

FORMATION DES ELUS

Mercredi 15 novembre 2017

Le droit de préemption urbain (DPU)

Plan de la présentation

- I- L'institution du droit de préemption urbain (DPU) : finalité et modalités d'institution
- II- Les opérations soumises au DPU
- III- L'exercice du droit de préemption (DP)
- IV- Les garanties des propriétaires, acquéreurs évincés et occupants de l'immeuble préempté
- V- Le contentieux de la préemption



Définition

Le droit de préemption urbain (DPU) est un droit qui permet à son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire.

Il est un outil d'acquisition de la maîtrise foncière, au même titre que le DP dans les zones d'aménagement différé (ZAD).

Il 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.

Le DPU, outil technique d'acquisition foncière à des fins d'aménagement

Dans le domaine de l'aménagement, le rôle du DP est double :

- Il constitue pour les collectivités publiques :
 - un instrument d'acquisition foncière beaucoup plus souple que l'expropriation,
 - moins onéreux pour elles,
 - et théoriquement moins traumatisant pour les propriétaires qui ne sont pas dépossédés de leur bien contre leur gré.
- Il constitue un moyen d'exercer un contrôle sur le marché foncier :
 - dont il permet d'être assez bien informé,
 - et de peser sur les prix qui y sont pratiqués.A ce titre, il peut avoir une fonction anti-spéculative.



Préambule historique du DPU

La 1^{ère} apparition du DPU dans le domaine de l'urbanisme remonte à l'ordonnance du 31 décembre 1958, qui l'a introduit dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP).

Ce droit a été par la suite étendu, renforcé, introduit dans de nouvelles zones etc...

L'ensemble du système a été refondu à partir de **la loi du 18 juillet 1985** dans le cadre de la décentralisation des compétences.

Cette loi est venue ordonner les différents droits de préemption en fonction de la situation de la commune au regard de la planification urbaine :

- Dans les communes dotées d'un POS, le DPU s'appliquait dans les zones U et NA,
- Dans les autres communes, le DPU s'appliquait dans des ZAD (zones d'aménagement différé).

Les dysfonctionnements du DPU : une réforme attendue

- La logique du dispositif a été en partie démantelée par les lois du :
 - 2 août 1989 (possibilité de créer des ZAD dans les communes dotées d'un POS en dehors des zones U et NA ;
 - 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (possibilité pour l'Etat de créer des ZAD dans toutes les communes, dotées ou non d'un POS, et quel que soit le zonage.
- La loi Solidarité et Renouvellements Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, substituant les PLU au POS, n'a pas modifié la logique de ce dernier dispositif.
- La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 permet aux communes dotées d'une carte communale d'instituer le DPU, mais dans des conditions plus restrictives.
- *La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) réforme le DP de façon notable.*

I- L'institution du droit de préemption urbain

A- Finalités et objet du DPU

Finalité du DPU :

Mettre en œuvre une politique d'aménagement.

L'objet du DPU

Il est défini à l'article L.210-1 du code de l'urbanisme par référence aux objectifs généraux de l'aménagement qui figurent à l'article L.300-1.

- « Le DPU est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1,
- ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. »

Les objectifs généraux de l'aménagement

(Article L. 300-1 du code de l'urbanisme)

Le DPU peut être utilisé pour :

- mettre en œuvre :
 - un projet urbain,
 - une politique locale de l'habitat,
- Organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- Favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- Réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,
- Lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,
- Permettre le renouvellement urbain,
- Sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels,

B- Modalités d'institution du droit de préemption urbain (DPU)

Une application automatique du DPU...

Initialement, la loi du 18 juillet 1985 prévoyait que l'institution du DPU devait intervenir de plein droit : la publication du POS déclenchant automatiquement son ouverture sur toute l'étendue des zones U et NA.

Le Conseil municipal avait seulement la possibilité de le supprimer sur tout ou partie de ces dernières.

...Qui a été supprimé, avant même d'être entrée en vigueur, par la loi du 23 décembre 1986.

Aujourd'hui, l'institution du DPU est donc purement facultative et laissée à l'initiative des communes.

