

RAPPORTS

Conseil général  
de l'Environnement  
et du Développement  
durable

n° - 008796-01

Mars 2013

## Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008796-01**

**Simplification et meilleure efficacité des différents  
droits de préemption des collectivités publiques**

établi par

**Jean-Louis Héлары**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

et

**Philippe Iselin**

Inspecteur de l'administration du développement durable

**Mars 2013**

## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil <sup>1</sup>.

Rapport CGEDD n° 008796-01	Date du rapport : Mars 2013
Titre : Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques	
Commanditaire : Vice-président du CGEDD	Date de la commande : 14 mars 2013
Auteurs du rapport (CGEDD) : Jean-Louis Héлары et Philippe Iselin	
Coordonnateur : Jean-Louis Héлары	
Superviseur : Alain Lecomte, président de la 3 <sup>ème</sup> section « Aménagement durable des territoires »	
Relecteur : Pierre Narring, membre de la 3 <sup>ème</sup> section « Aménagement durable des territoires »	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) :	26

Les rapporteurs attestent que leur impartialité n'a pas été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de leurs activités passées ou présentes.

<sup>1</sup> *Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD :*  
[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Recommandations.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>1. Panorama des droits de préemption et des autres dispositifs d'acquisition foncière par les personnes publiques.....</b>	<b><a href="#">8</a></b>
1.1. La préemption de droit public.....	<a href="#">8</a>
1.2. Les autres instruments d'acquisition d'un bien par les personnes publiques.....	<a href="#">9</a>
1.3. Les autres formes de préemption.....	<a href="#">10</a>
<b>2. Chronique des évolutions législatives et des réformes inabouties.....</b>	<b><a href="#">11</a></b>
2.1. Les dispositions législatives.....	<a href="#">11</a>
2.2. Les perspectives de réformes depuis 2007.....	<a href="#">11</a>
2.2.1. <i>L'étude du Conseil d'État</i> .....	<a href="#">11</a>
2.2.2. <i>La PPL Warsmann</i> .....	<a href="#">12</a>
2.2.3. <i>La PPL Maurey</i> .....	<a href="#">13</a>
2.2.4. <i>La PPL Raoul</i> .....	<a href="#">13</a>
2.2.5. <i>La démarche d'urbanisme de projet</i> .....	<a href="#">13</a>
2.3. L'économie générale du dispositif.....	<a href="#">14</a>
2.3.1. <i>Le droit européen : entre droit de préemption et droit de propriété</i> .....	<a href="#">14</a>
2.3.2. <i>La préemption et l'intercommunalité</i> .....	<a href="#">14</a>
2.3.3. <i>L'articulation des droits de préemption</i> .....	<a href="#">15</a>
2.3.4. <i>Les initiatives visant à instaurer de nouveaux outils de préemption</i> .....	<a href="#">16</a>
2.3.5. <i>Le droit de délaissement</i> .....	<a href="#">18</a>
2.3.6. <i>Le prix de la transaction : fixation, négociation, transparence</i> .....	<a href="#">18</a>
2.3.7. <i>La déclaration d'intention d'aliéner (DIA)</i> .....	<a href="#">19</a>
2.3.8. <i>Le droit de visite</i> .....	<a href="#">20</a>
2.3.9. <i>Le transfert de propriété et le paiement du prix</i> .....	<a href="#">20</a>
2.3.10. <i>La publicité de la décision de préemption</i> .....	<a href="#">21</a>
2.3.11. <i>La renonciation et le délai de purge</i> .....	<a href="#">21</a>
2.3.12. <i>L'usage et le changement d'usage du bien, l'action en dommages et intérêts</i> .....	<a href="#">22</a>
2.3.13. <i>La rétrocession</i> .....	<a href="#">23</a>
2.3.14. <i>L'unification du contentieux</i> .....	<a href="#">23</a>
2.3.15. <i>L'information</i> .....	<a href="#">24</a>
<b>3. Les préconisations de la mission.....</b>	<b><a href="#">25</a></b>
3.1. Principes de réforme du droit de préemption.....	<a href="#">26</a>
3.1.1. <i>Usages du droit de préemption</i> .....	<a href="#">26</a>
3.1.2. <i>Droit de préemption des locaux commerciaux</i> .....	<a href="#">27</a>
3.1.3. <i>Droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels périurbains et dans les espaces naturels sensibles</i> .....	<a href="#">27</a>
3.1.4. <i>Attributaires des droits de préemption</i> .....	<a href="#">28</a>
3.1.5. <i>Articulations entre droits de préemption</i> .....	<a href="#">28</a>

3.2. Modalités d'exercice du droit de préemption.....	<a href="#">28</a>
3.2.1. Contenu de la DIA.....	<a href="#">28</a>
3.2.2. Modalités de gestion de la DIA.....	<a href="#">29</a>
3.2.3. Paiement du prix et transfert de propriété.....	<a href="#">30</a>
3.2.4. Usage du bien préempté.....	<a href="#">30</a>
3.2.5. Rétrocession en cas de renonciation ou d'annulation.....	<a href="#">31</a>
3.2.6. Transfert du DPU au préfet dans les communes en carence de logements locatifs sociaux.....	<a href="#">31</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">32</a></b>

## **ANNEXES**

1. Lettre de mission et note de commande.....	<a href="#">34</a>
2. Liste des personnes rencontrées.....	<a href="#">36</a>
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	<a href="#">38</a>

## Résumé

Le projet de loi urbanisme et logement comportera un volet consacré à la modernisation et la sécurisation de l'exercice du droit de préemption urbain et de celui relatif à la sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Dans ce cadre, la mission a pour objectif d'une part d'établir des éléments de la partie de l'étude d'impact consacrée à la réforme du droit de préemption et d'autre part de faire des recommandations dans la perspective de la discussion parlementaire.

Sur cette base la mission s'est attachée à examiner le droit de préemption et notamment celui relatif à la reprise de locaux commerciaux et artisanaux sous leurs aspects de procédures, de décalage entre les pratiques des acteurs de terrain et le cadre juridique existant, d'équilibre entre les prérogatives accordées à la puissance publique bénéficiaire eu égard aux garanties de droit de propriété et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les difficultés d'articulation entre les différentes formes de droit de préemption existant.

Elle a donc auditionné les principales associations d'élus, les organisations professionnelles de l'aménagement, du logement social et de la promotion immobilière, le conseil supérieur du notariat, les propriétaires immobiliers, les opérateurs fonciers et des experts techniques et juridiques.

Le sujet du droit de préemption est d'une sensibilité certaine. Depuis 2007, date de publication de l'étude du Conseil d'État consacrée à ce sujet, trois tentatives de réforme ont été présentées au Parlement sans qu'aucune n'aboutisse. Cela tient d'une part à la conjoncture économique qui ralentit de façon importante l'activité dans le secteur de la production de logements et peut créer le sentiment de renforcer les difficultés des professionnels privés dans la recherche des opportunités foncières disponibles, et d'autre part à l'intérêt très grand des élus locaux pour les problématiques du logement alors même que dans certaines régions tendues la mise sur le marché de logements est un enjeu d'importance. Le droit de préemption est donc aujourd'hui le principal outil d'intervention en matière de politiques publiques locales dans le domaine du foncier.

Compte tenu de cette situation, la mission recommande :

- de sauvegarder l'équilibre actuel du dispositif de droit de préemption car, d'usage simple et souple, il répond aux attentes des collectivités tout en respectant globalement les principes fondamentaux du droit de propriété ;
- de distinguer deux droits de préemption, l'un dit planifié, pour lequel un toilettage de la procédure ZAD doit suffire, si ce n'est le cas échéant à en changer la dénomination pour le moderniser, l'autre dit de préférence ou d'usage à ne réserver qu'aux seules communes et ce de façon exceptionnelle afin de saisir des opportunités immobilières, ou par délégation aux EPCI selon les modalités prévues par la PPL Raoul ;
- de conserver à la commune la priorité d'exercice du droit de préemption, le transfert de celui-ci aux EPCI devant s'intégrer dans une démarche pragmatique d'évolution élevant l'intercommunalité au niveau d'une collectivité de plein exercice placée au-dessus des communes ; en d'autres termes il s'agit d'avancer pas à pas vers le renforcement de l'intercommunalité mais en tenant compte du rythme d'évolution des élus locaux, la priorité actuelle étant de rendre obligatoire l'élaboration du PLU par les EPCI ;
- de faire des modifications ponctuelles concernant les modalités procédurales de l'exercice du droit de préemption, afin de réduire les motifs d'annulation des décisions publiques en cas de contentieux ; ces modifications doivent porter entre autres sur le contenu de la décision d'intention d'aliéner (DIA) et la gestion de son instruction, les conditions de transfert de propriété et les modalités d'indemnisation en cas d'annulation des décisions publiques.

Enfin la mission recommande que la DGALN, elle-même ou par l'intermédiaire d'associations comme l'ADEF, mette en place une réelle animation de tous les praticiens du droit de préemption (collectivités, opérateurs publics d'État ou autres, professionnels privés, ..) dans la

perspective de favoriser les échanges voire les évolutions législatives et réglementaires de cet outil puissant d'intervention publique. La mission appelle l'attention sur la nécessaire mutualisation des compétences des acteurs locaux afin d'améliorer la rédaction des délibérations prises par les collectivités en termes de motivation, source actuellement principale des annulations.

# Recommandations

## Principales recommandations

La mission recommande :

- de sauvegarder l'équilibre actuel du dispositif de préemption ; d'usage souple et simple, il répond aux attentes des élus tout en respectant les principes fondamentaux du droit de propriété ;
- de distinguer, le cas échéant, deux droits de préemption :
  - l'un dit planifié, pour lequel un changement de dénomination de la procédure ZAD et son toilettage doivent suffire,
  - l'autre dit d'usage ou de préférence, réservé aux seules communes, afin de leur permettre de saisir, de façon exceptionnelle, des opportunités immobilières ;
- de conserver à la commune la priorité d'exercice du droit de préemption, le transfert aux EPCI devant s'intégrer dans une démarche pragmatique d'évolution des compétences de l'intercommunalité ; la priorité actuelle étant de rendre l'élaboration du PLU intercommunal, le transfert aux EPCI du droit de préemption doit se calquer sur celui du permis de construire ;
- de modifier ponctuellement les modalités procédurales d'exercice du droit de préemption, afin de réduire les motifs d'annulation des décisions publiques en cas de contentieux ;
- enfin, la mission recommande que l'administration centrale mette en place une réelle animation de l'ensemble des praticiens du droit de préemption.

## Liste détaillée des recommandations, par ordre d'apparition dans le texte du rapport

1. Recommandation n° 1 : renforcer l'animation des milieux professionnels du foncier en s'appuyant sur l'ADEF..... [26](#)
2. Recommandation n° 2 : veiller à ne pas déséquilibrer le droit de préemption dans sa pratique actuelle par une réforme trop radicale..... [26](#)
3. Recommandation n° 3-1 : revisiter la procédure ZAD en modifiant le nom et en bornant son renouvellement à une fois dans le temps et en ouvrant la possibilité de création aux EPCI. Recommandation n° 3 - 2 : réserver le droit d'usage, s'il est créé aux seules communes et en adoptant les modalités de délégation aux EPCI prévues par la PPL Raoul..... [27](#)
4. Recommandation n° 4 : mettre en place un groupe de travail rassemblant des collectivités territoriales, des opérateurs et aménageurs publics et privés, des représentants des activités commerciales et artisanales et du monde consulaire pour définir les évolutions du droit de préemption des locaux commerciaux et artisanaux..... [27](#)
5. Recommandation n° 5 : maintenir le droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains en le plaçant hiérarchiquement selon l'ordre ainsi défini après le DPU puis celui relatif aux espaces naturels sensibles et en donnant l'attribution à la commune et par délégation à l'EPCI selon les modalités prévues par la PPL Raoul..... [28](#)

6. Recommandation n° 6 : laisser la priorité de l'exercice du droit de préemption aux communes, à l'exception de la création d'un droit de préemption dit planifié pour lequel son exercice sera donné prioritairement aux EPCI. ....[28](#)
7. Recommandation n° 7 : définir par un décret les informations à ajouter à la DIA dans le sens d'un traitement égal entre l'acquéreur privé et la collectivité, afin de ne pas alourdir le coût économique des transactions, ni de créer des motifs nouveaux de contentieux ; étudier la possibilité de joindre un projet de compromis de vente à la DIA.....[29](#)
8. Recommandation n° 8-1 : prévoir par décret en Conseil d'État pour des cas particuliers la possibilité d'un seul report du délai de prise de décision publique pour une durée d'un mois maximum répondant à la fourniture d'informations supplémentaires.  
Recommandation n° 8 - 2 : prévoir un droit de visite à la demande des collectivités.....[30](#)
9. Recommandation n° 9-1 : stipuler que le transfert de propriété ne devient effectif qu'au moment du paiement du prix qui a lieu en même temps que la signature de l'acte authentique sans réduction du délai de 6 mois établi actuellement pour le paiement.  
Recommandation n° 9-2 : prévoir que les honoraires des agents immobiliers chargés de faire la vente du bien préempté sont exclus des coûts à la charge de la collectivité ayant pris la décision de préempter.....[30](#)
10. Recommandation n° 10 : imposer un point d'étape trois ans après la décision de préemption pour vérifier la conformité de l'usage du bien préempté initialement prévu.....[31](#)
11. Recommandation n° 11-1 : préciser les droits du vendeur ou à défaut de l'acquéreur évincé en cas de renonciation ou d'annulation d'un bien préempté.  
Recommandation n° 11 - 2 : introduire un délai de purge de 3 ans dans le cas de la renonciation par la collectivité à un bien préempté ou d'annulation d'une décision de préemption pour toute nouvelle future DIA sur le même bien.....[31](#)
12. Recommandation n° 12 : transférer au préfet l'exercice du droit de préemption équivalent au droit de préemption renforcé dans les communes déclarées en carence de production de logements sociaux.....[31](#)

## Introduction

Le droit de préemption, de création récente dans le droit positif français, a fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme totale ou partielle depuis 2007, date de la publication de l'étude du Conseil d'État dans le cadre d'une commission présidée par M. Jean-Pierre Duport.

