



FACULTÉ DE **DROIT**

IDPI

INSTITUT DE DROIT
PATRIMONIAL ET IMMOBILIER

MASTER 2 DROIT IMMOBILIER

RAPPORT DE FIN D'ETUDES

Lorine PEREZ

**Rapport de stage effectué au sein du cabinet Berger
Avocats**

**Droit de préemption urbain : à la recherche d'un
équilibre entre droit de propriété et puissance publique**

Sous la direction de M. le Professeur Philippe BILLET

ANNEE 2014 – 2015



FACULTÉ DE **DROIT**

IDPI

INSTITUT DE DROIT
PATRIMONIAL ET IMMOBILIER

MASTER 2 DROIT IMMOBILIER

RAPPORT DE FIN D'ETUDES

Lorine PEREZ

**Rapport de stage effectué au sein du cabinet Berger
Avocats**

**Droit de préemption urbain : à la recherche d'un
équilibre entre droit de propriété et puissance publique**

Sous la direction de M. le Professeur Philippe BILLET

ANNEE 2014 – 2015

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

PARTIE 1 : PRESENTATION GENERALE DU CABINET D'AVOCATS	1
INTRODUCTION.....	2
SECTION 1 : L'organisation du cabinet.....	3
SECTION 2 : Les tâches accomplies lors de mon stage.....	5
SECTION 3 : Le bilan.....	10
PARTIE 2 : LE DROIT DE PREMPTION URBAIN, A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DROIT DE PROPRIETE ET PUISSANCE PUBLIQUE	12
INTRODUCTION.....	12
Section 1 : L'acquisition de la propriété par les personnes publiques.....	12
Section 2 : Le mécanisme de mise en œuvre du droit de préemption urbain.....	14
CHAPITRE 1 : L'atteinte limitée portée au droit de propriété et à ses corollaires.....	26
Section 1 : L'articulation entre l'évolution du droit de préemption urbain et les droits des propriétaires.....	26
Section 2 : L'équilibre rétabli par l'obligation de motivation et de justification des décisions de préemption.....	35
CHAPITRE 2 : L'organisation de la protection des personnes directement lésées par l'exercice du droit de préemption urbain.....	45
Section 1 : La diversité des contrôles juridictionnels des opérations de préemption...	45
Section 2 : Les conséquences parfois floues d'une préemption inaboutie.....	59
SITES CONSULTES.....	71
BIBLIOGRAPHIE.....	71
ANNEXES.....	73
TABLES DES MATIERES.....	82

Remerciements

Je profite de ce rapport pour adresser mes vifs remerciements à Maître BERGER, avocat au barreau de Lyon pour m'avoir accueillie pendant plusieurs mois au sein de son cabinet. Je tiens également à remercier ses collaboratrices et partenaires, Maître CREVANT, Maître BEUGNOT et Maître BERGER-BECHE ainsi que leur assistante juridique, Madame BOULY.

Toutes ces personnes ont contribué à faire de mon stage une expérience enrichissante et agréable au travers de leur pédagogie, leur investissement et leur patience.

Je tiens aussi à remercier Monsieur BILLET, Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3, pour avoir bien voulu diriger ce mémoire ainsi que pour ses conseils.



PARTIE 1 : PRESENTATION
GENERALE DU CABINET
D'AVOCATS



Introduction

J'ai voulu effectuer mon stage dans un cabinet d'avocats car, à terme, je souhaite passer le concours d'entrée à l'école des avocats à Lyon pour ensuite exercer ce métier. N'ayant jamais travaillé au sein d'un cabinet d'avocats, il me semblait nécessaire voire indispensable de découvrir cette profession à laquelle je me destine.

C'est ainsi que le 7 avril 2015, je débutais mon stage au sein du cabinet BERGER AVOCATS pour une durée de cinq mois, qui a finalement été portée à six en accord avec mon tuteur professionnel, Maître Raphael BERGER.

Dans un premier temps, il sera détaillé l'organisation du cabinet (Section 1) pour ensuite s'intéresser aux tâches que j'ai pu effectuer durant mon stage (Section 2) et enfin un bilan sera dressé (Section 3).

Section 1 : L'organisation du cabinet.

Il est nécessaire de s'intéresser à l'historique du cabinet (I) ainsi qu'à sa composition actuelle (II), son champ d'intervention (II) et son mode de fonctionnement (IV).

I. L'HISTORIQUE DU CABINET BERGER AVOCATS.

Maître Raphael Berger, qui a prêté son serment en 1999, a d'abord exercé dans le cabinet Arcadio et associés, situé à Lyon, dans lequel il a développé une section Droit immobilier.

Ce n'est qu'en 2011 qu'il décide de créer un cabinet consacré au droit immobilier : le cabinet Berger Avocats. Il recrute sa première collaboratrice parmi les jeunes avocats qu'il a lui-même formé : Maître Julie BEUGNOT. Une assistante juridique est ensuite recrutée : Véronique BOULY. Une seconde collaboratrice intègre le cabinet en août 2014 : Maître Cécile CREVANT.

Parallèlement, le cabinet est en partenariat avec Maître Stéphanie BERGER-BECHE, spécialisée en droit de la famille. Il s'agit donc d'un cabinet très récent.

II. LE CHAMP D'INTERVENTION DU CABINET.

Le cabinet Berger Avocats est spécialisé en droit immobilier. Les domaines d'intervention sont donc assez vastes : droit de la copropriété, droit des assurances, droit de la construction, droit de l'urbanisme, baux civils et commerciaux...

Le cabinet accueille des clients de différents horizons comme des particuliers, des sociétés de taille et de forme variées ou encore des sociétés d'assurances et leurs assurés.

Il rayonne ainsi à travers la région Rhône-Alpes puisque certains de ses clients sont implantés en Savoie, Haute-Savoie ou en Isère. Force est de constater que malgré la petite taille du cabinet, Maître BERGER a su développer un réseau assez conséquent.

III. LE FONCTIONNEMENT DU CABINET.

Maître BERGER reçoit les clients dans les locaux du cabinet mais il n'est pas rare qu'il se déplace lui-même pour aller les rencontrer. Maître BERGER peut recevoir ses clients seul ou avec l'une de ses collaboratrices.

Les dossiers reçus sont ensuite répartis entre les trois avocats en fonction de leurs dossiers en cours. Ils sont tous amenés à traiter des dossiers variés. Cela permet de ne pas surcharger un des avocats plus qu'un autre.

Le fondateur du cabinet, Maître BERGER, assure par ailleurs un contrôle permanent sur tous les actes traités par les collaborateurs et l'assistante juridique. Cela lui permet d'avoir un aperçu de l'avancement des dossiers et d'uniformiser le traitement des dossiers par le cabinet. Pour autant, les collaboratrices restent autonomes.

Chacun organise donc son emploi du temps personnellement en fonction des audiences, des expertises et des dossiers à traiter.

Maître BERGER souhaite revoir l'organisation des journées, par exemple, en consacrant les matins à la rédaction d'actes et les après-midis à l'accueil physique ou téléphonique des clients ainsi qu'au traitement des mails et fax. Cela permettrait une meilleure concentration dans la rédaction des actes et optimiserait ainsi le temps de travail.

Section 2 : Les tâches accomplies dans le cadre de mon stage.

J'ai pu, pendant ces quelques mois accomplir diverses tâches qu'il convient de diviser en activités non contentieuses (I) et activités contentieuses (II).

I. LES ACTIVITES HORS CONTENTIEUX.

La profession d'avocat n'étant pas uniquement concentrée sur le contentieux, j'ai pu effectuer quelques missions en matière non contentieuse.

A. La rédaction de consultations.

Ces missions relevaient le plus souvent de la rédaction de consultations destinées aux clients¹. Ces consultations permettent à l'avocat d'analyser le dossier et d'exposer les différentes voies de droit qui peuvent se présenter à son client. L'exercice paraît aisé mais en réalité, il s'est révélé assez compliqué pour ma part.

En effet, la consultation a pour but d'expliquer à une personne ne pratiquant pas le droit comment son problème peut être solutionné. Or, en tant qu'étudiante en droit, certains aspects me semblaient évidents alors que face à une personne « *profane* », il est nécessaire de simplifier l'application du droit et rendre sa compréhension plus aisée. Par le biais de la consultation, l'avocat se doit de conseiller au mieux son client au regard de la situation à laquelle il est confronté.

Il est donc indispensable de n'omettre aucun détail afin d'éviter que le client ne reproche par la suite des erreurs à l'avocat ou un manque de conseil mais il faut aussi savoir trier toutes les informations. C'est précisément en cela que la tâche s'avère complexe.

¹ Extrait d'une consultation voir Annexe 1

J'ai ainsi dû m'adapter aux exigences de la profession et réfléchir en fonction du client, de ses attentes sans pour autant lui laisser entendre ce qu'il attendait. Parfois, le problème du client ne trouve pas de solution, ou du moins de solution favorable et il faut savoir aussi mettre en forme ces informations négatives.

Les consultations peuvent aussi permettre d'informer le client tout au long de la procédure des courriers reçus au Cabinet, de leur signification, des personnes contactées et de leur réponse. Il s'agit là d'un véritable outil de communication entre l'avocat et son client.

J'ai pu rédiger toutes sortes de consultations pour divers clients (sociétés, particuliers) et dans diverses matières (droit de l'urbanisme, droit de la construction, servitudes, droit pénal de l'urbanisme...).

B. La rédaction de protocole transactionnel.

Il s'agit par cet exercice de trouver une solution amiable à un conflit entre plusieurs personnes. Il faut ainsi mettre en valeur les intérêts de son client tout en prenant en compte les revendications des parties adverses pour qu'elles signent ce protocole.

Cela permet d'éviter une procédure contentieuse longue et coûteuse. Là encore, l'avocat doit savoir conseiller son client et lui proposer une solution amiable lorsque les circonstances s'y prêtent.

C. Les recherches et veilles juridiques.

Au cours de mon stage, les collaboratrices ainsi que Maître BERGER pouvaient être amenées à me confier des recherches sur des sujets très précis. Ce travail consistait le plus souvent en la recherche de jurisprudences à intégrer dans une assignation ou des conclusions.

Encore une fois, mes recherches pouvaient porter sur toutes sortes de matières (droit de la construction, droit des assurances...).

J'ai pu aussi, à la demande de Maître BERGER, procéder à la rédaction d'un article désormais en ligne sur le site portant sur une actualité jurisprudentielle².

D. La rédaction de courriers.

Le rôle de l'avocat est aussi de faire le lien entre son client et les autres parties en cause. C'est ainsi que l'avocat est chargé de rédiger des courriers à destination de ses confrères, de notaires, d'huissiers ou encore d'assureurs.

Les courriers adressés aux parties adverses pouvaient prendre la forme de mise en demeure.

Le Cabinet BERGER AVOCATS intervenant aussi en matière urbanistique, j'ai pu rédiger quelques recours gracieux³ à l'encontre des décisions des autorités chargées de l'instruction concernant les autorisations d'urbanisme ou encore les refus d'autorisation d'urbanisme.

Toutes ces tâches non contentieuses constituent une partie importante du travail de l'avocat. Cependant, il doit aussi s'acquitter de nombreuses tâches contentieuses.

² Annexe 2

³ Extrait d'un recours gracieux voir Annexe 3

II. LES ACTIVITES CONTENTIEUSES.

Les activités contentieuses peuvent être divisées en trois parties : la rédaction d'actes (A), les expertises (B) et les plaidoiries (C).

A. La rédaction d'actes.

Du fait de mon double cursus, Maître BERGER m'a permis de rédiger aussi bien des actes en matière administrative qu'en matière judiciaire.

En matière administrative, ces actes prenaient la forme de mémoire introductif d'instance devant les juridictions administratives ou de mémoire en réponse. Ces mémoires portaient principalement sur la contestation d'autorisations d'urbanisme ou au contraire sur leur défense.

En matière judiciaire, ces actes pouvaient être des assignations ou des conclusions. Cependant, mon travail s'est avéré plus varié lorsque je rédigeais des actes destinés aux juridictions privées.

En effet, j'ai eu plusieurs fois à dresser des assignations en référé expertise⁴, que ce soit devant les Tribunaux d'instance ou de grande instance, afin de faire ordonner des expertises pour constater des désordres sur des immeubles ou rechercher des responsabilités ou à répondre à de telles assignations par des conclusions.

Parallèlement, je pouvais aussi rédiger des assignations au fond afin d'engager des responsabilités contractuelles ou délictuelles, réclamer des créances, contester des servitudes et bien d'autres sujets ou là encore répondre via des conclusions.

A mon sens, il s'agit de l'exercice le plus compliqué de l'avocat puisque la défense des intérêts du client prend véritablement toute son ampleur lors de la rédaction de tels actes.

⁴ Extrait d'une assignation voir Annexe 4

B. Les expertises judiciaires.

Au cours de mon stage, j'ai eu l'occasion d'assister à de nombreuses expertises judiciaires pour des litiges variés. J'ai notamment pu assister à une expertise ayant pour but de déceler les infiltrations dans un immeuble, d'établir les responsabilités et d'évaluer le montant des travaux de reprise ou encore une expertise visant à constater les malfaçons sur une maison d'habitation inachevée.

Lors de ces expertises, j'ai pu observer l'articulation entre les différentes parties :

- l'expert judiciaire qui doit rester neutre et impartial ;
- les experts techniques possiblement mandatés par les parties ;
- les avocats des parties ;
- les parties.

Le rôle de l'avocat au cours de ces expertises est de représenter son client et d'apporter tout élément permettant de faire avancer l'expertise.

Cependant, son rôle ne s'arrête pas au seul déroulement de l'expertise. En effet, à l'issue de la réunion, l'avocat est tenu de rédiger un compte-rendu à destination de son client afin de lui résumer le déroulement de l'expertise.

Par ailleurs, l'avocat doit parfois rédiger des dires, cette fois-ci à destination de l'Expert judiciaire, afin de répondre à un éventuel compte-rendu ou pré-rapport. Dans ces dires, l'avocat sollicite l'Expert afin que celui-ci apporte des précisions ou va contester l'analyse de l'Expert en apportant de nouveaux éléments de preuve communiqués contradictoirement bien entendu.

Les collaboratrices de Maître BERGER ont pu me confier la mission de rédiger soit des comptes rendus d'expertise auxquelles j'avais pu assister ou des dires.

