

## LETTRE D'INFORMATION

ASSISTANCE JURIDIQUE

### LE TOILETTAGE DE DROIT DE PREEMPTION

Le toilettage du droit de préemption par la loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) était incontournable au moment où les pouvoirs publics cherchent à libérer les possibilités de construire. En s'attachant à élargir le champ d'application du droit de préemption et à sécuriser la procédure, le législateur vise à faciliter l'acquisition de biens en vue, notamment, de la réalisation d'opérations de construction à usage d'habitation.

#### La montée en puissance des intercommunalités

Dès lors que la loi ALUR tend à transférer la compétence « plan local d'urbanisme » aux établissements publics de coopération intercommunale, il est logique que ceux-ci se voient reconnus compétents pour instituer et exercer le droit de préemption urbain (DPU) et mettre en œuvre des actions ou opérations d'aménagement : « *la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain* » (art. L. 211-2 C. urb.).

Cette compétence « droit de préemption urbain » se double de la possibilité offerte aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme d'instituer des zones d'aménagement différencié (ZAD), par délibération motivée de leur organe délibérant après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone. A défaut d'avis favorable de la ou des communes concernées, la création de la ZAD relève alors de la compétence du préfet. Cette évolution des règles de compétence (elle appartenait antérieurement au préfet) permettra aux intercommunalités de se constituer des réserves foncières.

#### L'extension de la liste des biens ou mutations soumis au droit de préemption

Le droit de préemption permet à l'autorité ayant institué un périmètre de préemption sur son territoire de se porter acquéreur, par priorité, d'un bien que son propriétaire a mis en vente.

Pour autant, tous les biens mis en vente ou toutes les mutations effectuées ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une acquisition par la collectivité. Pour en connaître la liste, il convient de se référer aux articles L. 211-4 et L. 213-1 du code de l'urbanisme.

#### Les mutations à titre gratuit

Jusqu'à la loi ALUR, la préemption ne pouvait concerner que des mutations effectuées à titre onéreux. Si bien que pour éviter de soumettre un bien au droit de préemption, certains privilégiaient le don.

Pour contrer cette pratique, la loi ALUR soumet désormais les mutations à titre gratuit au droit de préemption.

Cela vise aussi bien les dons d'immeubles que les dons de droits sociaux (parts) donnant vocation à l'attribution d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble.

Particularité des aliénations à titre gratuit, la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) transmise par la personne qui souhaite céder son bien ne mentionnera pas le prix. Ce qui ne signifie pas que le titulaire du droit de préemption exercera son droit à titre gratuit, puisqu'en réponse à la DIA, celui-ci indiquera l'estimation du bien effectuée par les services fiscaux (art. L. 213-1-1 alinéa 2).

La loi ALUR exclut néanmoins du champ d'application du droit de préemption les aliénations à titre gratuit effectuées « *entre personnes ayant des liens de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens issus d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité* » (art. L. 213-1-1 alinéa 1).

### Les cessions de part de société civile immobilière

Une société civile immobilière (SCI) permet à des associés de détenir et de gérer un patrimoine immobilier. Chaque associé est détenteur de parts dans la SCI qui détient ce patrimoine. La constitution de SCI a longtemps permis aux associés d'échapper au droit de préemption lors de la cession de leurs parts, alors même que le patrimoine détenu et géré par la société entre dans le champ d'application du droit de préemption.

Jugeant le dispositif insuffisant pour enrayer ce contournement du droit de préemption, la loi ALUR fait entrer les cessions de la majorité des parts d'une SCI dans le champ d'application du droit de préemption. Il en est de même des cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts d'une SCI lorsque le patrimoine de la société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption.

### Les constructions achevées depuis 4 ans

Alors que l'aliénation d'un immeuble bâti achevé depuis moins de 10 ans échappait au droit de préemption urbain, la loi ALUR fixe désormais ce délai à 4 ans (pour mémoire, les biens achevés depuis moins de 10 ans entraînent dans le champ d'application du droit de préemption urbain renforcé : a fortiori, il en est de même, pour les biens achevés depuis moins de 4 ans).

### Les immeubles cédés par les organismes d'habitation à loyer modéré

Exclues jusqu'à présent du champ d'application du droit de préemption urbain, la loi ALUR intègre les cessions d'immeubles construits ou acquis par les organismes HLM à la liste des biens pouvant faire l'objet d'une préemption, sous réserve des droits des locataires (qui bénéficient d'un droit d'acquisition prioritaire en cas de vente).

### La défense des intérêts publics

#### L'enrichissement du contenu de la déclaration d'intention d'aliéner

Dans un arrêt du 7 novembre 2012, la Cour de cassation a considéré qu'une commune ayant exercé son droit de préemption, ne pouvait se prévaloir de l'omission volontaire d'une information et de l'existence d'un vice caché en raison d'une pollution du terrain préempté, alors même que l'acquéreur potentiel avait été informé par le vendeur de l'existence de cette pollution dans le cadre d'un rapport annexé au compromis.

La Cour avait considéré qu'aucune obligation n'imposait au vendeur de joindre ce rapport à la déclaration d'intention d'aliéner et que la commune disposait de services spécialisés et de l'assistance des services de l'Etat.

Pour limiter les effets négatifs de cette décision qui considère une collectivité comme un acquéreur avisé, la loi complète le contenu des informations que le vendeur doit faire apparaître dans sa déclaration d'intention d'aliéner.

