

N° 616

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi visant à **améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption**,*

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detchevery, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 323 et 617 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. LE DROIT DE PRÉEMPTION, UN OUTIL D’ACTION FONCIÈRE À CONFORTER	7
A. UNE SÉCURISATION RÉCENTE DU DROIT DE PRÉEMPTION	7
1. <i>Le régime juridique du droit de préemption</i>	7
2. <i>Une jurisprudence administrative opportunément assouplie</i>	8
B. UN OUTIL APPRÉCIÉ PAR LES COLLECTIVITÉS.....	9
1. <i>Un instrument de connaissance du marché foncier</i>	9
2. <i>Un outil souple d’utilisation</i>	9
C. DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES.....	10
1. <i>Le rejet du bouleversement proposé par la proposition de loi de simplification du droit</i>	10
2. <i>Des améliorations à apporter au droit existant</i>	11
II. LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	11
A. LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MIS EN PLACE DANS LE CADRE DE « L’URBANISME DE PROJET ».....	11
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	12
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> (Article L. 213-2 du code de l’urbanisme) Contenu et publicité de la déclaration d’intention d’aliéner	15
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (Article L. 213-2-1 du code de l’urbanisme) Préemption partielle	16
• <i>Article 2</i> (Article L. 213-7 du code de l’urbanisme) Conditions de renonciation au droit de préemption après saisine du juge de l’expropriation	17
• <i>Article 3</i> (Article L. 213-7-1 [nouveau] du code de l’urbanisme) Transfert de propriété et paiement du prix	18
• <i>Article 4</i> (Article L. 213-8 du code de l’urbanisme) Conditions de vente en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption à l’acquisition	20
• <i>Article 5</i> (Article L. 213-11 du code de l’urbanisme) Utilisation des biens préemptés	21
• <i>Article 6</i> (Article L. 213-11-1 [nouveau] du code de l’urbanisme) Droit de rétrocession en cas d’annulation des décisions de préemption	22
• <i>Article 7</i> (Article L. 213-12 du code de l’urbanisme) Action en dommages-intérêts	24
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	27
TABLEAU COMPARATIF	29

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi tendant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption soumise à l'examen du Sénat est issue des travaux menés par votre commission dans le cadre de la proposition de loi de simplification du droit déposée par M. Jean-Luc Warsmann¹.

Ce texte comportait, en effet, une réforme d'ampleur du droit de préemption urbain, qui a paru inacceptable à votre commission, tant sur le fond que sur la forme². C'est pourquoi elle avait adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de suppression, également présenté par M. Bernard Saugey, rapporteur au nom de la commission des lois. Cette dernière, saisie au fond de la proposition de loi, avait supprimé le dispositif du texte qu'elle avait adopté.

Toutefois, votre rapporteur avait observé, au cours de ses auditions, **qu'un certain nombre d'évolutions du droit applicable à la préemption étaient souhaitables, mises en valeur notamment par une étude du Conseil d'État**³. Il s'était en conséquence engagé, au moment de l'examen de la proposition de loi précitée, à élaborer un texte sur le sujet.

Pour cela, il s'est notamment appuyé sur les conclusions du groupe de travail relatif aux stratégies foncières, constitué dans le cadre de la démarche initiée en juin 2010 par le secrétaire d'État au logement Benoist Apparu intitulée « Vers un urbanisme de projet », sur lequel le présent rapport reviendra.

Votre rapporteur a pu constater, au cours des auditions qu'il a menées sur la présente proposition de loi, que celle-ci faisait globalement consensus entre des acteurs – propriétaires privés, élus locaux, opérateurs fonciers – aux intérêts pourtant a priori divergents. **Tous ont estimé que ce texte était équilibré, entre le droit des propriétaires à disposer de leur bien et la nécessité de donner à la puissance publique des leviers d'aménagement urbain.**

Votre commission se félicite, en conséquence, de cette démarche et approuve, sous réserve de quelques modifications, le présent texte, qui

¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

² Avis n° 6 (2010-2011) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 5 octobre 2010.

³ Saisi par le Premier ministre, le Conseil d'État a adopté une étude évaluant les pratiques et le contentieux propres au droit de préemption et proposant un certain nombre de pistes pour améliorer celui-ci : Conseil d'État, *Le droit de préemption*, La documentation française, 2008.

s'inscrit parfaitement dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2008 visant à redonner toute sa place au Parlement dans l'initiative législative.

Après avoir rappelé rapidement le contexte juridique dans lequel s'inscrit la proposition de loi, le présent rapport en détaillera le contenu avant d'explicitier les modifications que votre commission a intégrées dans le texte qu'elle a adopté.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE DROIT DE PRÉEMPTION, UN OUTIL D'ACTION FONCIÈRE À CONFORTER

L'exercice du droit de préemption constitue un des outils majeurs des politiques d'aménagement. En effet, la possibilité pour les collectivités de se saisir d'un bien lors de sa mise en vente est un instrument très important des politiques de restructuration urbaine, du traitement de copropriétés et permet de constituer des réserves foncières en anticipation de politiques de développement urbain.

Le rapport précité du Conseil d'État relevait trois tendances dans l'évolution du droit de préemption : **l'allongement de la durée de vie des zones de préemption, l'élargissement des objets légaux de la préemption et la décentralisation de l'instrument au profit des collectivités territoriales.**

A. UNE SÉCURISATION RÉCENTE DU DROIT DE PRÉEMPTION

1. Le régime juridique du droit de préemption

Il existe essentiellement deux droits de préemption en zone urbaine :

– le **droit de préemption urbain** (DPU), créé par les communes, dans les zones urbaines et à urbaniser des plans locaux d'urbanisme (PLU)¹ ;

– le **droit de préemption exercé dans les ZAD** (zones d'aménagement différé), qui peuvent être créées par l'État sur tout le territoire national. Depuis la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris², leur durée de vie n'est plus de 14 mais de 6 ans, renouvelable une fois, afin de tenir compte des exigences du droit européen³. Leur objectif est de préparer des opérations d'urbanisation à long terme dans des zones prédélimitées et de lutter contre la spéculation foncière liée à ces opérations, en permettant à l'État de procéder à l'acquisition d'immeubles par voie de préemption aux prix pratiqués un an avant la création des zones.

Dans son étude de 2007, le Conseil d'État avait estimé que la préemption était **compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme** car elle constituait une « *atteinte justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée* ».

¹ Son régime juridique est codifié aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme.

² Article 6 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

³ Leur régime juridique est codifié aux articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme.