C. Les plaidoiries.

J'ai pu accompagner à deux reprises les collaboratrices de Maître BERGER au Tribunal. La première fois, il s'agissait d'une affaire plaidée devant le Tribunal de commerce de Vienne alors que la seconde fois il s'agissait d'une assignation en référé expertise devant le Tribunal de grande instance de Lyon.

Dans ces deux cas de figure, il s'agissait simplement pour ma part d'observer le déroulement de la procédure.

III. LE BILAN.

Il m'est possible de dresser un bilan positif de mon stage au cabinet BERGER AVOCATS. Tout d'abord concernant la structure en elle-même, Maître BERGER a su mettre en place une bonne cohésion au sein d'un cabinet à taille humaine tout en conservant le professionnalisme attendu d'un avocat. J'ai pu, en outre, réaliser l'importance d'une bonne communication et d'un réel esprit d'équipe qui sont pour moi facteurs de réussite.

Ensuite, j'ai beaucoup apprécié la pédagogie dont a fait preuve toute l'équipe à mon égard. Ils m'ont très tôt confié des missions qui me semblent importantes telles que la rédaction d'actes ou de consultations. Cependant, ils prenaient soin de vérifier mon travail et de m'expliquer mes erreurs. Je pense avoir bénéficié d'un bon apprentissage au sein du cabinet BERGER.

Enfin, la diversité des tâches que j'ai dû traiter m'ont permis de me rendre compte du travail considérable attendu d'un avocat. Pour autant, ce stage m'a tout de même conforté dans mes projets futurs, à savoir passer le concours d'entrée à l'école des avocats.



PARTIE 2 : LE DROIT DE PREEMPTION URBAIN : A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DROIT DE PROPRIETE ET PUISSANCE PUBLIQUE

Sous la direction de Monsieur le Professeur Philippe BILLET



Introduction

« Un équilibre nouveau paraît nécessaire... il semble que la prise en compte des droits individuels par le droit de l'urbanisme et de l'expropriation suppose de sérieuses retouches législatives, assurant bien évidemment la primauté de l'intérêt général, mais sans sacrifice de droits fondamentaux, hors de proportion avec les proclamations nationales et internationales en faveur du droit de propriété. C'est ainsi seulement que le juste équilibre entre les intérêts du groupe et ceux des individus sera rétabli. »⁵

L'auteur touche ici le cœur du problème concernant les acquisitions par les personnes publiques : la sauvegarde des droits des personnes privées ou publiques lorsqu'il s'agit d'un bien du domaine privé et plus particulièrement le respect du droit de propriété.

Il sera tout d'abord introduit les différents moyens d'acquérir la propriété par une personne publique (Section 1) pour ensuite expliquer le mécanisme de mise en œuvre du droit de préemption urbain (Section 2).

Section 1 : L'acquisition de la propriété par les personnes publiques.

Comme cela est prévu pour les personnes privées dans le Code civil en son livre troisième « *Des différentes manières dont on acquiert la propriété dispositions générales* »⁶, les collectivités locales ainsi que les établissements publics peuvent devenir propriétaire de biens mobiliers ou immobiliers.

⁵ Fernand BOUYSSOU dans Respect du droit de propriété et droit de l'urbanisme, AJDA 2003. 2135.

⁶ Code civil, LexisNexis, Edition 2015, P.513 et suivantes

En effet, le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) consacre tout un livre sur les modes d'acquisition de la propriété par les personnes publiques.

La première distinction opérée à l'intérieur du CGPPP concerne la nature de l'acquisition, gratuite ou onéreuse.

Les personnes publiques peuvent donc acquérir de façon gratuite par divers mécanismes tels que les dons, legs, les biens sans maître ou confisqués ou encore les successions en déshérence.

En revanche, pour ce qui est des acquisitions à titre onéreux, le CGPPP fait là encore une différenciation. Bien entendu, les personnes publiques peuvent se comporter de façon similaire à des acquéreurs privés et acquérir un bien selon des règles assimilables à celles du droit privé. Dans le CGPPP, le législateur a intégré ces dispositions dans un chapitre dénommé « *Acquisitions à l'amiable* », sûrement dans l'optique de faire ressortir cette idée de contractualisation, de négociation ce qui n'est absolument pas en contradiction avec la nature de l'acquéreur, dans ce cas personne publique.

Le second chapitre dédié aux acquisitions à titre onéreux s'intitule quant à lui « *Acquisitions selon des procédés de contraintes* ». Il s'agit précisément de cette notion de contrainte qui vient contrebalancer et limiter les droits reconnus aux personnes privées.

Trois types d'acquisition forcée sont énoncés :

- La nationalisation prévue à l'article L. 1112-1 CGPPP : ce procédé consiste à transférer à l'Etat des biens et des droits d'entreprises. Actuellement, ce processus reste très marginal puisque la tendance est plutôt à la privatisation. Dans les années 1980, avec le fort mouvement de nationalisation, ce procédé était très utilisé.

- L'expropriation prévue à l'article L. 1112-2 CGPPP: cette procédure permet de déposséder purement et simplement une personne de son bien pour l'acquérir moyennant une juste et préalable indemnité, alors qu'elle n'avait pas l'intention de le céder.

- Les droits de préemption prévus à l'article L. 1112-3 CGPPP : un renvoi est effectué aux dispositions du Code de l'urbanisme qui font état de multiples droits de préemption comme, pour n'en citer qu'une partie, le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (article L. 212-1 du Code de l'urbanisme) ou encore le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (article L. 142-3 du Code de l'urbanisme).

Malgré l'existence de nombreux mécanismes pour acquérir la propriété immobilière, il en reste un qui fait l'objet de ce mémoire : le droit de préemption urbain qui trouve donc sa place dans l'une des acquisitions selon des procédés de contrainte.

Section 2 : Le mécanisme de mise en œuvre du droit de préemption urbain.

Il sera tout d'abord expliqué l'évolution législative du droit de préemption urbain (I), pour ensuite détailler le champ d'application ainsi que la mise en œuvre de ce droit (II et III) pour enfin établir qu'il s'agit du mode privilégié d'acquisition par les personnes publiques (IV).

I. L'ÉVOLUTION LEGISLATIVE.

Ce procédé est apparu sous ce nom en 1985, après l'adoption de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Le décret n°86-516 du 14 mars 1986 modifiant le code de l'urbanisme et relatif au droit de préemption urbain, aux zones d'aménagement différé, aux espaces naturels sensibles des départements et au contrôle de certaines divisions foncières est ensuite venu préciser les conditions d'application de cette loi.

De nombreuses modifications législatives et réglementaires étaient alors engagées, très régulières sans pour autant changer de façon importante et significative le processus du droit de préemption urbain en lui-même.

Parmi les dispositions modificatives, il est possible de citer la loi d'orientation pour la ville n°91-662 du 13 juillet 1991, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000 ou encore la loi portant engagement national pour le logement n°2006-872 du 13 juillet 2006 qui sont désormais codifiées dans le Code de l'urbanisme.

La dernière modification significative résulte de la loi dite ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014. Cette loi est venue élargir le champ d'action des personnes publiques titulaires du droit de préemption tout en précisant les contours de l'obligation de motivation. Tout du moins, c'était l'objectif escompté puisque certains auteurs considèrent que cette loi ne peut prêter qu'à la « *confusion des sentiments* » et que d'autres modifications législatives vont s'avérer nécessaires⁷ tant le procédé semble encore incomplet notamment s'agissant des conséquences d'une préemption inaboutie.

Bien que ce mécanisme soit assez récent, la multiplication des modifications contribuent à sa complexification alors que son appréhension et sa compréhension semblent déjà être une tâche relativement difficile.

⁷ Hugues PERINET-MARQUET, Defrénois, 30 avril 2014, n°8, P. 471

II. LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN.

Le droit de préemption urbain est actuellement régi par de nombreuses dispositions du Code de l'urbanisme notamment par les articles L. 211-1 et suivants et R. 211-1 et suivants.

Ce droit peut être défini comme un **mode d'acquisition d'un bien immobilier par priorité d'une personne publique** ou encore comme la substitution d'une personne publique lors de la cession d'un bien immobilier, de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble bâti ou non, de tantièmes contre locaux à construire, de la majorité des parts d'une SCI ou conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts d'une SCI dont le patrimoine est constitué par une unité foncière bâtie ou non .

Le droit de préemption urbain répond toutefois à des conditions d'application strictes, justement pour encadrer son utilisation par les collectivités locales et ainsi limiter les atteintes qui peuvent être portées au droit de propriété. Les bénéficiaires du droit de préemption sont limitativement énumérés (A) et ces derniers ne pourront instaurer et utiliser ce droit que si le bien se trouve dans une zone géographique délimitée (B) et qu'il s'agit d'une opération particulière (C). Le projet envisagé par le titulaire du droit devra enfin répondre à un objet précis (D).

A. Les bénéficiaires du droit de préemption urbain.

Il s'agit des communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé, des communes dotées d'une carte communale approuvée⁸ et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que la métropole de Lyon (à noter aussi que les communes peuvent

⁸ Article L. 211-1 Code de l'urbanisme

déléguer cette compétence à un EPCI⁹ ou dans les départements et régions d'outre-mer à des organismes d'habitations à loyer modéré).

B. Le champ d'application géographique délimité.

Le titulaire du droit de préemption urbain pourra exercer son droit lorsque le bien immobilier se situe sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par un POS ou un PLU, dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, dans les périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques, dans les zones soumises à des servitudes d'utilité publique, sur tout ou partie des périmètres couverts par un plan d'aménagement de zone approuvé ou par un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé et dans les périmètres délimités par une carte communale.¹⁰

C. Les opérations concernées par le droit de préemption urbain.

Le bien doit être sujet à une **opération particulière**. Cela signifie que pour être sujet à préemption, le bien doit faire l'objet d'une aliénation à titre onéreux ou à titre gratuit ou d'un apport en nature au sein d'une société civile immobilière.¹¹

Pour les aliénations à titre gratuit cela ne concerne pas celles 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.

Le droit de préemption urbain peut aussi être exercé lors de la cession de droits indivis excepté lorsqu'elle est consentie à un des coïndivisaires ainsi qu'à la cession de

⁹ Article L. 211-2 Code de l'urbanisme

¹⁰ Article L. 211-1 du Code de l'urbanisme alinéas 1 et 2

¹¹ Article L213-1 du Code de l'urbanisme
Article L. 213-1-1 du Code de l'urbanisme
Article L. 213-1-2 du Code de l'urbanisme

tantièmes contre locaux à construire. Ces opérations concernent également la cession de parts de SCI.

Les titulaires du droit de préemption urbain peuvent par ailleurs exercer leur droit sur des immeubles construits ou acquis par des organismes limitativement énumérés.

Le législateur a prévu certaines exceptions à l'exercice du droit de préemption comme les immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeuble à construire ou ceux faisant l'objet d'une mise en demeure d'acquérir.

L'article L. 211-4 prévoit quant à lui des cas dans lesquels ce droit de préemption n'est pas applicable. Il s'agit principalement des cas dans lesquels l'aliénation concernant des lots de copropriété ou un immeuble bâti depuis moins de quatre ans à compter de son achèvement.

Cependant, la commune pourra, sur délibération motivée, instaurer un droit de préemption dit « *renforcé* » sur ces secteurs.

D. L'objet précis du projet du titulaire du droit de préemption urbain.

L'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme prévoit que : « *Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.* »¹²

Le législateur a ainsi prévu un champ d'application technique conditionnant l'exercice du droit de préemption urbain.

¹² Article L. 210-1 du Code de l'urbanisme alinéa 1

Les actions ou opérations citées à l'article L. 300-1 comprennent notamment la mise en œuvre d'un projet urbain, l'organisation d'une activité économique ou encore la réalisation d'équipements collectifs.

Ce ne sera que grâce à la combinaison de ces trois champs d'application, à la fois territorial, matériel et technique que le titulaire du droit de préemption pourra se porter acquéreur du bien immobilier.

III. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN.

Un propriétaire va décider d'aliéner son bien. Si ce bien se trouve dans le champ d'application du droit de préemption urbain, il sera dans l'obligation d'en informer la personne publique titulaire du droit de préempter via une déclaration d'intention d'aliéner (DIA)¹³.

Plusieurs solutions s'offrent alors au titulaire du droit de préemption. Il peut renoncer à l'exercice de son droit (A), il peut décider d'acquérir au prix de la DIA (B), il peut décider d'acquérir mais proposer un autre prix (C) ou encore, avec les dispositions introduites par la loi ALUR, il peut solliciter la communication de documents ou la visite du bien (D).

A. La renonciation à l'exercice du droit de préemption urbain.

Le titulaire renonce expressément à l'exercice de son droit dans le délai de deux mois à compter de la DIA ou implicitement après l'expiration de ce délai. Le propriétaire pourra alors poursuivre sa cession dans les conditions décrites dans la DIA seulement.¹⁴

¹³ Cette DIA se fait au travers d'un formulaire CERFA n°10072*2, voir le modèle en annexe 5

¹⁴ Article L. 213-2 du Code de l'urbanisme

B. L'acquisition au prix de la DIA.

Il décide d'acquérir le bien au prix de vente de la DIA. Dans ce cas là, le titulaire a deux mois à compter de la DIA pour faire connaître sa décision et à défaut, il sera réputé avoir renoncé à son droit.

C. L'acquisition à un prix différent.

Il décide d'acquérir le bien mais propose un autre prix que celui convenu dans la DIA ou que son estimation, toujours dans un délai de deux mois à compter de la DIA.

Le vendeur peut accepter ce prix dans un délai de deux mois, la vente se poursuit alors ou il peut parfaitement renoncer à la cession.

Le titulaire du droit de préemption peut retirer son offre s'il constate qu'un accord amiable est impossible ou s'il ne souhaite tout simplement plus acquérir.

Cependant, ce dernier peut aussi saisir le juge de l'expropriation en vue d'une fixation judiciaire du prix de vente dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la décision de maintien du prix par le vendeur ou à défaut, après l'écoulement d'un délai de deux mois.

Si cette saisine n'a pas lieu, le titulaire est réputé avoir renoncé à son droit. Toutefois, les parties disposent encore d'un délai de deux mois à compter de la décision judiciaire fixant le prix pour faire connaître leur position. Si elles acceptent toutes deux, le prix fixé par le juge, le titulaire aura alors trois mois à compter de la saisine du juge pour consigner 15% du prix. A défaut, il aura renoncé à son droit. Les parties peuvent aussi renoncer à la vente ou à l'acquisition.