1- Champ d'application territorial du DPU

Le DPU peut être institué :

- Dans les communes dotées d'un PLU approuvé, sur tout ou partie des zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU).

A chaque modification ou révision qui étend les zones urbaines ou à urbaniser, il convient de re-délibérer pour étendre le droit de préemption.

- Dans les communes dotées d'une carte communale approuvée, sur un ou plusieurs périmètres.

L'exercice du DPU est plus contraignant : condition d'institution : la préemption doit répondre à l'un des objectifs généraux de l'article L.300-1 et être effectuée en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement déterminée.

La délibération doit préciser ce projet ou cette opération, et être accompagnée d'une carte du ou des périmètre(s). (article L.211, alinéa 2 du code de l'urbanisme)

Champ d'application complet du DPU

(Article L.211-1 du code de l'urbanisme)

Le DPU peut aussi être institué :

- dans les communes dotées d'un POS rendu public, sur tout ou partie des zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA),
- dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines,
- dans les zones et secteurs définis par un plan de prévention des risques technologiques,
- dans les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du même code,
- sur tout ou partie de leur territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé , lorsqu'il n'a pas été créé de ZAD ou de périmètre provisoire de ZAD sur ces territoires.

2- L'acte instituant le DPU

- L'institution du DPU nécessite une délibération, qui émane :
 - du conseil municipal,
 - du conseil communautaire.

- Des mesures de publicité spécifiques :
 - affichage en mairie pendant 1 mois,
 - insertion d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département.

- Des mesures d'information à destination des professions juridiques (notaires, avocats) qui en reçoivent copie par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, ainsi qu'à la direction départementale des finances publiques et au greffe des TGI (article R.211-3 du CU).

Rappel de l'objet du DPU

Si la commune est couverte par un PLU (aujourd'hui cas le plus courant) : il suffit que :

- l'exercice du DPU réponde à l'un des objectifs généraux définis à l'article L.300-1, et que,
- le projet qui motive la préemption présente une certaine réalité.

Si la commune est couverte par une carte communale, l'exercice du DPU est plus contraignant.

- la préemption doit répondre à l'un de ces objectifs généraux, et
- il faut encore qu'elle soit effectuée en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement déterminée. L'équipement ou l'opération projeté devant être précisé dans la délibération instituant le DP (article L.211, alinéa 2). Cette prédétermination réduit sensiblement la liberté de la collectivité.

3- Contrôle de la délibération instituant le DPU

- Le juge exerce un contrôle de légalité de l'institution du DP au regard des finalités de l'aménagement.
 - Le préfet vérifie la conformité de la délibération avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (sur le fond et sur la forme),
 - Recours gracieux, intervenant dans les 2 mois suivant la réception de l'acte, si une irrégularité est constatée,
 - Recours contentieux, si refus ou rejet implicite de la collectivité. (saisine du TA).

- Le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la délibération instituant le DPU (et plus tard sur la décision de préemption).
= erreur grossière dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision.

- Le juge s'assure que la délibération a bien été publiée.

- L'annulation du POS ou du PLU rend illégale la délibération instituant le DP

II- Les opérations soumises au DPU

Elargissement des mutations soumises au DPU depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014

A- Les mutations soumises au DPU

(Articles L.213-1, L.213-1-1 et L.213-1-2 du code de l'urbanisme)

➤ Principe : deux caractéristiques cumulatives :

1- Il doit s'agir d'une aliénation, ce qui exclut les cessions à un co-indivisaire ainsi que les partages successoraux.

2- L'aliénation doit avoir un caractère onéreux, ce qui exclu les mutations à titre gratuit dans le cadre de donations ou de successions, ou l'apport d'un immeuble à une association, dès lors qu'il n'y pas contrepartie évaluable sous une forme monétaire, mais seulement une contrepartie morale.

➤ Suppression du caractère volontaire de l'aliénation depuis la loi SRU, ce qui assujettit en principe les ventes forcées au DP, notamment celles réalisées dans le cadre de procédures de saisie immobilière.