2. Une jurisprudence administrative opportunément assouplie

Comme l'a rappelé votre rapporteur dans son rapport relatif à la proposition de loi de simplification du droit¹, l'étude de 2007 du Conseil d'État relevait que le droit de préemption souffrait d'une **fragilité juridique procédurale** résidant dans la notion de « projet », interprétée par le juge administratif de manière exigeante. L'exigence de **motivation** de la décision constituait une autre source de leur fragilité.

L'enquête menée par le Conseil révélait que le défaut ou l'insuffisance de motivation était à l'origine d'environ **44 %** des annulations, et l'absence de projet de nature à justifier l'usage du droit de préemption à l'origine d'environ **22 %**.

A la suite de ce rapport, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence sur la motivation en deux temps.

Dans un arrêt du 7 mars 2008², il est revenu sur l'exigence, posée par l'arrêt Lebouc³ d'**antériorité** et de **précision** du projet fondant la préemption. Désormais, une commune peut légalement exercer le droit de préemption d'une part, si elle justifie, à la date à laquelle elle l'exerce, de la **réalité** d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques **précises** de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si sa décision fait apparaître la **nature** de ce projet. Cette réalité devra être établie soit par des éléments démontrant son antériorité (lettres, notes de service, discours), soit par des précédents démontrant qu'il s'insère dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rend sa réalisation quasi certaine.

Dans un second temps, par trois arrêts du 20 novembre 2009⁴, le Conseil d'État a précisé les exigences relatives à la motivation **par référence**. Après avoir permis, en 1991, de motiver le droit de préemption exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une ZAD par référence aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone, le législateur a étendu cette facilité aux cas où la commune a délibéré pour mettre en œuvre un programme local de l'habitat (PLH) ou pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux. Le Conseil d'État a précisé que l'obligation de faire apparaître la nature du projet dans la décision de préemption n'implique pas que celle-ci comporte le document de référence. De même, lorsque la préemption est exercée par référence au PLH, la décision n'a pas à indiquer à quelle orientation du programme elle est destinée à

¹ Avis n° 6 (2010-2011) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 5 octobre 2010.

² CE, 7 mars 2008, *Commune de Meung-sur-Loire*, req. n° 288371.

³ CE, 25 juillet 1986, *Lebouc*.

⁴ CE, 20 novembre 2009, *Commune d'Ivry-sur-Seine*, n° 316732, *Commune de Noisy-le-Grand*, n° 316961, *Commune de Drancy*, n° 313464.

contribuer. L'obligation de motivation est satisfaite par la seule mention de la délibération ou du programme auquel se réfère la décision de préemption.

Cette évolution est importante puisque, pour certains juristes, elle a contribué à « *établir un nouvel équilibre du mécanisme de la préemption globalement bien plus satisfaisant du point de vue de l'intérêt général et des droits auxquels il porte atteinte* »¹.

En pratique, on a observé, du fait de cette évolution, un phénomène d'inversion de tendance de la part des juridictions du premier degré : alors que les décisions des collectivités territoriales étaient systématiquement cassées sur le fondement d'une insuffisante motivation, elles sont aujourd'hui largement validées. L'insuffisance de motivation est donc une cause d'annulation beaucoup moins importante.

B. UN OUTIL APPRÉCIÉ PAR LES COLLECTIVITÉS

1. Un instrument de connaissance du marché foncier

L'institution du droit de préemption est très fréquente, puisque 80 % des communes dotées d'un document d'urbanisme l'ont institué, alors qu'en pratique, le nombre de transactions faisant l'objet d'une décision de préemption est faible.

Ce décalage montre que ce droit est utilisé par les collectivités pour mieux connaître les conditions auxquelles les transactions se déroulent sur un territoire donné. Elle leur permet de constituer un **observatoire foncier**, dans un contexte de relative opacité du marché², même si des progrès ont été réalisés depuis³.

Comme le relevait le Conseil d'État, une majorité des villes de plus de 50 000 habitants déclarent utiliser les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) à des fins d'observation et d'étude du marché immobilier et foncier.

2. Un outil souple d'utilisation

Comme le relevait le rapport du Conseil d'État⁴, le droit de préemption constitue un « *mécanisme séduisant* », notamment par rapport à

¹ *Revue de droit immobilier* 2008, Pierre Soler-Couteaux, p. 358.

² Soulignée dans le rapport « *Foncier, logement : sortir de la crise* », rapport d'information de MM. Thierry Repentin et Dominique Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 442 (2004-2005) – 29 juin 2005.

³ Notamment du fait de l'informatisation des données.

⁴ *Etude précitée*, p. 15.

l'expropriation pour cause d'utilité publique, puisqu'il ne peut s'exercer que si le propriétaire veut se dessaisir de son bien.

Sur le plan opérationnel, en outre, il constitue un **outil simple d'utilisation** : « à la procédure longue et coûteuse aboutissant à la déclaration d'utilité publique et aux arrêtés de cessibilité s'oppose une démarche à double détente : l'institution d'un périmètre de préemption en amont suivie d'une simple décision d'acquisition ».

Ainsi, s'il ne concerne environ qu'1 % des déclarations d'intention d'aliéner, l'exercice de ce droit conduit, d'après une étude menée en 2008 à environ **un quart** des acquisitions réalisées par les collectivités pour leurs opérations.

C. DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES

1. Le rejet du bouleversement proposé par la proposition de loi de simplification du droit

La proposition de loi précitée de simplification du droit supprimait le régime juridique actuel du DPU et celui des ZAD au profit de deux nouveaux droits :

– un droit de priorité, « d'opportunité », aux prix et conditions de la vente, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU : le titulaire du DPU **ne pouvait plus contester le prix devant le juge** ;

– un droit de préemption à l'intérieur de « **périmètres de projet d'aménagement ou de protection** » dans lesquels la puissance publique pouvait faire modifier le prix par le juge de l'expropriation, si elle l'estimait excessif. En contrepartie, les propriétaires **pouvaient mettre le titulaire du droit de préemption en demeure d'acquérir leur bien**, celui-ci étant alors **obligé** de le faire, le cas échéant après avoir saisi le juge pour fixer le prix.

Votre commission avait estimé le texte **déséquilibré et porteur de risques importants**, notamment sur les capacités des collectivités à mener des politiques foncières et d'aménagement. Le Conseil d'État avait certes proposé un dispositif similaire dans ses grandes lignes, mais **avant** de faire évoluer sa propre jurisprudence. Cette évolution rendait beaucoup moins évidente la nécessité d'une réforme d'ampleur.