D. La demande de documents ou de visite du bien.

Le titulaire peut demander dans le délai de deux mois à compter de la DIA, la communication de certains documents relatifs à l'immeuble concerné ou de visiter le

bien, dans un délai de deux mois.¹⁵ Le délai sera alors suspendu jusqu'à la réception des documents demandés ou de la visite du bien. Le Code de l'urbanisme précise que si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un nouveau mois pour faire connaître sa décision.

Si l'acquisition par le titulaire aboutit, celui-ci devra le mentionner dans un registre avec l'utilisation réelle qui en est faite.¹⁶

Tant le vendeur que le titulaire du droit de préemption peuvent donc renoncer à tout moment à la poursuite de la procédure. Cette possibilité a donc l'avantage de ne pas enfermer les parties dans une procédure qui ne leur conviendrait pas. En revanche, il est possible de noter les délais relativement courts, surtout s'agissant du délai de saisine du juge de l'expropriation qui n'est que de quinze jours.

Cependant, les dispositions introduites par la loi ALUR concernant la communication de documents et la visite du bien n'ont pas pour effet de rallonger excessivement les délais de la préemption. Le législateur s'est appliqué à ne pas préjudicier le vendeur avec des délais trop longs.

Par ailleurs, la renonciation au droit de préemption emporte des conséquences à la fois pour le vendeur et pour le titulaire du droit de préemption.

Autrement dit, la personne publique se substitue à un potentiel acquéreur. Cette substitution n'est toutefois pas arbitraire et reste tout de même encadrée. Le propriétaire, s'il décide de poursuivre sa vente, n'en est pas moins contraint d'accepter un nouvel acquéreur qui aura évincé un candidat choisi par le vendeur. Le candidat acquéreur, quant à lui, devra renoncer à son achat et au projet envisagé pour celui-ci.

L'existence d'un tel droit peut s'expliquer de différentes manières. En faisant usage de la préemption, les collectivités peuvent garder une certaine maîtrise sur le foncier ainsi que d'obtenir une information sur les différentes opérations immobilières

¹⁵ Article L. 213-2 du Code de l'urbanisme

¹⁶ Article L. 213-13 du Code de l'urbanisme

qui ont lieu sur le territoire des communes. Sur ce dernier point, on ne pourra que s'interroger sur l'immixtion des collectivités dans les relations contractuelles de droit privé.

Par ailleurs, l'utilisation de ce droit permet de remplir les objectifs d'aménagement foncier en attribuant des logements à l'habitat social par exemple. Les collectivités voient donc leur intervention dans le domaine immobilier plus aisée alors qu'il s'agit d'un secteur extrêmement concurrentiel, dans lequel les intervenants privés se font de plus en plus nombreux et rivalisent d'idées afin d'évincer les autres acteurs.

D'un point de vue négatif, ce droit de préemption urbain peut engendrer des abus de la part des titulaires comme cela a pu être observé dans certaines communes. Les collectivités peuvent bloquer la vente d'un bien immobilier soumis au droit de préemption lorsque l'acquéreur ne lui convient pas ou encore lorsque les éventuelles constructions envisagées ne répondent pas à leurs attentes.

IV. LE DROIT DE PREEMPTION URBAIN, MODE PRIVILEGIE D'ACQUISITION PAR LES PERSONNES PUBLIQUES.

Malgré des textes normatifs très consistants, difficiles à maîtriser, le droit de préemption urbain s'inscrit comme l'un des modes d'acquisition de la propriété les plus appréciés des collectivités publiques.

Au lendemain des lois relatives à la décentralisation, l'exercice des droits de préemption en général s'est fortement développé et certains auteurs ont pu déplorer que « *le droit de préemption urbain soit mis au service de politiques contestables* »¹⁷ alors qu'ils auraient pu être utilisés aux fins d'intérêt général auxquels ils étaient promis. Le recadrage législatif opéré par la suite a permis d'inhiber les intentions contestables des collectivités locales sans pour autant ôter au droit de préemption urbain son efficacité et son intérêt.

¹⁷ PERIGNON (S.), Pathologie du droit de préemption urbain, *Rép. Defrénois* 1991, n°6, P. 341 et ss

Il ressort des travaux parlementaires relatifs à la loi ALUR que les acquisitions faites grâce au droit de préemption urbain représentent tout de même un quart des acquisitions foncières des personnes publiques.

En effet, comparé à d'autres modes d'acquisition de la propriété immobilière, le mécanisme du droit de préemption urbain se présente plus souple et moins incisif.

Par exemple, le procédé d'expropriation présente beaucoup de désavantages par rapport au droit de préemption urbain. Il s'agit tout d'abord d'une procédure très longue, qui peut dans les cas les plus compliqués, se dérouler sur plusieurs années. Ensuite, la mise en œuvre d'une telle procédure se révèle très laborieuse. Des études d'impact, des enquêtes publiques, des observations sont entre autres nécessaires pour mener à son terme le mécanisme de l'expropriation. Les personnes publiques se trouvent alors dans l'obligation de mobiliser un personnel compétent et qualifié pour remplir cette mission. Une procédure complexe couplée à une procédure longue mène de facto à une procédure coûteuse.

Quand bien même les personnes publiques se lanceraient dans une telle procédure d'expropriation, celle-ci souffre d'une mauvaise réputation auprès de l'opinion publique puisque les propriétaires concernés, souvent très nombreux en raison d'opération d'aménagement territorialement étendues, sont expulsés de leur propriété bien qu'une « *juste et préalable indemnité* » soit prévue en application de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et des dispositions du Code de l'expropriation.

Ces propriétaires disposent de voies de recours qu'ils peuvent mettre en œuvre tant devant les juridictions judiciaires qu'administratives. Les personnes lésées ainsi que des associations n'hésitent pas à utiliser ces moyens mis à leur disposition pour contester les procédures d'expropriation.

La plupart des opérations d'expropriation font l'objet d'une médiatisation, comme ce fut le cas pour la construction du Grand Stade des Lumières à Lyon, alors que les opérations de préemption sont quasiment méconnues bien que certainement plus présentes dans les opérations immobilières des collectivités locales.

C'est pourquoi il est possible d'affirmer que les collectivités publiques, quand cela est possible, favorisent le mode de substitution plutôt qu'une expropriation considérée par les particuliers comme une atteinte disproportionnée à leurs droits et libertés. Cependant, le rapport Duport sur le droit de préemption du Conseil d'Etat de 2007 constatait une « *méfiance croissante* » à l'égard des différents droits de préemption et en contestait la légitimité puisque « *la fluidité des transactions immobilières* » se trouvait affectée et qu'ils étaient une « *trop grande source d'insécurité juridique* ».

Il est tout de même nécessaire de bien dissocier l'expropriation du droit de préemption urbain. Dans le premier cas, le propriétaire n'avait en aucun cas l'intention de se séparer de son bien et la procédure est engagée par l'Etat. Néanmoins, dans la seconde hypothèse, le propriétaire voulait procéder à cette aliénation, et c'est bien parce qu'il souhaitait se priver lui-même de son bien que le titulaire du droit de préemption pouvait intervenir et interférer dans les relations contractuelles. De plus, la procédure est directement engagée par les collectivités locales en principe, sans intervention de l'Etat.

Ensuite, par rapport à la ZAD, le droit de préemption urbain présente l'avantage de pouvoir être institué par les communes elles-mêmes alors que dans le cas de la ZAD, ce sera au représentant de l'Etat dans le département de délimiter le champ d'application territorial. Cela peut conduire à des inadéquations entre d'une part, la politique foncière de la commune et d'autre part, la politique foncière de l'Etat.

Enfin, le droit de préemption urbain peut être comparé à des mécanismes de droit privé comme par exemple, le droit de préemption du locataire titulaire d'un bail d'habitation. En effet, lors d'une vente, le bailleur d'un bail soumis à la loi du 6 juillet 1989 devra nécessairement délivrer à son locataire un congé pour vendre dans lequel il émettra une offre. Le locataire sera alors libre d'accepter ou de refuser cette offre. Le bailleur pourra, seulement après la connaissance du refus du titulaire, choisir un nouvel acquéreur. Il s'agit là d'une obligation pour le bailleur c'est-à-dire que s'il ne signifie pas l'offre à son locataire, la vente qui s'ensuit avec un tiers est susceptible de nullité,

comme c'est le cas pour le droit de préemption. Ce processus présente donc de grandes similitudes avec le droit de préemption urbain.

Pourtant, le droit de préemption urbain est bien réalisé au détriment des propriétaires puisqu'un vendeur ne peut pas vendre à l'acquéreur de son choix tandis que le potentiel acquéreur se trouve privé d'un bien qu'il souhaitait acquérir. L'exercice du droit de préemption urbain peut parfois même affecter des tiers, comme les agents immobiliers titulaires de mandat de vente ou d'achat et qui ne peuvent réaliser leurs ventes en raison de l'intervention de la personne publique.

Les propriétaires se sont pourtant vus reconnaître de nombreux droits afin de protéger leurs propres intérêts et notamment le droit de propriété qui détient une place particulièrement forte dans l'espace juridique français.

Ainsi, il est nécessaire de s'interroger sur l'articulation entre ce droit de préemption urbain justifié par des politiques d'aménagement foncier satisfaisant un intérêt général et le droit de propriété bénéficiant d'une protection accrue. Le législateur est-il parvenu, après ses nombreuses interventions sur le sujet, à atteindre l'équilibre escompté et tant promis entre le droit de préemption urbain et les droits des propriétaires notamment le droit de propriété ?

Afin de répondre à cette question, il sera étudié dans un premier temps l'atteinte limitée portée au droit de propriété (Chapitre 1) pour ensuite, dans un second temps analyser les différents moyens de contrôles mis en œuvre pour assurer une protection effective (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'atteinte limitée portée au droit de propriété et à ses corollaires.

Tout d'abord, une comparaison sera effectuée entre la valeur du droit de propriété et l'évolution du champ d'application du droit de préemption urbain (Section 1) afin de constater l'équilibre rétabli par l'obligation de justification et de motivation des décisions de préemption (Section 2).

SECTION 1 : L'ARTICULATION ENTRE L'ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN SUR LES DROITS DES PROPRIÉTAIRES.

Afin de cerner au mieux l'articulation entre le droit de propriété et le droit de préemption urbain, il est nécessaire de s'interroger dans un premier temps sur la valeur juridique des droits relatifs à la propriété (I) et des conséquences de l'extension du champ d'application du droit de préemption urbain sur ces droits (II).

I. LES VALEURS JURIDIQUES DES DROITS RELATIFS A LA PROPRIETE.

Il sera traité du droit de propriété (A) et de l'existence d'un potentiel « *droit d'accession* » à la propriété (B) ainsi que de la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle (C).

A. Le droit de propriété.

Dans les cas les plus classiques, le vendeur d'un immeuble en est le propriétaire (les cas dans lesquels la propriété peut être remise en cause ne seront pas étudiés dans ce paragraphe). Ce droit de propriété dispose de multiples définitions.

La principale définition retenue sera celle de l'article 544 du Code civil qui prévoit que « *La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ».

Les rédacteurs du Code napoléonien ont caractérisé cette propriété en des termes forts : « *de la manière la plus absolue* », marquant ainsi la volonté d'éradiquer toutes formes de limitations et d'atteintes à ce droit tout en encadrant son usage de façon à respecter les normes juridiques.

Ce droit de propriété fait par ailleurs l'objet d'une protection bien particulière. En effet, il bénéficie, outre la protection législative apportée par l'article 544, d'une protection supra législative appréciable tant au niveau constitutionnel qu'euro péen :

- Il a été érigé au rang des principes à valeur constitutionnelle sur le fondement des articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 par la décision du Conseil constitutionnel en date du 16 janvier 1982, Nationalisation n°81-132 DC.
- Il est reconnu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en ce qu'il est garanti par l'article 1^{er} du Protocole 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.¹⁸
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000 reconnaît et définit en son article 17, un droit de propriété.

Il ne s'agit là que d'énoncer très brièvement les quelques qualifications dont bénéficie ce droit de propriété, parfois qualifié de droit fondamental, de principe à valeur constitutionnelle ou encore de principe général du droit international.

¹⁸ CEDH, 13 juin 1979, Marck c/ Belgique, requête n°6833/74

Au regard des nombreux textes normatifs et nombreuses jurisprudences à ce sujet, le droit de propriété détient indéniablement une place de choix dans l'espace juridique français.

Ce droit s'apprécie essentiellement du point de vue du propriétaire : ce dernier a la garantie de voir son droit protégé.

Il faut cependant s'attarder sur les droits d'obtenir cette propriété, d'y accéder. Il faut s'interroger sur l'éventuelle qualification ou valeur juridique d'un tel « *droit d'accession à la propriété* ».

B. Le « droit d'accession » à la propriété.

Un tel droit pourrait être reconnu dans certains mécanismes de droit civil :

- La prescription acquisitive trentenaire issue de l'article 2258 du Code civil qui est « *un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession* ». En ce sens, un droit d'acquisition au possesseur de plus de trente ans est reconnu lorsque la possession est paisible, publique, non équivoque, continue et utile. Il lui appartiendra alors de prouver la réunion de toutes ces conditions afin d'acquérir la propriété du bien ;

- Le droit de préemption du locataire :
 - Il est reconnu par la loi du 6 juillet 1989 relative aux baux d'habitation. Le propriétaire vendeur est dans l'obligation d'émettre un congé pour vendre au profit de son locataire, lequel pourra s'il le souhaite, accepter l'offre du propriétaire.
 - Un droit de préemption est aussi reconnu envers le titulaire d'un bail commercial. Dans des conditions similaires au bail d'habitation, le propriétaire vendeur est tenu de proposer à son preneur la vente en priorité.

Il est important de noter que dans ces deux cas, cette offre au locataire et au preneur doit être faite à peine de nullité de la vente ultérieure. En plus d'être un processus similaire au droit de préemption urbain, il s'agit d'un véritable droit d'acquisition reconnu au locataire.

Cependant, l'existence d'un tel droit de préemption privé n'est pas sans poser quelques conflits. En effet, il peut arriver dans certains cas qu'un immeuble soit soumis à la fois à la préemption privée et au droit de préemption urbain. Il est nécessaire de déterminer quel droit prévaut dans une telle situation. De façon naturelle, le droit de préemption urbain va dominer en raison de l'intérêt public que présentera l'opération.