B- Les biens soumis au DPU

- Tout immeuble ou ensemble 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, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit [...] *article L.213-1 du code de l'urbanisme*

Cette définition exclut :

- les biens ou droits mobiliers, tels les fonds de commerce (le législateur a par la suite créé un DP spécifique pour leur acquisition),
 - la cession des droits réels immobiliers, tels un bail à construction ou un usufruit.
- Les cessions de droits indivis, portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à un co-indivisaire, et les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire.

- Les cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière (SCI) ou les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption.

Cette disposition ne s'applique pas aux sociétés civiles immobilières constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au 4^{ème} degré inclus (SCI « familiales ») ;

Auparavant, les parts de SCI échappaient du DP ; sauf là où la commune avait institué un DP « renforcé ».

- Les immeubles construits ou acquis par les organismes d'HLM et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires.

- Sont désormais soumis au DP les immeubles ou ensembles de droits sociaux, qui font l'objet d'une aliénation à titre gratuit, sauf si celle-ci est effectuée entre personnes ayant des liens de parenté (jusqu'au 6^{ème} degré), ou des liens issus d'un mariage ou d'un PACS (article L.213-1-1 du CU).
- Sont encore soumis au DP les immeubles ou ensembles de droits sociaux qui constituent un apport en nature au sein d'une SCI. (article L.213-1-1 du code de l'urbanisme).
- Enfin, sont soumis au DPU, les immeubles bâtis depuis plus de 4 ans, (auparavant n'y étaient soumis que les immeubles de plus de 10 ans).

C- Le DPU renforcé (article L.211-4 du code de l'urbanisme)

Permet d'étendre l'application du DPU à des biens qui en étaient normalement exclus, à savoir :

- les appartements et locaux à usage professionnel ou mixte compris dans un bâtiment soumis au régime de la copropriété, soit depuis 10 ans au moins, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution.
- la cession de parts ou d'actions de sociétés d'attribution donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou à usage mixte et des locaux qui lui sont accessoires.
- les immeubles bâtis depuis moins de 4 ans, en raison de leur caractère récent.

Le DPU renforcé est également ouvert au préfet depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, dans les communes n'ayant pas rempli leur objectifs en matière de construction de logements sociaux et ayant fait l'objet d'un constat de carence

III- L'exercice du DPU

A- Les détenteurs du DPU

Un affermissement des prérogatives des titulaires du DP, qui bénéficient avant tout aux intercommunalités, aux établissements publics fonciers (EPF) et au préfet.

Les titulaires du DPU (articles L.211-1 et L.211-2 du code de l'urbanisme)

- La commune,
- Les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) y ayant vocation, auxquels les communes ont transférées ce droit.

Transfert qui intervient de plein droit lorsque l'EPCI est compétent en matière de PLU.

Par dérogation, dans les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs en matière de construction de logements sociaux, une procédure de constat de carence peut être engagée à leur encontre.

Dans cette hypothèse, un arrêté préfectoral est pris et le DP est alors exercé par le préfet (article L.211-1, alinéa 3, issu de la loi n° 2009- 323 du 25 mars 2009).

Les délégataires du DPU (article L.213-3 du code de l'urbanisme)

Le titulaire du DPU peut le déléguer à une collectivité locale, à un établissement public (notamment à l'établissement public foncier) ou à un concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée au coup par coup à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

Le préfet peut déléguer son droit à un EPCI à fiscalité propre ayant conclu une convention de délégation des aides à la pierre à un établissement public foncier (d'Etat ou local), à une SEM, un organisme d'HLM, ou encore à un organisme agréé exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage dans un but social. (article L. 210-1, alinéa 2).

Cas particuliers dans lesquels la délégation revêt certaines modalités: (article L.2122-22,15° du CGCT)

- La délégation classique que le conseil municipal accorde au maire pour exercer le DP au nom de la commune,
- Le conseil municipal, lorsque la commune est titulaire du DP, peut déléguer au maire le pouvoir de déléguer ce droit à l'un des délégataires énumérés à l'article L.213-3.