2. Des améliorations à apporter au droit existant

Le Conseil d'État a proposé, dans son rapport, un **certain nombre de pistes d'amélioration et de sécurisation** de la procédure de préemption et relevé l'existence de certaines utilisations abusives et peu transparentes.

L'étude proposait ainsi notamment :

- d'enrichir le formulaire de DIA de rubriques relatives à l'état du bien ;
- de reporter le transfert de propriété du bien préempté à la date de paiement du prix ;
- de limiter à trois mois le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement ;
- de permettre au propriétaire de céder le bien à un prix égal ou supérieur à celui figurant dans la DIA initiale ou fixé par le juge ;
- de reconnaître au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé un droit à rétrocession du bien en cas d'inutilisation dans un délai de cinq ans.

II. LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi vise à apporter des aménagements techniques à la procédure de préemption, conformément aux préconisations du groupe de travail qui a, dans le cadre de la démarche « Urbanisme de projet », réuni tous les acteurs concernés et remis ses conclusions au printemps 2011.

A. LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL MIS EN PLACE DANS LE CADRE DE « L'URBANISME DE PROJET »

A la suite de l'habilitation donnée au Gouvernement par le Parlement, dans la loi portant engagement national pour l'environnement, à légiférer par ordonnance pour réformer le code de l'urbanisme sur un certain nombre de points¹, le secrétaire d'État au logement a lancé, à partir de juin 2010, une

¹ L'article 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu des ordonnances pour :

1° Clarifier et simplifier les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme ;

2° Clarifier les dispositions relatives aux établissements publics fonciers et d'aménagement et mieux distinguer le cadre juridique qui leur est applicable, en précisant leurs compétences et missions et en rénovant leur mode de gouvernance ;

3° Unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme ;

réflexion autour de la notion d'urbanisme de projet. Quatre groupes de travail ont été chargés de réfléchir respectivement aux **documents de planification**, à la **mise en œuvre opérationnelle des projets**, à la **réforme de la fiscalité de l'urbanisme et au financement de l'aménagement** et, enfin, aux **stratégies foncières**.

Dans un premier temps, le groupe chargé des stratégies foncières¹ a mené une analyse de la réforme du droit de préemption dans la proposition de loi de simplification du droit et travaillé à des propositions d'amendement.

Cette réforme ayant été supprimée au Sénat, il a ensuite réfléchi à des améliorations à apporter au droit existant, en s'inspirant des analyses du Conseil d'État, notamment pour tout ce qui concerne la garantie des droits des propriétaires.

Comme le relève son rapport final, *« l'implication des membres du groupe de travail et leurs propositions concrètes ont permis de dégager un ensemble de suggestions d'évolution des textes existants »*.

Celles-ci permettent, pour les collectivités, une meilleure connaissance du bien à préempter et la possibilité, malgré une renonciation au DPU, de retrouver ce droit après un délai défini. Pour les propriétaires, l'information sur la préemption est plus systématique, les délais de paiement sont raccourcis et les conditions d'indemnisation plus adaptées en cas d'annulation de la décision de préempter ou de changement d'affectation du bien.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La proposition de loi reprend largement les conclusions du groupe de travail et tend à rééquilibrer les droits des parties en présence : titulaires du droit de préemption d'une part, propriétaires et acquéreurs évincés de l'autre.

L'**article 1^{er}** vise à enrichir le contenu des DIA et à améliorer leur publicité.

L'**article 2** précise qu'après saisine du juge de l'expropriation, le titulaire du droit de préemption ne peut plus renoncer à l'acquisition que si le prix fixé est supérieur de 10 % à l'estimation des domaines.

4° Apporter au régime des permis de construire et des autorisations d'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, les corrections dont la mise en œuvre de la réforme pourrait faire apparaître la nécessité ;

5° Actualiser les dispositions applicables à Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires.

¹ Présidé par Mme Aude Debreil, directrice de l'établissement public foncier des Yvelines et M. Edouard Philippe, maire du Havre.

L'**article 3** prévoit que le transfert de propriété intervient au moment de l'acte authentique de vente et du paiement du prix, dont le délai est raccourci de six à quatre mois.

L'**article 4** permet au propriétaire, en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption avant fixation judiciaire du prix, de vendre son bien à un prix révisé des variations du coût de la construction. En contrepartie, la collectivité retrouve un droit de préemption dans un délai de cinq ans.

L'**article 5** clarifie les dispositions relatives à l'utilisation du bien préempté.

L'**article 6** fixe les conséquences de l'annulation d'une décision de préemption en matière de droit de rétrocession au profit de l'ancien propriétaire.

L'**article 7** ouvre à ce dernier une action en dommages et intérêts, même en cas de renonciation à la rétrocession.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission juge que cette proposition de loi apporte des **garanties aux collectivités**, notamment à travers l'enrichissement des DIA, et **tempère, pour les propriétaires et acquéreurs évincés, les effets négatifs** induits par le renoncement de la collectivité à acquérir ou l'illégalité de la décision de préemption.

Votre commission se félicite donc du dépôt de ce texte et a adopté des amendements visant à préciser les dispositions proposées. Elle a ainsi adopté :

– à l'article 1^{er}, deux **amendements** présentés par votre rapporteur tendant respectivement à améliorer la rédaction relative à la transmission de pièces complémentaires et à substituer le vendeur au notaire, et un **amendement** présenté par M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste permettant la visite du bien par le titulaire du droit de préemption ;

– après l'article 1^{er}, un **amendement** insérant un article additionnel afin d'améliorer les conditions de la préemption partielle ;

– à l'article 2, un **amendement** précisant que le titulaire du DPU peut renoncer à l'acquisition, après saisine du juge de l'expropriation, en cas de découverte de vices cachés ;

– à l'article 3, un **amendement** tendant à effectuer diverses coordinations ;

– à l'article 4, un **amendement** donnant au titulaire du droit de préemption la possibilité de préempter après renonciation au terme d'un délai de **trois ans** et non de **cinq ans** ;

– à l'article 5, un **amendement** clarifiant les conditions de changement d'usage du bien après préemption ;

– à l'article 6, un **amendement** reprenant la formule établie par la jurisprudence administrative pour la fixation du prix en cas de rétrocession après annulation d'une décision de préemption ;

– à l'article 7, un **amendement** rédactionnel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Article L. 213-2 du code de l'urbanisme)

Contenu et publicité de la déclaration d'intention d'aliéner

Commentaire : cet article enrichit le contenu des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et améliore la publicité des décisions de préemption.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-2 du code de l'urbanisme prévoit que la DIA est systématiquement transmise par le maire au directeur départemental des finances publiques et qu'elle mentionne uniquement le prix et les conditions de l'aliénation projetée.