Cette position a par ailleurs été confirmée dans une réponse ministérielle précisant que le droit de préemption reconnu au locataire est écarté au profit du droit de préemption urbain « *celui-ci constituant une prérogative de puissance publique.* »¹⁹

Certains auteurs s'interrogent sur la généralité d'une telle règle²⁰. En effet, en reprenant l'exemple du Professeur PERINET-MARQUET, si les droits de préemption en conflit portent sur un seul lot de copropriété, l'intérêt public de l'opération ne sera-t-il pas remis en cause dès lors qu'un locataire se verra refuser son accession à la propriété au motif de l'application d'une éventuelle politique sociale ? En quoi le fait d'évincer l'ancien locataire au profit d'un autre serait-il « *plus social* » ?

Il faut ici espérer que les collectivités locales apprécient chacun des cas similaires qui se présenteront afin de prendre la décision la plus en accord avec leur politique foncière même si cela semble se révéler utopiste.

Hormis ces cas très particuliers, il n'est pas reconnu de « *droit d'acquisition* » à proprement parlé en France. Une telle absence peut être contestée, surtout dans un contexte favorisant l'accession au logement (pour rappel, ALUR : Accès au logement et

¹⁹ Réponse ministérielle n°42346 : JOAN Q, 26 octobre 2004 P.8490

²⁰ Les conflits entre droits de préemption, Hugues PERINET-MARQUET, La semaine juridique notariale et immobilière n°40, 7 octobre 2011, 1267

un urbanisme rénové) et dans lequel le droit au logement a été consacré comme objectif à valeur constitutionnelle.

L'Union européenne reconnaît ce droit en des termes quelque peu particuliers. En effet, l'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que : « *Le Parlement européen, le Conseil et la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par les dispositions ci-dessus, notamment :... en rendant possibles l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un Etat membre par un ressortissant d'un autre Etat membre.* »

L'Union reconnaît par ces dispositions un « *droit de devenir propriétaire* » dans une moindre mesure, puisqu'elles ne concernent que les ressortissants de l'Union européenne et est appliqué dans des cas particuliers.

En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme nie l'existence d'un tel droit. En effet, l'article 1 du Protocole n°1 ne garantit pas le droit d'acquérir une propriété à l'avenir.²¹ Pourtant fervente défenderesse du droit de propriété, la CEDH ne semble pas vouloir reconnaître l'existence d'un droit à l'acquisition.

L'importance du droit de propriété reste a minima démontrée. Cependant, l'accession à la propriété se fait le plus souvent par le biais de relations contractuelles dans lequel le principe de liberté contractuelle domine et détient, lui aussi un place d'envergure dans le paysage juridique français.

C. La valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle.

En vertu de l'article 1101 du Code civil, « *le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose.* »

²¹ CEDH, 13 juin 1979, Marckx c/ Belgique

La matière contractuelle est gouvernée par l'autonomie de la volonté qui consiste à décider par soi-même de ce que l'on veut ou non faire. Cette autonomie implique de facto une liberté contractuelle c'est-à-dire que chacun est libre de contracter ou non, pour un fond et une forme libres et avec le cocontractant de son choix.

Cette liberté était très tôt considérée comme un « *principe fondamental* »²². Pourtant, la reconnaissance constitutionnelle d'une telle liberté n'est pas si ancienne qu'on pourrait être amené à le croire :

- Le Conseil constitutionnel a dans un premier temps refusé de reconnaître à la liberté contractuelle une valeur constitutionnelle car « *aucune norme constitutionnelle ne garantit le principe de liberté contractuelle.* »²³ ;
- Il a réaffirmé sa position dans un considérant pourtant ambigu « *Le principe de liberté contractuelle n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle.* »²⁴ c'est-à-dire que la liberté contractuelle devra nécessairement être invoquée avec un principe de fond comme le droit de propriété ou la liberté d'entreprendre par exemple. Il a alors pu être qualifié de droit de « *second rang* » notamment par le Doyen Favoreu puisqu'il n'est reconnu que grâce à d'autres droits ou libertés ;
- Finalement, il reconnaît implicitement la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle : « *la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* » A savoir que cet article prévoit que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.* »²⁵

²² DEMANTE (A-M.), Cours analytique de Code civil t1, G. Thonel Libraire-éditeur, Paris, 1849, n°12 bis P.55

²³ Conseil constitutionnel, 3 août 1994 n°94-348 DC, Loi relative à la protection sociale supplémentaire des salariés

²⁴ Conseil constitutionnel, 20 mars 1997 n°97-388 DC, Loi créant les plans d'épargne retraite

²⁵ Conseil constitutionnel, 10 juin 1998 n°98-401 DC, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail

- Enfin, le Conseil constitutionnel reconnaît explicitement, dans son considérant 37, l'existence d'une « *liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.* »²⁶
- Les Sages de la rue Montpensier ont reconnu, il y a seulement deux ans, la valeur constitutionnelle, à la fois de la liberté de choisir son cocontractant et de choisir le contenu du contrat.²⁷

Bien qu'il ait fallu du temps pour reconnaître à cette liberté contractuelle et son pendant, la liberté de choisir son cocontractant, toutes deux disposent aujourd'hui d'une valeur constitutionnelle.

Au regard de la hiérarchie des normes et de la pyramide de Kelsen, ce droit de propriété et cette liberté contractuelle devraient pouvoir prédominer sur n'importe quelle norme législative ou réglementaire, puisqu'elle serait dans tous les cas inférieure.

Néanmoins, le juge constitutionnel rappelle à de nombreuses reprises dans ses décisions que le législateur peut prévoir des dérogations si elles sont justifiées par l'intérêt général et que les atteintes sont proportionnées au but recherché.

Ainsi, le droit de préemption urbain semble constituer l'une des nombreuses dérogations au droit de propriété et à la liberté contractuelle puisqu'il consiste à substituer à un potentiel acquéreur une personne publique et donc à remettre totalement en cause les deux principes énoncés.

Par ailleurs, les évolutions législatives successives n'ont fait qu'étendre petit à petit le champ d'application du droit de préemption urbain ce qui empiète de plus en plus sur le droit de propriété.

²⁶ Conseil constitutionnel, 19 décembre 2000 n°2000-437 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

²⁷ Conseil constitutionnel, 13 juin 2013 n°2013-672 DC, Loi relative à la sécurisation de l'emploi

II. LES CONSEQUENCES DE L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN SUR CES DROITS.

Les trois champs d'application décrits précédemment, territorial, matériel et technique, ont fait l'objet de modifications législatives depuis la création du droit de préemption urbain, permettant aux collectivités locales de préempter un nombre plus important de biens.

Il ne s'agit pas ici d'énumérer toutes les modifications législatives relatives au droit de préemption urbain mais simplement de constater un élargissement continu de son champ d'application de sorte qu'aujourd'hui, il concerne plus de biens et donc par conséquent plus de propriétaires susceptibles de voir leurs droits lésés.

S'agissant du champ d'application territorial, la loi du 18 juillet 1985 permettait aux communes d'instaurer un tel droit dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans d'occupation des sols, devenus aujourd'hui les plans locaux d'urbanisme. Le législateur a ensuite étendu cette possibilité aux communes dotées de cartes communales approuvées par la loi du 2 juillet 2003 entre autres.

En permettant aux communes simplement dotées de cartes communales de pouvoir instituer un droit de préemption sur leur territoire, le législateur a par la même augmenté de significativement le nombre de titulaires.

De même, le législateur a permis l'utilisation du droit de préemption urbain sur un nombre plus importants de cessions. Il suffit ici de citer la loi ALUR du 24 mars 2014 qui introduit les aliénations à titre gratuit dans le champ d'application dudit droit. Le but de cette extension était d'éliminer tout détournement du droit de préemption en organisant de fausse donation.

Pour tenter de contrebalancer avec les atteintes portées au droit de propriété, le législateur a mis en place un pseudo droit de délaissement au profit du propriétaire dont le bien est compris dans le champ d'application du droit de préemption urbain.²⁸ Cela signifie que le vendeur peut proposer au titulaire d'acquérir son bien pour un certain

²⁸ Article L. 211-5 du Code de l'urbanisme

prix, ce dernier disposera alors de deux mois pour apporter sa réponse. En cas de refus, le propriétaire vendeur pourra procéder à la vente dans les conditions de la DIA.

En réalité, cela ne constitue pas un véritable droit de délaissement, en effet, le propriétaire vendeur ne peut obliger le titulaire à acquérir son bien et s'il refuse, il ne pourra pas vendre dans les conditions qu'il souhaite.

Cela donne plus l'illusion de conférer des droits au propriétaire vendeur en « *compensation* » du possible exercice du droit de préemption urbain sur son bien. Une véritable obligation d'acquérir opposée au titulaire sur le modèle des articles L. 230-1 et suivants du Code de l'urbanisme ou encore du cas particulier de l'article L. 213-2-1 du même code²⁹ serait sans doute plus efficace, bien que nettement plus longue au niveau de la procédure, puisque le transfert de propriété interviendrait dans tous les cas.

Par conséquent, l'équilibre entre les principes à valeur constitutionnelle que constituent le droit de propriété et la liberté contractuelle et la nécessité d'instaurer un droit de préemption urbain se trouve rompu. En effet, dès lors que le législateur ne fait qu'augmenter les possibilités pour les communes sans pour autant prendre en considération les propriétaires, l'atteinte au droit de propriété est caractérisé.

Cet équilibre pourrait être rétabli par l'obligation imposée aux titulaires du droit de préemption urbain de motiver et de justifier leurs décisions selon des critères établis par le juge.

²⁹ « *Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le titulaire du droit de préemption peut décider d'exercer son droit pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur d'une partie de commune soumise à un des droits de préemption institué en application du présent titre. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.* »

SECTION 2 : L'ÉQUILIBRE RÉTABLI PAR L'OBLIGATION DE MOTIVATION ET DE JUSTIFICATION DES DÉCISIONS DE PRÉEMPTION.

Il est nécessaire de faire une distinction entre la délibération instaurant le droit de préemption urbain sur certaines zones de la commune (I) et la délibération décidant la préemption (II).

I. LA DELIBERATION INSTAURANT LE DROIT DE PREEMPTION URBAIN.

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, cette décision ne fait l'objet d'aucune obligation de motivation. Les juges du Palais Royal font ici une application stricte de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et l'amélioration des relations entre l'administration et le public. D'après cette loi, l'obligation de motivation ne concernerait que les décisions individuelles. Or, la décision d'instaurer un droit de préemption ne constitue en aucun cas une décision individuelle, il s'agit d'un acte administratif faisant grief.

Par suite, le Conseil d'Etat a jugé que cette obligation ne s'appliquait pas à de telles délibérations d'abord dans un avis³⁰ en date du 2 février 1988 et ensuite en statuant au contentieux³¹.

Cette absence d'obligation de motivation n'est pas sans conséquence sur les droits des personnes privées dont les biens se trouvent pris dans le champ du droit de préemption urbain. En effet, pour contester une telle délibération, il faudra donc se référer au droit commun de la procédure administrative puisqu'une délibération est susceptible de recours pour excès de pouvoir en ce qu'elle constitue un acte administratif faisant grief.

Ainsi, la personne souhaitant voir cette délibération annulée devra justifier d'un intérêt à agir. Dans le cas d'une personne privée trouvant son bien désormais susceptible

³⁰ Conseil d'Etat, avis, 2 février 1988, n°343 338 EDCE 1988 n° 40 P. 301

³¹ Conseil d'Etat, 6 juillet 2007, Peyre c/ Commune de Canari req. n°300384

de préemption, l'intérêt à agir ne fait aucun doute. Ensuite, il devra justifier de moyens de légalité externe et interne. En conséquence, en l'absence de tout vice de procédure ou d'erreur sur le droit, par exemple, lorsque la décision d'instaurer un droit de préemption urbain ne porte pas sur une zone urbaine ou à urbaniser, le requérant ne pourra arguer d'un manque de motivation de la part de la commune délibérante.

Le manque de motivation, dans ce cas, là est susceptible de porter une atteinte non négligeable au droit de propriété puisque même s'il ne s'agit pas d'une décision de préemption, un bien susceptible d'une telle procédure voit de facto sa valeur minimisée et peut même faire hésiter les potentiels acquéreurs qui ne souhaitent pas s'engager sous un compromis qui risquerait de ne pas aboutir ou qui ne veulent simplement pas attendre la fin des délais de préemption pour réaliser leurs projets. Pour autant, les juridictions ne reconnaissent aucune atteinte au droit de propriété.

Les juges rappellent toutefois l'obligation posée à l'article L. 211-4 c'est-à-dire en matière de droit de préemption urbain dit « *renforcé* ». Pour rappel, les dispositions du Code de l'urbanisme excluent la possibilité d'exercer le droit de préemption urbain en cas d'aliénation de certains lots d'une copropriété ou d'un immeuble bâti depuis moins de quatre ans ou encore en cas de cession de parts ou d'actions de certaines sociétés pour l'attribution d'un local d'habitation, professionnel ou mixtes et les locaux accessoires. L'article L. 211-4 prévoit expressément que la commune devra motiver sa délibération si elle souhaite appliquer le droit de préemption urbain dans les secteurs normalement exclus.

Ce cas rejoint alors celui des délibérations autorisant la préemption.

II. LA DELIBERATION AUTORISANT LA PREEMPTION.

L'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme précise que : « *Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé.* » La délibération doit donc justifier d'un projet (A) et être motivée (B). En ce sens, le législateur a voulu protéger les propriétaires d'éventuels abus de la part des titulaires du droit de préemption urbain plus désireux d'évincer les acquéreurs que de mener à bien un véritable projet.

Cette protection permet de rétablir un peu plus l'équilibre perdu avec le droit de propriété.

Cependant, et comme il sera démontré, cette obligation présente des failles en ce qu'elle a largement été atténuée par les juges. Cette atténuation a par la suite été entérinée par la loi ALUR.

A. La justification de la préemption par un objet.

Il est donc nécessaire de s'intéresser à ce que le législateur a voulu entendre comme « *objet* ». Bien entendu, cet objet renvoie nécessairement à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme définissant les actions ou opérations d'aménagement et parmi lesquelles il est possible de retrouver les projets urbains par exemple.

Le titulaire du droit de préemption doit donc pouvoir justifier de la mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat ou de tout autre objet mentionné à l'article précité.

