



Lionel Goutalier

DEA de droit public économique

Droits de préemption urbain (DPU), ZAD et pré-ZAD (Tableau récapitulatif actualisé)

Depuis la loi ALUR (loi n° 2014-366) du 24 mars 2014 et la réforme des droits de préemption urbain, ZAD et pré-ZAD, les dispositions législatives du code de l'urbanisme relatives auxdits droits ont été modifiées par les textes suivants :

- loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;
- ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations ;
- loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;
- ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme (dont les dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016).

S'il s'est agit pour l'essentiel de ces textes de procéder à des ajustements marginaux (insertion d'une nouvelle exclusion légale du droit de préemption dans le cadre de la réorganisation entre SNCF et RFF par la loi du 4 août 2014, corrections aux références d'articles du code de l'urbanisme ou du code de l'expropriation par l'ordonnance du 6 novembre 2014 et celle du 23 sep-

tembre 2015), on doit noter que la loi du 6 août 2015, dite loi "Macron", a apporté des précisions importantes quant à l'application du droit de préemption à certaines aliénations à titre gratuit.

En effet, l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi ALUR (modifié brièvement par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015)¹ soumettait au droit de préemption les « aliénations à titre gratuit » d'immeubles ou d'ensembles de certains droits sociaux, sans distinction quant aux opérations concernées. Cette absence de précision de la loi, alors que les débats parlementaires mettaient clairement en avant la lutte contre les donations déguisées, était source de difficultés d'interprétation, notamment au regard de la soumission ou non du legs à la procédure de purge².

Dorénavant, avec la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme vise exclusivement les donations entre vifs, excluant définitivement le legs de son champ d'application ainsi que les opérations qui, tout en pouvant recevoir la qualification d'aliénations à titre gratuit, ne peuvent être regardées comme des libéralités au sens des articles 893 et 894 du code civil. En outre, l'article L. 213-1-1 du code de l'urbanisme dans sa nouvelle version a clarifié la liste des exemptions familiales admises par le législateur, en facilitant la lisibilité du texte.

Le tableau ci-dessous, actualisé à sa date de publication, reprend les éléments essentiels qui déterminent le champ d'application et les exclusions des droits de préemption urbain (DPU), ZAD et pré-ZAD. Il se substitue au précédent tableau de synthèse publié dans le Cahier du Cridon de décembre 2014, sous le n° 71.

1- Les dispositions de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 relatives à l'exclusion des aliénations à titre gratuit effectuées au profit de certaines congrégations, fondations ou associations ont été immédiatement remplacées par celles de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. Un modificatif devra donc intervenir afin de rétablir l'exception des donations effectuées au profit des fondations et autres associations visées par le texte de l'ordonnance.

2- Voir R. Noguellou, « La loi ALUR et la notion d'« aliénation à titre gratuit » », AJDA 2014, p. 1913.

Droits de préemption urbain, ZAD et pré-ZAD – Tableau récapitulatif, après :

- LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 ;
- LOI n° 2014-872 du 4 août 2014 ;
- ORDONNANCE n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 ;
- ORDONNANCE n° 2015-904 du 23 juillet 2015 ;
- LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- ORDONNANCE n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 [dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 2016, art. 15]

Références code de l'urbanisme	Objets de la préemption (DPU et droit de préemption ZAD et pré-ZAD)
Art. L. 210-1, al. 1	<p>Les droits de préemption urbain et ZAD (et pré-ZAD) sont exercés :</p> <p>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 l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels.</p> <p>Selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>de mettre en œuvre un projet urbain,</i> - <i>de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat,</i> - <i>d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,</i> - <i>de favoriser le développement des loisirs et du tourisme,</i> - <i>de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur,</i> - <i>de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux,</i> - <i>de permettre le renouvellement urbain,</i> - <i>de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels (espace naturels exclus par l'art. L. 210-1, al. 1^{er}).</i>
Art. L. 210-1, al. 1	Pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.
Art. L. 210-2	Pour assurer le maintien dans les lieux des locataires, en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation.
Art. L. 216-1	En vue de l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux.
Art. L. 616 du CCH	Afin de permettre le maintien dans les lieux d'une personne en difficulté, en cas de vente sur saisie de la résidence principale, dès lors qu'elle remplit les conditions de ressources pour l'attribution d'un logement à loyer modéré.
Art. L. 541-29 du code de l'environnement	Afin de prévenir les risques et nuisances mentionnés au 3° de l'article L. 541-1 du code de l'environnement (mise en danger de la santé humaine et risques pour l'environnement : eau, air, sol, faune ou flore, nuisances sonores ou olfactives, atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier), la commune où se trouve le bien peut exercer le droit de préemption, dans les conditions prévues aux chapitres Ier et III du titre II du livre II du code de l'urbanisme, sur les immeubles des installations de stockage arrivées en fin d'exploitation. Toute aliénation volontaire d'immeubles d'une installation de stockage de déchets arrivée en fin d'exploitation est subordonnée, à peine de nullité, à la déclaration préalable prévue à l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme
Art. L. 336-1 du (nouveau) code minier	Les communes et, à défaut, les départements ont un droit de préemption en cas de vente des carrières laissées à l'abandon, lorsque celles-ci ont été exploitées sur leur territoire. (Ce droit ne peut primer sur les autres droits de préemption existants).