II. Le texte de la proposition de loi

Le 1^{er} de l'article 1^{er} précise que le propriétaire doit transmettre, à la demande du titulaire du droit de préemption, les éléments dont la liste sera fixée par décret, permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. Dans ce cas, le délai de deux mois dans lequel le titulaire peut prendre la décision de préemption à compter de la réception de la DIA est suspendu.

Le 2^o précise que la transmission de la DIA au responsable départemental des services fiscaux se fera uniquement dans le cas où le titulaire du droit de préemption envisage l'acquisition. En outre, il prévoit la notification de la décision au vendeur, au notaire et à l'acquéreur évincé, s'il est mentionné dans la DIA. Le notaire devra ensuite la transmettre aux fermiers, locataires, bénéficiaires de servitudes mentionnés dans la DIA.

III. La position de votre commission

Votre commission **approuve pleinement cet article**, qui améliore le niveau de connaissance du titulaire du DPU. Ceci doit permettre à la collectivité d'avoir une connaissance suffisante de la réalité du bien et des conditions de son aliénation afin qu'elle puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause. Cette amélioration sera particulièrement utile pour la préemption de biens « complexes », affectés éventuellement de pollutions. L'article supprime en outre la transmission systématique des décisions aux services fiscaux, ce qui constitue une simplification opportune.

Dans l'esprit de votre rapporteur, le décret prévu devrait mentionner notamment les diagnostics obligatoires nécessaires à la conclusion d'une promesse de vente. La rédaction adoptée, qui ne prévoit pas la transmission **systematique** de toutes les pièces à l'occasion de chaque transaction, vise à ne pas alourdir excessivement les procédures. Votre rapporteur rappelle en outre qu'un travail de **dématérialisation** des procédures d'urbanisme est en cours, qui permettra également de les alléger.

Votre commission a adopté un **amendement** clarifiant les dispositions relatives à l'enrichissement des DIA :

– les éléments mentionnés à l'article L. 514-20 du code de l'environnement seront automatiquement joints : il s'agit de l'obligation pour le vendeur d'un bien d'informer de l'existence d'une installation classée et des dangers résultant de cette exploitation ;

– le titulaire du droit de préemption ne pourra adresser qu'une seule demande de pièces complémentaires, afin de ne pas alourdir les délais ;

– il disposera d'au moins un mois à compter de la réception des éléments pour se décider.

En outre, votre commission a adopté un **amendement** substituant au notaire le vendeur pour l'obligation de transmission de la DIA à l'acquéreur évincé, afin de ne pas imposer un recours systématique au notaire.

Enfin, votre commission a adopté, à l'initiative de M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste, un **amendement** permettant la visite du bien par le titulaire du droit de préemption.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau)
(Article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme)

Préemption partielle

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un article additionnel après l'article 1^{er} portant sur les conditions de la préemption partielle. L'article précise que la DIA sera obligatoire en cas d'aliénation d'un bien situé seulement pour partie à l'intérieur d'une partie de commune soumise à un droit de préemption. Par ailleurs, il étend les possibilités de préemption partielle aux opérations de construction.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 2

(Article L. 213-7 du code de l'urbanisme)

**Conditions de renonciation au droit de préemption
après saisine du juge de l'expropriation**

Commentaire : cet article prévoit qu'après la saisine du juge de l'expropriation, le titulaire du DPU ne peut renoncer à l'exercice de son droit que si le prix fixé par le juge est supérieur de 10 % à l'estimation des services fiscaux.

I. Le droit en vigueur

Au terme de l'article L. 213-7 du code de l'urbanisme, à défaut d'accord sur le prix, le propriétaire peut renoncer à vendre et le titulaire du DPU peut renoncer à l'exercice de son droit. De même, en cas de fixation judiciaire du prix, pendant un délai de deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive, les deux parties peuvent renoncer à la mutation.

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 2 supprime la possibilité ouverte au titulaire du droit de préemption urbain de renoncer à l'exercice de son droit, dès lors qu'il a saisi le juge et que le prix fixé par celui-ci n'est pas supérieur de 10 % à l'estimation des services fiscaux.

III. La position de votre commission

Cet article vise à sécuriser la situation des propriétaires dont le bien fait l'objet d'une décision de préemption : après fixation judiciaire du prix, c'est-à-dire, en pratique, après des mois de contentieux, le propriétaire doit pouvoir vendre son bien à la collectivité, sauf si le juge a fixé un prix justifiant la renonciation de celle-ci.

Votre commission souhaite également permettre au titulaire du DPU de renoncer si des pollutions importantes étaient découvertes, renchérissant ainsi les travaux de remise en état. C'est pourquoi elle a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement** précisant que le titulaire peut renoncer en cas de découverte de vices cachés.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

(Article L. 213-7-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Transfert de propriété et paiement du prix

Commentaire : cet article prévoit que le transfert de propriété intervient à la date du paiement et de l'acte authentique et ramène le délai de paiement de six à quatre mois.

I. Le droit en vigueur

Le transfert de propriété a lieu, conformément aux principes civilistes, dès qu'il y a accord sur la chose et sur le prix¹, c'est-à-dire accord sur le prix figurant dans la DIA ou sur celui proposé par la collectivité² ou, en cas de recours au juge judiciaire, acceptation du prix fixé par lui.

La signature de l'acte authentique doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de l'accord³, et ne fait que « constater » le transfert de propriété.

L'article L. 213-14 du code de l'urbanisme précise qu'en cas d'acquisition d'un bien par voie de préemption, le prix devra être réglé dans les **six** mois qui suivent la décision d'acquiescer ou la décision définitive du juge. En l'absence de paiement, le titulaire doit, sur demande de l'ancien propriétaire, lui **rétrocéder** le bien acquis par voie de préemption. Le propriétaire qui a repris son bien dans ces conditions peut alors l'aliéner librement.

L'article R. 213-12 précise qu'en cas d'accord sur le prix indiqué par le propriétaire ou sur le prix offert par le titulaire du droit de préemption, un acte authentique est dressé dans un délai de **trois mois** à compter de cet accord pour constater le transfert de propriété. Dans le cas où le prix a été fixé par décision de justice et où les parties n'ont pas fait usage de leur faculté de renonciation, un acte de même nature est dressé dans un délai de trois mois à compter de la décision judiciaire devenue définitive.