Cependant, des précisions ont été apportées quant à cet objet. En effet, le projet servant de motivation à la décision devra nécessairement être antérieur à la décision de préemption. Ainsi, sera déclarée irrégulière la décision de préemption lorsque le titulaire du droit n'est pas en capacité de produire des documents justifiant qu'avant d'user de

son droit, le projet décrit avait déjà été décidé. De nombreuses jurisprudences ont été rendues en la matière.³²

Pour autant, cette justification n'a plus à être précise depuis 2008. Avant 2008, les décisions de préemption qui ne faisaient pas état d'un projet suffisamment précis et certain étaient déclarées irrégulières. Il en était ainsi pour :

- un projet se basant sur des études réalisées neuf ans auparavant³³ ;
- une délibération qui ne précise pas les conditions d'occupation des biens préemptés, le nombre de locataires et leur situation en cas de cessions desdits biens à l'acquéreur indiqué dans la déclaration d'intention d'aliéner.³⁴

Le Conseil d'Etat considère dorénavant qu'il n'est plus exigé de justifier d'un projet précis et certain au moment de la délibération : *« les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, 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 elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. »*³⁵

Les juges du Palais Royal ne sont donc pas entièrement revenus sur la jurisprudence antérieure puisque les collectivités doivent tout de même être en mesure de démontrer la réalité du projet. Ce sont simplement les caractéristiques de celui-ci qui peuvent rester floues au moment de la délibération.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a pu juger qu'une décision de préemption est régulière alors même que le titulaire ne fait mention d'aucune délibération antérieure ou

³² Voir notamment : CE, 4 février 1994, Commune de Lévigac-sur-Save, req. n°135314 ou CAA Bordeaux, 21 avril 2005, Commune de Castelmaurou req. n°00BX01916

³³ CAA Lyon, 6 avril 2004, Commune de Pont-de-Chéruy, req. n° 03L01028

³⁴ TA Versailles, 3 juillet 2007, Société Résiréal, req. n° 0610896

³⁵ CE, 7 mars 2008, Commune de Meung-sur-Loire, req. n°288371

ne justifie pas de l'existence d'un projet précis. Il suffit simplement qu'il fasse apparaître dans sa délibération la nature du projet.³⁶

Cette dernière jurisprudence pourrait porter à confusion dans la mesure où le Conseil d'Etat exige la réalité d'un projet sans pour autant exiger de délibération antérieure. Les juges devront donc apprécier chaque cas distinctement ce qui n'est pas sans poser de problèmes au niveau de la sécurité juridique.

A titre d'illustration, il a pu être jugé que :

- La décision de préemption ne justifie pas de la réalité d'un projet lorsque la commune avait acquis un autre terrain pour le même projet³⁷ ;
- Au contraire, la réalité du projet est justifiée lorsque la commune produit une lettre adressée au préfet exposant la volonté de créer une zone de mixité sociale, deux lettres de bailleurs sociaux et un avis favorable du bureau du conseil municipal³⁸.

Cependant, bien que l'exigence d'un projet précis et certain ait été atténuée, les collectivités doivent désormais pouvoir justifier que le projet répond à un intérêt général suffisant depuis 2012³⁹ :

*« qu'en outre, la mise en oeuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un **intérêt général suffisant**. »*

Le juge doit donc se baser sur le coût de l'opération ou les caractéristiques du bien entre autres, pour apprécier le caractère suffisant de l'intérêt général associé à l'opération.

A ainsi pu être jugé que *« la décision de préemption qui se place dans le cadre de la politique active de sauvegarde du commerce de proximité menée par la commune en vue de relancer, maintenir et diversifier les activités commerciales dans le centre-*

³⁶ CE, 8 octobre 2008, Communes de Beynac et Cazenac, req. n°306286

³⁷ CAA Lyon, 11 juin 2013, Redor c/ Commune de Monnetier Mornex, req. n°12LY02155

³⁸ CAA Lyon, 28 février 2012, Mme Mombazet c/ EPF-SMAF, req. n°10LY01677

³⁹ CE, 6 juin 2012, Société RD Machines Outils, req. n°342328

ville et précise que cette acquisition permettrait d'assurer le maintien de l'activité commerciale de ces locaux, donnant sur la rue du Marché et situés au cœur du périmètre d'action de la commune et qu'il s'agit d'éviter la transformation de ces locaux commerciaux en activité de services, notamment bancaire ou d'agence immobilière sous la pression économique du moment, l'idée maitresse étant de maintenant le commerce de proximité afin de revitaliser le centre-ville et de conserver une diversité commerciale, caractérise le but d'intérêt général poursuivi par l'autorité administrative.»⁴⁰

Dans cette espèce, l'intérêt général portait sur la sauvegarde des commerces de proximité qui constituait l'une des politiques de la commune. Il a donc été jugé suffisant au regard des besoins de la commune.

En revanche, une décision de préemption peut être annulée alors même que la préemption avait pour but la création d'une trentaine de logements sociaux car l'opération ne présente pas un intérêt général suffisant.⁴¹

Il convient nécessairement de rappeler que l'objet de la préemption doit aussi répondre aux exigences posées à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme c'est-à-dire que le projet doit constituer une action ou opération d'aménagement.

Les juges ont parfois annulé des décisions de préemption ne répondant pas à cet objet. Tel a été le cas pour une décision de préemption dans l'optique d'améliorer le tracé d'une rue⁴² ou pour agrandir l'hôtel de ville⁴³ car les projets ne constituaient pas des opérations d'aménagement.

Tout dépendra donc de la justification apportée par le titulaire du droit de préemption urbain pour justifier son opération. Cette justification passe nécessaire par la motivation de sa délibération sur la préemption.

⁴⁰ CAA Marseille, 29 juin 2015, n°14MA01447- 14MA01667

⁴¹ CE, 12 novembre 2014, req. n°364650

⁴² CE, 30 juillet 1997, Ville d'Angers, req. n°160949

⁴³ CAA Paris, 16 mars 2004, Société nouvelle des établissements Gloentzlen, req. n°03PA02977

B. La motivation de la décision de préemption.

Il s'agira ici de décrire quels sont les critères de cette motivation. Tout d'abord cette motivation doit être effective. Nécessairement, il s'agit d'une condition substantielle à la décision de la préemption comme le rappellent souvent les juges⁴⁴. Elle est donc obligatoire. Les décisions de préemption non motivées sont annulées.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a pu être amené à rappeler que la régularisation de la motivation est impossible. En effet, et de manière logique, la motivation est appréciée au jour de la décision.⁴⁵ Cela permet notamment d'éviter les abus de la part des titulaires du droit de préemption urbain. Une commune peut avoir décidé de préempter un bien qui l'intéresse sans pour autant avoir de projet présentant un intérêt général suffisant. Elle prend donc la décision de préempter sans motiver sa décision, d'établir un projet susceptible d'être accepté et d'adopter une nouvelle délibération a posteriori suffisamment motivée cette fois-ci.⁴⁶ Les juges sanctionnent donc, en les annulant, les décisions de préemption non motivées alors même qu'une délibération motivée serait intervenue par la suite.

Afin que la décision de préemption soit suffisamment motivée, elle ne doit pas seulement faire référence à aux dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme.⁴⁷ Dans cette espèce, la délibération en cause indiquait simplement que *« compte tenu de l'intérêt général, et en référence aux articles L. 210-1 et suivants, L. 300-1 et R. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme, la situation de cette parcelle présente plusieurs facteurs importants pour la collectivité : elle constitue un renforcement du périmètre déterminé pour mener à bien une politique locale de l'habitat afin - d'aménager et en raison de la proximité de certaines parcelles dont la commune est propriétaire - de faciliter pour les raisons évoquées un accès au parcellaire - d'assurer une harmonisation et une cohérence du plan local d'urbanisation*

⁴⁴ CE, 26 novembre 2001, Commune de la Teste-de-Buch, req. n°222211

⁴⁵ CE, 27 avril 1994, Commune du Tampon, req. n°135588

⁴⁶ CAA Lyon, 30 octobre 2012, Commune d'Entraigues c/ Francou, req. n°12LY01283

⁴⁷ CAA Nantes, 28 juin 2013, req. n°11NT03074

de la commune. » Cependant, les juges ont confirmé l'annulation de la délibération prononcée par le Tribunal administratif pour insuffisance de motivation.

Cependant, et bien que cela paraisse contradictoire, la motivation par référence est acceptée. Cette motivation par référence consiste à se référer à une délibération antérieure.⁴⁸ Cela a d'abord été admis en jurisprudence puis reconnu législativement avec la loi SRU de 2000.

Cette possibilité de motivation par référence reste encadrée afin de respecter au mieux les droits de personnes directement atteinte par l'exercice du droit de préemption urbain. Il ressort des différentes jurisprudences en la matière que cette référence peut être faite au regard d'une délibération déléguant l'exercice du droit de préemption urbain ou à la délibération instaurant ce droit. Dans tous les cas, la délibération visée doit suffisamment motiver l'exercice du droit de préemption urbain dans les conditions expliquées ci-avant.

Cela suppose une certaine anticipation puisque la collectivité devra, dans une délibération antérieure, être en mesure de connaître au moins la nature du projet envisagé pour cette préemption. Cela a pu être rappelé par les juges administratifs.⁴⁹ Les collectivités doivent donc être suffisamment organisées dans leur politique d'aménagement foncier sans quoi la référence ne serait pas admise par les juges. Le rapport Duport sur le droit de préemption de 2007 proposait d'ailleurs d'opérer une réforme du droit de préemption urbain afin de différencier les « *préemptions planifiées* » des « *préemptions d'opportunité*. » Il s'agirait là d'un bon moyen pour obliger les collectivités locales à revoir leur politique d'aménagement foncier et réellement planifier leurs projets, les préemptions d'opportunité seraient sans doute plus dures à motiver et feraient ainsi l'objet de plus d'annulation au profit des vendeurs et acquéreurs évincés.

Cette motivation par référence connaît toutefois des limites. Elle ne peut être appliquée lorsque la préemption concerne des biens mentionnés à l'article L. 211-4 du Code de l'urbanisme c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le droit de

⁴⁸ CE, 31 mars 1989, Société d'ingénierie et de développement économique, req. n°88113 et 89361

⁴⁹ CE, 20 novembre 2009, Commune d'Ivry-sur-Seine, req. n°316732

préemption urbain renforcé. On aurait pu parler de « *protection renforcée* » des candidats acquéreurs ou des vendeurs si la loi ALUR n'avait pas permis l'usage du droit de préemption sur des immeubles construits depuis au moins quatre ans, alors qu'auparavant le délai était de dix ans.

Comme il a été expliqué, cette obligation de justification et de motivation des décisions de préemption présente un intérêt en ce qui concerne la sauvegarde du droit de propriété et le rétablissement de l'équilibre avec si ce n'est l'atteinte, au moins la limitation apportée par le droit de préemption.

Bien que récemment les juges aient atténué les obligations pesant sur les collectivités en abandonnant le critère de projet précis et certain à la date de la délibération ou encore en acceptant la motivation par référence, la protection ne peut qu'être constatée et appréciée.

Cependant, le procédé pourrait sembler incomplet. Les personnes lésées par l'utilisation du droit de préemption urbain ne peuvent disposer d'un droit de réponse. En Suisse, il existe un tel droit⁵⁰. En effet, l'acquéreur évincé peut contester une décision de préemption en avançant le fait que son projet répond aussi à un intérêt général et qu'il n'y a pas lieu de donner priorité à la collectivité. Une telle possibilité est sans nul doute plus protectrice des droits des personnes privées, en ce qu'ils disposent du droit de défendre leur projet.

Pourtant, en imposant une obligation de motivation, le législateur a voulu limiter les abus de la part des titulaires du droit de préemption urbain puisqu'il a pu être constaté que parfois, les préemptions ne se réalisaient pas en faveur de l'intérêt général mais au contraire au détriment du vendeur ou de l'acquéreur et de leurs projets respectifs. Le rapport du Conseil d'Etat de 2007 faisait état d'un « *usage oblique* » pour qualifier l'utilisation du droit de préemption urbain à des fins autres que les actions ou opérations d'aménagement.

Les abus ont pu être nombreux :

⁵⁰ GRIDAUH, Compte-rendu d'un séminaire de droit comparé / Action foncière, 8 octobre 2010

- une commune avait décidé de préempter afin d'empêcher un acquéreur avec un nom à consonance étrangère de s'installer sur son territoire. Outre l'absence totale de motivation, ce cas aurait pu relever de la discrimination pénalement sanctionnée par l'article 432-7 du Code pénal. Cependant, bien que l'usage abusif soit reconnu, les conditions de reconnaissance de la discrimination ne sont pas remplies et ne peuvent donc donner lieu à des sanctions pénales.⁵¹ On ne pourra ici que déplorer l'interprétation stricte de la loi pénale à laquelle doivent se livrer les juges ;

- une commune qui veut éviter que des acquéreurs plus fortunés que la moyenne viennent s'installer, comme cela a pu être constaté dans la commune de Saint-Ouen.

C'est précisément pour ces raisons qu'a été organisée une véritable protection des personnes se sentant lésées par l'exercice du droit de préemption urbain. Les juges exercent un contrôle tout au long des opérations de préemption afin de conserver au mieux les droits des propriétaires et des candidats acquéreurs.

⁵¹ Crim, 21 juin 2011, req. n°10-85641

Chapitre 2 : L'organisation de la protection des personnes directement lésées par l'exercice du droit de préemption urbain.

Cette protection passe tout d'abord par le contrôle juridictionnel diversifié des opérations de préemption (Section 1) et ensuite par les conséquences, parfois floues, des mesures mises en place dans les cas où l'exercice du droit de préemption urbain n'aboutirait finalement pas (Section 2).

SECTION 1 : LA DIVERSITÉ DE CONTRÔLES JURIDICTIONNELS DES OPÉRATIONS DE PRÉEMPTION.

L'exercice du droit de préemption urbain présente la particularité d'associer à la fois procédure de droit privé et de droit public, il s'agit de ce que les auteurs appellent un « *droit-frontière* ». ⁵² Ainsi, il a été opéré un partage entre les juges civils et administratifs dans le contrôle des opérations de préemption ⁵³ notamment grâce à l'intervention du Tribunal des conflits.

Naturellement, le juge administratif peut être saisi pour opérer le contrôle des décisions de préemption ainsi que pour engager la responsabilité du titulaire du droit de préemption (I).

