

Le droit de préemption urbain renforcé

Articles L. 211-4 et R. 211-4 dernier alinéa du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectifs

Acquérir, par voie de préemption et dans les mêmes conditions de forme et de fond qu'avec le DPU « simple » (cf. fiche FONC01 : « Le droit de préemption urbain (DPU) ») des biens qui, par leurs caractéristiques ou le type de mutation qu'ils subissent, ne sont pas soumis en principe au droit de préemption urbain.

► Quoi ? Où ? Qui ? Comment ? Durée ?

QUOI ? n'entrent pas dans le champ d'application du DPU et sont donc exonérés de la purge préalable du DPU « simple » notamment les biens ou mutations suivants (art. L. 211-4 CU) :

- l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local (à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation), soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété. Cette copropriété doit être issue d'un partage total ou partiel d'une société d'attribution ou, en l'absence d'un tel partage, son règlement de copropriété doit avoir été publié au service de publicité foncière depuis au moins 10 ans, afin d'échapper au droit de préemption.
- la cession d'actions ou de parts de sociétés coopératives de construction visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, professionnel ou mixte. **NB :** les titres II et III de cette loi ont été abrogés mais les dispositions correspondantes ont été introduites dans le Code de la Construction et de l'Habitation.
- immeubles bâtis achevés depuis moins de quatre ans.

L'institution d'un DPU « renforcé », par **délibération motivée**, permet de soumettre au droit de préemption urbain ce type de biens et de mutations. **Cependant, les exemptions prévues à l'article L. 213-1 du CU, communes au droit de préemption urbain, au droit de préemption urbain renforcé et au droit de préemption dans les ZAD, sont toujours applicables.**

OÙ ? Dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale : sur certaines parties des zones urbaines ou à urbaniser du territoire communal (en fait, mêmes conditions géographiques que pour le DPU « simple » voir la fiche « FONC01 le DPU »).

QUI ? Les règles de compétence concernant l'institution, la modification, la suppression du DPU, son exercice ou la délégation de son exercice, sont les mêmes que pour le DPU simple (cf. fiche FONC01 « Le Droit de Préemption Urbain »).

ATTENTION : En matière de DPU renforcé, l'avis du service du Domaine est obligatoire dès le premier euro, contrairement au DPU simple où il n'est obligatoire qu'à partir d'un prix de 180 000 euros indiqué dans la DIA (art. R. 213-21 CU).

COMMENT ? Par délibération **motivée** transmise en préfecture, affichée en mairie pendant un mois, notifiée à certaines institutions (cf. art R. 211-2 et R. 211-3 du CU) et suivie d'un avis publié dans deux journaux d'annonces légales diffusés dans le département. Les collectivités doivent **justifier** l'instauration d'un DPU renforcé dans leur délibération au regard tant « des spécificités de leur tissu urbain ou de leur parc immobilier » que « des objectifs d'aménagement qu'elles se sont fixées » (conclusions du Commissaire du gouvernement dans l'arrêt CE, 4 février 2002, « SARL Constructions Transactions Mauro »). En ce sens, le DPU « renforcé » peut ne concerner que des secteurs **limités** de la commune sur lesquels la collectivité envisage de mener ou mène une action d'aménagement (ex : projet d'aménagement, résorption de l'habitat insalubre, etc.). La délibération devra préciser les raisons pour lesquelles la commune a décidé d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions de l'article L. 211-4.

DURÉE ? Le périmètre de DPU renforcé perdure tant que la commune ne l'abroge pas.

ATTENTION : la création de nouvelles zones U ou AU dans le document d'urbanisme n'entraîne pas de facto l'élargissement du périmètre de DPU (et donc de DPU renforcé) à ces zones. Il convient, à chaque modification du document d'urbanisme touchant au périmètre de ces zones, de modifier également le périmètre de DPU et/ou de DPUR pour le mettre en concordance si l'on souhaite que les nouvelles zones U et AU y soient soumises.

Le droit de préemption urbain renforcé

► Avantages

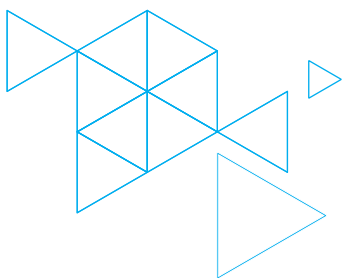
- Permet d'agir sur des secteurs urbains complexes, notamment ceux où les biens sont composés en majorité de copropriétés ;
- L'établissement du droit de préemption urbain renforcé n'est pas subordonné à l'instauration préalable d'un droit de préemption urbain « simple » ; on peut instaurer un DPUR directement
- Oblige à réfléchir aux possibilités de renouvellement urbain de la commune et à déterminer des secteurs d'interventions prioritaires car il faut motiver à la fois l'instauration du DPU « renforcé » et son exercice ;
- Si la collectivité préempte à un prix inférieur et qu'un désaccord sur le prix persiste, il est possible de demander la fixation du prix par le Juge de l'Expropriation (sauf certains cas d'adjudication) ;
- Permet d'observer le marché foncier et immobilier local de façon encore plus fine qu'avec le DPU simple et de se constituer une « bibliothèque » de termes de références utile pour des évaluations ou négociations futures.