Les conditions de cette délégation sont restrictives : elles sont fixées par le CM et la délégation ne peut s'exercer qu'à l'occasion de l'aliénation d'un bien déterminé.

Conséquence :

Dans les deux cas la délégation emporte dessaisissement du CM qui n'est alors plus compétent, dès lors qu'il n'a pas abrogé cette délégation, pour intervenir à la place de l'autorité déléguée.

B- La Déclaration d'intention d'aliéner (DIA)

Le vendeur doit informer le bénéficiaire du DPU de son intention de vendre.

1- Une obligation prescrite à peine de nullité de la vente

L'action en nullité se prescrit par 5 ans à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété.

Elle s'exerce devant le TGI du lieu de situation du bien, par le titulaire du DP.

Le dépôt de la DIA

Se fait par le propriétaire qui désire aliéner un bien soumis au DPU.

En cas de bien indivis, seule la totalité des co-indivisaires peut déclarer son intention d'aliéner.

Quand un même propriétaire projette de vendre plusieurs parcelles non contiguës, il doit souscrire des DIA distinctes.

Système du 'guichet unique' :

DIA adressée en mairie de la commune où se trouve situé le bien, par tout propriétaire, qui désire aliéner un bien soumis au DPU, quel que soit le titulaire du DPU.

Cette formalité est essentielle puisqu'elle seule fait courir le délai ouvert au bénéficiaire du DP pour se prononcer.

La formalité de la DIA s'impose même si le bien n'est que partiellement inclus dans une zone de préemption.

La DIA est :

- soit adressée par pli recommandé avec accusé de réception,
- soit déposée contre décharge en mairie,
- ou encore adressée par voie électronique (articles L.213-2, al 1 et R.213-5, dernier al).

La DIA est effectuée sur le formulaire Cerfa n° 10 072*02.

Contenu de la DIA

- La DIA indique :
 - l'identité du propriétaire,
 - la nature de l'immeuble qui fait l'objet de la mutation et
 - les conditions de l'aliénation envisagée.

- *En cas d'aliénation sous forme de vente de gré à gré sans contrepartie en nature*, la DIA doit mentionner le prix et ses modalités de paiement.

La DIA vaut alors offre de contracter. Le propriétaire peut donc renoncer à la vente tant que la commune n'a pas préempté.

Par ailleurs, le décès du déclarant est par lui-même sans influence sur la validité de la DIA et le cours du délai imparti au titulaire pour se prononcer.

- *En cas d'aliénation effectuée sous une autre forme (échange, apport en société, cession de tantièmes contre remise de locaux à construire, location-accession)*, la DIA doit indiquer la valeur estimée du bien aliéné ou du droit offert en contrepartie.

- La DIA peut valablement être complétée, le cas échéant, par une annexe, un plan de situation ou un plan de masse du terrain, qui seront alors considérés comme partie intégrante de la déclaration.
- Si le vendeur entend aliéner avec des restrictions quant à l'usage du bien, il a tout intérêt à les annexer à la DIA, faute de quoi elles seront inopposables à la collectivité préemptrice.
- Des informations complémentaires **doivent** être fournies par le vendeur :
 - lorsque le bien porte sur un terrain où a été exploitée une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement,
 - lorsque le bien est situé à l'intérieur d'une opération de requalification de copropriétés dégradées au sens de l'article L.741-1 du CCH.

Article L.213-2, alinéa 1 du code de l'urbanisme (modifié par la loi ALUR)

- Le titulaire du DP peut demander la communication des documents permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, voire, quand il s'agit de parts de SCI, la situation sociale, financière et patrimoniale de la société.

Une telle demande, qui ne peut être effectuée qu'une fois, doit intervenir dans le délai de 2 mois à compter de la réception de la DIA.

(liste des documents communicables fixée à l'article R.213-7 II)

- Le titulaire peut en outre demander à visiter le bien.
- *Dans le cas où le bénéficiaire de la préemption n'est pas la commune, le maire doit lui transmettre un exemplaire de la DIA.*

L'avis 'des Domaines' Article R.213-21 du code de l'urbanisme

Dès réception de la DIA, le maire doit obligatoirement en communiquer une copie au directeur départemental des finances publiques en lui précisant si cette transmission vaut demande d'avis.

