

# Droits de préemption en aménagement et autres

■ Jean-Pierre MAILLARD

*Le sujet concerne le domaine de la propriété immobilière. Il recouvre un champ législatif et réglementaire varié. Pour illustrer la diversité de la préemption, les droits qui y sont attachés bénéficient aussi bien à une structure publique (Etat, Collectivités territoriales, Etablissements publics, ...) qu'à une entité privée (Société d'aménagement foncier et d'équipement rural-SAFER-, locataire, ...). C'est dire la multiplicité des cas de figure, certains allant même jusqu'à rétablir une situation d'origine par l'inversion du bénéficiaire du droit. Leur perception change selon que l'on se place du point de vue dudit bénéficiaire ou de celui du propriétaire qui cède un immeuble.*

Ce faisant la présentation ne se limite pas au titre I<sup>er</sup> du Livre II du code de l'urbanisme justement intitulé "Droits de préemption" » bien que ceux-ci soient les plus analysés dans ce qui suit. Elle montre tout ce qui amène un propriétaire, quand il entend réaliser son bien, à renoncer à le céder à qui bon lui semble, sans pouvoir s'y opposer. Pour être exhaustif, les dépossession forcées seront également listées comme étant la manifestation d'une préemption au sens premier du terme, celle de pouvoir acheter avant autrui. C'est pourquoi, selon les situations, le nom préemption se transformera par les mots priorité, préférence, rétrocession...

En revanche le développement sera volontairement limité car l'article, n'ayant pas vocation à servir de support pédagogique, ne peut pas se substituer aux différents codes et aux publications existantes auxquelles il renvoie. Cependant il contient ce qu'il faut savoir sur tel ou tel droit et, le cas échéant, un commentaire de praticien qui illustre les curiosités de l'imbrication de certains textes réglementaires.

## Les aliénations volontaires

Le propos conduit à se mettre dans la peau d'un notaire en charge de réitérer par acte authentique l'accord sur "la chose et sur le prix" intervenu entre deux parties. L'inventaire des droits de préemption en vigueur qu'il convient de purger sont identifiés sans que l'ordre retenu constitue une trame hiérarchisée.



© Jean-Pierre Maillard

## ■ Droits de préemption, urbain et en zone d'aménagement différé (ZAD)

Les droits de préemption institués par le Code de l'urbanisme, motivés par l'intérêt général, sont fondés sur l'article L300-1 définissant : "Les actions ou opérations d'aménagement qui ont pour objet de mettre en oeuvre 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, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels". Le maître mot est donc "motivation". Pour être valide cette motivation doit effectivement préexister à la décision du bénéficiaire du droit.

### Droit de préemption urbain (DPU)

#### Le territoire

Il peut-être institué dans les zones U et NA des plans d'occupation des sols (POS), rendus publics, et aujourd'hui des plans locaux d'urbanisme (PLU) s'ils sont approuvés, sur tout ou partie du territoire d'une commune. Cependant un DPU ne peut être institué sur une ZAD ou une pré-ZAD existante (cf. supra). De même il devient inopérant si une ZAD ou une pré-ZAD vient à être créée dans tout ou partie du territoire où il s'exerce.

#### Le bénéficiaire

La compétence appartient à la commune. Le DPU est créé par délibération du conseil municipal et peut être délégué soit au maire, soit à un délégataire (établissement public industriel et commercial -EPIC-, établissement public foncier -EPF- ou autre organisme public disposant de la compétence foncière) qui a accepté la délégation. Cela suppose cependant que la compétence d'urbanisme ne soit pas déjà transférée à une communauté de communes ou d'agglomération, transfert qui mettrait la création du DPU sur l'initiative de l'établissement public de coopération intercommunale -EPCI- concerné. Les subdéléga-

- ■ ■ tions ne sont pas autorisées. En cas de délégation non respectée le défaut de pouvoir du bénéficiaire est source d'illégalité.

## *La motivation de la préemption*

La motivation doit être conforme aux textes rappelés ci-dessus exceptés, par définition, les espaces naturels et s'appliquer à une finalité précise. Dans le cas d'une réserve foncière, l'existence d'une volonté d'aménagement à terme doit s'inscrire dans la politique annoncée de la collectivité locale. Le défaut de motivation préexistante est sanctionné par le tribunal administratif.

## *Les aliénations soumises*

Toutes ou presque (ventes, échanges, adjudications) sont concernées. En sont exclues les conventions qui n'emportent pas mutation de propriété et les mutations à titre gratuit (donations, successions, ...) et celles non volontaires objet d'une autre action foncière prioritaire (DUP, ZAD, ...)

