

11 La loi ALUR et la réforme des droits de préemption

Jean-François DAVIGNON,

professeur émérite à la faculté de droit de Grenoble

La loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) du 24 mars 2014 est un texte complexe qui traite d'une grande variété d'objets. Sa mise au point aura nécessité neuf mois de concertation et neuf mois de discussions parlementaires.

Cette loi a le mérite de mettre en place les principaux éléments d'une réforme attendue depuis de nombreuses années, surtout par les opérateurs fonciers, mais également par les propriétaires ou par ceux qui ont la charge de défendre leurs intérêts : celle des droits de préemption institués par le Code de l'urbanisme.

1 - La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR)¹ marque, à tout le moins dans ses dispositions concernant les droits de préemption, l'aboutissement d'un processus de réflexions et de propositions qui aura cheminé quasiment au cours d'une décennie.

Pour cette raison, il est difficile de faire ici l'économie d'une manière de « résumé des chapitres précédents ». Il est courant d'avoir affaire, dans les questions d'urbanisme, à des textes ou dispositions « de circonstance ». La loi ALUR, sous d'autres aspects que ceux traités dans cette étude, n'en est sans doute pas, non plus, totalement exempte ; mais, s'agissant des droits de préemption, une telle critique serait manifestement peu fondée. D'ailleurs, on n'a guère entendu formuler de reproches à l'encontre des nouvelles mesures. La saisine du Conseil constitutionnel dirigée contre certaines dispositions de la loi ALUR avait visé des points tout différents. Le Conseil, lui-même, a considéré qu'il n'y avait lieu – selon la formule consacrée – de « soulever d'office aucune question de constitutionnalité »².

2 - Les droits de préemption ne sont pas, bien sûr, spécifiques à la matière de l'urbanisme. Pour autant, ils y occupent, en pratique et depuis le début des années 1960, une place relativement importante³ ; d'autant que leur mise en œuvre est plus simple que ne l'est celle d'une procédure d'expropriation. Ils permettent aux collectivités publiques et surtout, aux communes ou aux organismes d'aménagement qui en dépendent plus ou moins directement :

- d'être informés des aliénations volontaires envisagées dans un périmètre donné ;
- de se substituer à tout autre acquéreur au cas où un bien présenterait un intérêt au regard des objectifs qu'ils poursuivent ;
- de faire fixer le prix par le juge de l'expropriation, si le prix demandé leur semble excessif.

3 - Le Code de l'urbanisme envisage plusieurs droits de préemption ; mais, à titre principal un « droit de préemption urbain » (DPU) et un droit de préemption relevant d'un régime dérogatoire au droit commun, attaché à l'existence d'une « zone d'aménagement différé » (ZAD) ou à un « périmètre provisoire ».

1. Sur l'ensemble de la loi, V., notamment, les commentaires de R. Noguellou : *Dr. adm.* 2014, alerte 36. – H. Périnet-Marquet : *JCP G* 2014, act. 441. – C. Sizaire : *Constr.-Urb.* 2014, repère 4. – *Constr.-Urb.* mai 2014, dossier Loi ALUR.

2. *Cons. const.*, déc. 20 mars 2014, n° 2014-691 DC : *JO* 26 mars 2014, p. 5925.

3. Le rapporteur du projet de loi ALUR à l'Assemblée nationale signalait que le droit de préemption permettait aux collectivités de réaliser environ un quart de leurs acquisitions foncières.

4 - À l'origine, les possibilités de faire usage d'un droit de préemption étaient sévèrement encadrées. Elles avaient été, par touches successives, progressivement étendues, au cours des années 1980 et 1990 ; sans pour autant parvenir à dissiper le sentiment que la question mériterait une véritable « remise à plat ».

5 - Fin 2007, le Gouvernement se résolut à solliciter l'avis du Conseil d'État (section du rapport et des études) « sur l'évolution et la pratique du droit de préemption urbain et sur les mesures qui pourraient être prises pour aboutir à une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, notamment en matière de construction de logements, et assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants ». Il avait aussi suggéré que le Conseil puisse « examiner l'évolution des différentes législations instaurant un droit de préemption au profit des collectivités publiques, évaluer leur application au regard des objectifs poursuivis et, le cas échéant, recommander les adaptations qui lui paraîtraient nécessaires ». L'étude du Conseil d'État a été remise au printemps 2008 et publiée, dans la foulée, à la Documentation française⁴.