Ce mouvement qui n'a pas abouti pour le moment, démontre cependant que le sujet de la préemption publique revêt une sensibilité certaine. Elle l'est au moins pour trois raisons.

Tout d'abord le droit de préemption est important car il accorde à la puissance publique (État, collectivités territoriales et établissements publics d'État ou locaux) la possibilité d'intervenir dans les transactions immobilières privées en faisant jouer sa priorité d'acquisition des biens mis sur le marché. Il écorne donc le droit pour un vendeur de choisir son acquéreur. Au-delà, il réduit également dans une certaine mesure le droit de propriété puisque le montant du prix de la transaction est souvent le fondement de contentieux menés à l'occasion de décisions de préemption prises par la puissance publique.

En second lieu il peut conduire à l'abandon de la vente de biens immobiliers et fonciers ou à la remise en cause d'opérations d'aménagement et de construction réalisées par des professionnels privés. Or le contexte économique actuel est particulièrement tendu dans les secteurs du logement et de l'immobilier. Une telle situation peut donc justifier sinon expliquer le caractère tranché de postures exprimées par les acteurs professionnels ou celui des propriétaires face à l'exercice du droit de préemption urbain, qui constitue la principale forme de la préemption publique.

Enfin la production de logements s'avère être notablement insuffisante pour assurer à chacun le droit au logement. De fait les prix observés depuis plusieurs années en matière d'immobilier et de foncier sont en hausse continue. Responsables, directement ou par l'intermédiaire de leurs groupements, des politiques locales de l'habitat, les élus locaux sont très attachés à assurer la production de logements sociaux et de logements à des prix abordables pour une frange de populations aux revenus modestes qui éprouvent des difficultés à se loger voire à devenir propriétaire. Dans ce contexte le droit de préemption urbain reste un outil d'intervention très prisé, car d'une grande souplesse et simplicité d'usage.

Dans ce cadre, la future loi urbanisme et logement, actuellement en préparation, devrait comprendre un volet relatif à une réforme du droit de préemption.

La mission poursuit deux objectifs. L'un consiste à établir les bases d'une étude d'impact de la loi relative à la dimension du droit de préemption urbain et d'une de ses déclinaisons qui est la préemption des locaux commerciaux et artisanaux de proximité. Le second vise à recenser et commenter les propositions des organismes auditionnés par la mission susceptibles de donner lieu à des amendements au projet de loi au cours des discussions parlementaires.

La mission s'est intéressée à la réforme du droit de préemption urbain et de celui relatif aux baux commerciaux et artisanaux sous leurs aspects de procédures, d'articulation, de décalage entre les pratiques des acteurs de terrain et le cadre juridique existant, d'équilibre entre les prérogatives accordées à la puissance publique bénéficiaire du DPU eu égard aux garanties de droit de propriété et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le droit de priorité accordé aux collectivités pour la cession des biens de l'État et de ses établissements publics a été en revanche exclu du champ de la mission.

Par ailleurs la présente mission renvoie à celle portant sur les outils d'urbanisme opérationnel permettant la constitution de réserves foncières à moyen et long termes en ce qui concerne la place du droit de préemption parmi les autres outils existants en la matière au titre du code de l'urbanisme voire le cas échéant d'autres codes (santé publique, rural).

# 1. Panorama des droits de préemption et des autres dispositifs d'acquisition foncière par les personnes publiques

Le droit de préemption a des origines bien différentes, même si sa finalité reste constante, à savoir permettre à la puissance publique (État, collectivités territoriales et, par délégation, établissements publics d'État ou locaux) d'acquérir prioritairement un bien immobilier ou foncier qui est mis sur le marché.

On peut ainsi distinguer au moins six codes qui instituent un droit de préemption susceptible d'intéresser le champ de la mission. Mais pour brosser un panorama complet il convient de rappeler les autres formes d'acquisition d'un bien par une personne publique ainsi que le droit de préemption institué par le code du patrimoine pour la sauvegarde d'œuvres d'art ou d'archives et les droits au bénéfice de personnes privées.

On comprendra aisément le caractère multiforme de cette prérogative publique.

## 1.1. La préemption de droit public

• **Le code de l'urbanisme** ouvre aux collectivités publiques le droit de préempter un bien mis en vente, en vue de réaliser, dans l'intérêt général, des actions ou des opérations répondant à une liste d'objets limitativement fixés aux articles L. 210-1, L. 210-2 et L. 300-1. Les droits ainsi ouverts diffèrent selon les périmètres concernés :

- dans les zones urbanisées ou à urbaniser : le droit de préemption urbain (DPU) – simple ou renforcé – est dévolu aux communes ainsi que, de plein droit, aux EPCI compétents à la fois en matière de documents d'urbanisme et de ZAC (articles L 211-1 à L. 211-7 et L 213-1 à L 213-18). Ce droit est transféré à l'État (2<sup>e</sup> alinéa de l'article L 210-1) lorsqu'un arrêté préfectoral de carence constate que, dans une commune, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus (article L 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité : un droit de préemption est ouvert aux communes (articles L 214-1 à L 214-3) ;
- dans les zones d'aménagement différé (ZAD) et les pré-ZAD : le droit de préemption est instauré par le préfet (articles L 212-1 à L 212-5 et L 213-1 à L 213-18) ;
- dans les espaces naturels sensibles (ENS) : un droit de préemption est ouvert aux départements (articles L 142-1 à L 142-13) ;
- dans les espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) : un droit de préemption est dévolu aux départements (articles L 143-1 à L 143-6) ;
- dans les espaces destinés à la création ou à l'aménagement des jardins familiaux : un droit de préemption est ouvert aux collectivités territoriales et aux EPCI (articles L 216-1) ;
- dans le cadre des stratégies foncières visant à mobiliser le foncier et à favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain, des droits de préemption et de priorité sont dévolus aux opérateurs fonciers spécialisés : établissements publics fonciers de l'État (EPFE), établissements publics fonciers locaux (EPFL), établissements publics d'aménagement (EPA), Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), ainsi que, par délégation de leurs titulaires, sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Ces dispositions sont prévues aux articles L 321-1 à L 324-10 et L 327-1).

- **Le code de la construction et de l'habitation**

- fonde le constat de carence dans les communes qui ne remplissent pas les obligations légales en matière de réalisation de logements sociaux (article L 302-9-1) ; dans ce cas, l'exercice du droit de préemption urbain est transféré au préfet (2<sup>e</sup> alinéa de l'article L 210-1 du code de l'urbanisme) ;
- confère aux communes le droit de préempter, sous certaines conditions, lorsque le logement principal est saisi par un créancier (article L 616).

- **Le code de l'environnement** élargit le droit de préemption :

- dans les zones humides et de gestion stratégiques pour la gestion de l'eau (XI de l'article L 211-12) ;
- dans les périmètres d'exposition aux risques technologiques (articles L 515-16 et L 515-20) ;
- sur les installations de stockage de déchets en fin d'exploitation (article L 541-29) ;
- dans les espaces naturels sensibles le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut préempter à défaut du département (article L 322-4 du code de l'environnement et article L 142-3 du code de l'urbanisme) ; de même, l'établissement public d'un parc national ou d'un parc naturel régional peut se substituer au département et, le cas échéant, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, si ceux-ci n'exercent pas leur droit de préemption (articles L 142-3 du code de l'urbanisme et L 331-13 du code de l'environnement).

- **Le code rural et de la pêche maritime** confère un droit de préemption aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) lors des ventes de terrains et de biens immobiliers à vocation agricole (articles L 143-1 à L 143-7-2).

- **Le code de la santé publique** instaure, au bénéfice des communes et des EPCI, un droit de préemption dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines (article L 1321-2).

- **Le code minier** institue un droit de préemption sur les terrains situés dans les zones d'exploitation coordonnée des carrières (article L 334-4) ainsi qu'en cas de vente de carrière laissée à l'abandon (article L 336-1).

## 1.2. Les autres instruments d'acquisition d'un bien par les personnes publiques

Hors du champ de la présente étude, la loi prévoit, indépendamment des outils de préemption, d'autres dispositifs permettant aux personnes publiques d'acquérir un bien immeuble pour cause d'utilité publique :

- **un droit de priorité** est accordé aux communes et aux EPCI titulaires du DPU, donnant vocation, sauf exceptions expressément prévues, 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 ou à ses établissements publics (articles L 240-1 à L 240-3 du code de l'urbanisme) ;
- **un droit de délaissement** peut être donné à un propriétaire foncier, dans certains périmètres et sous certaines conditions, consistant à proposer à une collectivité publique, ou la mettre en demeure selon les cas, d'acquérir le bien. En matière de préemption, cette possibilité est décrite au § 2.3.5. Hors du cadre de la préemption, les droits de délaissement sont répertoriés par l'article L. 230-1 du code de l'urbanisme qui régit les cas dans lesquels le propriétaire n'a plus la libre disposition du bien, dont il est le plus souvent menacé d'être dépossédé à terme. Il s'agit des cas mentionnés, dans le code de l'urbanisme, aux articles :

- L. 111-11 (sursis à statuer opposé à une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol) ;
- L. 123-2 (délimitation par le PLU d'un périmètre dans lequel, dans l'attente d'un projet d'aménagement, certaines constructions ou installations sont interdites) ;
- L. 123-17 (emplacements réservés par le PLU) ;
- L. 311-2 (terrains compris dans une ZAC) ;
- L. 322-6 (terrains compris dans le périmètre d'une association foncière urbaine).

Il s'agit également d'un certain nombre d'autres cas :

- terrains compris dans une opération ayant fait l'objet d'une DUP (article L. 11-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ;
- immeubles affectés par la création d'un aéroport de catégorie A (article 155 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ;
- servitudes d'utilité publique : zones de gestion des eaux (article L. 211-12 du code de l'environnement) ; périmètres d'exposition aux risques technologiques (article L. 515-16 du code de l'environnement).

- ***l'expropriation pour cause d'utilité publique***. Alors que la préemption d'un bien ne peut être exercée qu'en cas de vente par le propriétaire, l'expropriation peut intervenir à tout moment, obligeant le propriétaire à céder son bien à une personne publique pour lui permettre de réaliser un projet d'aménagement d'utilité publique. Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique regroupe les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit de l'expropriation. Il fixe notamment les règles relatives à la déclaration d'utilité publique et à l'indemnisation des propriétaires.
- ***la constitution de réserves foncières***, au besoin par voie d'expropriation, permet aux personnes publiques d'acquérir par anticipation des terrains ou immeubles dont l'affectation définitive n'est pas encore arrêtée au moment de l'acquisition mais dont l'aménagement est prévu à long ou moyen terme (articles L. 221-1 à L. 221-3 du code de l'urbanisme). Lorsque la réserve foncière est constituée par voie d'expropriation, elle est précédée d'une déclaration d'utilité publique (article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). L'ensemble de cette procédure est distinct du droit de préemption exercé à des fins de réserve foncière sans possibilité d'expropriation, tel que prévu aux alinéas 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> de l'article L 210-1 du code de l'urbanisme.

### 1.3. Les autres formes de préemption

Hors du champ de présente étude, trois droits de préemption sont instaurés au bénéfice des personnes privées :

- le droit de préemption de l'indivisaire (article 815-14 du code civil) ;
- le droit de préemption du locataire d'habitation (loi n° 1351 du 31 décembre 1975 et loi n° 462 du 6 juillet 1989) ;
- le droit de préemption du locataire de droit rural (articles L 412-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime).

S'y ajoutent, ***au titre du code du patrimoine***, deux champs particuliers qui n'entrent pas non plus dans le cadre de cette mission :

- le droit de préemption des œuvres d'art (articles L 123-1 à L 123-3) ;
- le droit de préemption des archives privées en cas de liquidation judiciaire ou de vente publique (articles L 212-30 à L 212-33).

## 2. Chronique des évolutions législatives et des réformes inabouties

### 2.1. Les dispositions législatives

Différents dispositifs de préemption ont été successivement institués dans les zones à urbaniser en priorité – ZUP (1958) –, dans les espaces naturels classés en périmètres sensibles (1960), dans les zones d'aménagement différé originelles – ZAD (1962) –, dans les espaces agricoles – SAFER (1962) – et, enfin, dans les zones d'intervention foncière – ZIF (1975).

A partir de 1981, un réexamen de ces outils est engagé à l'occasion des transferts de compétence, notamment de la décentralisation de l'urbanisme opérée par la loi du 7 janvier 1983. La recherche d'une simplification et d'une unification des droits de préemption aboutit à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 qui, en rationalisant le cadre juridique des instruments de préemption des personnes publiques, clarifie le partage des rôles des différents intervenants, notamment par la création du droit de préemption urbain (DPU).