Institution des zones de préemption	
Droit de préemption urbain (DPU)	
Art. L. 211-1, al. 1	<p>* En présence d'un POS rendu public ou d'un PLU approuvé, la délibération instituant le droit de préemption peut viser :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tout ou partie des zones U et AU (NA); <p>En dehors de ces zones, le droit de préemption peut aussi être institué dans certains secteurs spécialement définis, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines définis en application de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique (nota : ce DPU n'est pas conditionné par l'existence d'un PLU, il peut donc être institué dans les communes dotées d'une carte communale ou sur le territoire de celles où s'applique le RNU – art. R. 1321-13-3 du CSP, modifié par D. n° 2007-1581, 7 nov. 2007, art. 1^{er}), - les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) en application du I de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, - les zones soumises aux servitudes prévues au II de l'article L. 211-12 du code de l'environnement (cf. zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ; "zones de mobilité d'un cours d'eau" en amont des zones urbanisées ; zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau"), - tout ou partie du territoire couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) rendu public ou approuvé en application de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme lorsqu'il n'a pas été créé de ZAD ou de périmètre provisoire de ZAD sur ce territoire.
Art. L. 211-1, al. 2	<p>* En présence d'une carte communale approuvée, le droit de préemption peut être institué en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée.
Droit de préemption ZAD et périmètre provisoire de ZAD	
Art. L. 212-2	Dans les ZAD, un droit de préemption peut être exercé pendant une période de 6 ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone.
Art. L. 212-2-1, al. 2	En cas de périmètre provisoire de ZAD, un droit de préemption est ouvert à l'Etat dès la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire de ZAD et jusqu'à la publication de l'acte créant la ZAD.
Art. L. 212-1, al. 1	En présence d'une ZAD ou d'un périmètre provisoire de ZAD, les zones U ou AU (NA) délimitées par un POS rendu public ou un PLU approuvé et comprises dans un
Art. L. 212-2-1, al. 2	périmètre provisoire de ZAD ou dans une ZAD ne sont plus soumises au DPU institué sur ces territoires.
Droit de préemption ZAD au titre des Projets d'Intérêt Majeur (PIM)	
Art. L. 350-1	Le PIM comporte la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement et, le cas échéant, de projets d'infrastructure. Pour la mise en œuvre de la stratégie foncière destinée à permettre sa réalisation, le contrat de PIM peut prévoir la création d'une ou plusieurs ZAD, dont il dresse la liste et fixe le périmètre.
Art. L. 350-4	

Champ d'application du DPU, du droit de préemption ZAD et pré-ZAD, et exemptions		
Références code de l'urbanisme	Biens et opérations soumis au DPU simple et droit de préemption ZAD et pré-ZAD	Exemptions du DPU
Art. L. 211-1, al. 4		Lorsqu'un lotissement a été autorisé ou une ZAC créée, la vente des lots issus dudit lotissement ou les cessions de terrain par l'aménageur peuvent être exclues du champ d'application du DPU, par délibération spéciale, valable pour une durée de 5 ans à compter du jour où elle est exécutoire.
Art. L. 211-3		Le DPU n'est pas applicable aux aliénations de biens et droits immobiliers ayant fait l'objet de la notification prévue par l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme (droit de priorité au profit des communes et EPCI, relatif à la vente des biens de l'Etat, de certaines sociétés publiques et certains établissements publics nationaux). Ni à l'aliénation de terrains au profit du preneur à bail à construction conclu à l'occasion d'une opération d'accès sociale à la propriété, prévue au dernier alinéa de l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation.
		Biens exonérés du DPU simple, mais ni du DPU renforcé ni du droit de préemption ZAD et pré-ZAD
Art. L. 211-4, a)		L'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués : <ul style="list-style-type: none"> - soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage mixte (professionnel et 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, <ul style="list-style-type: none"> • soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, • soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai.
Art. L. 211-4, b)		La cession de parts ou d'actions de sociétés 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, d'un local professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires.
Art. L. 211-4, c)		L'aliénation d'un immeuble bâti, pendant une période de 4 ans à compter de son achèvement.