¹ *L'article 1138 du code civil prévoit que « L'obligation de livrer la chose est parfaite par le seul consentement des parties contractantes. Elle rend le créancier propriétaire et met la chose à ses risques dès l'instant où elle a dû être livrée, encore que la tradition n'en ait point été faite, à moins que le débiteur ne soit en demeure de la livrer ; auquel cas la chose reste aux risques de ce dernier ».*

² *Cass. Civ. 2 juin 1999.*

³ *Article R. 213-12.*

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 3 insère un article L. 213-7-1 précisant que le transfert de propriété intervient à la date du paiement et de l'acte authentique, le prix d'acquisition étant payé dans les quatre mois suivant la décision d'acquiescer le bien ou le jugement. En l'absence de paiement, la vente est annulée à la demande du vendeur.

III. La position de votre commission

Cet article, qui reprend une préconisation du Conseil d'État, est à l'évidence source de simplification, notamment en cas d'annulation de la décision de préemption.

Le Conseil d'État avait, en effet, critiqué le décalage dans le temps entre le transfert de propriété, d'une part, et la signature de l'acte authentique et le paiement, d'autre part. Cette situation crée une zone de flou juridique dans la période séparant l'accord sur le prix de la signature de l'acte de vente : la collectivité est virtuellement propriétaire, mais l'ancien propriétaire conserve la jouissance du bien. En cas d'annulation de la décision de préemption, il revient à la collectivité de prendre les mesures de revente¹.

Ainsi, le défaut de paiement dans le délai de six mois entraînait non pas l'empêchement de la vente, mais l'obligation de rétrocéder le bien. Le Conseil d'État relevait à ce sujet que cela pouvait expliquer que le juge administratif ait été tenté de considérer qu'une décision de préemption ne peut être regardée comme entièrement exécutée qu'après paiement du prix (CE, 4 février 1994, Gallenmuller), créant par là un hiatus peu opportun avec le juge judiciaire.

Votre commission a adopté un **amendement** proposé par votre rapporteur tendant à réécrire l'article afin de procéder à diverses coordinations.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ CE, 26 février 2003, M. et Mme Bour.

Article 4

(Article L. 213-8 du code de l'urbanisme)

Conditions de vente en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption à l'acquisition

Commentaire : cet article précise qu'en cas de renonciation du titulaire du droit de préemption, le propriétaire peut vendre son bien au prix indiqué dans la déclaration révisé en fonction des variations du coût de la construction.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-8 du code de l'urbanisme précise :

– qu'en cas de renonciation du titulaire **avant** fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente au prix indiqué dans sa DIA ;

– en cas de renonciation **après** fixation du prix, le prix peut être **révisé en fonction des variations du coût de la construction**. Le propriétaire dispose alors de cinq ans pour aliéner librement son bien.

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 4 précise qu'en cas de renoncement du titulaire du droit de préemption y compris **avant** fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut vendre son bien au prix indiqué dans sa déclaration révisé en fonction des variations du coût de la construction. Il dispose alors de cinq ans pour aliéner son bien librement, sans avoir besoin de déposer une nouvelle DIA.

III. La position de la commission

Votre commission approuve cet article, qui renforce les droits du propriétaire en lui permettant de vendre à un prix révisé, tout en reconnaissant à la collectivité un droit à préempter à nouveau, dans un délai de cinq ans, un bien auquel elle aurait renoncé avant fixation judiciaire du prix.

Toutefois, de nombreuses personnes auditionnées ont fait observer à votre rapporteur que le délai de cinq ans apparaissait long au regard des enjeux d'aménagement sur un territoire communal. C'est pourquoi votre commission a adopté un **amendement** réduisant ce délai de cinq à trois ans.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

(Article L. 213-11 du code de l'urbanisme)

Utilisation des biens préemptés

Commentaire : cet article prévoit l'utilisation ou l'aliénation d'un bien acquis par préemption pour un usage visé à l'article L. 210-1, qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption.

I. Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1¹ ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

L'article L. 213-11 précise que les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1. Il prévoit également un droit de rétrocession en faveur des anciens propriétaires, si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation. A défaut d'acceptation dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle, les anciens propriétaires sont réputés avoir renoncé à l'acquisition. Dans ce cas, le titulaire du droit de préemption doit également proposer l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom figurait dans la DIA.

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 5 prévoit l'utilisation ou l'aliénation d'un bien acquis par préemption pour un usage visé à l'article L. 210-1, en précisant qu'il peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption.

¹ *L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme précise que « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».*

En outre, il prévoit un droit de rétrocession en faveur de l'ancien propriétaire si le titulaire n'est plus en mesure, dans les cinq ans, d'affecter le bien à un usage visé à l'article L. 210-1.

III. La position de la commission

Votre commission se félicite du premier alinéa de cet article qui sécurise le droit existant en précisant explicitement que le titulaire du droit de préemption peut utiliser le bien à d'autres usages que celui prévu initialement, dès lors que ceux-ci sont inclus dans l'article L. 210-1.

Elle a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un **amendement** récrivant le deuxième alinéa afin de revenir au droit existant, tout en clarifiant la rédaction : le propriétaire aura un droit de rétrocession si, dans les cinq ans, le titulaire du DPU décide d'utiliser ou d'aliéner le bien pour d'autres usages que ceux visés à l'article L. 210-1.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

(Article L. 213-11-1 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Droit de rétrocession en cas d'annulation des décisions de préemption

Commentaire : cet article inscrit dans la loi le droit de rétrocession reconnu par la jurisprudence en cas d'annulation des décisions de préemption.

I. Le droit en vigueur

Le droit applicable en cas d'annulation d'une décision de préemption a été fixé par la jurisprudence. Dans un arrêt de 2003¹, le Conseil d'état a posé les principes suivants :

– l'annulation d'une décision de préemption implique nécessairement, sauf atteinte excessive à l'intérêt général appréciée au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le titulaire du droit de préemption, s'il n'a pas entre temps c d  le bien illégalement préempté, prenne toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée ;

¹ CE, 26 février 2003, M. et Mme Bour, n  231558.

– il lui appartient donc, avant toute autre mesure, de s’abstenir de revendre à un tiers le bien illégalement préempté ;

– il doit en outre proposer à l’acquéreur évincé puis, le cas échéant, au propriétaire initial, d’acquérir le bien, à un prix visant à rétablir autant que possible et sans enrichissement sans cause de l’une quelconque des parties les conditions de la transaction à laquelle l’exercice du droit de préemption a fait obstacle ;

– lorsque le bien préempté a été revendu, aucune disposition ne permet à la juridiction administrative, saisie en vue de faire exécuter l’annulation de la seule décision de préemption, de prescrire des mesures qui, tendant à la remise en cause de la revente du bien, se rattachent ainsi à un litige distinct portant sur la légalité de cette décision de revente et ne sauraient, dès lors, être regardées comme étant au nombre de celles qu’implique l’annulation de la décision de préemption.