L'étude réalisée en 2007 par le Conseil d'État analyse les principales évolutions législatives qui, de 1985 à 2006, sont venues compléter, modifier ou étendre les droits de préemption.

Depuis 2007, les modalités et le champ d'application de la préemption ont été ponctuellement modifiés et élargis par une douzaine de lois.

### 2.2. Les perspectives de réformes depuis 2007

Il est nécessaire de mettre en perspective la réforme du droit de préemption envisagée dans le cadre du projet de loi urbanisme et le logement, dans son contexte en partant du rapport du Conseil d'État datant de décembre 2007 et des textes législatifs qui s'en sont suivis sous la forme exclusive de propositions de lois émanant de parlementaires. Cet aperçu sera complété par un rappel des principales conclusions des réflexions menées dans le cadre de la démarche d'urbanisme de projet impulsée en 2010, qui s'est intercalée dans le temps avec les différentes propositions parlementaires de loi.

On peut d'ores et déjà noter que, en dépit de cet important travail juridique et technique réalisé depuis 2007, aucune tentative de réforme en profondeur du droit de préemption n'a jusqu'à aujourd'hui abouti, hormis quelques toilettages ponctuels, inscrits dans pas moins de douze lois différentes, dont certaines dispositions sont issues de l'étude du Conseil d'État.

#### 2.2.1. L'étude du Conseil d'État

Adoptée le 6 décembre 2007, l'étude du Conseil d'État part du constat que malgré son caractère récent, avec une instauration par la loi du 18 juillet 1985, le droit de préemption est devenu un outil apprécié des collectivités publiques pour l'acquisition de biens fonciers et immobiliers. De fait il présente plusieurs atouts essentiels en comparaison d'autres outils existants (ZAD, DUP pour réserves foncières, ...) notamment une grande souplesse et une simplicité d'usage car il s'inscrit en réponse aux sollicitations des marchés locaux.

Le rapport constatait que le risque juridique d'annulation des décisions prises par les collectivités était important, de l'ordre de 40 % des contentieux traités par les juridictions administratives. Il ne précisait toutefois pas le nombre de contentieux ainsi observés eu égard au nombre de décisions publiques prises, alors même que les préemptions publiques opérées ne représentent qu'à peine 1 % des transactions immobilières et foncières réalisées sur le territoire national. On peut donc en inférer que, sans être négligeable, le recours au droit de préemption urbain reste marginal en termes d'interventions sur les marchés locaux. En outre si la cause principale d'annulation demeure la faiblesse de la motivation des délibérations formalisant les décisions publiques prises, seul un toilettage peut suffire, afin d'en améliorer certaines dispositions.

Au delà des chiffres, le rapport mettait en exergue que le droit de préemption urbain (DPU) constituait la principale forme de préemption faite par les collectivités parmi l'éventail important de ceux-ci (cf. chapitre 1).

Il soulignait que, sans être en contradiction formelle avec le droit de propriété, le DPU n'en constituait pas moins une sorte d'exception française par l'ampleur et la portée de l'acte de préempter par comparaison avec les législations de nos voisins européens.

Sans toutefois en exagérer l'importance, le DPU a connu des extensions de son champ d'application qui peuvent en brouiller la vocation initiale. Cette situation a également pu conduire à des incertitudes d'articulation entre les diverses formes de droit de préemption par juxtaposition ou chevauchement.

Enfin l'exercice lui-même du DPU a pu conduire à un décalage progressif entre le cadre juridique et la pratique qu'en ont faite certaines collectivités. De ce fait, la jurisprudence s'en est trouvée singulièrement renforcée. En outre le recours important que font les collectivités de cet outil, conduit à l'émergence de sujétions non négligeables pour les acteurs de la vie immobilière, voire à des situations juridiquement complexes en cas d'annulation des décisions publiques. Certaines collectivités ont également pu sous-estimer les surcoûts économiques résultant d'une mauvaise maîtrise de l'exercice du DPU.

Sur la base de ce constat l'étude du Conseil d'État préconisait de :

- mieux articuler le droit de préemption avec les autres outils de l'urbanisme opérationnel et notamment les ZAD et les DUP pour réserves foncières ;
- distinguer deux types de droits de préemption, l'un de préférence par simple délibération dans les zones U et AU, relativement souple, sur la base d'un projet communal, l'autre lié à la planification – PLU ou tout autre document de planification existant – mais d'une durée limitée ;
- revoir un certain nombre d'aspects procéduraux portant sur le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), l'information des collectivités, la transparence des prix, son paiement et les conséquences en cas de renonciation ou d'annulation.

Sur la base de ce rapport plusieurs propositions de loi ont vu le jour.

### **2.2.2. La PPL Warsmann**

Dans sa version initiale du 7 août 2009, la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit déposée par le député Jean-Luc Warsmann (UMP), comportait un important volet consacré à la réforme du droit de préemption. Plusieurs sénateurs ne souhaitant pas qu'une réforme de cette ampleur figure au sein d'une loi considérée comme « fourre-tout », il a été décidé d'exclure ce volet du texte et de procéder à un nouvel examen des conditions dans lesquelles cet outil majeur de l'action foncière des collectivités pouvait être réformé de façon à en sécuriser davantage l'exercice. Finalement, la loi « Warsmann » a été promulguée le 17 mai 2011 sous le n° 2011-525 sans le volet « droit de préemption ».

Cependant il apparaît utile de présenter quelques-unes des propositions de ce texte. Outre que l'EPCI ressortait comme figurant parmi les autorités compétentes en matière d'exercice du droit de préemption, la proposition en distinguait deux types et supprimait celui qui est appliqué en ZAD.

D'une part le droit de préemption ordinaire aurait permis aux collectivités de se substituer à l'acquéreur d'un bien aux prix et conditions de vente mentionnés dans la DIA dans les secteurs U et AU.

D'autre part un droit spécifique aurait été prévu à l'intérieur de périmètres de projets d'aménagement ou de protection. Ces périmètres, instaurés par délibération des EPCI compétents en matière de PLU et les communes non membres d'un tel établissement, l'auraient été pour une période de dix ans renouvelable. Il est à noter que l'État aurait pu créer de tels périmètres d'aménagement. Dans tous les cas une disposition de décision par décret en Conseil d'État était prévue en cas de désaccord local entre les collectivités et/ou l'État.

### **2.2.3. La PPL Maurey**

Reprenant en partie seulement les propositions de la PPL Warsmann, M. Hervé Maurey a déposé un texte qui a fait l'objet d'une adoption en première lecture par le Sénat en juin 2011. En revanche elle n'a pas fait l'objet d'une discussion à l'Assemblée Nationale même si le texte adopté lui a été transmis.

Cette proposition de loi précise un certain nombre de dispositions destinées à améliorer le cadre juridique de procédures pour, d'une part, apporter des garanties aux propriétaires et, d'autre part, sécuriser l'exercice du droit de préemption par les collectivités territoriales ou les opérateurs fonciers. Cela concerne notamment les informations pouvant figurer en appui de la décision d'intention d'aliéner (DIA) avec une possibilité ouverte de demande d'informations complémentaires suspensif du délai normal de réponse de deux mois pour une durée complémentaire maximum d'un mois. S'y ajoute la possibilité de demander un droit de visite. Ces aménagements de nature procédurale concernent également la date de transfert de propriété, les modalités de renonciation par le titulaire du droit de préemption et celles relatives à la rétrocession du bien en cas d'annulation de la décision de préemption.

En dehors de ces dispositions, la PPL Maurey a prévu la possibilité de créer des zones d'opérations futures (ZOF) à l'initiative des EPCI sans considération de compétences en matière de PLU, de SCoT et de ZAC comme c'est le cas actuellement ou par une commune non membre de l'établissement, en vue de la réalisation d'opérations d'intérêt communautaire. Un droit de préemption exercé par les communes serait institué à l'intérieur de ces périmètres pour une durée de six ans renouvelable, les EPCI créateurs de ce périmètre n'ayant qu'un droit de substitution ou agissant par délégation des communes pour exercer le droit de préemption en question. Dans ce cas la commune restait prioritaire.

### **2.2.4. La PPL Raoul**

Ce texte diffère, dans le principe, assez peu de la proposition de loi déposée par M. Hervé Maurey. En effet, outre l'amélioration des modalités d'exercice du DPU, il reprend la distinction entre deux types de droit de préemption.

D'une part, un droit de préemption d'usage aurait été créé pour une application exceptionnelle sur les zones U et AU des documents de planification urbaine. Ce droit aurait été instauré au seul bénéfice des communes qui auraient pu cependant en transférer l'exercice aux EPCI, dont elles sont membres, compétents en matière d'aménagement, de développement économique et de transports. Ce transfert aurait obéi toutefois à une procédure encadrée puisqu'il était nécessaire d'avoir des délibérations concordantes de l'EPCI et d'au moins la moitié des communes représentant plus de la moitié de la population de la communauté. Une différence significative avec la PPL Warsmann réside dans la possibilité de négocier les prix en cas d'exercice de ce droit de préemption.

D'autre part un droit de préemption de planification aurait été rendu applicable dans des périmètres d'opérations d'intérêt communautaire (ZOIC) sur le modèle des ZAD, pouvant également s'appliquer aux périmètres de protection, créés à l'initiative des EPCI, à l'exception des communautés de communes, des communes non membres de tels établissements ou sur proposition des Régions. Ce droit de préemption aurait été établi pour une durée de dix ans renouvelable et son titulaire désigné par la délibération créant le périmètre, ce qui démontre de la part du législateur une volonté de conserver à la commune une priorité pour l'exercice du droit de préemption par rapport à l'EPCI. La Région aurait pu d'ailleurs être titulaire de ce droit. Par délégation, le préfet aurait pu en être attributaire ainsi que les opérateurs fonciers habituels.

### **2.2.5. La démarche d'urbanisme de projet**

Dans le cadre de la réflexion entreprise en 2010 autour de l'urbanisme de projet, le droit de préemption a fait l'objet d'échanges entre les membres du groupe de travail institué à cet effet réunissant des professionnels et des administrations.

En dehors des améliorations portant sur des modalités d'exercice du DPU en lui-même, le groupe de travail spécifique aux problématiques du foncier n'est pas parvenu à un consensus

sur la meilleure façon d'introduire les démarches de projet dans le mécanisme du droit de préemption. Cela prouve au moins que si l'outil droit de préemption n'apparaît plus contesté en lui-même, il suscite encore bien des débats quant à sa portée et son usage. Au mieux les membres sont-ils tombés d'accord pour gommer des textes actuellement en vigueur les modalités susceptibles de favoriser les contentieux, par leur manque de précision.

## 2.3. L'économie générale du dispositif

### 2.3.1. Le droit européen : entre droit de préemption et droit de propriété

• *L'étude du Conseil d'État*. Si le droit de préemption est présent dans la plupart des législations nationales en Europe, il y occupe une place plus modeste qu'en France où, bien que marginal au regard du flux des transactions immobilières [*estimation 2007 : l'exercice effectif du DPU est de l'ordre de 1 % des déclarations d'intention d'aliéner*], le DPU est progressivement devenu un des outils privilégiés d'interventionnisme foncier et d'appropriation publique au service de l'intérêt général. Ce n'est pas, par lui-même, le mécanisme de la préemption qui constitue une spécificité française mais, dans une certaine mesure, l'extension des finalités et du champ d'application du DPU.

Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas explicitement ni directement prononcée sur la conventionnalité de la technique de la préemption. Sans remettre en cause le droit de préemption en tant que tel, sa jurisprudence, de plus en plus protectrice du droit de propriété, précise cependant les règles que doivent respecter les collectivités lorsqu'elles en font usage. Ainsi, s'agissant des motifs susceptibles de justifier l'utilisation du droit de préemption, la Cour exige un « juste équilibre [...] entre sauvegarde du droit de propriété et exigence de l'intérêt général » (*CEDH, Hentrich c/ France, 22 septembre 1994 ; CEDH, Beyeler c/ Italie, 5 janvier 2001*). S'agissant du prix versé au propriétaire vendeur, la Cour accepte de prendre en considération le respect du juste équilibre, lequel ne doit pas faire supporter une « charge disproportionnée » au propriétaire (*CEDH, Saints monastères c/ Grèce, 9 décembre 1994*).

L'évolution souhaitable des droits de préemption devra tenir compte des deux principaux enseignements de la jurisprudence de la CEDH :

- les prérogatives reconnues aux collectivités doivent être proportionnées aux justifications d'intérêt général qui sous-tendent l'exercice du droit de préemption ;
- le bien préempté doit faire l'objet d'une affectation d'intérêt général dans un délai raisonnable.

### 2.3.2. La préemption et l'intercommunalité

#### 2.3.2.1. La situation actuelle

• *Le droit de préemption urbain (DPU)*. L'instauration et l'exercice du DPU sont de la compétence des communes. Le DPU peut aussi être, de plein droit, instauré et exercé par un EPCI à la double condition que l'établissement soit compétent pour élaborer les documents d'urbanisme et pour réaliser des zones d'aménagement concerté. Il existe une autre possibilité, mais subordonnée à l'accord des communes concernées, par laquelle les communautés d'agglomération et les communautés de communes peuvent délimiter des périmètres au sein desquels elles peuvent exercer le DPU pour mettre en œuvre la politique d'équilibre social de l'habitat. Cette disposition s'applique aux EPCI créés avant la loi SRU. Hors ces cas, les communes – à l'exclusion de celles qui ont fait l'objet d'un constat de carence – peuvent transférer ou déléguer le DPU à un EPCI y ayant vocation.