Le juge civil, quant à lui, est en charge du contrôle des opérations de nature civile qui interviennent ensuite c'est-à-dire concrètement la vente conclue entre le

⁵² REVERT (M.), Observation sur l'arrêt Tribunal des conflits, 16 juin 2014, n° 3953, Préfet de Charente-Maritime c/ Communauté d'agglomération de la Rochelle, au Lebon; AJDA 2014. 1658, note J.-F. Struillou, *RDI* 2014 n°660

⁵³ Tribunal des conflits, 10 mai 1993, SNC Olivier c/ Innocentini, Ville de Nice, n°2850 : « *Considérant que l'exercice du droit de préemption dont disposent les communes et la subrogation de la personne publique dans les droits de l'une des parties à un contrat de droit privé n'entraînent pas de transformation dans la nature juridique de cet acte ; que la vente par une commune d'un immeuble faisant partie de son domaine privé est un contrat de droit privé ; que, dès lors, le litige relève de la compétence des tribunaux judiciaires.* »

vendeur et le titulaire du droit de préemption. L'acquisition, même par l'Administration et après exercice d'un droit de préemption, reste un contrat de droit privé.⁵⁴ (II)

Outre ces contrôles, le juge constitutionnel est lui aussi amené à contrôler la constitutionnalité du droit de préemption urbain lorsqu'il est saisi (III).

Il s'agira ici de révéler si ces contrôles sont effectifs et permettent une réelle protection des droits de propriété ou si la multitude de juges ne fait que compliquer ce processus de préemption.

I. LES NOMBREUX CAS DE SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF.

Afin de cerner les contours de ce contrôle, il est nécessaire de s'intéresser aux principes généraux applicables en matière de contentieux administratif. Une première distinction doit être opérée entre les recours au fond (A) et la procédure de référé (B).

A. Les recours au fond.

Deux types de recours peuvent être formés devant le juge administratif, un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des actes administratifs ou un recours de plein contentieux.

Tout d'abord, s'agissant du recours pour excès de pouvoir, il pourra être exercé soit à l'encontre de la décision instaurant le droit de préemption urbain sur le territoire de la commune soit à l'encontre de la délibération autorisant la préemption.

Dans ce cas, le requérant devra répondre aux conditions de droit commun posées en matière de procédure administrative. Il devra donc former son recours dans le délai de droit commun de deux mois⁵⁵ à compter de la publication de la délibération litigieuse ainsi que justifier d'un intérêt lui donnant qualité à agir. Ont ainsi pu être considérés comme ayant un intérêt le vendeur de l'immeuble soumis à la préemption⁵⁶ ainsi que

⁵⁴ Tribunal des conflits, 9 décembre 1996, req. n°96-02994

⁵⁵ Article R. 421-1 du Code de justice administrative

⁵⁶ CE, 21 mai 2008, Commune de Houilles, req. n°296156

l'acquéreur évincé⁵⁷. Pour ce dernier, le fait de lui reconnaître un intérêt à agir peut être démonstrateur d'une volonté de reconnaissance et de protection d'un éventuel droit d'acquisition.

En revanche, la question reste en suspens concernant l'agent immobilier intervenant dans la vente. Le juge administratif lui avait d'abord refusé tout intérêt à agir en annulation de la décision de préemption.⁵⁸ Puis, cette décision a été cassée par le Conseil d'Etat quelques années plus tard sans pour autant répondre de façon claire et précise à cette question d'intérêt à agir de l'agent immobilier.⁵⁹ L'intérêt à agir de l'agent immobilier n'est donc pas encore écarté de façon certaine par le juge administratif.

Les requérants présentant un intérêt à agir devront bien évidemment justifier de leur capacité à agir et disposer de moyens de légalité tant internes qu'externes qui permettront d'annuler la décision.

Ensuite, le juge administratif exercera son contrôle sur la décision litigieuse. Comme il a été démontré, la décision instaurant le droit de préemption sur le territoire de la commune ne doit pas répondre à l'obligation de motivation. Ainsi, le requérant ne pourra fonder son recours sur l'absence ou l'insuffisance de motivation. C'est pour cela que le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint sur ce type de délibération c'est-à-dire qu'il ne va censurer que l'erreur manifeste d'appréciation, l'usage déraisonnable du droit de préemption urbain⁶⁰, outre les vices de procédure entachant la décision qui instaure le droit de préemption urbain.

A contrario, pour ce qui est de la décision de préempter, le juge exercera un contrôle quant à la motivation apportée à la préemption. Il vérifiera donc si toutes les qualités de la motivation ont été réunies : la réalité du projet et l'existence d'un intérêt général suffisant. Avant l'arrêt de 2012 exigeant la démonstration d'un intérêt général suffisant, le juge administratif n'exerçait là encore qu'un contrôle restreint. A présent,

⁵⁷ CE, 23 mai 2006, Commune de Blauzac, req. n°284788

⁵⁸ CAA Paris, 25 janvier 1994, Commune de Montreuil, req. n°93PA00394

⁵⁹ CE, 30 juillet 1997, req. n°157313

⁶⁰ CAA Paris, 23 décembre 1993, req. n°93PA00013 93PA00014 93PA00015

celui-ci exerce un contrôle que l'on pourrait qualifier de « *normal* » ou au moins de « *plus poussé*. »

Ainsi, le juge administratif est chargé de l'annulation des décisions de préemption pour lesquelles il exerce un contrôle restreint ou normal en fonction de la nature de la décision.

Outre ces contrôles destinés à l'annulation d'actes administratifs, le juge administratif est aussi compétent en matière de responsabilité des collectivités territoriales en cas de décisions de préemptions qui seraient déclarées illégales. Ainsi, il est possible de demander une indemnisation de la part du titulaire du droit de préemption urbain dans le cas où la décision serait annulée. Cependant, et là encore en application des principes généraux applicables en matière administrative, il est nécessaire de démontrer une faute, un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

La faute est ici caractérisée par le seul fait d'avoir pris une décision illégale. En revanche, le préjudice devra être direct et certain. Le juge administratif sera donc tenu d'apprécier toutes ces conditions afin d'établir ou non la responsabilité du titulaire du droit de préemption urbain.

Le Conseil d'Etat a pu reconnaître la responsabilité d'une collectivité publique en ce que le vendeur n'avait pu mener à terme sa promesse de vente en raison d'une décision de préemption qui s'est finalement révélée illégale.⁶¹

Il a cependant jugé que le fait d'avoir contracté un emprunt qui s'est révélé inutile après l'exercice du droit de préemption urbain par une commune ne présentait pas un lien de causalité direct avec la décision de la commune et n'était donc pas susceptible d'engager sa responsabilité.⁶²

Parallèlement, le juge administratif peut aussi être juge des référés. Néanmoins, est-il possible d'exercer un référé en matière de droit de préemption urbain ?

⁶¹ CE, 27 juin 2005, req. n°260562

⁶² CE, 21 juin 2006, req. n°278118

B. Les référés en matière de droit de préemption urbain.

En matière administrative, il existe une multitude de procédures de référés. A titre d'illustration, il est possible de citer les procédures d'urgence régies par les articles L. 521-1 et suivants du Code de justice administrative et instaurées par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000. Parmi ces procédures, on retrouve le référé-suspension⁶³ et le référé-liberté⁶⁴.

Le référé-suspension précité permet de demander la suspension d'une décision administrative faisant l'objet d'une requête en annulation ou en réformation.

Ces dispositions pourraient alors trouver un intérêt considérable en matière de droit de préemption urbain puisque cela empêcherait les titulaires de ce droit l'ayant exercé d'obtenir la propriété du bien litigieux et donc de commencer des travaux ou de revendre le bien.

Cependant, des conditions sont à respecter pour pouvoir invoquer ce référé. En effet, le requérant doit pouvoir justifier d'une urgence et d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Le juge des référés considère que le critère d'urgence est vérifié « *lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.* »⁶⁵

En matière de droit de préemption urbain, cette urgence n'est pas appréciée de la même façon selon que le requérant se trouve être le vendeur ou l'acquéreur évincé. Lorsqu'il s'agit du vendeur, le juge des référés a plutôt tendance à appliquer la jurisprudence *Confédération nationale des radios libres*, autrement dit à prendre en compte les intérêts du requérant face à une éventuelle suspension.

⁶³ Article L. 521-1 du Code de justice administrative

⁶⁴ Article L. 521-2 du Code de justice administrative

⁶⁵ CE ord., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, req. n°228815

L'arrêt Colladant rendu par le Conseil d'Etat le 14 novembre 2003 illustre l'appréciation de l'urgence au regard de la situation personnelle du requérant.⁶⁶ En effet, la situation d'urgence était considérée comme remplie car la requérante avait un « *besoin urgent de liquidité afin de s'acquitter de ses obligations fiscales relatives aux droits de successions.* »

Le juge a aussi pu considérer que l'atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts financiers des propriétaires pouvait constituer une urgence.⁶⁷ En l'espèce, il s'agissait de prendre en compte la promesse de vente conclue par les propriétaires à un prix beaucoup plus avantageux que celui qu'aurait pu offrir la commune si elle exerçait son droit de préemption urbain.

En revanche, lorsque le requérant est l'acquéreur évincé de la vente, le juge se montre moins strict. En effet, le juge a tout d'abord estimé que l'urgence devait être constatée.⁶⁸ Ensuite, il a considéré que cette urgence était tout simplement présumée au profit de l'acquéreur évincé.⁶⁹

L'urgence peut être démontrée même si le vendeur et l'acquéreur évincé ont conclu un compromis de vente contenant une clause de caducité à l'exercice par le titulaire de son droit de préemption.⁷⁰ En effet, le Conseil d'Etat a souhaité protéger les engagements et la faculté des deux protagonistes de conclure une nouvelle vente. Plusieurs auteurs saluent cette reconnaissance par le Conseil d'Etat⁷¹, qui annonce une volonté d'accroître la protection des droits des vendeurs et acquéreurs confrontés à l'exercice du droit de préemption urbain.

Bien évidemment, le requérant, qu'il soit vendeur ou acquéreur évincé, doit apporter des preuves permettant de douter de la légalité de la décision de préemption prise par le titulaire du droit.

⁶⁶ CE, 14 novembre 2003, Colladant, req. n°258248

⁶⁷ CE, 9 novembre 2009, Commune de Menton, req. n°328825

⁶⁸ CE, 13 novembre 2002, Hourdin, req. n°248851 : « *eu égard à l'objet d'une décision de préemption et à ses effets vis-à-vis de l'acquéreur évincé, la condition d'urgence doit en principe être constatée lorsque celui-ci demande la suspension d'une telle décision.* »

⁶⁹ CE, 25 mai 2011, Mme Hamine c/ EPORA, req. n°344734

⁷⁰ CE, 31 mai 2007, SCI Russie, req. n°298545

⁷¹ Voir notamment ROUSSEAU (N), De l'urgence pour l'acquéreur à obtenir la suspension d'une décision de préemption, *Construction et Urbanisme*, n°9, septembre 2007, comm. 171

Les jurisprudences en matière de référé-suspension démontrent une volonté de protéger les droits des différentes personnes lésées par l'exercice du droit de préemption urbain. Cependant, en matière de référé-liberté, le constat est tout autre.

L'article L. 521-2 du Code de justice administrative précise que lorsque l'urgence le justifie, le juge des référés peut prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale dans l'exercice de ses pouvoirs.

Il serait normal de penser, au regard de cet article, que le vendeur ou l'acquéreur évincé puisse invoquer cet article pour faire cesser l'atteinte portée à leurs droits que représente l'utilisation du droit de préemption urbain. En effet, comme il a pu être évoqué ci-avant, le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle et même européenne. Ainsi, le juge serait fondé à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser cette atteinte.

D'autant plus que tous les droits énumérés en début d'étude ont été considérés comme des libertés fondamentales par le juge administratif. Il en va ainsi du droit de propriété⁷², de la liberté contractuelle⁷³ ainsi que du droit de disposer de son bien librement⁷⁴.

Il ne restait plus qu'à constater l'atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales. Toutefois, le juge administratif semble plutôt réticent à reconnaître une telle atteinte en matière de droit de préemption urbain. En effet, il a rejeté à plusieurs reprises l'application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative au motif qu'il n'existait aucune atteinte grave et manifestement illégale lors de l'utilisation d'un tel droit et ce même si la décision de préemption était entachée d'illégalité.⁷⁵

Le juge administratif explique clairement dans l'un de ses arrêts que les dispositions relatives au droit de préemption ont justement pour objectif de porter des

⁷² CE, 2 juillet 2003, Société Outremer Finance Limited, req. n°254536

⁷³ CE, 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, req. n°239840

⁷⁴ CE, 9 avril 2001, Belrose, req. n°232208

⁷⁵ CE, 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, req. n°239840 (préc. Note 75)

limitations au droit de propriété et à ses corollaires et que ces limitations sont justifiées par l'intervention de la personne publique en matière d'aménagement urbain.⁷⁶ Il va même jusqu'à affirmer que le droit de préemption urbain est « *loin de porter une atteinte à la liberté de contracter.* »

Quelques auteurs déplorent la sévérité d'une telle décision⁷⁷ qui pourtant concerne une matière très proche de celle du référé-suspension puisque la condition d'urgence est la même.

Le juge administratif joue un rôle très important en matière de protection des droits concernant la préemption urbaine. Il intervient à la fois en tant que juge de l'annulation, de la responsabilité et des référés conférant ainsi un large panel d'actions aux personnes désireuses de voir leurs droits protégés et reconnus. Pourtant, ses décisions ne sont pas totalement uniformes tant au fond qu'en référé.

Cette uniformité fait aussi débat par rapport au juge judiciaire, gardien de la propriété privée.

II. LA SAISINE DU JUGE JUDICIAIRE.

Cette idée de protection de la propriété privée a été très tôt confiée aux tribunaux judiciaires. En effet, la loi du 8 mars 1810 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique est la première à disposer que le juge judiciaire détient cette vocation naturelle de gardien de la propriété privée.

C'est donc pourquoi il apparaît naturel que le juge judiciaire soit présent dans le contrôle des opérations de préemption et dans la conservation du droit de propriété.

Bien que la décision de préemption soit un acte administratif dont le contrôle relève du juge administratif, le contrat qui s'ensuit entre le vendeur et le titulaire conserve une nature privée.

⁷⁶ CE, 8 août 2002, Herminio Da Costa, req. n°249409

⁷⁷ Voir BENOIT-CATTIN (P.), Référé liberté, *Construction-Urbanisme* n°12, décembre 2002 n°305

La délimitation entre l'intervention du juge administratif et du juge judiciaire est donc très difficile à appréhender et résulte d'une analyse complexe.