6 - Le Conseil d'État avait, dans un premier temps, adressé un grand nombre de reproches aux textes en vigueur à l'époque, ainsi qu'aux pratiques découlant de leur application. Sans pouvoir faire ici le catalogue exhaustif de ces griefs, on peut rappeler que le Conseil d'État dénonçait, surtout, « le brouillage de la vocation urbanistique du droit de préemption urbain qui se voit assigner des finalités autres que celles de l'aménagement du territoire ». Il observait, encore, par exemple, qu'il tendait à devenir « un outil de police administrative au service des politiques publiques de prévention des risques (politique de santé publique, de gestion des risques stratégiques, de gestion des eaux en territoire ruraux) ». Il stigmatisait aussi les excès de la « préemption pour autrui », consistant pour les collectivités à acquérir des biens ou des droits (fonds de commerce, baux commerciaux, par exemple) pour les céder très rapidement à des tiers. Il allait même jusqu'à dire que le droit de préemption tendait souvent à être utilisé comme un « outil micro-urbain de lutte contre la précarité économique et sociale ».

7 - Le Conseil d'État avait tenu à dessiner, dans un second temps, différentes pistes de réforme qui, en résumant fortement le propos, auraient dû consister à :

- resituer les droits de préemption au sein de l'ensemble des instruments des politiques publiques et d'aménagement ;

4. Pour l'analyse de ce rapport, V. R. Noguellou, *Le droit de préemption* : *Dr. adm.* 2008, alerte 42.

- adapter les prérogatives des collectivités publiques et les contraintes de mise en œuvre du droit de préemption urbain aux nécessités de l'intérêt général ;
- créer les conditions d'une fixation transparente et souple du prix dans un cadre plus protecteur des finances de la collectivité ;
- clarifier les conditions de paiement du prix et du transfert de propriété ;
- sécuriser la situation « après préemption » ;
- développer l'information sur la politique de préemption.

Le Gouvernement avait fait savoir que ce rapport servirait de « base de travail pour la future réforme ».

8 - À la même époque, le président de la République avait missionné le député J.-L. Warsmann sur le thème de « l'amélioration et la simplification du droit au bénéfice des acteurs économiques ». Ce dernier devait remettre son rapport début 2009 et élaborer une proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en août 2009. Une réforme du droit de préemption se trouvait incluse dans cette proposition de loi. Elle entendait délibérément s'inspirer des suggestions formulées par le Conseil d'État et visait, selon son auteur, à « limiter l'insécurité juridique pour les communes, clarifier et préciser les garanties des particuliers et permettre la mise en œuvre de politiques foncières compatibles avec le droit européen ».

La proposition prévoyait d'instituer deux régimes différents : un droit de préemption urbain (DPU) et un droit de préemption pouvant être exercé au sein de périmètres de projets d'aménagement ou de protection. Le DPU aurait eu vocation à être utilisé, comme auparavant, à l'intérieur de tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les documents d'urbanisme. Mais deux innovations importantes étaient envisagées dans son régime : il ne serait plus exigé de référence à un projet précis préexistant et la préemption devrait intervenir au prix figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner.

9 - Une loi du 17 mai 2011 « de simplification et d'amélioration de la qualité du droit » devait effectivement venir modifier un certain nombre de dispositions des Codes de la construction et de l'habitation, de l'environnement, de l'urbanisme, entre autres⁵. Elle ne devait pas cependant retenir toutes les suggestions faites par la proposition Warsmann et distraire, notamment, les éléments relatifs aux droits de préemption que le Sénat avait jugé inadaptés, tant sur le fond que sur la forme.

10 - Le sénateur H. Maurey et plusieurs de ses collègues préparèrent, au cours du printemps 2011, une nouvelle proposition de loi qui leur semblait devoir apporter de meilleures garanties aux propriétaires et assurer un exercice plus efficace du droit de préemption par les collectivités et les opérateurs fonciers. Adopté par le Sénat, ce texte ne fut finalement pas voté par l'Assemblée nationale, le Gouvernement préférant inclure la réforme dans un projet en préparation dont l'objet serait plus vaste.

11 - Dans l'attente d'une loi pouvant être présentée enfin comme « la » réforme des droits de préemption, différents textes ont procédé à des retouches ou adaptations du Code de l'urbanisme.