Ainsi, sur la base de cette jurisprudence, le prix auquel la collectivité est tenue de proposer la rétrocession doit, sur la base du prix mentionné dans la DIA :

– être majoré, s’il y a lieu, du coût des travaux indispensables à la conservation du bien que la collectivité a supporté et de la variation de la valeur vénale du bien consécutive aux travaux d’amélioration ou de démolition réalisés par la collectivité,

– et, en cas de dégradation du bien, être diminué des dépenses que l’acquéreur devrait exposer pour remettre le bien dans l’état dans lequel il se trouvait initialement. En revanche, il n’y a pas lieu de tenir compte, dans la fixation de ce prix, des facteurs étrangers à la consistance et à l’état du bien qui ont modifié sa valeur vénale, notamment la modification des règles d’urbanisme qui lui sont applicables et les évolutions du marché immobilier postérieures à la décision de préemption (CE, 31 décembre 2008, n° 293853).

II. Le texte de la proposition de loi

L’article 6 prévoit que, lorsque la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par le juge, le titulaire du droit de préemption doit proposer la rétrocession du bien à l’ancien propriétaire, le prix proposé ne pouvant être supérieur au prix acquitté lors de la cession. A défaut d’accord, le propriétaire peut saisir le juge pour fixer un prix prenant en compte le préjudice direct et matériel causé par la décision de préemption. La rétrocession doit également être proposée à l’acquéreur évincé, lorsqu’il figurait dans la DIA.

III. La position de la commission

Votre commission juge opportun cet article, qui établit clairement le régime applicable en cas d'annulation d'une décision de préemption.

Il est toutefois préférable, s'agissant de la fixation du prix, de s'inspirer de la jurisprudence administrative, qui respecte un équilibre entre le droit des propriétaires à retrouver les conditions initiales de la transaction, et celui des collectivités, dans le cas où elles auraient procédé à d'importantes transformations. C'est pourquoi votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un **amendement** réécrivant l'alinéa 3 afin de prévoir que le prix proposé vise à rétablir, sans enrichissement sans cause de l'une quelconque des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 7

(Article L. 213-12 du code de l'urbanisme)

Action en dommages-intérêts

Commentaire : cet article complète les cas dans lesquels les propriétaires ou les acquéreurs évincés peuvent intenter une action en dommages-intérêts.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 213-12 du code de l'urbanisme ouvre la possibilité d'une action en dommages-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-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.

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 7 étend les dispositions précitées aux cas où le titulaire n'a pas respecté l'obligation, posée par le nouvel article L. 213-11-1, de proposer la rétrocession après annulation de la déclaration de préemption.

Il précise, en outre, qu'en tout état de cause, la renonciation à la rétrocession n'interdit pas de saisir le juge judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption, cette action se prescrivant par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre communal.

III. La position de la commission

Votre commission approuve cet article, qui améliore les droits des propriétaires en élargissant les cas dans lesquels ils peuvent intenter une action en dommages-intérêts. Elle a adopté un **amendement** rédactionnel.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

*

*

*

A l'issue de sa réunion du 15 juin 2011, et sur le fondement des recommandations formulées par votre rapporteur, votre commission a adopté la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 24 mai 2010

– *Ordre des géomètres-experts* : **MM. Pierre Bibollet**, président, et **Hervé Grelard**, directeur général, **Mme Gaëlle Fabre**, responsable juridique ;

– *Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL)* : **MM. Guy Portmann**, vice président, et **Yann Le Corfec**, responsable du service juridique ;

– *Fédération des entreprises publiques locales* : **M. Jean-Marie Bernard**, responsable du département Aménagement et développement économique ;

– *Association des maires de France (AMF)* : **M. Hervé Marseille**, maire de Meudon et rapporteur du groupe de travail « urbanisme », et **Mme Charlotte de Fontaine**, chargée d'études d'urbanisme ;

– *Établissement public foncier des Yvelines* : **M. Claude Garreau**, directeur général ;

– *Établissement public foncier Nord-Pas de Calais* : **M. Marc Kaszynski**, directeur général ;

– *Établissement public foncier de la Réunion* : **M. Jean-Louis Grandvaux**, directeur ;

– *Fédération nationale de la Propriété privée rurale* : **M. Bruno Ronsin**, directeur.

Mercredi 25 mai 2010

– *Assemblée des communautés de France (ADCF)* : **MM. Thierry Repentin**, sénateur de Savoie et **Philippe Schmit**, chargé des questions d'aménagement et d'urbanisme ;

– *Union sociale pour l'habitat (USH)* : **Mmes Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles, **Francine Albert**, chargée de mission et **Florence Slove**, directrice des affaires juridiques.

Jeudi 26 mai 2010

– *Conseil Supérieur du Notariat* : **Maître Dominique Larralde**, notaire à St Jean-de-Luz et **Mme Françoise Peythieux**, juriste à la direction des Affaires juridiques.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;">Code de l'urbanisme Livre II : Prémption et réserves foncières Titre I : Droits de prémption</p> <p>Art. L. 213-2. - Toute aliénation visée à l'article L. 213-1 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien. Cette déclaration, dont le maire transmet copie au directeur départemental des finances publiques, comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée, ou en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix.</p> <p>Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration doit mentionner le prix d'estimation de cette contrepartie.</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de prémption</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article L. 213-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par trois phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Le propriétaire transmet également, à la demande du titulaire du droit de prémption, les éléments, fixés par décret, permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. Dans ce cas, le délai visé au troisième alinéa est suspendu à compter de la notification de la demande au propriétaire, jusqu'à réception de ces éléments par le titulaire ».</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de prémption</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p>1° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix, <u>ainsi que les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement. Le titulaire du droit de prémption peut, dans le délai de deux mois prévu au troisième alinéa du présent article, adresser au propriétaire une demande unique de communication des éléments, fixés limitativement par décret, permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble.</u> » ;</p> <p style="text-align: center;"><u>1° bis (nouveau) Le troisième alinéa est complété par quatre phrases ainsi rédigées :</u></p>

Textes en vigueur

Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

L'action en nullité prévue au premier alinéa se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété.

Texte de la proposition de loi

2° Après le troisième alinéa, ~~il est inséré un alinéa ainsi rédigé :~~

« Lorsqu'il envisage d'acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux. La décision dudit titulaire est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner. Le ~~notaire~~ la transmet aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et aux personnes bénéficiaires de servitudes mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner ».

