

## EDITORIAL

Chers toutes et tous,

La lettre du cabinet devait normalement être consacrée à la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2.

Après avoir été adoptée par l'Assemblée nationale, le projet de loi doit être soumis à une commission mixte paritaire qui aura pour mission d'élaborer un texte commun aux deux assemblées.

Nous souhaitons toutefois vous faire part d'une actualité qui est susceptible de vous intéresser.

L'article 83 du chapitre III de la loi Warsmann de simplification et d'amélioration du droit, actuellement en cours devant le Parlement, envisage d'apporter des modifications substantielles au droit de préemption et de modifier par conséquent le Code de l'urbanisme.

L'un des apports principal de cette réforme est la création de deux droits de préemption dont le régime est différent ce qui modifie le champ d'application et les modalités d'exercice de la préemption :

-un droit de préemption urbain, applicable aux zones urbaines ou à urbaniser en dehors de tout projet d'aménagement

-un droit de préemption consacré à des périmètres précis et déterminés par les collectivités ou l'Etat afin d'aménager ou protéger un secteur particulier.

Bonne lecture.

**Maître Chantal GIL-FOURRIER**

*Spécialiste en droit commercial et droit public*

## Dans l'actualité juridique

Cette proposition de loi s'inspire des suggestions formulées par le Conseil d'Etat dans son rapport intitulé « *le droit de préemption* » lesquelles invitaient le législateur à recentrer l'institution autour de sa mission de maîtrise foncière en faveur de l'aménagement et de l'amélioration de son fonctionnement.

Reprenant les préconisations développées par le Conseil d'Etat, cette proposition de loi crée **deux nouveaux droits de préemption** afin d'instaurer en parallèle **d'une préemption planifiée** dans le cadre d'un projet d'aménagement **une véritable préemption d'opportunité** au profit des collectivités afin de répondre à des besoins plus urgents et circonstanciels. (I)

Ceci se justifie par la volonté de réduire l'importance du contentieux lié à la motivation des décisions de préemption et de réduire le taux d'annulation desdites décisions qui sont déferées au juge administratif.

Par ailleurs, la proposition de loi tire les conséquences de la distinction entre ces deux droits de préemption en ce qui concerne les modalités d'acquisition du bien préempté (II) et prévoit les conséquences en cas d'annulation de la décision de préemption (III)

## **I. Les nouveaux droits de préemption**

### **A) Le droit de préemption urbain applicable aux zones urbaines ou à urbaniser**

Le premier droit de préemption créé par la proposition de loi s'intitule «le droit de préemption urbain »

Il a vocation à s'appliquer aux zones urbaines ou à urbaniser quel que soit le type de document d'urbanisme applicable (PLU, POS, carte communale ou plan de sauvegarde et de mise en valeur).

Dans ces zones, le titulaire du droit de préemption n'est pas obligé de justifier de la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un projet préalablement défini. Ainsi, le droit de préemption urbain sera cantonné à un rôle d'acquisition et la décision de préempter s'avèrera être une pure décision d'opportunité justifiée par une opération d'aménagement.

Cette possibilité permet de prendre en considération le délai de deux mois imparti à la collectivité pour préempter et qui de manière générale ne permet pas l'élaboration d'un projet très précis.

Toutefois, cette possibilité de préempter en dehors de tout projet d'aménagement ne signifie pas pour autant que la décision de préemption ne doit pas être motivée et qu'elle échappe à tout contrôle.

En effet, il faut garder à l'esprit que le droit de préemption est une atteinte certes légale mais une atteinte au droit de propriété qui est strictement encadrée par la Convention Européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales.

Dès lors, la décision de préempter devra indiquer au moins la nature du projet justifiant l'exercice d'une telle prérogative.

Contrairement à ce que l'on peut penser, cette obligation ne s'avèrera pas des plus contraignantes dans la mesure où la proposition de loi entérine la jurisprudence actuelle qui considère qu'un bien préempté peut être utilisé ou aliéné pour un usage différent de celui inscrit dans la décision de préemption à condition toutefois que la nouvelle finalité corresponde aux objectifs mentionnés à l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme c'est-à-dire qu'elle réponde à un objectif d'intérêt général.