Tout d'abord, et comme cela est prévu dans le Code de l'urbanisme, le juge judiciaire est compétent pour fixer le prix de la vente lorsque celui-ci n'a pu être déterminé amiablement.⁷⁸ Etant bien précisé que le juge de l'expropriation ne peut en aucun cas se prononcer sur la légalité de la décision de préemption, il s'agit là uniquement de la fixation d'un prix.⁷⁹

Ensuite, le contrat étant de droit privé, le juge judiciaire est amené à connaître toutes les questions relatives au contrat sans pour autant empiéter sur le domaine d'action du juge administratif, à savoir la légalité de la décision de préemption.

C'est ainsi que le Tribunal des conflits a pu dégager un principe selon lequel le juge judiciaire ne peut pas apprécier un acte administratif créateur de droit car cela relève de la compétence du juge administratif.⁸⁰

La Cour de cassation a pu être amenée à préciser cette notion en rappelant que le juge judiciaire n'est pas compétent pour annuler des ventes réalisées après l'exercice du droit de préemption.⁸¹

Cependant, le juge judiciaire est ponctuellement compétent dans l'appréciation de la légalité de la décision de préemption, ce qui ne fait que rendre ambiguë la répartition des compétences entre juge administratif et judiciaire. Il en va ainsi de l'appréciation du respect du délai de deux mois imposé au titulaire du droit de préemption pour répondre à la déclaration d'intention d'aliéner.⁸² La Cour justifie cette compétence car elle ne présente « aucune difficulté sérieuse quant à la validité de l'acte administratif individuel en cause ».

Il semblerait donc qu'au regard de la jurisprudence le juge judiciaire ne soit pas compétent pour apprécier la légalité de la décision de préemption sauf lorsque celle-ci ne pose aucune difficulté sérieuse auquel cas, le juge serait dans l'obligation de surseoir

⁷⁸ Article L. 213-4 du Code de l'urbanisme

⁷⁹ Civ 3^{ème}, 16 octobre 1991, req. n°90-70047

⁸⁰ Tribunal des conflits, 16 juin 1923, Septfonds, req. n°00732

⁸¹ Civ. 3^{ème}, 21 octobre 2009, Commune d'Hermanville-sur-Mer, req. n°08-11162

⁸² Civ. 1^{ère}, 18 octobre 1994, Compagnie Abeilles Assurance c/ Ville de Fontenay-sous-Bois et autres, req. n°92-18142

à statuer, de poser une question préjudicielle au juge administratif et de rendre sa décision en fonction de la réponse à la question préjudicielle.

Par ailleurs, il a récemment été confirmé qu' « *il appartenait au juge judiciaire seul, en tant que gardien de la propriété privée, de connaître des litiges relatifs aux demandes de rétrocession et, le cas échéant, de condamner la personne morale de droit public ayant préempté les biens dont la rétrocession serait devenue impossible.* »⁸³

On voit ici apparaître une difficulté quant à l'articulation entre l'intervention des deux ordres de juridictions. En effet, par exemple, dans le cas où une décision de préemption a été annulée mais que le titulaire a procédé à la revente du bien avant même d'attendre le prononcé de la décision de juge, la rétrocession serait devenue impossible. Dans ce cas, en application de l'arrêt précité, il serait possible d'obtenir des dommages et intérêts du juge judiciaire parce que la rétrocession est devenue impossible mais aussi d'engager la responsabilité pour faute du titulaire auprès du juge administratif.

Double protection ou double confusion, il est impossible de nier l'impact d'une telle protection renforcée sur les droits des personnes privées. Pour autant, ce système est, et il est possible de le constater au regard des arrêts précités, très complexe. L'intervention du juge administratif et du juge judiciaire aurait pu permettre de mieux protéger les droits des propriétaires vendeurs et des acquéreurs évincés. Au contraire, la dualité de compétences entre les deux ordres de juridiction peut être source d'insécurité juridique puisque le requérant ne saura pas, à terme, à quelle juridiction s'adresser en cas de litige. Ses droits risqueront ainsi de ne pas être protégés comme il se doit.

Les juridictions ne font toutefois qu'appliquer les textes en vigueur et se plient à la répartition des compétences organisées par le Tribunal des conflits. La refonte du contentieux du droit de préemption urbain serait sans nul doute la meilleure solution

⁸³ Civ. 3^{ème}, 17 avril 2013, Commune de Cernay c/ Société Marbi, req. n°12-13431

afin de simplifier et d'harmoniser la procédure afin de conférer toute la sécurité juridique qu'elle devrait présenter.

Le dialogue entre le juge administratif et le juge judiciaire aura d'autant plus de conséquences lorsqu'une procédure de préemption engagée n'arrivera finalement pas à terme.

Un troisième juge détient une place en matière de droit de préemption urbain : le juge constitutionnel. Sa protection n'est pourtant pas aussi efficiente qu'espérée.

III. LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN CAS DE SAISINE.

Le juge constitutionnel n'est pas souvent saisi en matière de droit de préemption urbain bien qu'il fasse l'objet de nombreuses lois. Le peu de décisions en la matière s'explique simplement par le fait que le Conseil constitutionnel n'est pas saisi.

A titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a été saisi en application de l'article 61 de la Constitution⁸⁴ pour contrôler les dispositions de la loi ALUR. Lorsqu'il a rendu sa décision, aucun considérant ne portait sur le droit de préemption urbain et son atteinte au droit de propriété.⁸⁵ La saisine ne portait pas sur les articles de la loi relatifs aux droits de préemption mais cela n'empêche pas le Conseil constitutionnel d'opérer un contrôle complet de la loi et de soulever d'office des moyens.⁸⁶

Pourtant, dans une décision antérieure relative à la loi SRU, le Conseil constitutionnel avait pu affirmer dans son considérant 24 que « *le droit de préemption touche aux conditions d'exercice du droit de propriété* »⁸⁷ mais qu'il

⁸⁴ « *Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.* »

⁸⁵ Conseil constitutionnel, 20 mars 2014, Loi ALUR, n°2014-691 DC

⁸⁶ Voir notamment pour exemples, Conseil constitutionnel, 30 décembre 1977, n°77-89 DC

⁸⁷ Conseil constitutionnel, 7 décembre 2000, Loi SRU, n°2000-436 DC

« trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations entrant dans les prévisions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme. »

Le juge reconnaît donc bien l'atteinte au droit de propriété mais fait primer l'intérêt général.

Par ailleurs, les juges du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation jouent un rôle de filtre lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité leur est posée. Il est ainsi très rares que ces deux juridictions transmettent les questions au Conseil constitutionnel afin qu'il exerce son contrôle.

Le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, en ce qu'elles exigent de justifier de la réalité d'un projet même si les caractéristiques précises n'ont pas encore été définies, ne portaient pas atteinte au droit de propriété ou à la liberté contractuelle et ne seraient donc pas contraire à la Constitution.⁸⁸ Le Conseil d'Etat justifie cette atteinte, comme le fait le Conseil constitutionnel, par l'intérêt général auquel répondent les décisions de préemption.

Les juges du Palais Royal ont réitéré leur solution un an plus tard.⁸⁹ Dans cette espèce, le maire avait décidé d'exercer le droit de préemption de la commune sur un immeuble mis en vente. Le vendeur sollicite l'annulation de la décision auprès du Tribunal administratif mais ce dernier rejette la demande. Le vendeur, devant la cour administrative d'appel, soulève une question prioritaire de constitutionnalité car selon lui, l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme n'est pas conforme à la Constitution car il méconnaît le droit de propriété. Cette fois-ci, ce n'est pas la justification de la réalité d'un projet qui est contestée mais la motivation par référence qui serait « allégée » du fait des dispositions de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme.

⁸⁸ CE, 12 septembre 2011, M. DION, req. n°347444

⁸⁹ CE, 8 février 2012, SOPPELSA c/ Min. de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, req. n°354080

Le Conseil d'Etat vérifie donc si les trois conditions relatives à la transmission au Conseil constitutionnel sont bien remplies. La disposition est bien applicable au litige en question et elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution. Néanmoins, le Conseil d'Etat a considéré que la question n'était pas nouvelle et ne présentait pas un caractère sérieux. Ainsi, il n'effectue pas la transmission au juge constitutionnel.

Pour fonder ce refus, le Conseil d'Etat admet que « *si les droits de préemption auxquels fait référence l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme sont susceptibles de porter atteinte au droit de propriété des détenteurs des biens immobiliers sur lesquels ils s'exercent* », cependant ils n'ont « *ni pour effet de les priver de la propriété de leurs biens.* »

Le Conseil d'Etat tente de s'aligner sur l'analyse du Conseil constitutionnel favorisant ainsi une certaine harmonisation des décisions entre les juridictions et par conséquent, améliorant la protection des personnes lésées par l'exercice du droit de préemption urbain.

La Cour de cassation est cependant moins sollicitée en ce qui concerne les questions prioritaires de constitutionnalité relatives au droit de préemption urbain. Il n'existe donc aucune décision sur la transmission au Conseil constitutionnel s'agissant du droit de préemption urbain. Les seules décisions existantes concernent d'autres droits de préemption.

Ainsi, la Cour de cassation a refusé de transmettre une question relative au droit de préemption des SAFER car, encore une fois, l'intérêt général prime et qu'il n'y a pas « *d'atteinte disproportionnée au droit de propriété et aux principes de la liberté contractuelle et d'entreprendre.* »⁹⁰

Cette solution est susceptible d'être transposée au droit de préemption urbain. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat semblent donc en harmonie avec le peu de décisions du Conseil constitutionnel en la matière.

⁹⁰ Civ. 3^{ème}, 3 avril 2014, req. n°14-40006

Cependant, le juge qui pourrait apporter le plus de protection aux personnes directement lésées par l'exercice du droit de préemption urbain est celui qui s'avère être le moins présent.

Les personnes privées disposent donc de nombreuses voies de droit leur permettant de protéger leurs intérêts personnels et leur droit de propriété face à l'exercice du droit de préemption urbain.

Ainsi, même s'il existe une multitude d'acteurs juridictionnels organisant la protection des droits de propriété et des droits associés lors de l'utilisation du droit de préemption urbain, une simplification s'avère nécessaire notamment pour déterminer avec précision les champs d'intervention du juge administratif et du juge judiciaire.

La quantité de protecteurs n'est pas ici gage de qualité et d'effectivité de la protection et pour cause, presque 40% des décisions soumises au juge administratif sont finalement annulées⁹¹. Cependant, en raison de la complexité attachée à la matière, ces annulations restent parfois sans effet et les personnes lésées ne voient plus leurs droits protégés.

⁹¹ Voir Rapport Duport de 2007

SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES PARFOIS FLOUES D'UNE PRÉEMPTION INABOUTIE.

La très grande majorité des biens se situant dans l'emprise du droit de préemption urbain ne font pas l'objet d'une préemption. En effet, le titulaire de ce droit renonce le plus souvent à l'exercer ou le propriétaire décide de ne plus aliéner son bien (I). Cependant, il peut aussi arriver que la décision de préemption fasse l'objet d'une annulation pour laquelle le juge ainsi que le législateur ont tenté d'explicitier les conséquences (II) ou que le titulaire ne respecte pas l'objet pour lequel il a préempté (III).

Pour chacune de ces hypothèses seront étudiées leurs conséquences. Ces trois cas devraient en théorie aboutir à la libre-disposition du bien par son propriétaire. Pourtant, et comme il sera expliqué, le propriétaire ne retrouve pas le plein-usage de ses droits.

I. LES CONSEQUENCES CONNUES DE LA RENONCIATION DE L'OPERATION PAR LE PROPRIETAIRE OU LE TITULAIRE DU DROIT DE PREEMPTION URBAIN.

Seules 2% des déclarations d'intention d'aliéner aboutissent à une préemption.⁹² Le nombre d'opérations immobilières concernées par ce droit de préemption reste donc très faible. Dans la plupart des cas, le titulaire renonce à l'exercice de son droit lors de la déclaration d'intention d'aliéner. En effet, l'article L. 231-2 du Code de l'urbanisme précise que le titulaire du droit doit répondre dans un délai de deux mois à compter de cette déclaration sans quoi il sera réputé avoir renoncé à son droit.

En cas de demande de documents ou de visite du bien, le titulaire aura un seul mois pour répondre.

Dans l'hypothèse où le titulaire aurait expressément ou tacitement renoncé à l'exercice de la préemption, l'atteinte au droit de propriété sera seulement minimisée.

⁹² BOUYSSOU (F.), La préemption, l'urbanisme et le droit des gens, *RDI* 2015 n°278 (se référant à l'Etude du Conseil d'Etat sur le droit de préemption, *La Documentation française*, 2007)

D'une part, le propriétaire pourra poursuivre son aliénation dans les conditions indiquées dans la déclaration d'intention d'aliéner seulement.

D'autre part, si ce dernier n'a pas réalisé sa vente dans les trois ans suivant la renonciation au droit de préemption urbain, il devra à nouveau déposer une déclaration d'intention d'aliéner dans l'hypothèse où il souhaite aliéner son bien, qui pourra être susceptible d'aboutir cette fois-ci.⁹³

En tout état de cause, le propriétaire d'un bien potentiellement soumis au droit de préemption urbain ne pourra jamais écarter toutes les limites à son droit de propriété. Il ne pourra jamais avoir entièrement les mêmes droits qu'un propriétaire « *normal* ».

Lorsqu'il souhaite réaliser la préemption, le titulaire du droit le fait savoir par le biais de sa délibération qui doit faire l'objet d'une publication.⁹⁴ Néanmoins, il se peut que le titulaire propose un autre prix au propriétaire.

L'article L. 213-7 du Code de l'urbanisme prévoit qu' « *à 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.* »

Ainsi, la décision de vendre comme la décision de préempter n'est pas irrémédiable et peut être retirée par son auteur. Toutefois, si cela n'empêche pas le titulaire du droit de préemption de prendre une nouvelle délibération en cas de seconde déclaration d'intention d'aliéner, le propriétaire ne peut quant à lui décider de vendre librement son bien. Ce dernier sera à nouveau soumis aux obligations imposées par l'article L. 213-2 du Code précité.

Le dernier cas dans lequel il est possible de renoncer à la préemption concerne la décision judiciaire fixant le prix de la vente. L'article L. 213-4 ouvre la possibilité de saisir le juge de l'expropriation pour obtenir la fixation du prix à défaut d'accord

⁹³ Article L. 231-8 du Code de l'urbanisme

⁹⁴ Article L. 213-2 du Code de l'urbanisme

amiable. Le propriétaire ainsi que le titulaire du droit auront alors, en application de l'article L. 213-7, la faculté de renoncer à opérer le transfert de propriété dans le délai de deux mois.