• *La zone d'aménagement différée (ZAD)*. Un EPCI peut, dans certaines circonstances, être appelé à participer à la procédure d'élaboration de l'acte créant la zone d'aménagement différé. Cet acte désigne le titulaire du droit de préemption, qui peut être un EPCI, une collectivité publique, un établissement public y ayant vocation ou un concessionnaire. Le titulaire ainsi désigné peut déléguer son droit à un EPCI.

- Les espaces naturels sensibles (ENS). Pour créer une zone de préemption dans un espace naturel sensible, l'accord ou l'avis d'un EPCI compétent est requis, selon le cas, par le département ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Une fois la zone créée, un EPCI ne peut être ni délégataire ni subdélégataire du droit de préemption. Par exception, lorsque le département n'exerce pas son droit de préemption, un EPCI peut être délégataire d'une commune qui exerce son droit de substitution.
- Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels sensibles périurbains (PAEN). Dans les PAEN, l'accord des EPCI compétents en matière de PLU est requis pour délimiter les périmètres d'intervention et approuver le programme d'action départemental. Une fois le périmètre créé, un EPCI ne peut préempter que sous réserve de l'accord du département.
- Le commerce et l'artisanat de proximité. Dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, aucune compétence, même déléguée, ne peut être attribuée aux EPCI.
- Dans tous les cas : le principe du guichet unique. Qu'elle soit ou non titulaire du droit de préemption, la commune dans laquelle le bien est situé est juridiquement, dans tous les cas, le guichet unique de réception des DIA, charge à elle de procéder à leur transmission lorsqu'il y a lieu. Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la DIA vaut renonciation à l'exercice du droit.

### 2.3.2.2. Les options d'évolution

- La PPL Warsmann envisageait que les droits de préemption puissent être institués et/ou exercés, à l'échelle intercommunale, par la personne publique compétente en matière de PLU. La proposition de réforme s'appliquait aux droits de préemption existants ainsi qu'à des nouveaux droits à créer à l'intérieur de périmètres de protection et de périmètres de projet d'aménagement.
- La démarche d'urbanisme de projet, favorable à l'idée de porter la compétence en matière d'urbanisme à l'échelle intercommunale, a cependant considéré que, sur une bonne partie du territoire national, les conditions structurelles et d'ingénierie n'étaient pas réunies pour mettre en place un droit de préemption intercommunal attaché à un périmètre de projet.
- La PPL Maurey propose d'instituer, au profit des EPCI, de nouvelles zones d'opérations futures dans lesquelles, au cas où la commune n'exercerait pas le droit de préemption, l'établissement public qui a créé la zone pourrait exercer ce droit par substitution.
- La PPL Raoul prévoit d'instituer au profit des EPCI, sur le modèle des ZAD, un DPU qu'ils peuvent exercer pendant une durée de dix ans renouvelable à l'intérieur de nouveaux périmètres de zones d'opération d'intérêt communautaire, ainsi qu'à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, des périmètres définis par un plan de prévention des risques technologique, et des zones soumises aux servitudes.

### 2.3.3. L'articulation des droits de préemption

Progressivement, différentes lois ont précisé l'articulation entre les droits de préemption. Ainsi :

- entre le DPU et la ZAD : les zones comprises dans un périmètre provisoire de ZAD ou dans une ZAD ne sont plus soumises au DPU institué sur ces territoires (article 202 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, modifiant l'article L. 212-1 du code de l'urbanisme) ;
- entre le DPU et le droit de priorité : le DPU n'est pas applicable aux aliénations ayant fait l'objet d'une notification au titre du droit de priorité (article 15 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, créant l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme) ;
- droit rural : le droit de préemption des SAFER et du locataire de droit rural ne peut primer sur les autres droits de préemption (article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime).

Actuellement, les seuls cas de coexistence des droits de préemption peuvent se présenter dans les ENS (cf. § 3.1.5).

## 2.3.4. Les initiatives visant à instaurer de nouveaux outils de préemption

### 2.3.4.1. L'étude du Conseil d'État

Le Conseil d'État constate que c'est souvent la mise en vente d'un bien qui détermine la collectivité à l'acquérir (opportunité) et, moins souvent, l'existence d'un projet prédéfini (planification). L'étude du Conseil d'État suggère de distinguer, d'une part, un régime juridique propre à la préemption planifiée – qui reprendrait l'essentiel de l'actuel DPU renforcé dans le cadre de stratégies d'aménagement dont les grandes lignes sont connues – et, d'autre part, un autre régime juridique propre à la préemption d'opportunité qui donnerait lieu à un droit de préférence dans le cadre d'acquisitions ponctuelles dont l'irruption sur le marché peut catalyser la définition et le mise en œuvre d'une action d'aménagement.

• **La préemption planifiée.** Ce régime juridique, propre à la préemption planifiée, reprendrait l'essentiel des caractéristiques du DPU avec cependant un certain nombre d'évolutions, parmi lesquelles :

- le droit de préemption serait instauré, non plus *in abstracto* par une délibération autonome, mais par les délibérations définissant la stratégie ou les opérations d'aménagement et délimitant avec précision les périmètres d'intervention : PLU et autres documents de planification existants (par exemple : PLH), délibérations ad hoc précisant le projet d'aménagement. Ainsi, la motivation de la décision de préemption se limiterait à une simple référence à la délibération instaurant le droit de préemption : il s'agirait de généraliser la faculté de motivation « par référence », telle qu'elle existe au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ;
- le droit de préemption serait instauré pour une durée limitée (cinq ans au maximum) à l'issue de laquelle une délibération motivée serait nécessaire pour en prolonger l'effet pour la même durée ;
- la fixation du prix résulterait d'une négociation, avec possibilité d'une fixation judiciaire en cas de désaccord ;
- la date de référence pour apprécier l'usage du bien serait fixée, comme dans les ZAD, à un an avant la délibération instaurant ou renouvelant le droit de préemption ;
- l'utilisation du bien serait uniquement limitée au projet cohérent avec la politique ou l'opération figurant dans le document auquel il est fait référence. A défaut, la collectivité serait tenue, avant d'affecter le bien à un projet différent, de proposer à l'acquéreur évincé puis, en cas de refus, au propriétaire, de lui (rétro)céder le bien. Il en irait de même en cas d'inutilisation du bien pendant un délai de cinq ans.

• **La préemption d'opportunité (droit de préférence).** Un régime juridique distinct du précédent est proposé lorsque la préemption relève d'une acquisition d'opportunité. Ce droit de préférence pourrait être exercé soit dans le cadre de l'un des objets énumérés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, soit dans le cadre d'un investissement ponctuel présentant, en dehors des hypothèses prévues à l'article L. 300-1, un intérêt général. Les principales caractéristiques de ce nouveau droit seraient les suivantes :

- les modalités d'instauration : la collectivité n'aurait plus à justifier de l'existence d'un projet suffisamment précis et certain à la date de la décision de préemption. Elle aurait cependant à justifier, selon le cas, de la réalité de l'objectif d'intérêt général énoncé dans la décision de préemption ou de celle de l'intérêt communal qui justifie l'investissement projeté ;
- la durée : l'instauration du droit de préférence ne serait pas limitée dans le temps ;
- le prix serait soit celui indiqué dans la DIA, soit un autre prix fixé par simple négociation entre le vendeur et la collectivité. La fixation judiciaire du prix serait abandonnée. Cette proposition repose sur l'idée que le droit de préférence ne s'exercerait pas, comme la

préemption planifiée, sur un projet lourd d'aménagement, mais sur une opération ponctuelle, dont le prix serait de nature à mieux respecter les intérêts du vendeur ;

- la date de référence n'a plus lieu d'être dans le cadre d'une opération en opportunité ;
- l'utilisation du bien serait, comme dans la préemption planifiée, nécessairement cohérente avec les mentions figurant dans la décision de préemption. A défaut, la collectivité serait tenue, avant d'affecter le bien à un projet différent, de proposer à l'acquéreur évincé – mais non au propriétaire, à l'égard duquel les conditions d'intervention de la commune ne sont, pour l'essentiel, plus exorbitantes du droit commun – de lui céder le bien. Il en irait de même en cas d'inutilisation du bien pendant un délai de cinq ans.

#### 2.3.4.2. La PPL Warsmann

- Un DPU recentré et intercommunal. Le DPU serait recentré sur sa vocation première : son champ d'application est réduit aux seules zones urbaines ou à urbaniser. Les exigences en matière de documents d'urbanisme sont simplifiées : la commune doit seulement disposer d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. L'instauration et l'exercice du DPU sont ouverts à toute personne publique compétente en matière de PLU, c'est-à-dire les EPCI compétents et les communes non membres d'un tel établissement. Le prix de l'acquisition est celui mentionné dans la DIA, sans possibilité de fixation judiciaire.

- Les périmètres de projet d'aménagement. Les communes et les EPCI pourraient aussi exercer un droit de préemption au sein de périmètres de projet d'aménagement délimités par décision motivée. La durée du droit de préemption, fixée à six ans, éviterait que les biens préemptés ne restent inutilisés trop longtemps. En contrepartie, les périmètres pourraient être renouvelés. De même, par décision motivée et après avis de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de la commune, l'État pourrait délimiter des périmètres de projet d'aménagement dans lesquels la personne publique désignée dans la décision exercerait un droit de préemption, pour une durée de six ans renouvelable. Dans ces périmètres, le prix d'acquisition est négocié. A défaut d'accord amiable, il est fixé par le juge de l'expropriation.

- Les périmètres de protection. Par décision motivée, les communes et les EPCI pourraient exercer, pendant une durée de six ans renouvelable, le droit de préemption en délimitant des zones de protection dans les zones non urbaines : périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, zones de mobilité d'un cours d'eau et zones stratégiques pour la gestion de l'eau. Dans ces périmètres, le prix d'acquisition est négocié. A défaut d'accord amiable, il est fixé par le juge de l'expropriation.

- Les périmètres provisoires. Sur le modèle des périmètres provisoires des ZAD, le préfet pourrait créer un périmètre à titre provisoire dès la saisine de la commune ou de l'EPCI, pour une durée de deux ans. En cas de création ultérieure d'un périmètre de projet d'aménagement, le délai de six ans pendant lequel le droit de préemption peut être exercé court à compter de la création du périmètre provisoire.

#### 2.3.4.3. La PPL Maurey

- Les zones d'opérations futures. Par délibération motivée, un EPCI compétent ou une commune non membre d'un tel établissement pourrait créer des zones d'opérations futures ouvrant un droit de préemption pour une durée de six ans renouvelable. En cas d'avis défavorable d'une commune incluse dans le périmètre de la zone, celle-ci ne pourrait être créée que par décret en Conseil d'État.

#### 2.3.4.4. La PPL Raoul

- Un droit de préemption d'usage. Les communes disposeraient d'un droit de préemption sur les zones urbanisées ou à urbaniser. Ce droit pourrait être transféré aux communautés urbaines ou d'agglomération compétentes à la fois en matière d'aménagement, de développement économique et de transport, pour l'exercice de leurs compétences.

- Un droit de préemption de planification. Les EPCI compétents et les communes non membres d'un tel établissement pourraient, par décision motivée ou sur proposition de la Région, délimiter des périmètres de zones d'opérations d'intérêt communautaire dans lesquelles ils exerceraient un droit de préemption urbain pendant une durée de dix ans renouvelable. Un droit de délaissement serait ouvert aux propriétaires. Ces zones pourraient également concerner les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, les zones de servitude.

### 2.3.5. Le droit de délaissement

- Actuellement, il existe deux hypothèses de droit de délaissement, l'une s'exerçant dans le cadre de la préemption, l'autre hors préemption. La seconde hypothèse est décrite au § 1.2.

S'agissant du droit de délaissement exercé dans le cadre de la préemption, la possibilité peut être donnée à un propriétaire, dans certains périmètres et sous certaines conditions, de proposer à une collectivité publique ou la mettre en demeure, selon les cas, d'acquérir le bien. Cette possibilité est ouverte dans le cadre du DPU (article L. 211-5 du code de l'urbanisme) et dans le cadre de la ZAD (article L. 212-3 du code de l'urbanisme). Cette possibilité est également ouverte lorsqu'un immeuble n'est que partiellement soumis à un droit de préemption : dans ce cas, le propriétaire peut exiger l'acquisition de l'ensemble de l'unité foncière lorsqu'elle est située dans un périmètre DPU ou une ZAD (article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme) ou dans un périmètre ENS (5<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 142-3).

- La PPL Warsmann proposait de modifier le régime du droit de délaissement à l'intérieur des périmètres de protection et des périmètres de projet d'aménagement, ainsi que des périmètres provisoires. Elle préconisait que les propriétaires des biens soumis au droit de préemption puissent mettre le titulaire de ce droit en demeure de procéder à l'acquisition de leurs biens. Les députés ont amendé la version initiale du texte qui représentait un coût supplémentaire pour les personnes publiques. Dans le texte adopté par la commission, la personne publique peut toujours refuser d'acquérir le bien, ce qui a pour effet de supprimer le droit de préemption sur le bien concerné pendant une durée de cinq ans. Aucune indemnité de réemploi ne serait due.
- La PPL Raoul préconise que tout propriétaire, à la date de publication de l'acte instituant une zone d'opération communautaire soumise au droit de préemption, puisse proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de son bien.