D'une façon générale, les appartements constituant un lot de copropriété et les immeubles construits depuis moins de dix ans ne sont pas soumis au DPU. Si, par délibération expresse, ces immeubles spécifiques sont tout de même inclus, le DPU sera dit "renforcé" ce qui suppose un projet de rénovation urbaine, qualifiée de lourde, en justification.

## *La déclaration d'intention d'aliéner (DIA)*

La DIA est adressée en mairie dont les services vérifient la recevabilité et saisissent l'administration du domaine, en général la direction des services fiscaux (DSF) qui évalue le bien.

## *La décision du titulaire et ses conséquences*

La décision doit être prise dans le délai de deux mois de la réception de la DIA en mairie.

Le bénéficiaire peut soit renoncer, soit préempter.

S'il y a préemption on dit qu'elle est parfaite quand elle intervient au prix déclaré avalisé par le domaine comme correspondant au marché. La préemption à un prix inférieur à celui déclaré, conforme à l'avis du domaine, ouvre deux solutions au vendeur : soit il renonce à son aliénation, soit il accepte l'offre de l'administration. A défaut, le recours au juge s'impose, la fixation judiciaire du prix de vente étant de la seule initiative du titulaire du DPU.

Si le prix est supérieur, le bénéficiaire entendant saisir une opportunité peut passer outre l'avis du domaine mais cela nécessite une décision expresse à prendre par l'organe délibérant pour les collectivités.

Le défaut de réponse dans le délai de deux mois équivaut à un renoncement tacite.

## **Droit de préemption en ZAD**

### *Le territoire*

Créé par arrêté préfectoral ou, à défaut d'avis favorable de la collectivité locale concernée, par décret en conseil d'Etat, le périmètre d'une ZAD peut être défini sans restriction d'urbanisme. Cependant l'existence d'un schéma de cohérence intercommunale (SCOT) en vigueur limitera le territoire "zadable" à la zone reconnue constructible par le document d'urbanisme.

### *Le bénéficiaire*

Le recours à la ZAD est à la disposition de toutes les collectivités territoriales, à savoir l'Etat et ses établissements publics,



les communes et groupements de communes à la demande de ces derniers, un département, une région.

## *La motivation de la préemption*

La motivation est faite par référence à l'acte créant la ZAD comportant la justification de son objet qui doit être conforme l'article L300-1 ci-dessus, exceptés les espaces naturels (cf. infra).

## *Les aliénations soumises*

Les mêmes que celles définies au DPU, sans aucune exception

## *La DIA*

La DIA est reçue par le maire de la commune chargée à ce dernier d'effectuer les mêmes tâches que pour le DPU et de la transmettre au bénéficiaire de la ZAD si, bien sûr, il n'est pas la commune.

## *La décision du titulaire*

Elles sont les mêmes que pour le DPU. Toutefois, pour les établissements publics d'Etat, le passé outre est de la compétence du ou des ministères de tutelle. C'est dire que son usage est quasi inexistant.

## ■ **Espaces naturels sensibles (ENS)**

Le droit de préemption relatif aux espaces naturels sensibles est institué par l'article L142-3 du code de l'urbanisme au bénéfice du département. Il implique une politique volontariste de protection et d'ouverture au public des espaces naturels concernés. L'existence d'une construction ne fait pas obstacle à une préemption dès lors que la surface de la propriété préemptée est significative par rapport au bâti. La création des ENS et la procédure d'instruction des DIA sont identiques à celles relatives à la ZAD.

Un même immeuble peut être soumis à un ENS et à une ZAD ou à un DPU. Ces cas révéleraient un problème de politique d'aménagement, une contradiction entre le projet d'un département et celui d'un autre acteur public. Quoiqu'il en soit, les deux droits de préemption doivent être purgés, en même temps ou successivement selon le choix du déclarant.

## ■ **Mise en copropriété d'un immeuble**

Le locataire d'un lot de copropriété mis en vente après division d'un immeuble dispose d'un droit de préemption au prix susceptible d'être effectivement retenu pour la vente.



## ■ Congé pour vendre

Le locataire d'un logement ou le titulaire d'un bail à ferme a un droit de préférence en cas d'aliénation par le propriétaire. Les ventes de logement et d'immeubles ruraux occupés par un exploitant agricole sont à réaliser sous la condition suspensive de la préemption du locataire. Cependant, ce droit personnel ne prime pas sur les droits de préemption ci-dessus. L'existence d'un occupant étant révélée par la DIA, le bénéficiaire du droit de préemption achètera, le cas échéant, un bien occupé.

