

Certu

CETE  
Nord Picardie

## Acquérir le foncier

# Le droit de préemption urbain (DPU)



© Photo-libre.fr

**L**e droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement.

## Définition

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation. C'est un moyen d'acquisition, au même titre que le droit de préemption dans les ZAD (cf. fiche spécifique).

Ce droit 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.

## Champ d'application

### ■ Titulaires

Les titulaires sont les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public. Les communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain (art. L.211-1 CU). Les EPCI peuvent également y prétendre par délégation ou de plein droit s'ils sont compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC (art. L.211-2 CU).

Ils peuvent déléguer leurs droits à l'État, aux collectivités locales, à leurs établissements publics (notamment les établissements publics fonciers) ou aux concessionnaires d'une opération d'aménagement (art. L.213-3 CU).

Le conseil municipal peut décider de supprimer le droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones considérées et ultérieurement le rétablir (art. L.211-1 et L.211-2 CU).

Certu 2013/33



MINISTÈRE  
DE L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES  
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE  
DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

ADEF  
Études Foncières

GRIDAUH  
gridauh

Éditions du Certu  
Collection Références

## ■ Territoires soumis à préemption (art. L.211-1 CU)

Les titulaires du DPU peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur :

- tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU approuvé ou le POS rendu public ;
- les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;
- les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions ;
- les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues par l'article L.211-12 du Code de l'environnement ;
- tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Par ailleurs, les communes dotées d'une carte communale peuvent aussi instituer un droit de préemption dans un ou des périmètres délimités par la carte.

Si la délibération par laquelle est institué le DPU n'a pas à être motivée, celle instituant le droit de préemption sur le territoire d'une commune couverte par une carte communale doit, en revanche, préciser l'équipement ou l'opération projetée.

## Mise en œuvre

### ■ Conditions de légalité (art. L.210-1 CU)

Le droit de préemption 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. Il ne peut en revanche s'exercer sur les opérations visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation des dites actions ou opérations d'aménagement.

Le vendeur (ou son notaire) doit notifier au titulaire du droit de préemption le projet de cession lorsqu'il est soumis au régime du DPU, au moyen d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) ; art. L.213-2 du CU. Ce titulaire a alors deux mois pour notifier sa décision de préempter le bien, soit aux conditions fixées par le vendeur, soit après demande de révision de prix. Le silence du titulaire du droit de préemption vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

### ■ Motivation de la préemption

Les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement l'exercer si :

- elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement

### Nota

Le DPU ne peut s'appliquer que s'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé (ZAD) ou de périmètre provisoire de ZAD sur ces territoires.

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 (art. 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.

### ■ Biens concernés

Toutes les cessions de biens à titre onéreux, qu'elles soient volontaires ou forcées, peuvent faire l'objet d'une préemption au titre du DPU, hormis les transactions exclues par l'article L.213-1 du CU. La collectivité peut instituer le **droit de préemption urbain renforcé**, par une délibération motivée, sur d'autres transactions en principe également exclues du DPU par l'article L.211-4 du Code de l'urbanisme.

La commune n'est pas obligée d'acquérir la totalité du bien préempté et peut n'acheter qu'une partie de celui-ci. Le prix de la vente devra alors tenir compte de l'éventuelle perte de valeur subie par la partie du bien non préemptée, 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.

répondant aux objets mentionnés à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date ;

- elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

Concernant la politique locale de l'habitat, la motivation de la décision de préemption peut renvoyer à une délibération du conseil municipal définissant les actions à mettre en œuvre pour la réalisation du PLH. Il en va de même, concernant la politique de renouvellement urbain, lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres dans lesquels elle a décidé d'intervenir pour les aménager ou améliorer leur qualité urbaine. Ces deux exceptions, nées de la loi SRU, permettent d'améliorer le dispositif lié à la préemption.

Lorsque le titulaire du droit de préemption met en œuvre ce droit pour constituer une réserve foncière, il doit justifier de la réalité d'une action ou d'une opération d'aménagement conformément aux exigences de la jurisprudence Meung-sur-Loire et indiquer dans sa décision la nature du projet (CE 7 mars 2008, req. n° 288371). La préemption ne peut s'appuyer sur des motifs vagues ou abstraits au prétexte que le bien visé n'a pas de vocation opérationnelle à court terme (CE 25 juillet 1986,

req. n° 62539 ; CAA Nancy 26 mars 1999, Cne de Loconville, req. n° 96NC00006). Même si le juge n'exige plus l'existence « d'un projet suffisamment précis et certain » depuis l'arrêt Meung-sur-Loire, il reste attentif aux motifs de la décision de préemption. Il s'assure de la réalité et de la consistance de l'aménagement envisagé.

Par ailleurs, le fait que la date de réalisation de l'opération d'aménagement ne puisse être déterminée, même de manière approximative, est sans incidence sur la légalité de la décision de préemption (CE 28 octobre 1994, Communauté urbaine de Strasbourg, req. n° 112833).

### ■ **Délaissement, renoncement et rétrocession**

Le droit de délaissement implique que tout propriétaire d'un bien soumis au DPU peut proposer, au titulaire de ce droit, l'acquisition de ce bien. Le refus du titulaire de ce droit entraîne la disparition de ce droit pour une durée de 5 ans. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation (art. L.211-5 CU).

Par ailleurs, si le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration.

Au cas où le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit sur un bien dont le prix a été fixé judiciairement, il ne peut plus l'exercer à l'égard du même propriétaire pendant un délai de 5 ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive si le propriétaire, dans ce délai, réalise la vente de ce bien au prix fixé par la juridiction, révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique et des études économiques depuis cette décision (art. L.213-8 CU).

Enfin, si le titulaire du DPU désire aliéner ou utiliser, à d'autres fins que celles définies à l'article L.210-1, un bien

acquis par préemption depuis moins de 5 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 (art. L.213-11 CU).

### ■ **Nota**

Le droit de délaissement au titre du DPU (ou du DP ZAD) ne doit pas être confondu avec le droit de délaissement prévu au Titre III « Droits et délaissements » du Code de l'urbanisme : articles L.230-1 et suivants qui permettent au propriétaire d'obliger les collectivités à acquérir le bien concerné.

### ■ **DPU et droit de priorité (art. L.240-1 à 3 CU)**

- La loi d'orientation pour la ville de 1991 avait institué un droit de priorité en faveur des communes **sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire appartenant à l'État**, à des établissements publics d'État ou à des entreprises publiques. Ce droit s'exerçait en vue de la réalisation d'équipements publics ou de logements sociaux à usage conventionnés.

- La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 réforme ce droit inscrit désormais dans le Code de l'urbanisme. Elle en accroît le bénéfice aux EPCI titulaires du DPU (la délégation est aussi possible) et en élargit les finalités : le droit de priorité peut maintenant s'exercer « en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ». **Le droit de priorité se substitue ainsi au DPU**, lequel ne peut donc pas s'exercer à l'égard des biens entrant dans le champ d'application du droit de priorité.

## Intérêts de l'outil et mises en garde

### ■ **Intérêts**

- C'est un **outil simple à mettre en place**, qui est institué par la commune, contrairement à la ZAD.
- Le DPU 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 droit de préemption 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.
- Le DPU peut être motivé **par la réalisation de logements locatifs sociaux**. Ce projet entre bien dans le cadre de l'intérêt général.
- La préemption, par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), est aussi **un moyen de connaître les prix et de constituer des références**.

### ■ **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 éparées**, au gré des mises en vente sur le marché. Il est souvent nécessaire de faire des études préalables sur les prévisions de ventes.

## Textes de référence

- Code de l'urbanisme : art. L.210-1 ; art. A.213-1 ; L.213-1 et s. et R.213-1 et s. pour les règles communes aux DPU et ZAD et art. A.211-1 ; L.211-1 et s. et R.211-1 et s. pour les dispositions spécifiques au DPU.
- Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.
- Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».

### Pour en savoir plus...

- Comby J. (1991), *Evaluation du droit de préemption*, 22 p.
- Joye J.F. et Struillou J.F. (2012), *Les communautés et le droit de préemption*, note juridique pour l'assemblée des communautés de France, 41 p.

**Certu**  
Centre d'Études  
sur les réseaux,  
les transports,  
l'urbanisme et  
les constructions  
publiques  
2, rue Antoine Charial  
CS 33297  
69426 Lyon  
Cedex 03  
Tél. : 04 72 74 58 00  
Fax : 04 72 74 59 00  
www.certu.fr

© Certu 2013  
La reproduction totale  
ou partielle du  
document doit être  
soumise à l'accord  
préalable du Certu.

N°ISSN : 2263-8725

Mise en page :  
www.laurentmathieu.fr

La 1<sup>re</sup> version de l'ouvrage « Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques » a été éditée en 2006. En 2012, un groupe de travail composé de la DGALN, du Certu, du Cete Nord-Picardie, du Gridauh et de l'Adef a actualisé et complété cette fiche.

#### Groupe de travail :

Guillaume Fauvet et Marc Morain (CERTU),  
Stéphane Bost, Bertrand Hervier  
et Christelle Payen (DGALN/DHUP),  
Christelle Barassi et Magali Journet  
(CETE NP/ PCI Foncier),  
Jean-Pierre Lebreton (Gridauh)  
et Yann Gérard (ADEF).

#### Rédacteurs associés :

Pascal Planchet, Soazic Marie,  
Pierre Galan (GRIDAUH),  
Vincent Caumont (CETE NP/ PCI Foncier).

#### Relecture :

Gilles Bentayou (CETE de Lyon),  
Géraldine Bonnet (CERTU)

#### Contact : Département Urbanisme Certu

Mél : [urb.certu@developpement-durable.gouv.fr](mailto:urb.certu@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. : 04 72 74 59 10