► Inconvénients

- La délibération de création du droit de préemption urbain renforcé doit être motivée contrairement à l'instauration du droit de préemption urbain simple
- Sinon les inconvénients sont les mêmes que ceux du DPU « simple » (voir fiche FONC 01)

À combiner

L'exigence de motivation, à la fois de la délibération instituant le DPU renforcé (par la « *spécificité du tissu urbain* » et les « *objectifs d'aménagement* ») et des décisions de préemption (par la « *réalité* » des projets annoncés) implique que la commune soit en mesure de démontrer qu'elle a bien un projet sur ce secteur qui nécessite, vu son tissu urbain, l'instauration du DPU « renforcé ». Pour cela, soit des éléments dans le PLU ou le PLH visent le secteur (ou le type de secteur) où est institué le DPU « renforcé », détaillent ses problématiques et les objectifs d'aménagement de la commune ; soit une étude préalable a défini ces éléments.



Le droit de préemption urbain renforcé

Jurisprudence

Une grande partie de la jurisprudence rendue sur le DPU «simple» est applicable au DPU renforcé : voir la fiche FONC01 « Le droit de préemption urbain »

Jurisprudences concernant l'institution du DPU Renforcé

▶ Non nécessité du DPU simple pour instituer le DPUR CAA Marseille, 29 juin 2015, Cne de Beausoleil, no 14MA01667:

Le droit de préemption urbain renforcé peut être institué sans l'institution préalable d'un droit de préemption urbain simple.

▶ Pas de monopole du DPUR quant aux biens soumis au régime de la copropriété

CAA Marseille, 11 mars 2019, n° 17MA03001

S'il est normalement nécessaire d'instituer un DPUR pour préempter un ou plusieurs lots de copropriété constitutifs d'un seul local en vertu de l'article L. 211-4 CU, le DPU simple est suffisant pour la préemption de plusieurs locaux au sein d'une copropriété sans qu'il soit nécessaire d'instituer un DPUR.

▶ Indivisibilité du DPUR

Réponse ministérielle n° 10089 : JO Sénat 3 mars 1988.

Sur la demande d'une commune d'instituer le DPUR pour les a) (lots de copropriété) et b) (parts de SCI) du L. 211-4 et pas pour le c) (bâtiments de moins de 4 ans) : réponse négative : « *Le dernier alinéa de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme doit être compris comme ouvrant la possibilité à la commune de soumettre au droit de préemption urbain, sur tout ou partie de son territoire, l'ensemble des cessions ou aliénations mentionnées dans ce même article, sans possibilité d'en exclure l'une ou l'autre des catégories visées au a, b et c.* »

▶ Institution du DPUR suffisamment motivée

CAA Lyon, 28 févr. 2012, « Commune de Servoz », n°11LY01197

« *Considérant, [...] que la délibération contestée [...] mentionne l'intention de la FONDATION D'AUTEUIL de vendre l'ensemble immobilier dont elle est propriétaire, [...] rappelle le souhait de la commune de maintenir la vocation sociale de ce secteur [...] et souligne le risque*

d'une vente par lots susceptible de tenir en échec l'exercice du simple droit de préemption urbain ; que cette motivation est suffisante ;

Considérant, en deuxième lieu, que si la FONDATION D'AUTEUIL fait valoir qu'aucun des biens [...] n'est soumis au régime de la copropriété ni achevé depuis moins de dix ans, cette circonstance, à supposer qu'elle ne puisse évoluer [...] ne saurait par elle-même caractériser la méconnaissance alléguée de l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme ;

Considérant, en troisième lieu, que 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 ; que le moyen tiré de ce que la commune de Servoz n'avait pas encore déterminé, à la date de la délibération contestée, les constructions à vocation sociale en vue desquelles elle a institué le droit de préemption urbain renforcé sur le secteur en cause ne saurait dès lors être accueilli ; »

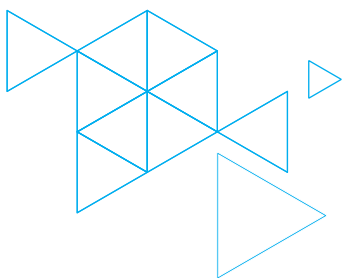
L'institution du DPU doit être motivée par la spécificité du tissu urbain et les objectifs d'aménagement. C'est l'exercice de ce DPUR qui nécessitera la réalité d'un projet (sans qu'il ait besoin d'être précis).

CAA Versailles, 6 déc. 2018, n°16VE02831

Est suffisamment motivée, l'institution du DPUR justifiée par l'habitat ancien majoritaire présentant un confort rudimentaire et les situations de blocage et de dégradation du fait de la multiplication des mises en copropriété.