## ■ Droit de préemption de la SAFER

Ce dernier s'exerce à l'occasion de la mise en vente de terres agricoles. S'il existe une ZAD, le droit de préemption qui lui est attaché prime celui de la SAFER. À défaut, le droit de préemption de la société d'aménagement foncier s'effacera, là encore, devant le droit de priorité de l'occupant exploitant agricole.

Le délai d'instruction est aussi égal à deux mois. Dans certaines SAFER le renoncement est toujours tacite. Si les parties veulent obtenir rapidement une décision formelle, il faudra alors payer l'instruction du dossier.

## ■ Droit conventionnel

Comme il n'est pas possible de céder un même immeuble à deux personnes différentes, le notaire devra s'assurer qu'aucune option et qu'aucun droit de préférence n'ont été consentis par le vendeur.

# Les aliénations forcées

## ■ Déclaration d'utilité publique (DUP) et préemption

La plus connue des déposessions est l'expropriation pour cause d'utilité publique. Comme la question mériterait en elle-même un article spécifique, le commentaire sera limité à ce qui touche la DUP et la préemption, sachant que celle-ci ne s'applique pas aux acquisitions de l'expropriant.

En revanche, l'existence d'une DUP ne créant pas de droit de préemption rien n'empêche une mutation hors l'expropriant. Il appartient cependant au notaire de signaler à l'acquéreur l'existence d'une DUP et, partant, une expropriation possible à court terme. Cela décourage en général le dit acquéreur. Pour sortir de cette situation, le propriétaire qui souhaite se dessaisir de son bien peut mettre l'expropriant en demeure d'acquiescer (art L11-du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). Cette procédure qui oblige l'expropriant à acheter, relève de la seule volonté du vendeur.

Si le périmètre est également concerné par un droit de préemption, au bénéfice de l'expropriant, l'acquisition aura les mêmes effets qu'un accord amiable conclu sous le régime de l'expropriation (art L213-5 du code de l'urbanisme). C'est une novation assez récente car précédemment, l'administration estimait qu'une aliénation volontaire n'ouvrait pas au verse-

ment de l'indemnité de remploi. Tel serait d'ailleurs le cas si le titulaire du droit de préemption était autre que celui de la DUP. Il arrive en effet qu'une compétition puisse naître entre deux collectivités publiques. Une action foncière déterminée supposerait donc qu'une DUP soit précédée d'une ZAD prise au profit du même bénéficiaire.

Dans ce cas, le défaut de préemption ne peut pas être juridiquement opposé à l'expropriant si, in fine, il se décide à utiliser les effets de la DUP. À noter cependant que dans un cas de cette nature, un exproprié a recouru à l'arbitrage du médiateur de la République arguant, avec bon sens, que l'administration ne savait pas ce qu'elle voulait. Le médiateur a obtenu de l'expropriant qu'il renonce à l'expropriation.

## ■ Droit de rétrocession

### Au titre d'une expropriation

L'article L 12-6 du code de l'expropriation donne au propriétaire dépossédé la faculté d'obtenir la rétrocession des immeubles expropriés si, au delà du délai de cinq ans du terme de la DUP, les dits immeubles n'ont pas fait l'objet d'un début d'aménagement conforme à la finalité de l'action foncière. Ce droit est ouvert pendant une durée de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation. La jurisprudence évoluant, cette faculté s'ouvre désormais aux anciens propriétaires qui ont consenti une cession amiable passée sous le régime de l'expropriation.

Pour les DUP "ouvrage", la réalité de l'engagement de l'opération peut facilement s'apprécier à l'échéance des cinq ans du terme de la DUP. En revanche, pour les réserves foncières



- ■ ■ constituées pour une opération d'ensemble, le "début d'aménagement" est laissé à l'appréciation du tribunal. Ainsi une zone d'aménagement concerté (ZAC) en cours de validité et partiellement opérationnelle est réputée engagée quand bien même les immeubles dont la rétrocession est sollicitée n'ont pas encore reçu quelque début d'équipement que ce soit.

A contrario, si l'expropriant remet sur le marché un immeuble exproprié sans valeur ajoutée, il lui appartient de purger le droit de rétrocession par lettre recommandée avec accusé de réception auprès du propriétaire dépossédé.