## **B) Un droit de préemption consacré à des périmètres prédéfinis pour un objectif déterminé**

Le second droit de préemption instauré par ladite proposition de loi s'intitule « droit de préemption »

Il a vocation à s'appliquer dans les périmètres de projet d'aménagement et dans les périmètres de protection.

En effet, il permet tout d'abord à l'Etat mais également aux EPCI compétents en matière de PLU ou à défaut à la commune dotée ou non d'un PLU de créer, par décision motivée et pour une durée de 6 ans, **des périmètres de projet d'aménagement** qui remplaceront les zones d'aménagement différé et d'instaurer au sein de ces périmètres un droit de préemption.

Contrairement au droit de préemption urbain, ce droit de préemption ne pourra être mis en œuvre que **si le titulaire justifie d'un projet d'aménagement précédemment défini**. Ce droit de préemption est donc une prérogative mise à la disposition des collectivités et au profit d'une opération d'aménagement. Il s'oppose en cela au droit de préemption urbain qui crée une véritable préemption d'opportunité en parallèle d'une préemption planifiée.

Par ailleurs, les communes ou les EPCI pourront désormais instaurer, par une décision motivée, un droit de préemption au sein **de « périmètres de protection »** qui concernent actuellement les zones non urbaines couvertes par le droit de préemption urbain tels que les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, les zones de mobilité d'un cours d'eau et les zones stratégiques pour la gestion de l'eau.

## **II. Les modalités d'acquisition du bien préempté**

La proposition de loi portant réforme du droit de préemption modifie les modalités d'acquisition du bien préempté et donc les modalités d'exercice de la préemption. En effet, elle tire les conséquences de la distinction des deux nouveaux droits de préemption décrits précédemment.

### **A) Dans l'hypothèse du droit de préemption urbain**

Dans le cadre du droit de préemption urbain, la proposition de loi pose comme principe novateur, **l'obligation pour la collectivité de préempter aux prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner** ou au prix de la dernière enchère ou de la surenchère en cas d'adjudication et **ce sans possibilité pour la collectivité de proposer un prix inférieur et de saisir le juge de l'expropriation.**

Cela signifie que le droit de préemption urbain doit s'exercer au prix du marché et qu'il ne pourra plus être mis en œuvre afin de lutter contre la spéculation.

Cette modification va incontestablement rendre le droit de préemption plus conforme aux exigences de la CEDH.

### **B) Dans l'hypothèse d'un projet d'aménagement**

Cet alignement sur le prix automatique du marché ne concerne pas l'autre droit de préemption.

En effet, dans l'hypothèse d'un projet d'aménagement, la préemption trouve sa motivation dans le projet prédéfini et dans l'intérêt général qui s'attache audit projet.

Par conséquent, le dispositif en vigueur est maintenu.

La collectivité pourra toujours contester le prix indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner et saisir le juge de l'expropriation pour que celui détermine le prix du bien préempté.

### **III) Les conséquences de l'annulation d'une décision de préemption**

La dernière section de la proposition de loi est consacrée aux conséquences de l'annulation d'une décision de préemption.

#### **A) La rétrocession du bien**

La loi prévoit qu'en cas d'annulation le titulaire du droit de préemption doit proposer la rétrocession du bien à l'ancien propriétaire sans que **le prix demandé à ce dernier ne puisse être plus élevé que celui acquitté par le titulaire du droit de préemption pour acquérir le bien.**

La loi prévoit également la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de proposer à l'ancien propriétaire **un prix inférieur à celui acquitté pour acquérir le bien et ce pour compenser le préjudice subi par ce dernier.**

En cas de désaccord sur le prix, le juge de l'expropriation pourra être saisi par l'ancien propriétaire et pourra prendre en compte le préjudice direct et matériel causé par la décision de préemption.

**B) Une action en dommages-intérêts**

La loi prévoit l'hypothèse où l'ancien propriétaire ne voudrait pas la rétrocession de son bien.

Dans ce cas, il lui appartiendra de saisir le juge judiciaire **d'une action en dommages-intérêts** dans un délai de 5 ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien ou de la décision juridictionnelle définitive en cas d'annulation de la décision de préemption.