### 2.3.6. Le prix de la transaction : fixation, négociation, transparence

- Actuellement, la DIA indique le prix demandé par le propriétaire pour aliéner son bien (article R. 213-5 du code de l'urbanisme). Le titulaire du droit de préemption peut proposer une offre à un prix différent. En cas de désaccord, il peut faire connaître son intention de saisir le juge de l'expropriation (articles R. 213-8 et R. 213-9). Le propriétaire dispose alors d'un délai de quinze jours pour faire connaître sa décision.

• L'étude du Conseil d'État souligne que le vendeur a un rôle essentiellement passif – accepter ou refuser la proposition – alors que le titulaire du droit de préemption dispose à tout moment de la maîtrise de plusieurs options : accepter le prix indiqué dans la DIA, proposer un autre prix, saisir le juge de l'expropriation, renoncer à l'acquisition. Dans cette dernière hypothèse, le propriétaire ne pourra céder le bien à un autre acquéreur, en l'absence de fixation judiciaire du prix, qu'au prix mentionné dans la DIA (article L. 213-8). Le Conseil d'État propose de reconnaître une possibilité de négociation parallèle aux échanges écrits prévus par les textes. Ainsi, pendant la période de discussion préalable à la saisine éventuelle du juge, un accord pourrait intervenir à tout moment à un prix autre que celui figurant dans la DIA ou dans la contre-proposition de la collectivité.

En outre, dans l'hypothèse de la création d'un nouveau droit de préemption dit « droit de préférence », le Conseil d'État préconise que le prix soit celui indiqué dans la DIA, ou un autre prix fixé par simple négociation entre le vendeur et la collectivité, sans possibilité de fixation judiciaire. Cette proposition repose sur l'idée que, s'exerçant sur une opération ponctuelle moins

lourde qu'un projet d'aménagement planifié, le droit de préférence se doit d'être plus respectueux des intérêts du vendeur.

Enfin, en matière de transparence des prix, le Conseil d'État formule plusieurs propositions : mettre en place une base de données des prix fonciers, accessible aux parties prenantes à la procédure de préemption ; prévoir, le cas échéant, que la décision de préemption doit indiquer les raisons pour lesquelles la collectivité préemptrice s'écarte de l'avis du service des Domaines ; prévoir la possibilité qu'un accord entre la collectivité préemptrice et le propriétaire vendeur puisse intervenir à tout moment à un prix autre que celui figurant dans la DIA ou dans la contre-proposition de la collectivité.

- La PPL Warsmann distinguait également le cas des périmètres de projet d'aménagement et les périmètres de protection – dans lesquels, à défaut d'un accord amiable, le prix serait fixé par le juge de l'expropriation – et le cas du DPU recentré, dans lequel le prix de l'acquisition serait celui mentionné dans la DIA sans possibilité de fixation judiciaire.

- La PPL Raoul préconise que les honoraires de négociation ne soient pas dus par le titulaire du droit de préemption.

### 2.3.7. La déclaration d'intention d'aliéner (DIA)

#### 2.3.7.1. L'identité de l'acquéreur

- Actuellement, la DIA ne prévoit pas que l'identité de l'acquéreur évincé soit mentionnée. A plusieurs reprises, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) s'est prononcée sur le caractère non communicable des DIA, considérant que, à la différence des registres de préemption, les déclarations d'intention d'aliéner contiennent des informations relatives au patrimoine ou mettant en cause le secret de la vie privée des parties. Elles ne constituent donc pas des documents communicables aux tiers.

- L'étude du Conseil d'État souligne la difficulté juridique d'instaurer tant l'obligation d'anonymat que l'obligation d'indiquer l'identité de l'acquéreur évincé. Elle suggère une position intermédiaire visant à subordonner la mention de l'identité de l'acquéreur évincé à son accord. En outre, le vendeur ou le notaire pourrait délivrer cette information après la vente à la collectivité afin de permettre à l'acquéreur évincé, le cas échéant, d'exercer son droit de suite notamment dans le cas d'une annulation contentieuse de la décision de la préemption.

- Les PPL successives n'ont pas traité cet aspect.

#### 2.3.7.2. Les informations relatives à l'état du bien

- Actuellement, la DIA ne permet pas de connaître les sujétions qui peuvent peser sur un bien, par exemple en matière de dépollution ou de remise en état.

- L'étude du Conseil d'État souligne l'asymétrie d'information qui existe entre, d'une part, une vente de droit privé – qui impose au vendeur l'obligation de fournir les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement et des articles L. 271-4 et suivants du code de la construction et de l'habitation – et, d'autre part, une vente d'un bien soumis à préemption – qui n'impose pas ces obligations. Ainsi le Conseil d'État propose-t-il d'ajouter au formulaire de DIA une rubrique en ce sens qui embrasserait l'ensemble du diagnostic technique ainsi que la mention des clauses particulières. En outre, il est proposé de reconnaître aux parties à la transaction la possibilité de solliciter une expertise auprès du juge de l'expropriation.

- La PPL Warsmann envisageait de compléter la DIA par des éléments permettant d'apprécier la consistance de l'immeuble (superficie, nombre et surfaces des bâtiments ou des pièces), ainsi que des éléments permettant d'apprécier l'état de l'immeuble, en renvoyant à des dispositions réglementaires la nature et la transmission de certains diagnostics.

- La démarche d'urbanisme de projet propose que la DIA soit accompagnée d'une fiche comportant les éléments permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ce qui permettrait à la collectivité de déterminer s'il y a lieu ou non de demander au propriétaire les diagnostics particuliers dans le cas où elle aurait l'intention d'exercer son droit de préemption. Seul un décret pourrait préciser les éléments d'information à renseigner.

- La PPL Maurey vise également à donner au titulaire du droit de préemption des éléments lui permettant notamment de tenir compte d'éventuels travaux de dépollution et de remise en état qu'impliquerait l'acquisition de certains biens. Les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement seraient obligatoirement mentionnées. S'agissant des autres informations, la nature en serait limitativement fixée par décret ; elles ne seraient produites que sur une demande unique du titulaire du droit de préemption. Le délai imparti au titulaire du droit de préemption pour prendre sa décision serait suspendu jusqu'à réception des informations complémentaires demandées.

- La PPL Raoul préconise que la DIA comporte obligatoirement les éléments permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. Par ailleurs, à la demande du titulaire du droit de préemption, le propriétaire transmet les conclusions des diagnostics immobiliers prévus aux articles L. 271-4 et suivants du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement. Dans ce cas, le délai imparti au titulaire du droit de préemption pour prendre sa décision est suspendu jusqu'à réception des informations demandées. En outre, la DIA mentionne, le cas échéant, les baux et servitudes.

### 2.3.7.3. Le dépôt et la transmission de la DIA

- Actuellement, la commune dans laquelle le bien est situé demeure juridiquement le guichet unique de dépôt de la DIA, quel que soit le titulaire ou le délégataire du droit.

- L'étude du Conseil d'État souligne que les délais restreints dans lesquels la décision de préemption doit intervenir font parfois obstacle à son exercice par un EPCI, notamment lorsque la commune tarde à effectuer cette transmission, voire adopte délibérément, pour des motifs politiques, une rétention des DIA. Pour autant, le Conseil d'État considère qu'il serait impraticable d'instituer le principe selon lequel la DIA doit être adressée à la collectivité publique autre que la commune ou à l'établissement délégataire. Le principe du guichet unique en mairie doit être maintenu, mais encadré par la formalisation de la procédure de transmission des DIA.

- La PPL Warsmann proposait également de maintenir le principe du guichet unique en mairie mais l'assortissait d'une obligation faite au maire de transmettre la DIA sans délai.

- La PPL Raoul préconise de maintenir le principe du guichet unique en mairie pour déposer la DIA, quel que soit le titulaire ou le délégataire du droit de préemption.

### 2.3.8. Le droit de visite

- Actuellement, la loi ne prévoit pas que le titulaire du droit de préemption puisse visiter le bien.

- La PPL Maurey et la PPL Raoul préconisent que le titulaire du droit de préemption puisse demander à visiter le bien dans des conditions fixées par décret.

### 2.3.9. Le transfert de propriété et le paiement du prix

- Actuellement, le transfert de propriété a lieu dès qu'il y a accord sur la chose et sur le prix. La signature de l'acte authentique, qui doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de l'accord (article R. 213-12 du code de l'urbanisme) ne fait que constater le transfert de propriété et le paiement n'est pas davantage une condition de ce transfert. Le délai pour le paiement est de six mois à compter de l'accord sur le prix ou du jugement fixant le prix.

- L'étude du Conseil d'État propose que, en cas d'accord sur le prix, le transfert de propriété intervienne au moment du paiement du prix, lequel aurait lieu en même temps que la signature de l'acte authentique. Le Conseil d'État préconise que le paiement du prix intervienne dans un délai réduit à trois mois (au lieu de six actuellement) à compter de l'accord sur le prix ou du jugement fixant le prix.

- La PPL Warsmann proposait également également une concomitance entre le transfert de propriété et le paiement du prix, mais maintenait le délai de paiement à six mois à compter de l'accord sur le prix ou du jugement fixant le prix.

- La démarche d'urbanisme de projet s'inscrit exactement dans la suggestion du Conseil d'État.
- La PPL Maurey et la PPL Raoul préconisent la même concordance entre le transfert de propriété et de paiement du prix, mais proposent un délai de paiement fixé à quatre mois à compter de l'accord sur le prix ou du jugement fixant le prix.

### 2.3.10. La publicité de la décision de préemption

- Actuellement, toute personne publique doit tenir un registre des opérations de préemption. Pour autant, aucune mesure n'est actuellement prévue pour assurer la publicité des décisions de préemption.
- L'étude du Conseil d'État propose que la notification de la décision de préemption au notaire chargé de la vente puisse valoir notification à l'acquéreur évincé, de sorte que le délai de recours opposable à ce dernier commence à courir à compter de cette date.
- La PPL Warsmann prévoyait non seulement que la décision de préemption soit notifiée au vendeur, à l'acquéreur évincé et, le cas échéant, aux locataires, mais également qu'elle fasse l'objet d'une publication.
- La démarche d'urbanisme de projet propose que la décision de préempter fasse l'objet, comme pour les décisions réglementaires, d'un affichage et/ou d'une publication.
- La PPL Maurey envisage également que la décision de préemption fasse l'objet d'une publicité ainsi qu'une notification non seulement à l'intéressé mais également au notaire et, le cas échéant, à l'acquéreur évincé.

### 2.3.11. La renonciation et le délai de purge

- Actuellement, la loi prévoit une procédure complexe au profit du propriétaire dans le cas où le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit (cf. notamment l'article L. 213-8 du code de l'urbanisme). Lorsque la renonciation porte sur un bien dont le prix a été fixé judiciairement, le titulaire du droit de préemption ne peut plus l'exercer à l'égard du même propriétaire pendant un délai de cinq ans à compter de la décision juridictionnelle (délai de purge).
- L'étude du Conseil d'État suggère de prévoir que la renonciation de la collectivité à poursuivre la procédure de préemption qu'elle a engagée ouvre droit, au profit du vendeur, au versement automatique d'une indemnité d'immobilisation. De plus, le vendeur qui a cédé un bien à un prix inférieur à celui figurant dans la DIA aurait droit à une indemnisation correspondant au différentiel de prix, sous réserve que le prix de vente effectif corresponde à la valeur vénale du bien. Enfin, le Conseil d'État suggère de permettre au vendeur de céder le bien à un prix égal ou supérieur à celui figurant dans la DIA initiale, ou à un prix fixé par le juge.
- La PPL Warsmann disposait que la personne publique est réputée avoir renoncé à l'exercice du droit de préemption si elle n'effectue aucune démarche pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner. Dans ce cas, le propriétaire peut vendre son bien au prix indiqué dans la DIA, éventuellement révisé pour tenir compte de l'évolution de l'indice du coût de la construction entre la date de la déclaration et la date de la vente. Si le renoncement de la personne publique intervient après que le juge de l'expropriation a déterminé un prix, le propriétaire peut vendre son bien au prix fixé, éventuellement actualisé en fonction de l'évolution du coût de la construction, pendant une durée de cinq ans, sans que la personne publique puisse exercer de droit de préemption.

- La démarche d'urbanisme de projet et la PPL Maurey proposent des dispositions identiques sur ce point. Il s'agit de simplifier les dispositions actuelles pour faciliter la vente du bien par le propriétaire après renonciation de l'autorité préemptrice, à un prix révisé, différent de celui de la DIA, afin de prendre en compte les conséquences de la renonciation. Toutefois, il conviendrait que la vente intervienne dans un délai raisonnable afin que la collectivité puisse retrouver une possibilité de préemption. Ainsi, l'éventuelle révision du prix serait déterminée en fonction des évolutions du coût de la construction constatées par l'institut national de la statistique et des études économiques depuis la date de cette DIA. En outre, si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans (au lieu de cinq actuellement) à compter de la renonciation au droit de préemption, il devra déposer une nouvelle DIA.