L'avis de la DGFIP est obligatoire lorsque :

- le prix auquel le titulaire du DP entend proposer l'achat du bien excède 180 000 €,
- le montant figurant dans la DIA est supérieur à ce montant,
- l'acquisition envisagée constitue une tranche, d'un montant inférieur à ce prix, mais fait partie d'une opération d'ensemble dont le montant est égal ou supérieur à ce seuil,
- le bien est situé dans une zone soumise au DPU renforcé (quel que soit le prix).

L'avis doit être formulé dans le délai d'un mois à compter de la date de réception de la demande d'avis. Passé ce délai, il peut être procédé librement à l'acquisition.

2- La décision de la préemption

Délai

Elle doit intervenir dans un délai de 2 mois à compter de la réception de la DIA en mairie.

- *Prorogation possible* en cas de DIA incomplète ou si celle-ci est entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou les conditions de son aliénation.

Le délai de 2 mois courra à compter de la réception par l'administration de la DIA complétée ou rectifiée.

La complétude ou l'incomplétude de la DIA ne peut être appréciée qu'au regard des seules mentions qui doivent figurer sur le formulaire de déclaration.

Ex : le nom de l'acquéreur ne constitue pas une indication obligatoire.

- *Possibilité pour le vendeur d'adresser spontanément une nouvelle DIA afin de rectifier la précédente.*

Le délai pour la décision de préemption court alors à compter de la DIA rectifiée.

- *Suspension possible du délai dans l'hypothèse où le titulaire du DP demande la communication de documents complémentaires ou souhaite visiter le bien.*

La suspension du délai intervient à compter de la réception par le propriétaire de l'une de ces deux demandes.

Le délai recommence ainsi à courir soit à compter de :

- la réception des documents demandés,
- du refus exprès ou tacite par le propriétaire de la visite du bien,
- de la visite du bien par le titulaire du DP.

Pour être considérée comme intervenue dans le délai, la décision de préemption doit :

- doit intervenir dans le délai de 2 mois,
- être reçue avant expiration de ce délai, soit au plus tard le dernier jour du délai,
- être transmise en Préfecture, pour devenir exécutoire avant l'expiration du délai (si la décision de préemption est prise par une collectivité locale).

En cas de non respect de l'une de ces conditions, la décision prise hors délai est illégale, mais continue à produire ses effets tant qu'elle n'a pas été retirée par l'administration ou annulée par le juge de l'excès de pouvoir (juge judiciaire).

- La décision prise fait l'objet d'une publication.
- Elle est notifiée au vendeur, au notaire, et le cas échéant, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien si son nom apparaît.

Les choix du titulaire du DP face à la DIA

Dans le cas d'une vente de gré à gré, il dispose de 3 solutions :

- Il peut renoncer à l'exercice du DP expressément ou tacitement : le silence gardé pendant les 2 mois équivaut à une renonciation,
- Il peut décider d'acquérir au prix et conditions proposés par le vendeur,
- Il peut offrir d'acquérir le bien à un autre prix et, à défaut d'acceptation de cette offre, demander à fixer le prix du bien par le juge de l'expropriation.
 - La notification de cette offre doit intervenir dans les 2 mois à compter de la réception de la DIA en mairie,
 - Le propriétaire a 2 mois pour faire connaître sa réponse.
(article R.213-10 du code de l'urbanisme)

- Le propriétaire peut alors soit :
 - renoncer purement et simplement à l'aliénation,
 - accepter le prix proposé,
 - maintenir le prix indiqué dans la DIA.

- Dans cette dernière hypothèse, le bénéficiaire du DP peut :
 - renoncer à l'acquisition,
 - Saisir le juge de l'expropriation, dans les 15 jours à compter de la réponse du propriétaire. (article R.213-11 du code de l'urbanisme)

- S'il décide de saisir le juge foncier, il doit, dans un délai de 3 mois, consigner une somme égale à 15% de l'évaluation faite par le directeur départemental des finances publiques.