12 - La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009⁶ « de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions » (MOLLE) est venue renforcer les prérogatives de préemption du préfet dans certaines communes présentant un déficit de logements locatifs sociaux. On sait que les communes dépassant certains seuils démographiques ont des obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux. Lorsqu'elles ne respectent pas ces obligations, une procédure de constat de carence peut être engagée à leur encontre. Dans cette hypothèse, un arrêté préfectoral de

carence est pris⁷ et le droit de préemption est alors exercé par le préfet, lorsque l'aliénation porte sur « un terrain bâti ou non affecté au logement ou destiné à l'être » (formules du texte en vigueur à l'époque, mais légèrement remaniées par la loi ALUR)⁸.

13 - Une ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011⁹ relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État, ainsi qu'à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, est venue ensuite préciser les conditions d'exercice du droit de préemption et de priorité détenu par les établissements publics fonciers (le cas échéant, par délégation), de même que les conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent agir par voie d'expropriation¹⁰.

14 - On le voit, la question des droits de préemption n'est pas demeurée figée ; et ce, d'autant que la jurisprudence poursuivait, en parallèle, son œuvre d'interprétation des textes ; des textes dont on dénonçait tout de même couramment une relative imprécision. Comme cela se produit souvent dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, le droit jurisprudentiel vient pallier les insuffisances du droit légiféré. Nombre de solutions jurisprudentielles dégagées ces dernières années en matière de préemption, ont exercé, une influence certaine sur les nouveaux textes.

15 - Deux idées simples transparissent aisément au travers de la réforme des droits de préemption opérée par la loi ALUR : celle d'un renforcement du régime de ses droits, d'abord ; celle d'une tentative de sécurisation de leur mise en œuvre, ensuite. On relèvera, au passage, que depuis de nombreuses années maintenant, les mêmes idées de base traquent finalement leur route.

1. Le renforcement du régime des droits de préemption

16 - Il s'opère simultanément dans deux directions : celle de l'objet des droits de préemption et celle des titulaires de ces mêmes droits.

A. - L'élargissement de l'objet des droits de préemption

17 - La loi ALUR a donné une nouvelle rédaction à l'article L. 213-1 du Code de l'urbanisme.

Ce dernier prévoit donc aujourd'hui que sont soumis aux droits de préemption (DPU et ZAD) :

- 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, à l'exception de ceux qui sont compris dans un plan de cession arrêté dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire ;
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, sauf lorsqu'elles sont consenties à l'un des coindivisaires, et les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire ;

7. Une circulaire n° ETL1401140J du 27 mars 2014, adressée aux préfets, enjoint ces derniers « de faire preuve de fermeté à l'égard des communes dont le bilan 2011-2013 serait particulièrement négatif », en usant notamment de leur pouvoir de sanction tel qu'il a été renforcé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 et validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013.

8. Le Conseil constitutionnel, saisi à ce propos d'une QPC, a relevé que ces dispositions avaient pour objet de remédier au non-respect, par les communes, de l'objectif de construction ou de réalisation de logements sociaux fixé par le législateur. Il a estimé ces dispositions justifiées par un but d'intérêt général et, qu'en outre, l'objet et la portée de la compétence conférée au préfet étaient précisément définis (Cons. const., 26 avr. 2013, déc. n° 2013-309 QPC : *Juris-Data* n° 2013-008373).

9. Ord. n° 2011-1068, 8 sept. 2011 : *JO* 9 sept. 2011, p. 15192.

10. Cette ordonnance avait été prévue par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite *Grenelle 2*. Elle a, elle-même, été complétée par un décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011.

5. Sur ce texte, accueilli avec un enthousiasme modéré par la doctrine, V. Ph. Bilet, *La (pseudo) simplification du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme* : *JCPA* 2011, 2232. - R. Noguellou, *La « simplification » du droit, bis repetita placent...* : *Dr. adm.* 2011, alerte 62.

6. L. n° 2009-323, 25 mars 2009 : *JO* 27 mars 2009, p. 5408.

– les cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière 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. Auparavant, les parts de SCI échappaient au droit de préemption ; sauf là où la commune avait institué un droit de préemption « renforcé »¹¹. Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux SCI constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ;

– les immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré et qui sont leur propriété, sous réserve des droits d'acquisition des locataires.