CAA Marseille, 29 juin 2015, n° 14MA01447 - 14MA01667

« *Considérant que la délibération [...] fait état « de la pénurie de terrains non bâtis restants sur la commune au sein des zones urbaines concernées » et de « la difficulté de trouver des terrains bâtis qui échappent au régime de la copropriété dans ces mêmes zones ». Et ajoute que « la topographie particulière de la commune, qui concentre son activité économique et touristique sur une partie exiguë de son territoire [...] et déjà fortement urbanisée et subissant des pressions foncières imprimées par le voisinage de la principauté de Monaco ne permet une véritable politique foncière que par l'intermédiaire de l'utilisation du droit de préemption urbain renforcé. »*



Le droit de préemption urbain renforcé



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

▶ Institution du DPUR insuffisamment motivée

CAA Lyon, 8 nov. 2011, « **Commune de Saint-Martin-d'Hères** », n° 10LY01906

L'acte instituant le droit de préemption ne doit pas se borner à décrire dans le détail sa politique d'aménagement, de développement de l'habitat et de lutte contre l'insalubrité mais préciser les raisons pour lesquelles la commune a décidé d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées au 1er alinéa de l'article L. 211-4 du CU.

CAA Versailles, 16 déc. 2004, « **Commune de Saint-Ouen-l'Aumône** », n° 02VE01830

La décision instituant le droit de préemption est insuffisamment motivée lorsqu'elle se borne à rappeler les dispositions de l'article L. 211-4 CU sans indiquer les raisons conduisant la collectivité à préempter les aliénations et les cessions mentionnées au même article.

Jurisprudences concernant la motivation des préemptions en DPUR

▶ Motivation suffisante

CAA Versailles, 17 mai 2018, n° 15VE03830

La décision de préemption précise la nature du projet. Elle vise la convention d'intervention foncière conclue entre l'EPF et la commune. Une délibération montrait que la commune entendait procéder au renouvellement de son parc de logements sociaux en lien avec des projets de renouvellement urbain. Une étude de faisabilité prévoyait la création de logements sur la parcelle en cause.

▶ L'institution d'un DPUR ne suffit pas, en soi, à motiver l'exercice du DPU

CAA Versailles, 16 déc. 2011, « **Commune de Noisy-le-Grand** », n° 10VE02944

« Considérant que la COMMUNE (...) fait valoir que par une délibération du conseil municipal (...), elle a déterminé les actions à mener en vue de favoriser la construction de logements locatifs sociaux et que par l'article 2 de la délibération (...), elle a instauré un droit de préemption urbain renforcé sur trois secteurs de la commune notamment (...) au motif qu'il s'agit de secteurs comportant des copropriétés dégradées dans lesquels il y a lieu de mener des opérations de requalification ; que, si ces circonstances révèlent les orientations de la politique municipale en matière de logement dans les quartiers en cause,

lesquelles n'ont d'ailleurs pas été concrétisées dans un programme local de l'habitat, elles ne sauraient suffire à définir un projet d'action ou d'opération au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et donc à établir la réalité d'un tel projet ; »

▶ Attention aux motivations par référence

La référence à un document (ici un PLH) ne suffit pas, à lui seul, à motiver une décision de préemption....

CE, 8 juillet 2025, n°501970

« Enfin, si la commune soutient que l'opération qu'elle projette trouve place dans les objectifs 4 et 5 du programme local de l'habitat adopté par la communauté d'agglomération (...) dont elle est membre, cette circonstance ne suffit pas à elle seule à établir que cette opération serait menée pour la mise en œuvre de ce programme. Ainsi, en l'état de l'instruction, la décision attaquée n'est justifiée par aucun projet d'action ou opération d'aménagement répondant aux exigences des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. »

Il faut en effet que ledit document (ici une convention NPNRU), ou la délibération qui l'adopte, indique clairement l'action ou l'opération d'aménagement à réaliser sur le secteur préempté

CAA Toulouse, 4ème chambre, 21 décembre 2023, n° 21TL24653

En l'espèce, la décision de préemption faisait référence à une délibération approuvant une convention pluriannuelle du nouveau programme national de renouvellement urbain. Le périmètre de préemption faisait partie du périmètre définie par la convention. De plus, la convention précisait que « la centralité Abbal sera entièrement recomposée via le repositionnement de l'offre commerciale sur les 2 nouveaux linéaires en rez-de-chaussée des îlots 10 et 13, l'accueil d'activités sur l'îlot 10 (hors convention), et la construction de nouveaux logements sur les îlots 10 et 13. »

La motivation par référence à un PLH est suffisante « **lorsque la décision de préemption se réfère à une délibération fixant le contenu ou les modalités de mise en œuvre de ce programme, et qu'un tel renvoi permet de déterminer la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement que la collectivité publique entend mener au moyen de cette préemption.** »