Texte de la Commission

« Le délai est interrompu à compter de la réception de la demande visée au premier alinéa. Il reprend à compter de la réception des éléments par le titulaire du droit de préemption. Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour prendre sa décision. Passés ces délais, son silence vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption. » ;

2° Après le troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'il envisage d'acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux. La décision dudit titulaire est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner. Le vendeur la transmet aux fermiers, locataires, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et aux personnes bénéficiaires de servitudes mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner.

« Le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien dans des conditions fixées par décret. »

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article L. 213-2-1 du même code est ainsi rédigé :

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

« Art. L. 213-2-1. – L'obligation prévue à l'article L. 213-2 est applicable en cas d'aliénation d'un bien situé seulement pour partie à l'intérieur d'une partie de commune soumise à un des droits de préemption institués en application du présent titre.

« Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou de construction le justifie, le titulaire du droit de préemption peut décider d'exercer son droit pour acquérir la fraction d'un bien compris à l'intérieur d'une partie de commune visée au premier alinéa.

« Dans le cas où la préemption partielle rendrait le bien impropre à la vente, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble du bien. »

Article 2

Le premier alinéa de l'article L. 213-7 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, s'il a saisi le juge de l'expropriation, il ne peut renoncer à l'exercice de son droit que si le prix fixé par le juge est supérieur de 10 % à l'estimation des services fiscaux. »

Article 2

Alinéa sans modification

« Toutefois, s'il a saisi le juge de l'expropriation, il ne peut, sous réserve de la découverte de vices cachés, renoncer à l'exercice de son droit que si le prix fixé par le juge est supérieur de 10 % à l'estimation des services fiscaux. »

Art. L. 213-7. - A défaut d'accord sur le prix, tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption, qui a manifesté son intention d'aliéner ledit bien, peut ultérieurement retirer son offre. De même, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix.

En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent accepter le prix fixé par la juridiction ou renoncer à la mutation. Le silence des parties dans ce délai vaut acceptation du prix fixé par le juge et transfert de propriété, à l'issue de ce délai, au profit du titulaire du droit de préemption.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

Article 3

Article 3

Art. L. 211-5. - Tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption peut proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire doit se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental des finances publiques.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation selon les règles mentionnées à l'article L. 213-4.

En cas d'acquisition, le titulaire du droit de préemption devra régler le prix au plus tard six mois après sa décision d'acquiescer le bien au prix demandé ou six mois après la décision définitive de la juridiction.

En cas de refus ou à défaut de réponse du titulaire du droit de préemption dans le délai de deux mois prévu à l'alinéa premier, le propriétaire bénéficie des dispositions de l'article L. 213-8.

En l'absence de paiement ou, s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai prévu au troisième alinéa, le bien est, sur leur demande, rétrocédé à l'ancien propriétaire ou à ses ayants cause universels ou à titre universel qui en reprennent la libre disposition. Dans le cas où le transfert de propriété n'a pas été constaté par un acte notarié ou authentique en la forme administrative, la rétrocession s'opère par acte sous seing privé.

Les dispositions des articles L. 213-11 et L. 213-12 ne sont pas applicables à un bien acquis dans les conditions prévues par le présent article.

~~Après l'article L. 213-7 du même code, il est inséré un article L. 213-7-1 ainsi rédigé :~~

I. – L'article L. 211-5 du même code est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« En cas d'acquisition, les dispositions de l'article L. 213-14 sont applicables. » ;

2° Le cinquième alinéa est abrogé.

Textes en vigueur

Art. L. 212-3. - Tout propriétaire, à la date de publication de l'acte instituant la zone d'aménagement différé, ou délimitant son périmètre provisoire d'un bien soumis au droit de préemption, ou ses ayants cause universels ou à titre universel peut proposer au titulaire de ce droit l'acquisition de ce bien, en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire doit se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental des finances publiques.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation selon les règles mentionnées à l'article L. 213-4.

En cas d'acquisition, le titulaire du droit de préemption devra régler le prix au plus tard six mois après sa décision d'acquiescer le bien au prix demandé ou six mois après la décision définitive de la juridiction.

En cas de refus ou à défaut de réponse du titulaire du droit de préemption dans les deux mois, le bien visé cesse d'être soumis au droit de préemption.

En l'absence de paiement ou, s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai prévu au troisième alinéa, le bien est rétrocédé à l'ancien propriétaire ou à ses ayants cause universels ou à titre universel qui en reprennent la libre disposition, sur demande de ceux-ci. Dans le cas où le transfert de propriété n'a pas été constaté par un acte notarié ou authentique en la forme administrative, la rétrocession s'opère par acte sous seing privé. Le bien visé cesse alors d'être soumis au droit de préemption.

Les dispositions des articles L. 213-11 et L. 213-12 ne sont pas applicables à un bien acquis dans les conditions définies par le présent article.

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

II. – L'article L. 212-3 du même code est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« En cas d'acquisition, les dispositions de l'article L. 213-14 sont applicables. » :

2° Le cinquième alinéa est abrogé.

Textes en vigueur

Art. L. 213-14. - En cas d'acquisition d'un bien par voie de préemption, le prix du bien devra être réglé par le titulaire du droit de préemption dans les six 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.

En l'absence de paiement ou, s'il y a obstacle au paiement, de consignation de la somme due à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le titulaire du droit de préemption est tenu, sur demande de l'ancien propriétaire, de lui rétrocéder le bien acquis par voie de préemption.

Dans le cas où le transfert de propriété n'a pas été réitéré par acte notarié ou par acte authentique en la forme administrative dans le délai imparti pour le paiement ou la consignation, la rétrocession visée à l'alinéa précédent s'opère par acte sous seing privé.

Le propriétaire qui a repris son bien dans les conditions prévues au présent article peut alors l'aliéner librement.

Art. L. 213-8. - Si le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration.

Texte de la proposition de loi

~~« Art. L. 213-71. – Le transfert de propriété intervient à la date à laquelle sont intervenus le paiement et l'acte authentique. Le prix d'acquisition est payé ou, en cas d'obstacle au paiement, consigné dans les quatre mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication. En cas de non-respect du délai prévu au deuxième alinéa, la vente est annulée à la demande du vendeur. Celui-ci peut alors aliéner librement son bien. »~~

Article 4

Le premier alinéa de l'article L. 213-8 du même code est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Si le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'acquisition, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration révisé, s'il y a lieu, en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'Institut national de la statistique et des études économiques depuis la date de cette déclaration.

Texte de la Commission

III. – L'article L. 213-14 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 213-14. – En cas d'acquisition d'un bien par voie de préemption ou dans les conditions définies à l'article L. 211-5, le transfert de propriété intervient à la date à laquelle sont intervenus le paiement et l'acte authentique.

« Le prix d'acquisition est payé ou, en cas d'obstacle au paiement, consigné dans les quatre mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien au prix indiqué par le vendeur ou accepté par lui, soit la décision définitive de la juridiction compétente en matière d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication.

« En cas de non-respect du délai prévu au deuxième alinéa, le vendeur peut aliéner librement son bien, après avoir fait prononcer, si le transfert de propriété est intervenu, l'annulation de la vente. »

Article 4

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

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 cinq 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'Institut national de la statistique et des études économiques depuis cette décision.

La vente sera considérée comme réalisée, au sens du deuxième alinéa du présent article, à la date de l'acte notarié ou de l'acte authentique en la forme administrative constatant le transfert de propriété.

Lorsque la décision par laquelle le titulaire du droit de préemption décide d'exercer son droit est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative et qu'il n'y a pas eu transfert de propriété, ce titulaire ne peut exercer son droit à nouveau sur le bien en cause pendant un délai d'un an à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive. Dans ce cas, le propriétaire n'est pas tenu par les prix et conditions qu'il avait mentionnés dans la déclaration d'intention d'aliéner.

« Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de ~~cinq~~ ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il doit déposer une nouvelle déclaration préalable mentionnée à l'article L. 213-2. »

« Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il doit déposer une nouvelle déclaration préalable mentionnée à l'article L. 213-2. »

Article 5

L'article L. 213-11 du même code est ainsi modifié :

1° La première phrase du premier alinéa est ainsi rédigée :

Article 5

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Textes en vigueur

Art. L. 213-11. - Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1. L'utilisation ou l'aliénation d'un bien au profit d'une personne privée autre que le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou qu'une société d'habitations à loyer modéré 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.

Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de cinq ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément aux règles mentionnées par l'article L. 213-4.

A défaut d'acceptation dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition.

Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions visées aux alinéas précédents, le titulaire du droit de préemption doit également proposer l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien.

Texte de la proposition de loi

« Les biens acquis par l'exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés à un usage visé à l'article L. 210-1 qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption ».

2° ~~Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :-~~

~~« Si le titulaire du droit de préemption n'est plus en mesure d'affecter à un usage visé à l'article L. 210-1 un bien acquis par l'exercice de ce droit depuis moins de cinq ans, il en informe les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel et leur propose la rétrocession ».~~

Texte de la Commission

« Les biens acquis par l'exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés à un usage visé à l'article L. 210-1 qui peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption. » ;

2° Au deuxième alinéa, les mots : « à d'autres fins » sont remplacés par les mots : « à d'autres usages que ceux visés à l'article L. 210-1 ».

Textes en vigueur

Le titulaire du droit de préemption n'est tenu de respecter cette procédure que lorsque le nom de l'acquéreur était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2.

Texte de la proposition de loi

Article 6

Après l'article L. 213-11 du même code, il est inséré un article L. 213-11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 213-11-1. – Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire.

« Le prix proposé pour la rétrocession ~~ne peut être supérieur au prix acquitté lors de la cession.~~ A défaut d'accord amiable, l'ancien propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation ~~aux fins de fixer un prix qui prend en compte le préjudice direct et matériel causé par la décision de préemption.~~

« À défaut de réponse de l'ancien propriétaire dans un délai de trois mois à compter de la notification de la proposition de rétrocession, celui-ci est réputé avoir renoncé à la rétrocession.

« Lorsque la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire est impossible, le titulaire du droit de préemption en propose la rétrocession aux ayants droits de l'ancien propriétaire ou à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien. »

Article 7

L'article L. 213-12 du même code est ainsi rédigé :

Texte de la Commission

Article 6

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

« Le prix proposé pour la rétrocession visé à rétablir, sans enrichissement sans cause de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. À défaut d'accord amiable, l'ancien propriétaire peut saisir le juge de l'expropriation.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Article 7

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p>Art. L. 213-12. - En cas de non-respect des obligations définies au deuxième alinéa de l'article L. 213-11, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel saisissent le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>« Art. L. 213-12. – En cas de non-respect des obligations définies au deuxième alinéa de l'article L. 213-11 ou au premier alinéa de l'article L. 213-1-1, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel peuvent saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>« <i>Art. L. 213-12.</i> – En cas de non-respect des obligations définies au deuxième alinéa de l'article L. 213-11 ou au premier alinéa de l'article L. 213-11-1, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel peuvent saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>
<p>En cas de non-respect des obligations définies au cinquième alinéa de l'article L. 213-11, la personne qui avait l'intention d'acquérir ce bien saisit le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>« En cas de non-respect des obligations définies au cinquième alinéa de l'article L. 213-11 ou au dernier alinéa de l'article L. 213-11-1, la personne qui avait l'intention d'acquérir ce bien peut saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>« En cas de non-respect des obligations définies au cinquième alinéa de l'article L. 213-11 ou au dernier alinéa de l'article L. 213-11-1, la personne qui avait l'intention d'acquérir ce bien peut saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>
<p>L'action en dommages-intérêts se prescrit par cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre institué en application de l'article L. 213-13.</p>	<p>« Dans les cas prévus aux articles L. 213-11 et L. 213-11-1, la renonciation à la rétrocession n'interdit pas de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages-intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>	<p>« Dans les cas prévus aux articles L. 213-11 et L. 213-11-1, la renonciation à la rétrocession n'interdit pas de saisir le tribunal de l'ordre judiciaire d'une action en dommages et intérêts contre le titulaire du droit de préemption.</p>
	<p>« L'action en dommages-intérêts visée au présent article se prescrit par cinq ans :</p>	<p>« L'action en dommages et intérêts visée au présent article se prescrit par cinq ans :</p>
	<p>« a) Dans le cas prévu à l'article L. 213-11, à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre mentionné à l'article L. 213-13 ;</p>	<p>« 1° Dans le cas prévu à l'article L. 213-11, à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre mentionné à l'article L. 213-13 ;</p>
	<p>« b) Dans le cas prévu à l'article L. 213-11-1, à compter de la décision de la juridiction administrative. »</p>	<p>« 2° Dans le cas prévu à l'article L. 213-11-1, à compter de la décision de la juridiction administrative <u>devenue définitive.</u> »</p>