18 - Un nouvel article L. 213-1-1 dispose que sont aussi désormais soumis à un droit de préemption 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 sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité.

19 - Un nouvel article L. 213-1-2 dispose que sont encore soumis au droit de préemption les immeubles ou ensembles de droits sociaux qui constituent un apport en nature au sein d'une société civile immobilière.

20 - Le champ d'application des droits de préemption ne nécessitait pas vraiment d'être redéfini dans la mesure où les textes envisageaient déjà les choses de manière très souple¹². En revanche, les prérogatives des titulaires de droits de préemption méritaient sans doute de l'être.

B. - L'affermissement des prérogatives des titulaires des droits de préemption

21 - Cet affermissement bénéficie, avant tout, aux intercommunalités, aux établissements publics fonciers et au préfet.

22 - La loi ALUR accroît, en effet, de manière substantielle les compétences des communautés de communes ou d'agglomération.

Celles qui ne détiennent pas aujourd'hui de compétences en matière de plan local d'urbanisme (c'est-à-dire, tout de même, l'immense majorité d'entre elles) deviendront automatiquement compétentes dans trois ans (mars 2017) ; sauf si plus de 25 % des communes représentant plus de 20 % de la population s'y opposent. Les EPCI d'ores et déjà compétents en matière de PLU détiennent, désormais, une compétence de principe en matière de droit de préemption urbain.

23 - Les établissements publics fonciers locaux dont les prérogatives de préemption avaient été auparavant précisées par l'ordon-

nance de septembre 2011¹³ bénéficient d'une nouvelle définition de leur mission, mission au service de laquelle pourra être mis en œuvre leur droit de préemption.

Ces établissements doivent mettre en place des stratégies foncières de nature à « mobiliser du foncier » et à « favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain ». Ces stratégies doivent contribuer à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. Dans le cadre de leurs compétences, les EPF peuvent, par ailleurs, « contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions ».

24 - Les communes et les EPCI titulaires du droit de préemption urbain disposent d'un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital ou à certains établissements publics (Réseau Ferré de France, par exemple).

La loi ALUR renforce le droit de priorité des EPCI à fiscalité propre, en leur permettant d'exercer un tel droit de priorité au bénéfice des actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1¹⁴ ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre, à terme, la réalisation de telles actions ou opérations.

25 - La loi ouvre la possibilité de créer une zone d'aménagement différé par une procédure nouvelle d'initiative intercommunale, après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone. En cas d'avis défavorable d'une de ces communes, la zone d'aménagement différé peut néanmoins être créée par arrêté du représentant de l'État dans le département.

26 - Le Code général des collectivités territoriales prévoyait déjà que le président du conseil général pouvait, par délégation du conseil général, être chargé d'exercer, au nom du département, un droit de préemption dans « les espaces naturels sensibles » (C. urb., art. L. 321-12). La loi ALUR élargit cette prérogative aux droits de préemption dont celui-ci peut être titulaire ou délégataire « en application du Code de l'urbanisme » ; ce qui est bien entendu beaucoup plus vaste.

27 - De la même manière, le président du conseil régional pourra, par délégation du conseil régional, être chargé d'exercer, au nom de la région, les droits de préemption dont elle est titulaire ou délégataire « en application du Code de l'urbanisme ».

28 - Un certain nombre d'exceptions prévues antérieurement pour l'exercice du DPU ont été modifiées ou supprimées par la loi ALUR. C'est ainsi, par exemple, que le délai pendant lequel une construction récente ne peut pas être l'objet d'une préemption a été réduit de 10 à 4 ans.

29 - Un droit de préemption « renforcé » permettait déjà à la commune de s'affranchir de ces limitations par une délibération motivée (C. urb., art. L. 211-4, dernier al.). Désormais, le préfet peut également, par arrêté motivé, « appliquer le droit de préemption sur la totalité ou sur certaines parties du territoire soumis à ce droit », dans le but de permettre la réalisation de logements.

11. V. *infra* n° 29.

12. Les communes dotées d'un POS rendu public ou d'un PLU approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain (DPU) sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques, dans les zones soumises aux servitudes portant sur les terrains riverains des cours d'eau, ainsi que 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 zone d'aménagement différé ou de périmètre provisoire de zone d'aménagement différé sur ces territoires (C. urb., art. L. 211-1, al. 1).

