urbain ainsi que la constitution de réserves foncières.

■ Quels projets sont exclus de l'exercice du droit de préemption urbain ?

Ne peuvent toutefois être préemptés un immeuble en vue de sa démolition, les travaux étant destinés à améliorer la visibilité d'un carrefour, ces travaux n'étant pas en eux-mêmes une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme (CE, 3 déc. 2007, n° 295779). De la même manière, le DPU ne peut être exercé en vue de la réalisation de travaux de redressement d'un virage dès lors que ces travaux ne constituent pas l'accessoire indissociable d'une opération d'aménagement (CE, 30 juill. 1997, n° 160949).

■ Qui peut exercer le droit de préemption urbain ?

En principe, les communes dotées d'un POS, d'un PLU ou d'une carte communale ont compétence pour instituer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones visées par la loi, pour l'exercer, pour le supprimer ou le rétablir ultérieurement (C. urb., art. L. 211-1, al. 1^{er} et 2). Depuis le 27 mars 2014 et l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, la compétence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon en matière de PLU emporte leur compétence de plein droit en matière de DPU (C. urb., art. L. 211-2, al. 2).

Les communautés de communes et les communautés d'agglomération, créées après le 26 mars 2014, compétentes de plein droit en matière de PLU, sont seules à

pouvoir instituer le droit de préemption urbain, en lieu et place des communes qui en sont membres. Il en va de même, dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux qui peuvent instituer le DPU depuis le 29 janvier 2017, date d'entrée en vigueur de la loi Égalité et citoyenneté (C. urb., art. L. 211-2, al. 2).

■ Comment s'exerce la délégation du droit de préemption urbain ?

Le titulaire du droit de préemption urbain peut le déléguer : le cas le plus fréquent est la délégation interne du droit de préemption urbain, par le conseil municipal d'une commune au maire. Le titulaire du droit de préemption urbain peut également déléguer son droit à l'État, à une collectivité territoriale, 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 (C. urb., art. L. 213-3).

■ Quels biens sont soumis au droit de préemption urbain ?

Peuvent être préemptés les terrains nus, les maisons individuelles et leurs dépendances, les immeubles entiers dits « de rapport », les fractions divisées d'un bâtiment collectif soumis au statut de la copropriété. En outre, le droit de préemption urbain peut être exercé à l'occasion d'une cession de la majorité des parts d'une SCI, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, à l'exception des cessions de parts de certaines SCI familiales (parents et alliés jusqu'au 4^e degré). Sont encore concernées par le droit de préemption urbain les donations entre vifs, sauf entre ascendants et descendants, entre collatéraux

jusqu'au 6^e degré, entre époux ou partenaires de Pacs et entre une personne et les descendants de son conjoint ou entre descendants.

■ Quels biens sont exclus du droit de préemption urbain ?

Sont en principe exclues du droit de préemption urbain les ventes de lots de copropriété, d'immeubles bâtis construits depuis moins de quatre ans et les cessions de parts ou d'actions de sociétés d'attribution ou coopératives de construction donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, à usage professionnel ou mixte. Toutefois, le titulaire du droit de préemption urbain peut, à titre dérogatoire, les soumettre au droit de préemption; il s'agit donc d'un droit de préemption urbain dit « renforcé ».

■ Quelles sont les principales étapes du droit de préemption urbain ?

D'abord, tout propriétaire d'un bien immobilier souhaitant le vendre doit adresser au maire de la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Le titulaire du droit de préemption urbain dispose d'un délai de deux mois pour notifier au propriétaire soit son refus d'acquérir l'immeuble, soit son acquisition au prix indiqué dans la DIA, soit son offre d'acquérir à un autre prix qu'il propose (le défaut de réponse dans le délai équivaut à un refus d'acquérir). Dans ce dernier cas, le propriétaire dispose à son tour d'un délai de deux mois pour aviser le titulaire soit qu'il accepte le prix qu'il lui a offert, soit qu'il maintient le prix indiqué dans la DIA, soit

qu'il renonce à l'aliénation projetée. Le silence du propriétaire dans le délai équivaut à une renonciation d'aliéner.

À défaut d'accord amiable, le titulaire du droit de préemption peut faire fixer le prix par le juge de l'expropriation dans un délai de 15 jours à compter de la réception du courrier du propriétaire. À défaut de saisine du juge, le titulaire est réputé avoir renoncé à l'acquisition, et le propriétaire peut vendre librement son bien à un tiers. En cas d'accord amiable, un acte authentique doit être dressé dans un délai de 3 mois à compter de cet accord.

■ Quelles sont les modalités de contestation d'une décision de préemption ?

Toute décision de préemption ne peut être contestée que devant les juridictions administratives, par le vendeur du bien ou par l'acquéreur évincé. Il est possible d'obtenir l'annulation de cette décision en démontrant que :

- le signataire de la décision est incompétent (faute d'une délégation régulière),
 - ladite décision n'est pas suffisamment motivée (lorsqu'il ne ressort pas de la décision l'objet de l'opération en vue de laquelle le droit de préemption est exercé),
 - le titulaire du droit de préemption urbain ne justifie pas de la réalité du projet d'intérêt général.
- Il est également possible d'introduire, en parallèle de ce recours au fond, un recours en référé en vue de demander à bref délai la suspension des effets de la décision de préemption, ce qui permet d'interrompre concrètement la procédure. ●

Justifier la réalité d'un projet

Le juge administratif admet facilement la réalité d'un projet : il suffit, en effet, de courriers échangés entre un OPH et le maire d'une commune sur l'intérêt d'acquérir un terrain pour y réaliser des logements sociaux ou de la réalisation d'une étude de faisabilité de l'opération. Le juge doit être saisi dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision.