

PRÉFET DE LA SARTHE

PRÉFECTURE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le Mans, le 22/03/10

Bureau de l'Utilité Publique

LE PRÉFET DE LA SARTHE

A

Affaire suivie par M.CHOLET
☎ : 02.43.39.71.56 📠 : 02.43.39.70.35
e-mail : jonathan.cholet@sarthe.gouv.fr

MESDAMES ET MESSIEURS LES MAIRES
DU DÉPARTEMENT DE LA SARTHE

sous-couvert de Mme le sous-préfet de Mamers
et M. le sous-préfet de La Flèche

OBJET : Exercice du Droit de préemption Urbain (DPU) – *Motivations des décisions*

De nombreuses délibérations mettant en œuvre le Droit de Préemption Urbain me parviennent dont plusieurs ont fait l'objet d'observations de ma part.

Par la présente note, je souhaite clarifier la situation concernant l'exercice du droit de préemption au profit des communes, en particulier en ce qui concerne **la motivation de l'acte qui en établit l'usage**.

■ 1° L'exercice du droit de préemption à ce jour :

Actuellement, le Droit de Préemption Urbain (DPU) peut être instauré par les communes ou les Etablissement Public de Coopération Intercommunale lorsqu'ils sont dotés d'un Plan Local d'Urbanisme ou, depuis la loi Urbanisme et Habitat de 2003, d'une carte communale (Art. L 211-1 du code de l'urbanisme [lien](#)).

Toutes les ventes de biens immobiliers situées dans les zones où un DPU est instauré doivent préalablement faire l'objet d'une *Déclaration d'intention d'aliéner* (DIA) permettant à la mairie d'être informée des transactions en cours et d'indiquer si elle souhaite ou non exercer son droit de préemption (Art. L 211-5 du code de l'urbanisme [lien](#)).

Dans le cas d'une volonté d'acquérir le bien, ce droit ne peut être appliqué que s'il est associé à **un véritable projet d'intérêt général**. « *Les droits de préemption institués 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 ([lien](#)), à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement* » (Art. L 210-1 du code de l'urbanisme [lien](#)).

Les règles de fixation du prix sont ensuite encadrées par l'article L 211-5 du même code ([lien](#)).

D'autres procédures pour l'exercice du droit de préemption existent notamment en ce qui concerne les fonds de commerce (Art. R 214-1 et R 214-2 du code de l'urbanisme lien), les jardins familiaux (prévu par le code rural) ou pour les résidences principales saisies par un créancier (Art. L 616 du code de la construction et de l'habitation lien).

L'imprécision des textes a conduit le Conseil d'Etat à statuer à plusieurs reprises. Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a rendu plusieurs arrêts contradictoires n'est pas encore stabilisée.

■ 2° Les décisions fluctuantes du conseil d'Etat vis-à-vis des motivations de l'acte d'exercice du droit de préemption :

En matière d'exercice du droit de préemption par les collectivités locales, le Conseil d'Etat a récemment rendu plusieurs arrêts contradictoires à propos des motivations des communes dans leurs décisions de préemption d'un bien.

Alors que la 1^{ère} chambre considère que l'intérêt général existe du fait de l'exercice du Droit de Préemption Urbain et qu'en conséquence, aucune motivation de l'acte ne doit être réalisée, la 6^{ème} chambre exige que la collectivité prouve son intérêt général et qu'en conséquence, elle motive le Droit de Préemption Urbain par un projet établi.

Le Conseil d'Etat (1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies) a considéré que la commune d'Ivry-sur-Seine n'avait pas suffisamment motivé son arrêté de préemption alors que la décision fait apparaître un projet de renouvellement urbain dans le secteur en question mais ne permet pas de connaître la nature du projet d'aménagement envisagé.

Une convention passée avec une agence foncière pour l'élaboration d'un projet urbain « si elle atteste de la volonté d'intervention de la commune dans ce secteur et comporte un diagnostic et quelques orientations générales, ne permet pas de déterminer la nature de l'opération ou de l'action d'aménagement que la collectivité publique entend mener pour améliorer la qualité urbaine du secteur Avenir Gambetta, dans lequel se situe le bien préempté » (CE, 20/11/2009, commune d'Ivry-sur-Seine).

Dans le sens contraire, le Conseil d'Etat (1^{ère} sous-section jugeant seule) a estimé que la cour n'avait pas dénaturé les pièces du dossier en considérant que la décision de préemption en cause était suffisamment motivée alors que le maire de la commune a notifié sa décision au propriétaire et à l'acquéreur évincé par une lettre ne comportant aucune motivation propre et se bornant à reproduire le sens de la délibération annexée (CE, 02/12/2009, commune d'Alignan-du-Vent).

Plus récemment, le Conseil d'Etat (1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies) a considéré qu'une décision de préemption visant une décision antérieure faisant mention de « *la réhabilitation du bâti existant en vue de sa réutilisation, notamment pour l'implantation d'un éco-musée, de locaux techniques administratifs et de logement de fonction, dans le cadre de la mise en valeur du site des salins poursuivie par la commune* » était en mesure de satisfaire aux exigences des articles L 210-1 et L 213-2-1 du code de l'urbanisme (CE, 10/02/2010, commune de Hyères-les-Palmiers).

Considérant l'absence d'une jurisprudence établie en matière de motivation de l'acte de préemption par les collectivités locales, il semble opportun d'encourager les maires des communes

sarthoises à suivre quelques consignes dans le but d'assurer une meilleure sécurité juridique de leurs actes.

Actuellement **la réforme de l'exercice du Droit de Prémption Urbain est en cours**, elle est l'un des éléments centraux de la proposition de loi de M. Jean-Luc WARSMANN pour la *simplification et l'amélioration de la qualité du droit*, n°130, adoptée par l'Assemblée Nationale le 3 décembre 2009 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Ce rappel sommaire des modalités d'exercice du droit de préemption tel qu'il est applicable actuellement nous conduit à étudier quels pourraient être les changements amenés suite à la réforme susvisée.

■ 3° Les changements susceptibles d'être apportés par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 3 décembre 2009, n° 130, de M. Jean-Luc WARSMANN de simplification et d'amélioration de la qualité du droit :

La proposition de loi (lien), dans son article 83 qui encadre la réforme du droit de préemption, a pour objet la mise en place de **deux droits de préemption de nature différente** :

- un droit de préemption exercé dans le cadre de projets précis, qui permettra à la commune de saisir le juge afin d'éviter les spéculations foncières et qui n'emportera pas suppression du droit de délaissement prévu dans le cadre des zones d'aménagement différé (ZAD).

- un simple droit de priorité quand un immeuble peut intéresser une commune en l'absence de projet déterminé ; dans ce cas, la commune ne pourra pas négocier le prix et devra acheter le bien au prix de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA).

Ce droit actuellement source d'insécurité juridique pour les collectivités locales serait, par l'article 83 de la proposition de loi, réformé pour tenter d'en faire « *un dispositif plus simple et plus équilibré grâce auquel les communes pourront exercer leur droit de préemption avec une plus grande sécurité juridique et disposer d'un outil puissant, mais respectueux des droits des vendeurs et des acquéreurs* » (M. Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme).

Il faut noter parmi les différentes modifications proposées, la nouvelle rédaction de l'article L 210-1 du code de l'urbanisme qui encadre le droit de préemption:

Le premier alinéa serait ainsi rédigé :

« Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations ayant pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser 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, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti. Ils peuvent également être exercés pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. » ;

2° Les deuxième et troisième alinéas seraient supprimés ;

3° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « *sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4* » seraient supprimés.

La proposition de nouvelle rédaction des articles du code de l'urbanisme se référant au droit de préemption s'efforce de clarifier le dispositif actuel en distinguant un droit de préemption urbain (DPU) et un droit exercé à l'intérieur de périmètres de projet d'aménagement ou de protection.

Ce texte a pour but d'améliorer la sécurité juridique des procédures, car **il ne sera plus obligatoire de faire référence à un projet précis dans le cadre du DPU**. La jurisprudence actuelle (voir point 2) fragilise les décisions des élus locaux dans ce domaine pourtant essentiel qu'est la maîtrise foncière.

■ 4° Motivation des actes concernant l'exercice du droit de préemption :

Eu égard à la législation actuelle ainsi qu'à l'interprétation fluctuante du Conseil d'Etat et dans l'attente de nouvelles dispositions applicables, il conviendrait dans le but d'assurer une meilleure sécurité juridique des actes concernant l'exercice du droit de préemption de suivre quelques consignes de bases :

- Mentionner au sein de la décision de préemption, un projet précis d'aménagement
- Justifier de l'intérêt général de ce projet
- Démontrer l'existence à la date de la décision de la réalité du projet en vue duquel le droit est exercé. Viser des éléments démontrant l'antériorité dudit projet (délibération, orientations d'aménagement...).

Je rappelle à titre d'information que le droit de préemption peut être exercé pour les types d'actions ou d'opérations d'intérêt général suivants :

- mise en œuvre d'un projet urbain
- mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat
- organiser le maintien 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
- permettre le renouvellement urbain
- constituer des réserves foncières en vues de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement

Tels sont les éléments que je souhaitais vous apporter par la présente note. Mes services demeurent à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Contact :

Direction des Relations avec les Collectivités Locales (DIRCOL) - Bureau de l'Utilité Publique (BUP)

N-B : Pour accéder aux pages internet en lien, appuyez sur la touche contrôle (Ctrl) de votre clavier et cliquez sur le lien choisit.

LE PRÉFET,
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
François RAVIER