Les conseils municipaux des communes dotées d'une carte communale approuvée peuvent, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement, instituer un droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte. La délibération précise, pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée (C. urb., art. L. 211-1, al. 2). Des zones d'aménagement différé (ZAD) peuvent être créées, par décision motivée du représentant de l'État dans le département, sur proposition ou après avis de la commune et après avis de l'établissement public de coopération intercommunale ayant des compétences en matière d'urbanisme. Les zones urbaines ou d'urbanisation future délimitées par un POS rendu public ou un PLU approuvé et comprises dans un périmètre provisoire de ZAD ou dans une ZAD ne sont plus soumises au DPU institué sur ces territoires (C. urb., art. L. 212-1).

13. V. *supra* n° 13.

14. L'article L. 300-1 (dont la rédaction a elle-même été légèrement retouchée par la loi ALUR) dispose : « Les actions ou opérations d'aménagement ont 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 et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

2. La sécurisation de la mise en œuvre des droits de préemption

30 - En arrière-plan de cette préoccupation transparait, évidemment, l'idée de réduire les risques de contentieux¹⁵. Les décisions de préemption sont, on le sait, fréquemment contestées. Le contentieux porte souvent – mais pas seulement – sur la motivation des décisions. Les mesures évoquées précédemment sont de nature – semble-t-il – à diminuer le risque de contestation. Ceci étant, le souci d'une meilleure sécurisation de l'exercice des droits de préemption est envisagé, par la loi *ALUR*, dans une perspective plus large. Il est affirmé dans deux directions complémentaires : au bénéfice des autorités titulaires de ces droits ; au bénéfice des personnes assujetties à ces derniers.

A. - La sécurisation des décisions prises par les détenteurs du droit de préemption

31 - Elle repose, pour l'essentiel, sur la possibilité de disposer de meilleurs moyens d'information préalablement à ce qu'une décision n'intervienne.

32 - Toute aliénation envisagée dans un périmètre où s'exerce un droit de préemption est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien¹⁶. Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix¹⁷ et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Il est désormais aussi précisé que doivent également être fournies des informations relatives aux dangers ou inconvénients qui peuvent résulter des activités précédemment exercées sur le terrain¹⁸.

15. M. J.-M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, indiquait lors d'un colloque consacré au droit de préemption (*Conseil d'État – CESE, 20 mai 2008*) que le taux d'annulation contentieuse des décisions de préemption atteignait 40 % ; contre seulement 25 % pour le contentieux général.

On peut rappeler, incidemment, que la préoccupation d'une réduction des risques de contentieux en matière d'urbanisme a motivé l'adoption de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, elle-même en partie inspirée par le rapport de M. D. Labetoulle, « *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre* ».

16. Le dépôt de la déclaration d'intention d'aliéner, point de départ du délai d'exercice du droit de préemption doit, à peine de nullité de la vente, intervenir en mairie de la commune où se trouve situé le bien, quel que soit le titulaire du droit de préemption : *Cass. 3^e civ., 13 févr. 2013, n° 11-20.655 : JurisData n° 2013-002088*. Un décret du 13 avril 2012 (*D. n° 2012-489, 13 avr. 2012 : JO 15 avr. 2012, p. 6924*) a déjà prévu la possibilité de produire les DIA de manière dématérialisée. Un envoi dématérialisé constitue une alternative à un envoi par lettre recommandée avec accusé de réception ou au dépôt contre décharge.

17. Toutefois, dans le cas d'une préemption portant sur des immeubles ou droits faisant l'objet d'une aliénation à titre gratuit (cf. *supra* n° 18), la DIA ne mentionne pas le prix. La décision du titulaire du droit de préemption d'acquiescer le bien indique l'estimation de celui-ci par les services fiscaux (*C. urb., nouvel art. L. 213-1-1*).

La date de référence retenue pour l'estimation de la valeur des biens situés en ZAD est :

– la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire de la ZAD lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire ;

– la date de publication de l'acte créant la ZAD si un périmètre provisoire n'a pas été délimité.