Ainsi, outre le prix et les conditions de l'aliénation projetée, le vendeur ou son mandataire (un notaire), doit mentionner les informations environnementales fixées à l'article L. 514-20 du code de l'environnement.

Ces compléments doivent permettre à l'autorité compétente pour exercer son droit de préemption d'être informée :

- sur les conditions d'exploitation du terrain dans le cadre d'une installation nécessitant une autorisation ou un enregistrement ;
- des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation, pour autant que le vendeur les connaisse ;
- dans le cas où le vendeur est l'exploitant de l'installation, de l'existence d'une manipulation ou du stockage de substances chimiques ou radioactives.

### **Demander des documents complémentaires et visiter le bien**

L'enrichissement des informations mentionnées dans le cadre de la DIA s'accompagne également de la possibilité offerte au titulaire du droit de préemption d'adresser, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la DIA, **une demande unique de communication de documents lui permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que la situation sociale, financière et patrimoniale de la société civile immobilière, lorsque la préemption porte sur des parts sociales.**

La liste des documents pouvant faire l'objet d'une demande de communication doit être précisée par un décret d'application.

Ce dispositif visant à donner au titulaire du droit de préemption un niveau de connaissance suffisant pour prendre sa décision est complétée par la possibilité de solliciter la visite du bien. Un décret en précisera également les conditions.

### **La suspension du délai d'instruction**

Le délai au terme duquel le titulaire du droit de préemption doit donner sa réponse à la DIA est fixé à 2 mois à compter de sa réception.

Pour éviter que l'attente des documents sollicités ou de la réponse du propriétaire à la demande de visite n'ampute ce délai de 2 mois, **la loi ALUR suspend le délai d'instruction de la DIA à compter de la réception de la demande de documents complémentaires ou de la demande de visite du bien.**

Ce délai reprend à compter :

- de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption ;
- du refus par le propriétaire de la visite du bien ;
- ou de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption.

En outre, l'article L. 213-2 précise que **si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire du droit de préemption dispose d'un mois pour prendre sa décision.** Passé ce délai, le silence gardé par le titulaire du droit de préemption vaudra renonciation à exercer son droit de préemption.

Si l'ensemble de ce dispositif (documents complémentaires, visite du bien, suspension du délai d'instruction) vise à garantir les intérêts de la collectivité, celui-ci paraîtra fortement contraignant pour le propriétaire, compte tenu du rallongement de délai que sa mise en œuvre pourra générer.

### **La publicité de la décision de préemption**

Cette nouvelle obligation s'inscrit dans un double mouvement :

- assurer la transparence des décisions de préemption prises par son titulaire ;
- sécuriser la décision de préemption elle-même.

L'article L. 213-2 indique que **la décision de préemption fait l'objet d'une publication, sans pour autant en préciser les modalités.**

**Cette décision doit être notifiée au vendeur, au notaire, et le cas échéant, à la personne mentionnée dans la DIA qui avait l'intention d'acquérir le bien.**

La loi indique par ailleurs que le notaire doit transmettre la décision de préemption aux titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage, aux personnes bénéficiaires des servitudes, aux fermiers et aux locataires mentionnés dans la DIA.

## L'utilisation à d'autres fins du bien préempté

La loi ALUR entérine la position de la jurisprudence selon laquelle un bien préempté peut recevoir, pendant les 5 ans suivant la décision de préemption, une utilisation différente de celle mentionnée dans la décision de préemption, mais compatible avec les objectifs assignés par l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme (c'est-à-dire la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement fixées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme).

L'article L. 213-11 alinéa 3 soumet néanmoins ce changement d'affectation à la décision de l'organe délibérant de la collectivité.

Pour rappel, si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 un bien acquis depuis moins de 5 ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité (art. L. 213-11 al. 2).

## La limitation dans le temps de la purge du droit de préemption

Purgé du droit de préemption par renonciation de son titulaire, un vendeur conservait la possibilité de céder son bien, des années plus tard, aux prix et conditions fixées dans la DIA initiale, sans en informer le titulaire.

La loi ALUR limite cette possibilité dans le temps en fixant à 3 ans la durée de validité de la purge par renonciation expresse ou implicite à préempter avant la fixation judiciaire du prix.

Ainsi, au-delà de ce délai de 3 ans, une DIA devra être déposée en mairie pour en informer le titulaire bien que les prix et conditions demeurent identiques.

**Au cas où le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit sur un bien dont le prix a été fixé judiciairement, il ne peut plus l'exercer à l'égard du même propriétaire pendant un délai de 5 ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive** si le propriétaire, dans ce délai, réalise la vente de ce bien au prix fixé par la juridiction révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'INSEE depuis cette décision.

## Autres mesures

La loi ALUR apporte également des précisions sur :

- **la date du transfert de propriété** : l'article L. 213-14 retient que ce transfert intervient « à la plus tardive des dates auxquelles seront intervenus le paiement et l'acte authentique » ;
- **le délai de paiement du prix** : le prix d'acquisition doit être payé ou, en cas d'obstacle au paiement, consigné, dans un délai désormais fixé à 4 mois (et non plus 6 mois) qui suivent soit la décision d'acquérir le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication ;
- **les conséquences du non-respect du délai du paiement par le titulaire du droit de préemption** : le propriétaire peut vendre librement son bien ;
- **renforce les pouvoirs du préfet en matière de droit de préemption dans les communes carencées** : celui-ci peut se substituer au maire pour instaurer un droit de préemption urbain renforcé.