Exemptions légales du DPU et du droit de préemption ZAD et pré-ZAD		
Art. L. 213-1, 1°	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.	L'article L. 213-1, 1° ne s'applique pas aux biens compris dans un plan de cession arrêté en application de l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 et suivants du code de commerce.
Art. L. 213-1, 2°	Les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, et les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire.	Les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, consenties à l'un des coindivisaires.
Art. L. 213-1, 3°	Les cessions de la majorité des parts d'une 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.	Les cessions minoritaires de parts d'une SCI ou ne conduisant pas l'acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite SCI (lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière dont la cession serait soumise au droit de préemption), ainsi que toutes cessions de parts des SCI familiales, lorsqu'elles sont constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus.
Art. L. 213-1, 4°	Les immeubles construits ou acquis par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du CCH [organismes HLM] et qui sont leur propriété.	Les logements des organismes HLM vendus à leurs locataires (ou personnes assimilées) dans les conditions définies à l'article L. 443-11 du CCH.
Art. L. 213-1, a)		Les immeubles construits par les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré de location-attribution.
Art. L. 213-1, b)		Les immeubles qui font l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire dans les conditions prévues par les articles 1601-1 et suivants du code civil, sauf lorsque ces dispositions sont appliquées à des bâtiments existants.
Art. L. 213-1, c)		Les parts ou actions de sociétés d'attribution visées aux chapitres II et III du titre I ^{er} du livre II du CCH, qui font l'objet d'une cession avant l'achèvement de l'immeuble ou pendant une période de 10 ans à compter de son achèvement.
Art. L. 213-1, d)		Les immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier conclu en application du 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier.
Art. L. 213-1, e)		Les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquiescer en application des articles L. 111-10, L. 123-2, L. 123-17 ou L. 311-2 du code ou de l'urbanisme des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
		Les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquiescer en application des articles L. 152-2, L. 311-2 ou L. 424-1 ou des articles L. 241-1 et L. 241-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. <i>Dispositions issues de l'ORDONNANCE n° 2015-1174 du 23 sept. 2015 qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (art.15), et qui modifient les références d'articles au code de l'urbanisme et au code de l'expropriation.</i>

Art. L. 213-1, g)		L'aliénation par l'Etat, ses établissements publics ou des sociétés dont il détient la majorité du capital de terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des logements situés dans les périmètres mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 1 ^{er} de la loi (ENL) n° 2006-872 du 13 juillet 2006 tant que les décrets prévus au même alinéa ne sont pas caducs ou en vue de la réalisation des opérations d'intérêt national mentionnées au 1 ^{er} alinéa de l'article L. 121-2.
		L'aliénation par l'Etat, ses établissements publics ou des sociétés dont il détient la majorité du capital de terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation des logements situés dans les périmètres mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 1 ^{er} de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, tant que les décrets prévus au même alinéa ne sont pas caducs ou en vue de la réalisation des opérations d'intérêt national mentionnées au premier alinéa de l'article L. 132-1. <i>Dispositions issues de l'ORDONNANCE n° 2015-1174 du 23 sept. 2015 qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (art.15), et qui modifient la référence d'article au code de l'urbanisme.</i>
Art. L. 213-1, h)		Les transferts en pleine propriété des immeubles appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics, réalisés conformément à l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.
Art. L. 213-1, i)		Les biens acquis par un organisme visé aux articles L. 321-4 et L. 324-1 du code de l'urbanisme (EPF Etat et EPFL) lorsqu'il agit à la demande expresse de la collectivité titulaire du droit de préemption urbain.
Art. L. 213-1, j)		Les cessions entre la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités.
Art. L. 213-1-1	Les immeubles ou ensembles de droits sociaux mentionnés au 1° de l'article L. 213-1 lorsqu'ils font l'objet d'une donation entre vifs.	Sont exclues les donations entre vifs effectuées : 1° Entre ascendants et descendants ; 2° Entre collatéraux jusqu'au sixième degré ; 3° Entre époux ou partenaires d'un pacte civil de solidarité ; 4° Entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants.
Art. L. 213-1-2	Les immeubles ou ensembles de droits sociaux mentionnés au 1° de l'article L. 213-1 lorsqu'ils constituent un apport en nature au sein d'une SCI.	
Art. L. 213-5, al. 2		En cas de déclaration d'utilité publique (DUP), la cession d'un bien au profit du bénéficiaire de cette déclaration n'est pas soumise au droit de préemption.
Instauration du DPU renforcé		
Art. L. 211-4, al. 5	Par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer le DPU aux aliénations et cessions mentionnées à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit.	
Art. L. 211-4, al. 6	En cas d'arrêté de carence, le représentant de l'Etat dans le département peut décider, par arrêté motivé, d'appliquer le droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme sur la totalité ou sur certaines parties du territoire soumis à ce droit.	
Art. L. 741-1 du CCH	Les opérations de requalification des copropriétés dégradées peuvent donner lieu à l'instauration du DPU renforcé prévu à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme sur le périmètre qu'elles définissent.	