La Cour de cassation a jugé que ces solutions étaient destinées à « assurer l'équilibre entre les intérêts des expropriés, indemnisés de leur préjudice, et ceux des expropriants, préservés de la spéculation foncière dont pourraient faire l'objet les terrains concernés après l'annonce de la création de la ZAD » et qu'elles n'étaient pas, par conséquent, contraires au principe constitutionnel de réparation et au principe d'égalité (*Cass. 3^e civ., 10 juill. 2012, n° 12-40.044 QPC : JurisData n° 2012-016184 ; Constr.-Urb. 2012, comm. 146, note X. Couton*).

18. L'article 173 de la loi *ALUR* donne, par ailleurs, une nouvelle rédaction à l'article L. 514-20 du Code de l'environnement : « *Lorsqu'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation* ».

33 - Le titulaire du droit de préemption peut, dans un délai de deux mois¹⁹, adresser au propriétaire une demande unique de communication de documents permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que, le cas échéant, la situation sociale, financière et patrimoniale de la société civile immobilière. La liste des documents susceptibles d'être demandés sera fixée limitativement par décret. Le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien dans des conditions qui seront également fixées par décret.

34 - Comme auparavant, le principe demeure que le silence du titulaire du droit de préemption gardé pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption²⁰. Toutefois, ce délai est suspendu à compter de la réception de la demande de documents ou de la demande de visite du bien. Il reprend à compter de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption, du refus par le propriétaire de la visite du bien ou de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption. Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour prendre sa décision. Passés ces délais, son silence vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

35 - Lorsqu'il envisage d'acquiescer le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux, afin de recueillir son avis sur le prix de la transaction.

36 - Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés pour l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1²¹ ; mais cet objet pourra aussi « être différent de celui mentionné dans la décision de préemption » : ce qui reconnaît aux collectivités publiques une marge de manœuvre bien supérieure à celle dont elles disposaient auparavant. Toutefois, un changement d'affectation du bien acquis par préemption, doit faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité.

37 - Sous l'empire d'une rédaction autrefois beaucoup plus stricte des textes, le juge considérait qu'étaient méconnues, en ce cas, les exigences d'une formalité substantielle. À partir des années 1990, et tout spécialement dans le domaine du logement social, le législateur a tout de même admis différentes hypothèses de « motivation des décisions par référence » : c'est-à-dire, à une ou des déci-

Si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il indique également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité.

À défaut, et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acheteur a le choix de demander la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la réhabilitation du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente ».

19. Le Conseil d'État avait récemment eu l'opportunité de juger que ce délai, « qui constitue une garantie pour le propriétaire, ne peut être prorogé par une demande de précisions complémentaires que si la déclaration initiale est incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou les conditions de son aliénation » (*CE, 12 févr. 2014, n° 361741 : JurisData n° 2014-002233*). En revanche, la circonstance que la déclaration d'intention d'aliéner serait entachée de tels vices est, par elle-même, et hors le cas de fraude, sans incidence sur la légalité de la décision de préemption prise à la suite de cette déclaration.

20. Le projet de loi prévoyait, au départ, de réduire ce délai à un mois seulement. La réception d'une DIA ouvre à l'autorité titulaire du droit de préemption la possibilité d'exercer légalement ce droit, « alors même, sauf lorsque le code de l'urbanisme en dispose autrement, qu'elle aurait renoncé à en faire usage à la réception d'une précédente déclaration du même propriétaire portant sur la vente du même immeuble aux mêmes conditions » (*CE, 5 juill. 2013, n° 349664 : JurisData n° 2013-013764 ; Constr.-Urb. 2013, comm. 113, note P. Cornille*).

21. La réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 (*V. supra* note 14), 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.

sions intervenues antérieurement (programme local de l'habitat ou délibération délimitant un périmètre d'aménagement, par exemple).

38 - De son côté, le juge a fait montre d'un plus grand pragmatisme. Il estimait autrefois que les collectivités devaient justifier, à la date de la décision de préemption, de la réalité d'un projet précis et certain. Il a admis, en 2008, que les caractéristiques précises du projet puissent ne pas avoir été définies antérieurement à la date de la décision de préemption, et être fournies dans cette décision elle-même²².

Lorsque la loi autorise la motivation par référence à un programme local de l'habitat, les exigences de motivation doivent être regardées comme remplies 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 préemption²³.

B. - La sécurisation des droits des personnes assujetties à une préemption de leur bien

39 - Il convient de rappeler, ici, qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de vérifier si le projet d'action ou d'opération envisagé par le titulaire du droit de préemption est de nature à justifier légalement l'exercice de ce droit.