### **2.3.12. L'usage et le changement d'usage du bien, l'action en dommages et intérêts**

#### *2.3.12.1. L'usage et le changement d'usage*

- Actuellement, un bien acquis par voie de préemption doit être utilisé ou aliéné aux fins définies à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme. Lorsque l'utilisation ou l'aliénation du bien se fait au profit d'une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou une société d'habitations à loyer modéré, elle doit faire l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal ou, le cas échéant, d'une décision motivée du délégataire du droit de préemption. En outre, la jurisprudence considère qu'un bien préempté peut être utilisé à d'autres fins que celle mentionnée dans la décision de préemption, si la nouvelle finalité fait partie des objectifs légaux du droit de préemption.
- L'étude du Conseil d'État propose de subordonner le changement de destination du bien préempté à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité.
- La PPL Warsmann proposait que les biens préemptés puissent être utilisés ou aliénés en vue d'un usage d'intérêt général différent de celui mentionné dans la décision de préemption, de façon à ne pas paralyser l'action de la personne publique dans le cas où l'opération initialement envisagée ne pourrait pas être réalisée. Toutefois, pour éviter tout détournement de la procédure de préemption, le nouvel usage du bien doit relever des objectifs légaux du droit de préemption.
- La démarche d'urbanisme de projet propose que, en cas de vente à une personne privée, une clause d'engagement soit introduite dans l'acte de vente permettant à la collectivité de s'assurer que le bien sera utilisé pour un objet relevant de l'article L 210-1.
- La PPL Maurey propose que, dès lors qu'il est inclus dans les finalités de l'article L. 210-1, un usage différent de celui mentionné dans la DIA peut être affecté au bien acquis par voie de préemption. Dans cette hypothèse, la maire serait tenu de rendre compte au conseil municipal de tout changement d'affectation du bien acquis par voie de préemption.
- La PPL Raoul préconise que le bien acquis par voie de préemption puisse être affecté à un usage différent de celui mentionné dans la décision de préemption, sous réserve de demeurer dans la même catégorie d'usages que celle qui a présidé à la fixation du prix de cession.

#### *2.3.12.2. L'action en dommages et intérêts*

- Actuellement, l'article L. 213-12 du code de l'urbanisme ouvre la possibilité d'une action en dommages et intérêts dans le cas où le titulaire du droit de préemption décide d'aliéner ou d'utiliser son bien à d'autres fins que celles prévues à l'article L. 210-1, et n'en propose pas la rétrocession à l'ancien propriétaire. Dans ce cas, celui-ci, ou l'acquéreur évincé, saisit le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire. Celle-ci se prescrit par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien.
- La démarche d'urbanisme de projet propose d'élargir l'ouverture de l'action en dommages et intérêts même en cas de renonciation au bénéfice de la rétrocession.

- *La PPL Maurey* reprend la même proposition et préconise, en outre, d'ouvrir l'action en dommages et intérêts lorsque le titulaire du droit de préemption ne respecterait pas la nouvelle disposition visant à proposer la rétrocession après annulation de la déclaration de la préemption (disposition à créer).

### 2.3.13. La rétrocession

- *Actuellement*, la loi ne prévoit pas un droit de rétrocession en cas d'annulation d'une décision de préemption. Le droit applicable en la matière a été fixé par la jurisprudence : le titulaire du droit de préemption est tenu de proposer à l'acquéreur évincé, puis le cas échéant au propriétaire initial, d'acquiescer le bien à un prix sans enrichissement injustifié.
- *L'étude du Conseil d'État* propose de reconnaître au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé un droit à (rétro)cession du bien en cas d'inutilisation dans un délai de cinq ans. Le prix de rétrocession devrait être calculé par simple actualisation du prix de vente initial par application de l'indice du coût de la construction.
- *La PPL Warsmann* prévoyait également des dispositions relatives à la rétrocession, notamment en cas d'annulation contentieuse d'une décision de préemption : le titulaire du droit de préemption doit proposer la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire. Le prix demandé ne pourra être plus élevé que le prix acquitté par le titulaire du droit de préemption pour acquiescer le bien. Il pourra être fixé à un niveau inférieur pour compenser le préjudice subi par l'ancien propriétaire. Le juge de l'expropriation ne serait saisi qu'en cas de désaccord sur le prix. En outre, la loi garantirait la possibilité d'indemnisation des propriétaires qui ne souhaitent pas la rétrocession de leur bien.
- *La démarche d'urbanisme de projet* vise à inscrire dans la loi le droit jurisprudentiel. Il conviendrait de prévoir la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de proposer, à l'acquéreur évincé ou à l'ancien propriétaire, la rétrocession du bien selon un prix négocié ou fixé judiciairement prenant en compte le préjudice direct, matériel et certain causé par la décision de préemption. Par ailleurs, une action en dommages et intérêts serait ouverte au profit de l'ancien propriétaire ou de l'acquéreur évincé, même s'il renonce à la rétrocession.
- *La PPL Maurey* reprend les propositions de la démarche d'urbanisme de projet, à quelques différences rédactionnelles près. Lors de proposition de rétrocession à l'ancien propriétaire, le prix proposé ne pourrait être supérieur au prix acquitté lors de la cession. A défaut d'accord, le propriétaire pourrait saisir le juge pour fixer un prix prenant en compte le préjudice direct et matériel causé par la décision de préemption. La rétrocession devra également être proposée à l'acquéreur évincé, lorsqu'il figure dans la DIA.

### 2.3.14. L'unification du contentieux

- *L'étude du Conseil d'État* souligne que la principale difficulté tient à l'articulation de l'intervention du juge administratif avec celle du juge judiciaire. L'annulation d'une décision de préemption n'emporte par elle-même aucune conséquence sur le contrat conclu entre le vendeur et la collectivité, lequel est un contrat de droit privé. En revanche, le juge judiciaire peut être amené à constater la nullité de la vente et ordonner la restitution du bien au propriétaire initial moyennant remboursement de la collectivité, alors même que la collectivité a proposé le bien à l'acquéreur évincé et conclu avec lui un nouveau contrat. Le Conseil d'État préconise d'unifier le contentieux des décisions de préemption et des contrats directement connexes (contrat d'achat par la collectivité et contrat de revente à un tiers) au sein de l'ordre juridictionnel administratif.
- *La démarche d'urbanisme de projet* s'inscrit dans la même logique et propose que le contrat de vente initial soit qualifié de contrat administratif et non pas de droit privé, de même que le contrat de revente à un tiers. Le juge administratif aurait la possibilité de prononcer la nullité de ces contrats en conséquence de l'annulation de la décision de préemption, mais l'unification du contentieux n'irait pas jusqu'à la procédure de fixation du prix. Cette réforme ne relèverait pas du code de l'urbanisme, mais du code civil et du code de justice administrative.

### 2.3.15. L'information

- *Actuellement*, en matière d'information, seul l'article L. 213-13 impose l'obligation pour la commune de tenir un registre des opérations de préemption.
- *L'étude du Conseil d'État* souligne que si cet élément de transparence est important, il n'est pas suffisant. Ainsi, le Conseil d'État préconise de prévoir un compte-rendu annuel à l'assemblée délibérante de la politique de préemption. Le contenu du registre demande à être précisé. Enfin, il conviendrait de permettre une meilleure accessibilité du public aux délibérations instituant un droit de préemption et aux décisions de préemption, par une mise en ligne systématique de ces actes.

### 3. Les préconisations de la mission

Pour faciliter la lecture du rapport la mission a choisi de distinguer les éléments de réforme propres aux principes qui fondent le droit de préemption, de ce qui relève des améliorations des procédures.

Parmi ce qui a trait aux principes et aux fondements de l'instauration d'un droit de préemption on traitera les sujets suivants :

- les objets visés par le droit de préemption et ses conséquences en termes de portée et d'usage ;
- l'examen du droit de préemption au titre des locaux commerciaux et artisanaux, ainsi que celui instauré pour les espaces agricoles et naturels périurbains ;
- les puissances publiques attributaires du droit de préemption ;
- les articulations entre les différents droits de préemption.

En revanche on classera parmi les dispositions propres à améliorer les modalités d'exercice du droit de préemption les problématiques suivantes :

- le contenu de la DIA et les informations nécessaires pour la prise de décision ;
- les modalités de gestion du délai d'instruction pour une prise de décision publique ;
- la fixation du prix et son paiement ;
- le transfert effectif de propriété ;
- l'usage du bien préempté ;
- les clauses applicables en cas de renonciation et d'annulation de la décision de préemption ;
- le transfert du droit de préemption au préfet dans les communes déclarées en carence de production de logements sociaux.

En préambule et avant de présenter pour chaque thème les recommandations de la mission, il apparaît bon d'évoquer en incidence deux dimensions importantes de la pratique du droit de préemption qui, sans relever directement du projet de loi, n'en ont pas moins une grande influence sur les décisions prises en ce domaine.

Tout d'abord la qualité des délibérations qui présentent les motivations des préemptions publiques opérées est étroitement corrélée au professionnalisme des collectivités pour maîtriser la réglementation, ainsi qu'à leur connaissance des marchés locaux de l'immobilier et du foncier. L'un des intérêts de l'instauration d'un droit de préemption réside d'ailleurs dans la possibilité offerte aux collectivités de pouvoir observer les tendances des marchés locaux. Mais cette condition s'inscrit dans une situation de grande inégalité de ce qu'on peut désigner sous l'appellation générique d'ingénierie publique, c'est-à-dire les capacités en termes de personnels ou de concours extérieurs que les collectivités peuvent mobiliser autour du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Compte tenu d'un contexte législatif évolutif dans le temps, encore que s'agissant du droit de préemption il n'y a que peu de changements ces dernières années, il est important d'avoir à disposition des agents connaissant bien la réglementation et capables de rédiger les délibérations de façon soignée et n'offrant pas d'aspérités juridiques susceptibles d'aboutir à une annulation. A cet égard les mutualisations qui se développent progressivement sur les territoires vont dans le bon sens. Plusieurs organismes auditionnés illustrent cette capacité de mise en commun des connaissances de professionnels au service de tous quelle que soit la collectivité à laquelle ces agents appartiennent( département, EPF d'État ou locaux, ..).

En second lieu dans le même esprit l'existence de lieux nationaux de capitalisation et ouverts à divers réseaux est importante dans la mesure où indépendamment de leurs origines professionnelles (privé, public, État, collectivités ou opérateurs fonciers) des professionnels peuvent échanger sur leurs pratiques et ainsi faire remonter le cas échéant des pistes d'évolution des textes. Or les personnalités auditionnées ont mis en exergue que chaque groupe professionnel ou de collectivités a plutôt tendance à se replier sur sa propre sphère.

Même si une association comme l'association des études foncières (ADEF) réussit à réunir les acteurs au sein d'assises régulières et fait passer par l'intermédiaire de sa revue « Études Foncières » des articles d'informations et posant de vrais débats, il n'en demeure pas moins vrai que cela reste très fragile. C'est pourquoi la mission recommande à la DGALN d'avoir en la matière une politique d'animation des milieux professionnels en s'appuyant sur des associations comme l'ADEF.

1. *Recommandation n° 1 : renforcer l'animation des milieux professionnels du foncier en s'appuyant sur l'ADEF.*

### 3.1. Principes de réforme du droit de préemption

Compte tenu de l'intérêt suscité par l'usage du droit de préemption qu'en font les collectivités et du caractère supposé peu sûr en termes juridiques de cet outil, il apparaît à la mission que les évolutions portant sur les principes du droit de préemption doivent être faites avec prudence de façon à ne pas le déséquilibrer. Paradoxalement ces modifications induiront nécessairement une complexification du système actuel, alors même que dans sa forme existante le DPU est un outil simple et souple d'usage.

2. *Recommandation n° 2 : veiller à ne pas déséquilibrer le droit de préemption dans sa pratique actuelle par une réforme trop radicale.*

#### 3.1.1. Usages du droit de préemption

Dans la réflexion de l'étude du Conseil d'État, l'idée de distinguer deux types de droit de préemption est apparue, l'un dit de planification et l'autre dit d'usage ou de préférence. Elle a été reprise sous des formes différentes dans les PPL qui ont suivi.

Le droit de préemption dit de planification est un substitut de celui lié à la ZAD puisqu'il fonctionne sur la base d'un périmètre de projets supposés futurs dans lequel le droit de préemption serait instauré pour une durée de l'ordre de 6 ans pour se mettre en cohérence avec les dispositions intéressant les ZAD. Cette procédure est séduisante car elle précise clairement les règles du jeu avec des conséquences immédiates en termes de maintien des prix et de sécurité juridique au moment de la préemption. Cependant ce type d'outil peut générer plusieurs conséquences aux effets parfois contradictoires aux objectifs recherchés : droit de délaissement pour les propriétaires, effets sur les prix du foncier en périphérie immédiate des périmètres ainsi définis, durée renouvelable sans bornes dans le temps de ces périmètres, ce qui ne recueille pas l'accord des professionnels privés de l'aménagement. Ces derniers préconisent d'introduire un renouvellement unique.

Au-delà de la création d'un nouvel outil d'urbanisme opérationnel qui est voisin de la ZAD, dont l'usage a décliné de façon importante depuis plusieurs années, la question de l'adaptation de l'instauration d'un tel périmètre, le cas échéant large, en milieu urbain dense est posée sans toutefois que les professionnels puissent aboutir à une position commune.