## Au titre d'un exercice du droit de préemption urbain (DPU)

L'article L 213.14 du code de l'urbanisme donne au propriétaire la faculté d'obtenir la rétrocession de l'immeuble acquis par l'exercice du DPU si le prix n'a pas été payé ou consigné dans les six mois de la préemption. Si l'acte est passé, un acte de rétrocession s'impose, sinon un simple échange sous seings privés suffit.

Le droit de rétrocession s'exerce aussi dans le délai de cinq ans de l'acquisition dans l'hypothèse où le bien est remis sur le marché ou utilisé à d'autres fins que l'objet de la préemption. (art L213-11 du code de l'urbanisme). Ce droit bénéficie également, par suite du renoncement du propriétaire, s'il est déclaré, à l'acquéreur évincé.

## Au titre d'un exercice du droit de préemption en ZAD

Les biens acquis sur mise en demeure d'acquiescer en ZAD n'ouvrent pas de droit de rétrocession à leur ancien propriétaire.

## ■ Prescription acquisitive

La propriété s'appréhende aussi par prescription, au maximum trentenaire, (art 712 du Code civil). De bonne foi et à juste titre, elle est acquise dans le délai de dix ans par son possesseur si le propriétaire réel habite dans le ressort de la Cour d'appel de l'immeuble, vingt ans ailleurs, entre dix et vingt ans en cas de déménagement.

A défaut de titre, une période de trente ans s'impose. Un acte de notoriété pourra alors être établi et constituera le titre de propriété du "préempteur".

## ■ Biens vacants et sans maître

Les immeubles en cause sont appropriés par l'Etat (art 713 du code civil). La vacance est constatée par le service du domaine qui gère le bien jusqu'à sa remise sur le marché. Celle-ci intervient en application du code du domaine de l'Etat dans un cadre amiable ou par adjudication.

## ■ L'expropriation forcée

Un créancier peut poursuivre l'expropriation d'immeubles appartenant à son débiteur. (art 2204 du code civil). Ce dispositif est très réglementé.

## ■ Classement dans le domaine public

Il n'est pas rare que des ouvrages publics, routiers notamment,

soient construits sur sol d'autrui. Comme on ne détruit pas un ouvrage du domaine public artificiel, le propriétaire n'a pas d'autre choix que de constater sa dépossession et de se retourner contre le maître d'ouvrage pour obtenir une juste et postérieure indemnité et la formalisation de la cession correspondante en particulier pour échapper à l'éventuel impôt foncier.

## ■ Aliénation d'emprises de voirie déclassées

Dans la pratique, après déclassement du domaine public, la suppression d'une voirie communale est suivie, par moitié, d'une cession de l'emprise aux propriétaires riverains. Il en est de même pour les chemins ruraux après désaffectation à l'usage du public.

## ■ Emplacements réservés dans les POS et les PLU.

Comme dans le cas de la DUP, l'existence d'un emplacement réservé ne constitue pas un droit de préemption stricto sensu. Pourtant il donne à un propriétaire le droit de forcer le bénéficiaire de l'emplacement réservé à décider l'acquisition dans les mêmes conditions d'indemnisation que celles fixées par le code de l'expropriation. A défaut, l'emplacement réservé deviendra sans effet et devra être levé. Par suite, la constructibilité de l'immeuble sera rétablie. Ce dispositif est un peu théorique car si le projet constituant le fait générateur reste d'actualité, quand bien même le maître d'ouvrage a renoncé à acquiescer, il se trouvera peu de propriétaire ou de preneur disposé à s'engager dans un investissement dont la durée est immédiatement incertaine sauf à se transformer en plaideur.

Des possibilités de compétition entre collectivités territoriales, voire avec d'autres bénéficiaires pour s'approprier tel ou tel espace ont été mises en évidence. Cette situation milite pour la définition d'une politique d'aménagement cohérente partagée par le plus grand nombre, car les outils doivent être au service des politiques et non se substituer à elles.

Sans être forcément complet, ce tour d'horizon illustre déjà bien largement l'intérêt de la maîtrise du foncier dans notre société et la diversité des moyens mobilisables pour en disposer. Le lyrisme de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen annexé à la Constitution française, qui affirme la propriété comme un droit inviolable et sacré, est quelque peu tempéré par ce constat. Il n'est pas interdit de penser que c'est finalement plutôt heureux. ●

## ABSTRACT

**Keys words:** Real estate, land developping, pre-emptive acquisition, public community.

*In France, the real estate business action crosses the publics communities policies and private rights. In many cases, the land property cannot change hands without an administrative decision or/and somebody renunciation.*

*French laws and rules are listed with comments.*