Les collectivités, doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles exercent leur droit, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement²⁴ ; elles doivent faire apparaître, d'autre part, que la mise en œuvre de leur droit, « eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répond à un intérêt général suffisant »²⁵. Cela implique aussi que le juge exerce sur une décision de préemption un contrôle dit « normal » qui va au-delà de la sanction d'une « erreur manifeste d'appréciation », comme cela pouvait être le cas autrefois²⁶.

22. CE, 7 mars 2008, n° 288371, Cne Meung-sur-Loire : *JurisData* n° 2008-073222 ; *JCP A* 2008, 2088, note Ph. Billet ; *JCP A* 2008, 2141, note L. Benoit.

23. À cette fin, la collectivité peut soit indiquer la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement du programme local de l'habitat à laquelle la décision de préemption participe, soit se borner à renvoyer à la délibération si celle-ci permet d'identifier la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement poursuivie, eu égard notamment aux caractéristiques du bien préempté et au secteur géographique dans lequel il se situe (CE, 20 nov. 2009, n° 316961, Cne Noisy-le-Grand : *JurisData* n° 2009-014894. - V. aussi, CAA Paris, 28 juin 2012, n° 11PA03557, Cne Nogent-sur-Marne : *JurisData* n° 2012-032359). Dans le même sens, pour une motivation par référence à l'acte délimitant un périmètre dans lequel une commune avait décidé d'intervenir pour réaliser une opération d'aménagement et d'amélioration de la qualité urbaine, CE, 20 nov. 2009, n° 316732, Cne Ivry-sur-Seine : *JurisData* n° 2009-014893 ; *Dr. adm.* 2010, comm. 16. Pour autant, les choses ne peuvent pas avoir été trop vagues : si la lutte contre l'habitat insalubre entre manifestement dans les objets qui peuvent justifier l'exercice du DUPU, la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne peuvent constituer à elles seules, eu égard à l'absence de toute précision sur les objectifs poursuivis et au faible degré d'avancement d'un projet envisagé sept ans auparavant, l'une des actions ou opérations d'aménagement dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global (CE, 6 mai 2009, n° 311167, Cne Plessis-Trévise : *JurisData* n° 2009-075426).

24. V. *supra* n° 36.

25. CE, 6 juin 2012, n° 342328, Sté RD Machines outils : *JurisData* n° 2012-012263 ; *AJDA* 2012, p. 1869, note Pérignon ; *RFDA* 2012, p. 889 note Struillou ; *JCP N* 2012, 646.

26. CE, 28 oct. 1994, n° 112833, Cté urbaine de Strasbourg : *JurisData* n° 1994-046396 ; *Rec. CE* 1994, p. 477. Ceci étant, nombre d'arrêts antérieurs à celui de 2012 (cité *supra* note 25) et qui se référaient pourtant au concept de « l'erreur manifeste », commençaient à pouvoir être interprétés en ce sens : V., par ex., CAA Lyon, 28 févr. 2012, n° 10LY01677 : *JurisData* n° 2012-011322 ; *Constr.-Urb.* 2012, comm 60, note X. Couton.

On peut rappeler, par ailleurs, que l'ancien propriétaire d'un bien préempté conserve un intérêt à agir, y compris au cas où il a tacitement acquiescé à la préemption en ne contestant pas la décision du juge judiciaire fixant un prix plus bas que celui mentionné dans la DIA : CE, 21 mai 2008, n° 296156, Cne

40 - La décision du titulaire du droit de préemption doit faire l'objet d'une publication. Elle doit être notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner qui avait l'intention d'acquiescer le bien. Le notaire doit la transmettre aux titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage, aux personnes bénéficiaires de servitudes, aux fermiers et aux locataires mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner²⁷.

41 - À défaut d'accord amiable, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. Ces dispositions sont inchangées.

42 - 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 déclaration²⁸. Mais ce prix peut être révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'INSEE depuis la date de la déclaration. Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il doit déposer une nouvelle déclaration préalable²⁹.

43 - Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption doit proposer aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité³⁰. Le prix proposé doit viser à rétablir les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. À défaut d'acceptation dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition.

Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption doit alors proposer l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquiescer le bien, lorsque son nom était inscrit dans la DIA (C. urb., *nouvel art. L. 213-11-1*).

44 - Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1³¹ un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité (C. urb., *nouvel al., art. L. 213-11*).

Houilles : *JurisData* n° 2008-073599 ; *JCP A* 2008, 2154, concl. A. Courrèges et 2155, note Ph. Billet.

27. Sur la question, V. *Loi ALUR, Quelles incidences sur la pratique notariale ?* : *JCP N* 2014, 1155-1164 ; et en particulier : V. Chauveau et G. Josso, *Droit de préemption urbain* : *JCP N* 2014, 1156.

28. Lorsque le titulaire du droit de préemption a décidé de renoncer à exercer ce droit, que ce soit par l'effet de l'expiration du délai de deux mois imparti par la loi ou par une décision explicite prise avant l'expiration de ce délai, il se trouve dessaisi et ne peut, par la suite, retirer cette décision ni, par voie de conséquence, légalement décider de préempter le bien mis en vente : CE, 12 nov. 2009, n° 327451, Sté Comilux : *JurisData* n° 2009-013517 ; *JCP A* 2010, 2008 note D. Dutrieux ; *Dr. adm.* 2010, repère 1, obs. Auby.

29. Le Conseil d'État avait récemment été conduit à se prononcer sur la possibilité de faire usage du droit de préemption sur une vente portant sur un bien pour lequel il avait été, lors d'une mutation antérieure, renoncé à ce droit. Il avait alors jugé que « la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner ouvre à l'autorité titulaire du droit de préemption (...) la possibilité d'exercer légalement ce droit, alors même, sauf lorsque le code de l'urbanisme en dispose autrement, qu'elle aurait renoncé à en faire usage à la réception d'une précédente déclaration d'intention d'aliéner du même propriétaire portant sur la vente du même immeuble aux mêmes conditions » (CE, 5 juill. 2013, n° 349664, *préc.*).

30. Les tribunaux judiciaires sont en ce cas compétents. La juridiction administrative est en effet incompétente pour connaître du refus de faire bénéficier l'ancien propriétaire d'un bien préempté de la rétrocession prévue par le Code de l'urbanisme (CE, 7 janv. 2013, n° 358781, B. A. : *JurisData* n° 2013-000060).

31. V. *supra* n° 36.

45 - En cas de non-respect des obligations reconnues par la loi au bénéfice des anciens propriétaires ou de leurs ayants cause universels ou à titre universel, ou au bénéfice de personnes qui avaient l'intention d'acquérir le bien préempté, ces personnes peuvent saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption (*C. urb., art. L. 213-12*).

46 - Dans les cas où un changement d'affectation du bien préempté ou une annulation de la décision de préemption ouvre droit à rétrocession, une renonciation à cette dernière n'interdit pas de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption. Cette action se prescrit par cinq ans (*C. urb., art. L. 213-12, 3^e al.*).

47 - En cas d'acquisition d'un bien par voie de préemption ou après usage du droit de délaissement reconnu au propriétaire d'un bien soumis à un droit de préemption, le transfert de propriété intervient à la plus tardive des dates auxquelles seront intervenus le paiement et l'acte authentique. Le prix d'acquisition est payé ou, en cas d'obstacle au paiement, consigné dans les quatre mois

(contre six auparavant) qui suivent, soit la décision d'acquérir le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit, la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit, la date de l'acte ou du jugement d'adjudication. En cas de non-respect des délais, le vendeur peut aliéner librement son bien (*C. urb., art. L. 213-14*).

48 - Les dispositions de la loi *ALUR* relatives aux droits de préemption pourront produire des effets concrets assez rapidement ; dès parution toutefois du décret d'application qui les concernera.

Il en va, bien sûr, différemment d'autres dispositions d'urbanisme de cette même loi qui sont subordonnées à la révision ou la modification de documents de planification spatiale, ainsi qu'à celles des réglementations qu'elles édictent. Ces procédures-là prennent nécessairement du temps ; au grand dam, souvent, des professionnels de l'aménagement et de la construction qui déplorent de ne pouvoir mobiliser plus rapidement les « gisements fonciers ».

Mots-Clés : Urbanisme - Loi ALUR - Droits de préemption - Réforme
JurisClasseur : Administratif, Fasc. 446-30, 446-35