En complément il est proposé de créer un droit de préemption d'usage ou de préférence selon les cas, qui concernent les zones U et AU des documents d'urbanisme existants, réservés plutôt aux seules communes pour saisir des opportunités immobilières et foncières leur permettant de réaliser des projets non prévus. C'est au titre de ce type de préemption que les avis sont très divergents par rapport à la dimension de protection qu'offre le droit de préemption face à la spéculation immobilière. S'il apparaît totalement irréaliste de penser que dans sa forme actuelle le DPU puisse être un outil efficace de régulation des marchés locaux du foncier, dans la mesure où au mieux il intervient dans une proportion infime du nombre des transactions, il n'en demeure pas moins vrai que par des décisions de préempter les collectivités peuvent envoyer ainsi des messages aux acteurs locaux sur certaines pratiques.

Il est à noter que tous les organismes auditionnés rejettent l'idée d'un droit de substitution sans discussion des prix à l'exception des professionnels privés de l'aménagement, dispositif qui était celui de la PPL Warsmann.

Si la décision de faire coexister deux types de droit de préemption est prise, il apparaît préférable de :

- revisiter la procédure ZAD sans créer un nouveau dispositif analogue, tout en l'ouvrant explicitement aux EPCI pour leur création et en bornant son renouvellement une seule fois de façon à ne pas laisser perdurer des zones sur lesquelles pas ou peu d'opérations sont réalisées pendant des périodes de temps trop longues gelant ainsi des fonciers ; la dénomination de l'acronyme ZAD pourrait alors être modifiée de façon à rompre avec l'outil dans sa forme actuelle et ainsi montrer qu'il y a un basculement avec un dispositif renouvelé ;
- ne réserver le droit d'usage qu'aux seules communes avec une possibilité de délégations aux EPCI selon les modalités consistant à obtenir des délibérations concordantes de l'EPCI et d'au moins la moitié des communes représentant la moitié de la population de la communauté. Une variante pourrait être de ne retenir au titre des EPCI que les seules communautés urbaines et d'agglomérations ainsi que les métropoles. En effet on ne peut ôter aux communes la possibilité de saisir des opportunités foncières ou immobilières qui leur permettent de réaliser des opérations prévues sans échéancier bien défini mais où l'occasion d'une vente permet de les concrétiser.

*3. Recommandation n° 3-1 : revisiter la procédure ZAD en modifiant le nom et en bornant son renouvellement à une fois dans le temps et en ouvrant la possibilité de création aux EPCI.*

*Recommandation n° 3 - 2 : réserver le droit d'usage, s'il est créé aux seules communes et en adoptant les modalités de délégation aux EPCI prévues par la PPL Raoul.*

### **3.1.2. Droit de préemption des locaux commerciaux**

Le droit de préemption des locaux commerciaux et artisanaux ne suscite que peu d'intérêt des personnes auditionnées par la mission. Beaucoup s'accordent sur la relative inadaptation des collectivités à retrouver des repreneurs des locaux préemptés ainsi que le délai imparti (un an) pour le faire.

La mission recommande de réunir un groupe spécifique de travail à cet effet pour établir sur la base d'un bilan qualitatif et quantitatif les voies d'évolution possibles sur ce droit particulier qui apparaît plutôt destiné à des zones urbaines très denses où, à l'opposé, à des communes rurales qui ont perdu progressivement la totalité de leurs commerces.

*4. Recommandation n° 4 : mettre en place un groupe de travail rassemblant des collectivités territoriales, des opérateurs et aménageurs publics et privés, des représentants des activités commerciales et artisanales et du monde consulaire pour définir les évolutions du droit de préemption des locaux commerciaux et artisanaux.*

### **3.1.3. Droit de préemption dans les espaces agricoles et naturels périurbains et dans les espaces naturels sensibles**

Pour ce qui concerne le droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains dont l'attributaire est le département, il apparaît d'un usage très limité. Cependant au moment où le Gouvernement a mis l'accent sur la lutte contre l'étalement urbain, la question de l'opportunité de la suppression de ce droit comme cela a été évoqué lors des auditions, pourrait apparaître comme une mesure incohérente.

Cependant on peut s'interroger sur le maintien du département comme seul attributaire de ce droit de préemption. Si la réponse est négative, ce droit pourrait alors être fusionné avec celui

qui est dédié aux espaces naturels sensibles permettant une réelle simplification en ne retenant plus qu'un seul droit de préemption dédié pour les espaces naturels avec la commune comme seule collectivité attributaire de son exercice. Mais si ce droit est maintenu en l'état, il est sans doute nécessaire de le hiérarchiser après le DPU puis celui relatif aux espaces naturels sensibles.

5. *Recommandation n° 5 : maintenir le droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains en le plaçant hiérarchiquement selon l'ordre ainsi défini après le DPU puis celui relatif aux espaces naturels sensibles et en donnant l'attribution à la commune et par délégation à l'EPCI selon les modalités prévues par la PPL Raoul.*

### 3.1.4. Attributaires des droits de préemption

L'attributaire prioritaire des droits de préemption est la commune. Elle peut en déléguer l'exercice à l'EPCI, dont elle est membre, pour autant qu'il ait les compétences en termes de PLU, SCoT et ZAC.

L'étude des propositions de loi successives depuis 2007, démontre que l'objectif des évolutions pour la définition de l'attributaire prioritaire du droit de préemption n'était pas de « déshabiller » la commune pour « habiller » l'EPCI. Il est plutôt de créer un droit de préemption de planification destiné à délimiter des périmètres de projet sans remettre en cause la compétence de droit commun des communes en ce domaine.

Dans ces conditions et compte tenu de la position affichée par les associations d'élus auditionnées par la mission, la priorité étant donnée au transfert de la compétence d'élaboration des PLU aux EPCI, l'attitude sage est de laisser l'ordre de priorité dans l'utilisation du droit de préemption à la commune. L'exception à ce principe pourrait être de privilégier l'EPCI en excluant le cas échéant les communautés de communes, si le choix d'un droit de préemption dit planifié était retenu. Il s'agit en effet d'avancer pas à pas vers une plus grande cohérence entre les compétences des communes et de leurs groupements en EPCI.

6. *Recommandation n° 6 : laisser la priorité de l'exercice du droit de préemption aux communes, à l'exception de la création d'un droit de préemption dit planifié pour lequel son exercice sera donné prioritairement aux EPCI.*

### 3.1.5. Articulations entre droits de préemption

Le seul problème que la mission semble avoir relevé concerne la hiérarchie entre le DPU et celui appliqué pour les espaces naturels sensibles, voire celui dédié aux espaces agricoles et naturels péri urbains, si toutefois le principe de ce dernier est maintenu. Il serait opportun de placer le DPU en priorité par rapport au second voire au troisième pour tenir compte de la prééminence évidente de la préemption urbaine par rapport aux deux autres. Sans doute les mécanismes de délégation entre les collectivités attributaires de ces droits sont-ils à examiner sur le plan de la cohérence compte tenu du grand nombre de droits de préemption existants.

## 3.2. Modalités d'exercice du droit de préemption

### 3.2.1. Contenu de la DIA

Les dispositions actuelles (article L. 213-2 du code de l'urbanisme) prévoit que la DIA comporte obligatoirement l'indication du prix et les conditions d'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix.

De l'avis unanime ces seules obligations ne permettent pas bien souvent à la collectivité de se forger un avis motivé autant sur l'intérêt de la préemption que sur la valeur du bien. Aussi est-il

nécessaire de prévoir qu'un décret en conseil d'État puisse compléter les informations à fournir par le notaire.

Trois principes doivent guider ce travail.

Tout d'abord, le souci doit être de garantir aux collectivités d'être traitées sur un pied d'égalité avec le particulier acquéreur. Ceci a conduit l'un des organismes auditionnés à émettre l'hypothèse de joindre à la DIA un projet de compromis de vente qui comprend selon le type de bien au moins les diagnostics obligatoirement fournis par le vendeur à l'acquéreur, ce qui semble recueillir l'accord du conseil supérieur du notariat. Il importe également de préciser qu'il est sans conteste nécessaire que soient fournis les baux d'occupation grevant le bien faisant l'objet de la DIA.

D'autre part les biens mis sur le marché sont très différents allant du terrain nu à un immeuble entier de logements ou de bureaux en passant par toute la gamme des produits de l'immobilier. Aussi est-il judicieux de prendre appui sur la fourniture des informations connues par ailleurs, la principale difficulté résidant dans la connaissance de ce qui est relatif à la pollution sauf quand la vocation du bien est clairement affichée comme celle d'une activité industrielle.

Enfin en modifiant l'obligation actuelle, il ne s'agit pas de créer de nouveaux motifs de contentieux et donc d'annulation de décisions publiques.

C'est donc une solution équilibrée qui est à rechercher afin de ne pas alourdir non plus le coût des transactions.

L'une des propositions consiste à ce qu'un projet de compromis de vente, anonyme pour tenir compte des décisions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), soit joint à la DIA. En effet tout compromis de vente doit comprendre un certain nombre de diagnostics. Dans ces conditions une égalité de traitement entre acquéreurs privés et publics pourrait être maintenu.

*7. **Recommandation n° 7** : définir par un décret les informations à ajouter à la DIA dans le sens d'un traitement égal entre l'acquéreur privé et la collectivité, afin de ne pas alourdir le coût économique des transactions, ni de créer des motifs nouveaux de contentieux ; étudier la possibilité de joindre un projet de compromis de vente à la DIA.*

### **3.2.2. Modalités de gestion de la DIA**

Le délai actuel de prise de décision publique est de 2 mois sans report. Les collectivités et certains opérateurs et aménageurs publics souhaitent qu'une possibilité d'instaurer à la demande des collectivités un délai unique et complémentaire d'un mois répondant à la fourniture d'informations supplémentaires, soit ouverte. Au plus cette possibilité si elle mise en place portera le délai maximum de deux à trois mois pour que la collectivité puisse prendre sa décision. Cette demande peut apparaître justifiée dans certains cas notamment pour des acquisitions d'immeubles entiers destinés à devenir du logement social. Ce sont en effet des opérations souvent complexes qui méritent un peu de temps pour en analyser la faisabilité technique et économique. Or il est clair que le DPU est un instrument fort utile pour favoriser la mixité sociale dans les milieux urbains denses et les marchés particulièrement tendus.

Cette demande ne recueille pas du tout l'accord ni des professionnels privés ni des propriétaires, défavorables à tout allongement des délais.

Aussi cette possibilité pourrait-elle être encadrée par un décret pris en Conseil d'État permettant de la limiter à quelques cas (acquisitions d'immeubles pour la mixité sociale, friches industrielles destinées au logement, ...).

Par ailleurs il est important de garantir aux collectivités la possibilité de demander un droit de visite qui serait donc optionnel.

8. *Recommandation n° 8-1 : prévoir par décret en Conseil d'État pour des cas particuliers la possibilité d'un seul report du délai de prise de décision publique pour une durée d'un mois maximum répondant à la fourniture d'informations supplémentaires.*  
*Recommandation n° 8 - 2 : prévoir un droit de visite à la demande des collectivités.*

### 3.2.3. Paiement du prix et transfert de propriété

Actuellement le prix est fixé soit par accord amiable après négociation, soit par le juge de l'expropriation en cas de désaccord. Dans le premier cas il convient de supprimer la période de flou séparant l'accord sur le prix de la signature de l'acte authentique et de son paiement. Actuellement en effet toutes ces étapes sont disjointes. Dans un souci de simplification et de lisibilité il est proposé que le transfert de propriété intervienne au moment du paiement du prix et de la signature de l'acte authentique.

Actuellement le délai de paiement est fixé à six mois à compter de la décision de préemption. Les professionnels et le propriétaires souhaitent que ce délai soit ramené à trois, voire quatre mois. De façon aussi claire les collectivités et les professionnels publics souhaitent conserver le bénéfice du délai actuel. Aussi dès lors que le paiement est lié au transfert de propriété et à la signature de l'acte authentique il apparaîtrait opportun de ne pas réduire le délai de six mois de façon à ne pas bouleverser un système où la multiplicité des acteurs impliqués constitue en elle-même une source de partage des responsabilités en cas de dépassement (collectivité ou son délégataire, le notaire et le vendeur). Cependant si l'on choisit de réduire fortement le délai de six mois, pour que cette nouvelle règle soit efficace, il faudra préciser quelle en est la contrepartie, d'où un facteur supplémentaire de complexité.

Enfin il serait bon d'exclure du paiement les honoraires prélevés par les éventuels agents immobiliers. En effet on comprend mal les justifications d'une telle rémunération alors que la préemption suspend toute action des professionnels impliqués.

9. *Recommandation n° 9-1 : stipuler que le transfert de propriété ne devient effectif qu'au moment du paiement du prix qui a lieu en même temps que la signature de l'acte authentique sans réduction du délai de 6 mois établi actuellement pour le paiement.*  
*Recommandation n° 9-2 : prévoir que les honoraires des agents immobiliers chargés de faire la vente du bien préempté sont exclus des coûts à la charge de la collectivité ayant pris la décision de préempter.*

### 3.2.4. Usage du bien préempté

La situation actuelle prévoit aux termes de l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme que :

- s'il y a changement d'usage celui-ci doit rester conforme aux dispositions de l'article L. 210-1 et faire l'objet d'une délibération motivée de la commune ou du délégataire du droit de préemption ;
- en cas de changement d'usage ou de destination dans un délai maximum de 5 ans la collectivité a un devoir d'information de l'ancien propriétaire et lui proposer la revente du bien préempté.