Dans le même délai, le récépissé de consignation doit être notifié à la juridiction et au propriétaire.

Le non-respect de cette obligation entraîne la renonciation automatique à l'acquisition ou à l'exercice du DP. (article L.213-4-1 du code de l'urbanisme)

Lorsque l'aliénation fait l'objet d'une contrepartie en nature ou est effectuée sous forme d'adjudication volontaire, la DIA ne s'analyse pas comme une offre de contracter mais comme une information pouvant déclencher une telle offre de la part du titulaire du DP.

- Ce dernier a donc deux solutions :
 - renoncer à l'exercice du DP,
 - proposer au propriétaire l'acquisition du bien à un prix qu'il propose.

- Si le propriétaire refuse ce prix, le titulaire du DP lui notifie son intention de faire fixer le prix du bien par le juge de l'expropriation.

3- La fixation judiciaire du prix

A la différence de l'expropriation, laquelle donne droit à une indemnité compensatrice d'un préjudice subi, l'exercice du DP donne lieu au paiement d'un prix.

Ce prix est fixé par le juge de l'expropriation. (article L.213-4 du code de l'urbanisme)

- Une fois le prix fixé, les parties ont 2 mois, à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive, pour accepter ou renoncer à la transaction.
- Le silence vaut acceptation du prix et entraîne le transfert de propriété du bien au profit du titulaire du DP. (article L.213-7, al 2 du code de l'urbanisme)

C- Les conséquences de la renonciation du titulaire du DP (quel que soit le moment où elle intervient)

- *Si le titulaire renonce à préempter avant la fixation judiciaire du prix*, le propriétaire peut aliéner librement son bien, au prix indiqué dans la DIA.
 - si la vente n'est pas réalisée dans les 3 ans, il doit déposer une nouvelle DIA.

- *Si le titulaire renonce après la fixation judiciaire*, le propriétaire du bien peut aliéner librement son bien pendant un délai de 5 ans à compter de la décision juridictionnelle au prix fixé par cette dernière.

- *Si la décision de préemption a été annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative...*
 - *...et qu'il n'y a pas eu transfert de propriété, le titulaire ne peut plus exercer son DP sur le bien concerné pendant 1 an à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive.*

Le propriétaire n'est alors pas tenu par les prix et conditions mentionnés dans la DIA. (article L.213-8 du code de l'urbanisme)

- *...et qu'il y a eu transfert de propriété, le titulaire doit proposer aux anciens propriétaires, ou leurs héritiers, l'acquisition du bien en priorité.*

Si ces derniers renoncent, il doit proposer l'acquisition à l'acquéreur évincé. (article L.213-11-1 du code de l'urbanisme)

D- Le transfert de propriété et le paiement du prix

Le transfert de propriété intervient à la plus tardive des dates auxquelles seront effectués le paiement et l'acte authentique (art L.213-14, al 1).

L'acte authentique doit être passé dans les 3 mois à compter de l'accord sur le prix ou, si celui-ci a été fixé par décision de justice, à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive. (article R.213-12 du code l'urbanisme).

IV- Les garanties des propriétaires, acquéreurs évincés et occupants de l'immeuble préempté

Un renforcement des garanties offertes aux propriétaires par la loi du 18 juillet 1985 modifiée...

- Extension du droit de délaissement aux propriétaires,
- Les délais de paiement du prix et d'exercice du droit de restitution sont raccourcis
- Ouverture d'un droit de rachat préférentiel au profit de l'acquéreur évincé
- Adaptation des règles concernant les garanties des locataires et autres occupants.

...qui restent encore insuffisantes et que la loi ALUR s'est efforcée d'améliorer.

A- Le droit de délaissement

- En contrepartie des sujétions qui résultent pour les propriétaires de la soumission de leurs biens au DPU, l'article L.211-5 du code de l'urbanisme leur ouvre un droit de délaissement.

Ce droit permet au propriétaire d'un bien soumis au DPU de mettre en demeure le titulaire de ce droit d'acquérir son bien dans un certain délai (2 mois).

Particularité du droit de délaissement en matière de DPU : le titulaire n'est pas tenu d'y donner suite.

- En cas de renonciation à l'acquisition, le propriétaire obtient la purge du DP sur son bien.
- Ce droit peut être exercé dès la publication de l'acte instituant la zone de préemption.

B- Garantie en cas de préemption partielle

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 (article L.213-2-1 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.

C- Garanties de paiement du prix

Que le bien ait été acquis à la suite d'un délaissement ou par voie de préemption, son prix doit être réglé dans les 4 mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien au prix convenu, soit la décision définitive de la juridiction d'expropriation, soit encore la date de l'acte ou du jugement d'adjudication.

De toute façon, l'ancien propriétaire conserve la jouissance de son bien jusqu'au paiement intégral du prix (art L213-15).

En outre, en l'absence de paiement dans ce délai ou, s'il y a obstacle au paiement, de la consignation de la somme due, le vendeur peut aliéner son bien librement.

D- Le droit de rétrocession

- Si dans les 5 ans suivant l'acquisition du bien préempté, ce dernier est utilisé à d'autres fins que celle de l'intérêt général, énoncés par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, l'ancien propriétaire, ou à défaut l'acquéreur évincé dispose d'un droit de rachat préférentiel pour la rétrocession du bien.
- C'est pourquoi, dès que le DP est institué sur son territoire, la commune est tenue d'ouvrir un registre spécial sur lequel sont consignées toutes les acquisitions réalisées par voie de préemption ainsi que l'utilisation des biens préemptés. (article L.213-13 du code de l'urbanisme)
- Ce registre est consultable par toute personne, qui peuvent en obtenir un extrait.
- Le non-respect de cette obligation d'information ouvre droit à une action en dommages-intérêts. (nécessité d'un préjudice direct et prescription de 5ans)

E- Garantie des occupants de l'immeuble préempté

Principe : pas d'effet direct sur les occupants du bien préempté qui restent dans les lieux.

Lorsque l'immeuble préempté fait l'objet de travaux, ils peuvent, à tout moment, déclarer au titulaire du DP, leur intention de quitter les lieux ou de résilier le bail, en conservant le droit aux indemnités auxquelles ils peuvent prétendre (notamment celles dues aux améliorations apportées au fonds loué).

V- Le contentieux de la préemption

A- Le contentieux de l'annulation

1- La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre une décision de préemption

- Toute décision de préemption est susceptible de faire grief.
- Le recours peut être dirigé contre une délibération du Conseil municipal
 - Par le vendeur,
 - Par l'acquéreur évincé,
 - Par un tiers (contribuable par exemple).

Nota : l'excès de pouvoir est défini comme le recours dans lequel il est demandé au juge d'annuler un acte administratif en raison de son illégalité, pour l'avenir mais également pour le passé (par exemple, incompétence de l'auteur de l'acte, violation de la loi).

2- Le contrôle de la motivation

- Principe : toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. (article L.210-1 du code de l'urbanisme)
 - Formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité la décision. (CE 2 décembre 1988, SA d'économie mixte immobilière du Nord-est parisien).
 - Impossible de régulariser en complétant après coup la motivation initiale. (CE 16 décembre 1994, Commune de Sparsbach).

L'autorité administrative doit faire apparaître la nature du projet dans sa décision de préemption, mais les caractéristiques précises du projet n'ont pas besoin d'avoir été définies au moment de la décision ; il suffit que le titulaire justifie de la réalité d'un projet d'aménagement (CE 20 novembre 2009, Commune d'Ivry-sur-Seine).

- Exception : *l'exigence de motivation assouplie* : les possibilités de prévoir des « motivations par référence » (article L.210-1, al 4 du code de l'urbanisme)

La décision de préemption peut alors se dispenser d'exprimer directement les motifs sur lesquels elle se fonde et renvoyer à un autre acte qui mentionnera les motifs adéquats.

- Pour des exigences liées au renouvellement urbain et à la politique en faveur de la construction de logements, en particulier sociaux,
- Idem pour des délibérations délimitant des périmètres à l'intérieur desquels les communes décident d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.