Les autres modalités reprennent les mêmes processus que dans le cas d'une préemption après la publication d'une DIA.

Les professionnels souhaitent vivement qu'une obligation soit imposée aux collectivités de faire un point d'étape au bout de trois ans avec l'obligation d'un début de réalisation quelle qu'en soit la forme.

Plusieurs remarques s'imposent pour qu'au minimum les collectivités soient astreintes à une exigence de transparence avec l'idée d'imposer un point d'étape 3 ans après une décision de préemption. Si le temps de réalisation de certains projets peut s'avérer long, le gel de biens immobiliers dans des situations tendues en matière de logements implique de libérer au plus tôt les biens acquis par préemption.

L'idée d'imposer aux collectivités soit un début de commencement des opérations ayant motivé la préemption, soit de faire un point d'étape au bout de trois (3) ans peut d'appuyer sur plusieurs constats. Si le temps de démarrage des projets est souvent long, on ne peut cependant pas laisser perdurer le gel de biens immobiliers et fonciers dans les zones tendues, qui pourraient une fois libérés permettre la réalisation de logements.

Par ailleurs la revente à l'ancien propriétaire est, de l'avis partagé par la plupart des organismes auditionnés, relativement inutile renvoyant alors sur l'acquéreur évincé lorsqu'il est connu. Enfin il n'y a pas de réelle sanction en cas de préemption sans réalisation de l'objet ayant fondé la décision par la collectivité.

*10. Recommandation n° 10 : imposer un point d'étape trois ans après la décision de préemption pour vérifier la conformité de l'usage du bien préempté initialement prévu.*

### **3.2.5. Rétrocession en cas de renonciation ou d'annulation**

En cas de renonciation ou d'annulation après un transfert effectif de propriété, il est important de préciser les modalités de rétrocession à l'ancien propriétaire ou, en cas de renonciation de ce dernier, à l'acquéreur évincé.

D'une part il est nécessaire de créer un délai de purge des DIA à compter de la date de renonciation au droit de préemption ou d'annulation du bien préempté de façon à garantir à la collectivité la possibilité de l'exercer dans le cas d'une nouvelle DIA. Cela doit s'accompagner d'une précision en matière de droit du vendeur ayant recouvré son bien de le vendre aux conditions de prix de la DIA, révisées le cas échéant pour tenir compte des évolutions du coût de la construction.

D'autre part il est également nécessaire de préciser les possibilités laissées au vendeur et, en cas de renonciation de ce dernier à recouvrer son bien, à l'acquéreur évincé d'intenter une action judiciaire pour dommages et intérêts.

*11. Recommandation n° 11-1 : préciser les droits du vendeur ou à défaut de l'acquéreur évincé en cas de renonciation ou d'annulation d'un bien préempté.  
Recommandation n° 11 - 2 : introduire un délai de purge de 3 ans dans le cas de la renonciation par la collectivité à un bien préempté ou d'annulation d'une décision de préemption pour toute nouvelle future DIA sur le même bien.*

### **3.2.6. Transfert du DPU au préfet dans les communes en carence de logements locatifs sociaux**

Dans les communes déclarées en carence de production de logements sociaux le préfet est rendu attributaire du droit de préemption urbain. Il est nécessaire pour compléter les dispositions existant en la matière, de prévoir une extension de ce transfert dans les mêmes termes que pour un droit de préemption renforcé, s'appliquant notamment aux parts de sociétés civiles immobilières d'un immeuble ou à des parts ou actions de sociétés visées par la loi du 16 juillet 1975.

Il est important de rappeler comme le circulaire du 21 février 2012 l'a opportunément fait, que dans le cas de communes déclarées en carence de production de logements locatifs sociaux, le maire conserve la responsabilité de la délivrance des permis de construire mais comme agissant au nom de l'État et non comme exerçant la compétence, qui lui ait normalement dévolue.

*12. Recommandation n° 12 : transférer au préfet l'exercice du droit de préemption équivalent au droit de préemption renforcé dans les communes déclarées en carence de production de logements sociaux.*

## Conclusion

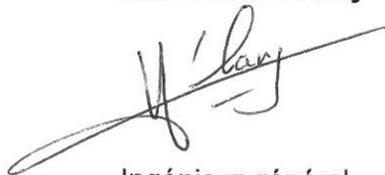
Compte tenu du caractère très sensible de l'exercice du droit de préemption auprès des collectivités et de leurs opérateurs fonciers mais aussi des professionnels de l'aménagement et des propriétaires, la réforme du droit de préemption doit s'efforcer de veiller à garder au système actuel son équilibre. La situation économique rend ce souci d'autant plus fort qu'un bouleversement pourrait apporter le cas échéant des éléments de déstabilisation préjudiciables à l'objectif du Gouvernement de construire des logements sur un rythme de 500 000 logements par an.

S'agissant de la problématique de l'attributaire prioritaire la mission recommande de suivre une démarche pragmatique d'évolution pas à pas visant à renforcer progressivement l'EPCI par rapport à la commune. Elle recommande également d'harmoniser les titulaires du droit de préemption autour de la commune comme autorité compétente et, dans la suite de la remarque qui précède, à l'EPCI, à l'exclusion de toute autre collectivité. Cependant, il est clair que l'objectif de confier à terme la maîtrise de l'exercice du droit de préemption aux EPCI doit demeurer, de façon à rester cohérent avec le renforcement de nombreuses compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme à ce niveau d'administration publique des territoires.

S'agissant de l'idée de distinguer deux droits de préemption, la logique qui doit présider à cette réforme résulte d'une part de la nécessité de privilégier une démarche de projets par délimitation de périmètres en cohérence avec les PADD des PLU, et d'autre part pour le droit dit d'usage ou de préférence de permettre aux collectivités de saisir des opportunités immobilières de façon exceptionnelle. Dans le premier cas cela implique l'idée de réformer la ZAD en en changeant cependant la dénomination (ZOF ou ZOIC selon les propositions des PPL Maurey et Raoul) de façon à marquer une évolution par rapport à l'outil passé.

Enfin la mission souhaite insister sur la nécessité du professionnalisme qu'implique l'exercice du droit de préemption urbain ainsi que du haut degré de maîtrise de la connaissance des marchés immobiliers et fonciers locaux. Elle recommande vivement, d'une part, l'animation des opérateurs publics et privés autour de ces problématiques afin de favoriser les échanges et de proche en proche les évolutions des réglementations au plan national et, d'autre part, la mutualisation des compétences présentes sur le terrain de façon à améliorer la rédaction des délibérations prises par les collectivités, cause principale des annulations en contentieux.

**Jean-Louis Héлары**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Philippe Iselin**



Inspecteur de l'administration  
du développement durable

# Annexes

# 1. Lettre de mission et note de commande



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

*Le Vice-président*

La Défense, le **14 MARS 2013**

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Jean-Louis HÉLARY,**  
ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

**Monsieur Philippe ISELIN,**  
inspecteur de l'administration  
du développement durable

Référence CGEDD n° 008796-01

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission pour une simplification et une meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques**. En attendant de recevoir la lettre de commande signée par la ministre, vous en trouverez le projet en annexe.

Je vous confie cette mission, dont le président de la 3ème section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Jean-Louis HÉLARY, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Elle est enregistrée sous le n° 008796-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait de la ministre de disposer du rapport définitif pour le 31 mars 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et Mme la Secrétaire de la 3ème section  
Mme la Présidente et M. le Secrétaire de la 1ère section  
M. le Coordonnateur de la MIGT Lyon

**Programme d'activité 2013 du CGEDD**

Mission de conseil pour l'évaluation et la mise en œuvre des politiques publiques

**Simplification et meilleure efficacité des différents droits de préemption des collectivités publiques***Lettre de commande*

Les droits de préemption des collectivités publiques sont principalement fixés par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. Pour le code de l'urbanisme, il s'agit essentiellement du droit de préemption urbain – simple ou renforcé –, de l'établissement des zones d'aménagement différé, de la reconnaissance des espaces naturels sensibles ainsi que des espaces agricoles et naturels périurbains, et du droit de préemption commercial (fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux, terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une certaine taille). Le code de l'environnement organise le droit de préemption des collectivités dans le cadre de la prévention des risques technologiques et l'établissement des zones stratégiques pour la gestion de l'eau. Seront laissés hors du champ de la présente mission les droits de préemption mobilisés en considération de la valeur ou de l'intérêt du bien tels que fixés au code du patrimoine (œuvres d'art et archives privées).

Au cœur des politiques d'aménagement territorial, instrument privilégié des collectivités territoriales, l'exercice accru de ces droits a généré une dilution progressive de leur vocation initiale et une fragilisation des décisions de préemption à l'origine de situations juridiques complexes, après annulation contentieuse. La loi elle-même a fait évoluer ces droits vers d'autres finalités que l'action foncière, par exemple en matière environnementale, économique et sociale, ce qui induit une complexité de lisibilité et de cohérence.

La mission illustrera les difficultés à trouver un équilibre entre les prérogatives d'intérêt général et la garantie du droit de propriété, notamment tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle pointera les principales imprécisions législatives, les problèmes d'articulation des textes, ainsi que le décalage croissant entre le cadre juridique et les pratiques effectives. Elle examinera les conséquences liées à la généralisation des établissements publics de coopération intercommunale sur l'ensemble du territoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En intégrant les différents travaux menés sur le sujet dans la période récente, la mission formulera des propositions sur les voies et moyens de simplifier et de sécuriser juridiquement l'exercice des droits de préemption et d'en améliorer l'efficacité.

Le rapport sera produit au plus tard le 31 mars 2013.

## 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Organisme</i>	<i>Nom et qualité</i>	<i>Date de l'entretien</i>
<b>AdCF</b> Assemblée des communautés de France	<b>M. Philippe Schmit</b> , responsable de l'action régionale, chargé des questions d'urbanisme	5 mars 2013
<b>ADEF</b> Association des études foncières	<b>Mme Caroline Gerber</b> , directrice <b>M. Yann Gérard</b> , rédacteur en chef de la revue « Études foncières »	5 mars 2013
<b>ADF</b> Assemblée des départements de France	<b>Mme Françoise Dupuy</b> , chef du service foncier au Conseil général de l'Hérault	21 février 2013
<b>AEPFL</b> Association des établissements publics fonciers locaux	<b>M. Philippe Vansteenkiste</b> , secrétaire général	25 février 2013
<b>AMF</b> Association des maires de France	<b>M. Sylvain Bellion</b> , responsable du département « ville, urbanisme, habitat et transports » <b>Mme Charlotte de Fontaines</b> , chargée d'études d'urbanisme	28 février 2013
<b>CSN</b> Conseil supérieur du notariat	<b>Maître Éliane Frémeaux</b> , notaire	18 mars 2013
<b>DHUP</b> Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Ministère de l'Égalité des territoires et du logement)	<b>M. Nicolas Murlon</b> , adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable <b>M. Stéphane Bost</b> , adjoint au responsable du bureau des politiques foncières <b>Mme Christelle Payen</b> , adjointe au responsable du bureau des politiques foncières	29 janvier 2013
<b>EPF 92</b> Établissement public foncier des Hauts-de-Seine	<b>M. Philippe Grand</b> , directeur général <b>M. Michel Gérin</b> , directeur général adjoint, directeur des opérations	6 mars 2013
<b>FPI</b> Fédération des promoteurs immobiliers	<b>M. Guy Portmann</b> , vice-président <b>Mme Bérengère Joly</b> , responsable du service juridique	21 février 2013
<b>GRIDAUH</b> Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat	<b>M. Yves Jégouzo</b> , directeur-adjoint	20 février 2013
<b>SNAL</b> Syndicat national des aménageurs lotisseurs	<b>Mme Pascale Poirot</b> , vice-présidente <b>M. Yann Le Corfec</b> , responsable du service juridique	28 février 2013
<b>UNPI</b> Union nationale de la propriété immobilière	<b>M. Jean Perrin</b> , président	4 mars 2013

<b>Organisme</b>	<b>Nom et qualité</b>	<b>Date de l'entretien</b>
<b>USH</b> Union sociale pour l'habitat	<b>Mme Dominique Dujols</b> , directrice des relations institutionnelles et du partenariat <b>Mme Florence Slove</b> , directrice du service juridique et social <b>M. Jean Nika</b> , responsable du département « urbanisme, aménagement, foncier » <b>Mme Florence Albert</b> , chargée de mission	6 mars 2013
	<b>Mme Nicole Sibeud</b> , ancienne directrice de l'évaluation et de la performance à la Communauté urbaine de Lyon	27 février 2013

### 3. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADEF	Association des études foncières
ADF	Assemblée des départements de France
AEPFL	Association des établissements publics fonciers locaux
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AMF	Association des maires de France
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CSN	Conseil supérieur du notariat
DPU	Droit de préemption urbain
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENS	Espace naturel sensible
EPA	Établissement public d'aménagement
EPF 92	Établissement public foncier des Hauts-de-Seine
EPFE	Établissement public foncier de l'État
EPFL	Établissement public foncier local
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
GRIDAUH	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PAEN	Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PPL	Proposition de loi
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SNAL	Syndicat national des aménageurs lotisseurs
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
USH	Union sociale pour l'habitat
ZAC	Zone d'aménagement concertée

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZIF	Zone d'intervention foncière
ZOF	Zone d'opérations futures
ZOIF	Zone d'opérations d'intérêt communautaire
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