Malgré ces assouplissements de l'obligation de motivation, le juge exerce un contrôle stricte des motifs de la préemption.

3- Le contrôle des motifs de la délibération de préemption

Un contrôle de légalité

- Le juge peut être amené à vérifier que le projet correspond effectivement à une « action ou opération d'aménagement » au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme.
 - Il est donc nécessaire que le projet ait un minimum de consistance et une incidence sur l'organisation d'un espace urbain. Tel n'est pas le cas lorsqu'une décision de préemption est prise dans le seul but de résorber un logement insalubre ou d'améliorer la visibilité d'un carrefour.
 - Le lien avec une action ou une opération d'aménagement doit être direct.
- Il ne suffit pas que la préemption soit simplement décidée à l'occasion d'une telle action ou opération ; encore faut-il qu'elle soit justifiée précisément par l'un des objets énumérés par l'article L.300-1.

Un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation

- Le juge examine la pertinence des motifs de la décision par rapport aux différents objets de l'aménagement.
- Le juge examine surtout la consistance du projet au regard des finalités de l'aménagement.
 - Dans un 1^{er} temps, il a censuré les décisions de préemption dont l'objet n'était pas identifié de manière suffisamment précise (CE 25 juillet 1986, M.Lebouc – illégalité d'une décision de préemption pour réaliser « des équipements publics »).
 - Dans un 2^{ème} temps, il abandonne l'exigence d'un projet précis et lui substitue celle d'un projet réel. (Commune de Meung-sur-Loire, 7 mars 2008)

Cela ne signifie pas que l'autorité administrative peut s'appuyer sur une simple intention : la collectivité reste tenue de justifier de l'existence d'un projet (CE 7 juillet 2008, EPF de la région Nord-pas-de-Calais)

- La réalité et la consistance du projet doivent être appréciées à la date de la décision de préemption, et non à celle de la DIA (CE 15 décembre 2004, Commune de Saint-Hilaire-la-Gravelle).
- Le juge considère que le caractère insuffisant ou excessif du prix du bien préempté au regard du marché ne conditionne pas par lui-même la légalité de la décision : il n'est qu'un indice permettant de déterminer si la préemption répond ou non aux différents objets de l'aménagement, ou à un intérêt général suffisant (CE 7 janvier 2013, Commune de Montreuil)

Si la justification d'un projet d'aménagement s'impose bien lors de la décision de préemption, elle n'est pas exigée au moment de l'institution des zones de préemption par la commune (CE 6 juillet 2007, M. Peyre).

La régularité de la motivation et celle des motifs constituent deux conditions autonomes de la légalité des décisions de préemption : la correction des motifs ne saurait suppléer l'insuffisance de la motivation (CE, sect, 26 février 2003, M et Mme Bour).

Un contrôle du détournement de pouvoir

Ce contrôle permet de censurer les usages d'une telle prérogative à des fins totalement étrangères à l'intérêt public....

B- Le contentieux de la responsabilité

Le fait pour l'administration de décider de préempter, puis d'y renoncer, ne constitue pas une faute...

...mais le propriétaire peut néanmoins être indemnisé s'il subit un préjudice anormal et spécial du fait de cette renonciation.

Le retard dans le paiement du prix du bien préempté engage également la responsabilité de la collectivité mais normalement devant le seul juge judiciaire.

Propos conclusif

Intérêts de 'l'outil DPU'

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

Cependant, à défaut d'accord sur le prix, le titulaire du DP peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit (art. L.213-7 CU).

En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de 2 mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent renoncer à la mutation ; ce qui permet au titulaire du DPU de se retirer face à un prix trop élevé.

- La préemption, par le biais des DIA, est aussi **un moyen de connaître les prix et de constituer des références.**

Propos conclusif

Mises en garde

- Le droit de délaissement implique que la collectivité dispose **des fonds nécessaires à cet achat**. Elle n'est cependant pas tenue d'acquérir le bien.

Mais dans ce cas, la commune ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire et pour la même parcelle pendant 5 ans (art. L.213-8 CU).

- 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.

Merci de votre attention