Ainsi, si la renonciation est du fait du propriétaire vendeur, celui-ci ne pourra vendre son bien, à moins de réitérer une déclaration d'intention d'aliéner.

Si cette renonciation est du fait du titulaire, l'article L. 213-8 organise les conséquences pour ce dernier. En effet, celui-ci ne pourra pas exercer le droit de préemption pendant cinq ans. Cette disposition pourrait présenter un intérêt tout particulier pour le propriétaire, qui serait alors libéré des atteintes portées à son droit de propriété. Toutefois, le Code ne s'arrête pas là, l'interdiction d'utilisation du droit de préemption ne sera applicable que lorsque le propriétaire décide de vendre au prix de la décision juridictionnelle ayant fixé le prix. Cette disposition perd alors tout son intérêt dans le sens où il est évident que le propriétaire ne va pas vendre à ce prix puisqu'il existait un désaccord entre le vendeur et le titulaire du droit de préemption, ce qui a amené à saisir le juge.

Le propriétaire se trouve encore limité dans ses choix puisqu'il ne pourra toujours pas choisir le prix de la vente s'il veut éviter la préemption. Si le prix fixé est trop élevé, le propriétaire ne pourra jamais trouver d'acquéreur.

Pour conclure, dans certains cas, même la renonciation ne permet pas de se dégager totalement du droit de préemption urbain. Le propriétaire ne sera jamais à l'abri d'une éventuelle préemption et devra dans tous les cas déclarer la cession qu'il souhaite opérer.

Le deuxième cas dans lequel le propriétaire peut voir ses droits limités concerne les annulations de décision par le juge administratif.

II. LES TENTATIVES DE CLARIFICATION DES CONSEQUENCES D'UNE ANNULATION DE LA DECISION DE PREEMPTION.

Il est nécessaire de distinguer deux cas de figure lors de l'annulation d'une décision de préemption : si cette annulation intervient avant (A) ou après le transfert de propriété du vendeur vers le titulaire du droit de préemption urbain (B).

L'article L. 213-14 du Code de l'urbanisme précise que ce transfert n'intervient qu'à la plus tardive des deux dates entre le paiement et l'acte authentique.

A. L'annulation de la décision avant le transfert de propriété.

Dans ce cas, la solution reste simple c'est-à-dire que « *le 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.* »⁹⁵

Le propriétaire retrouve ainsi temporairement, pour une seule année, la faculté de vendre son bien librement sans limite posée par le droit de préemption urbain. Même si ce délai reste relativement court, le législateur a souhaité mettre un terme à la paralysie qui affectait le propriétaire vendeur et qui pouvait être victime de la mauvaise foi du titulaire du droit de préemption urbain.

Cette disposition permet de limiter, au moins ponctuellement les abus des titulaires du droit de préemption urbain qui feraient tout pour retarder l'exécution d'un projet. Néanmoins, le recours au fond n'a aucun effet interruptif. Ainsi, du fait du délai de traitement des recours devant les juridictions administratives, le transfert de propriété est susceptible d'intervenir entre l'introduction du recours et la décision, d'où l'intérêt d'introduire un référé-suspension.

⁹⁵ Article L. 213-8 du Code de l'urbanisme

B. L'annulation de la décision après le transfert de propriété.

Cette hypothèse s'avère très complexe à appréhender et à solutionner. En effet, chronologiquement, le titulaire a décidé de préempter le bien. Ensuite, les personnes présentant un intérêt à agir ont formé un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif dans les deux mois suivants la décision. Cependant, avant même que le juge ne rende sa décision, le titulaire a payé le vendeur et l'acte authentique a été dressé. Celui-ci se trouve alors, en application de l'article L. 213-14, propriétaire du bien malgré le fait qu'une instance soit pendante.

L'annulation qui s'ensuit doit donc pouvoir permettre à l'ancien propriétaire de retrouver ses droits. La jurisprudence a d'abord établi des principes qui ont ensuite été intégrés par la loi ALUR dans le Code de l'urbanisme à l'article 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 aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité.

Le prix proposé vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément aux règles mentionnées à 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 mentionnées aux trois premiers alinéas du présent article, le titulaire du droit de préemption propose également l'acquisition à la personne qui avait l'intention

d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article [L. 213-2](#). »

En premier lieu, le juge administratif avait obligé le titulaire du droit qui avait vu sa décision annulée à saisir le juge judiciaire afin de constater la nullité de la vente intervenue dans un délai de deux mois.⁹⁶ Cependant, le juge n'avait associé aucune sanction au non-respect de cette obligation ce qui faisait donc perdre toute son efficacité et son effectivité à ce nouveau principe jurisprudentiel.

Par la suite, ce même juge, en prenant la peine de préciser que la situation d'avant la décision de préemption devait être rétablie, précisait que le titulaire devait tout faire pour parvenir à un accord amiable avec les anciens propriétaires et à défaut, se tourner vers le juge judiciaire afin qu'il constate la nullité de la vente, dans un délai de trois mois cette fois-ci.⁹⁷

La solution reste sensiblement la même, si ce n'est l'allongement du délai d'un seul mois. Le juge ne prévoit toujours pas de sanction en cas de non-respect de cette obligation, les effets restent donc les mêmes.

Ce ne sera que grâce à l'intervention du Conseil d'Etat que la situation des anciens propriétaires sera clarifiée. En effet, les juges du Palais Royal ont estimé que l'annulation d'une décision de préemption illégale « *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 cédé le bien illégalement préempté, prenne toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée ; qu'il lui appartient à cet égard, et avant toute autre mesure, de s'abstenir de revendre à un tiers le bien illégalement préempté ; qu'il doit en outre proposer à l'acquéreur évincé puis, le cas échéant, au propriétaire initial d'acquérir le bien, et ce, à un prix visant à rétablir autant que possible et sans enrichissement sans cause de*

⁹⁶ CAA Lyon, 22 décembre 1998, SIVOM du lac du Bourget, req. n°98LY00820

⁹⁷ CAA Lyon, 26 juillet 2002, Commune d'Aubière et Demerson, req. n°01LY01244

l'une quelconque des parties les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. »⁹⁸

Mais par ce long considérant, le juge administratif tente de rétablir l'équilibre entre les droits de propriété et le droit de préemption urbain. Il ressort de cet arrêt que le titulaire devra proposer la rétrocession du bien à l'acquéreur évincé ou, lorsque celui-ci n'est pas connu ou ne souhaitait pas cette acquisition, à l'ancien propriétaire.

Toutefois, deux failles sont à relever dans ce considérant. Tout d'abord, le juge précise que la rétrocession doit avoir lieu « *sauf atteinte excessive à l'intérêt général.* » L'intérêt général vient encore une fois poser une limite au droit de propriété. Ainsi, la rétrocession a pu parfois être refusée pour atteinte excessive à l'intérêt général, notamment dans le cas où le terrain a fait l'objet d'aménagements importants afin de réaliser un lotissement qui accueillerait à terme des logements sociaux.⁹⁹

De même, l'atteinte excessive à l'intérêt général a été retenue lorsque l'aménagement d'une voie publique a entraîné des travaux conséquents.¹⁰⁰

En revanche, le juge a pu enjoindre au titulaire du droit de procéder à la rétrocession lorsque des parcelles avaient seulement vocation à être utilisées à des fins associatives ou de loisirs¹⁰¹ ou encore lorsque le terrain devaient accueillir un nouveau carrefour à l'entrée de la ville¹⁰², qu'ainsi il n'y a pas d'atteinte excessive à l'intérêt général.

L'appréciation de l'intérêt général étant totalement subjective, la protection des droits dans anciens propriétaires et des acquéreurs évincés ne peut être véritablement effective.

Néanmoins, il ressort de la jurisprudence que, depuis l'arrêt Bour, les juges ont plutôt tendance à constater qu'il n'y a pas d'atteinte excessive à l'intérêt général et à

⁹⁸ CE, 26 février 2003, M. et Mme BOUR, req. n°231558

⁹⁹ CAA Nantes, 15 novembre 2013, SAS Cilaos c/ Commune de l'Herbergement, req. n°12NT00198

¹⁰⁰ CE, 31 janvier 2007, req. n°277715

¹⁰¹ CAA Versailles, 26 mars 2015, req. n°13VE03736

¹⁰² CAA Versailles, 20 novembre 2014, req. n° 14VE00384

enjoindre les titulaires de proposer la cession aux acquéreurs évincés et, le cas échéant, aux anciens propriétaires.

Les juges ne semblent retenir l'atteinte excessive que lorsque des travaux importants ont déjà débutés, voire lorsqu'ils sont terminés ou que le projet en question concerne des logements sociaux.¹⁰³

Le risque serait de voir les titulaires du droit de préemption, nouvellement propriétaires, s'empresse de réaliser des travaux pour que le juge administratif soit ensuite dans l'obligation de constater l'atteinte excessive à l'intérêt général puisqu'une démolition a nécessairement des conséquences plus néfastes que la poursuite d'une construction illégale.

Cependant, les dispositions introduites par la loi ALUR à l'article L. 213-11-1 du Code de l'urbanisme ne reprennent pas cette notion d'atteinte excessive à l'intérêt général pouvant faire échec à la rétrocession. La nouvelle solution posée par ALUR semble accroître la protection du propriétaire au détriment du bénéficiaire du droit de préemption urbain. Aucune décision du Conseil d'Etat n'étant encore intervenue en la matière suite à la loi ALUR, l'abandon de cette exception ne peut être clairement affirmé.

La seconde faille qu'il est possible de constater réside dans l'exception « *s'il n'a pas entre temps cédé le bien* ». Ainsi, l'injonction qui devrait être faite au titulaire du droit de préemption pour procéder à la rétrocession ne trouve plus à s'appliquer dès lors que le bien a fait l'objet d'une revente.

Là encore, des abus peuvent être constatés puisque le titulaire peut s'empresse de revendre le bien litigieux et ainsi échapper à la rétrocession.

¹⁰³ Voir jurisprudences précitées :

CAA Nantes, 15 novembre 2013, SAS Cilaos c/ Commune de l'Herbergement, req. n°12NT00198

CE, 31 janvier 2007, req. n°277715

CAA Versailles, 26 mars 2015, req. n°13VE03736

CAA Versailles, 20 novembre 2014, req. n° 14VE00384

Les juges rappellent donc souvent « *qu'il [le titulaire du droit de préemption] lui appartient à cet égard, et avant toute autre mesure, de s'abstenir de revendre à un tiers le bien illégalement préempté.* »¹⁰⁴

Toutefois, l'absence de sanction expressément prévue à cet égard ne peut totalement dissuader les titulaires de droit de préemption de contourner la rétrocession. Les personnes présentant un préjudice en lien direct avec cette revente pourront par ailleurs engager la responsabilité pour faute du titulaire du droit de préemption.

L'arrêt Bour a donc permis de combler un vide juridique concernant la rétrocession du bien préempté illégalement sans pour autant prévoir toutes les difficultés potentiellement rencontrées.

La doctrine a pu critiquer cet arrêt en ce qu'il n'apporte pas toutes les réponses escomptées. En effet, le juge n'apporte notamment aucune solution au problème posé par la cession par le bénéficiaire du droit de préemption à un tiers.¹⁰⁵

L'arrêt Société Desjardins KB rendu par le Conseil d'Etat le 29 décembre 2004 est venu apporter des précisions quant au prix de rétrocession.¹⁰⁶ En effet, le bénéficiaire de la préemption sera tenu de proposer le bien à l'acquéreur évincé ou à défaut, au propriétaire initial « *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 ; que ce prix doit notamment prendre en compte les éventuelles modifications apportées au bien consécutivement à l'exercice de la préemption litigieuse.* »

L'apport de cet arrêt porte sur la prise en compte des modifications du bien. Ainsi, le candidat acquéreur ou le propriétaire initial sera tenu d'accepter les éventuelles modifications et par conséquent, leur répercussion sur le prix de vente. S'il souhaite

¹⁰⁴ CAA Marseille, 3 mars 2011, req. n°09MA00334

¹⁰⁵ HICTER (H.), Conséquence de l'annulation d'une décision de préemption et rétrocession, *JCP N* 2014 n°1308

¹⁰⁶ CE, 29 décembre 2004, Société Desjardins KB, req. n°259855

retrouver ou acquérir la propriété du bien, il verra la protection de ses droits amoindrie puisqu'il est contraint d'accepter un prix qu'il n'a pas choisi

Le législateur est donc intervenu, avec la loi ALUR, d'une part pour insérer ces évolutions jurisprudentielles dans le Code de l'urbanisme et leur donner valeur législative et d'autre part, pour clarifier le processus.

C'est ainsi que l'article L. 213-11-1 prévoit qu'en cas d'annulation d'une décision de préemption après le transfert de propriété « *le titulaire du droit de préemption propose aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité* » et ensuite en cas de renonciation, à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien.

L'ordre de priorité entre l'ancien propriétaire et l'acquéreur évincé a été inversé par rapport à l'arrêt Bour qui privilégiait l'acquéreur évincé. Par ailleurs, le législateur a intégré une protection plus importante en incluant les ayants cause universels.

Cependant, aucune mesure n'est prévue en cas de revente du bien à une tierce personne. Certains auteurs auraient espéré que la loi soit plus « *ambitieuse* » à ce sujet.¹⁰⁷ L'article L. 213-12 a donc été réécrit pour permettre une indemnisation en cas de rétrocession impossible. En effet, si le titulaire ne remplit pas les obligations prévues à l'article L. 213-11-1, les personnes mentionnées pourront saisir le juge judiciaire d'une demande d'indemnisation se prescrivant au bout de cinq ans.

Ainsi, à défaut d'une restitution du bien, une indemnisation est prévue. La protection n'est pas totale mais se trouve fortement améliorée.

Le dernier cas dans lequel une préemption n'aboutit pas concerne la réalisation d'un autre objet.

¹⁰⁷ Voir notamment GILLIG (D.), La réforme des droits de préemption en matière d'urbanisme par la loi ALUR : le changement dans la continuité, *Construction – Urbanisme* n°5, mai 2014, dossier 8

III. LA CONSEQUENCE DU NON-RESPECT DE L'OBJET DE LA PREEMPTION.

Le titulaire du droit de préemption exerce son droit pour la réalisation d'un projet. Comme il a été étudié ci-avant, ce titulaire n'est pas dans l'obligation de décrire précisément ce projet mais doit au moins en indiquer la nature.

Il serait raisonnable d'imaginer que la réalisation de cet objet soit effectivement poursuivie. Cependant, en pratique, il peut arriver que le projet change à la suite de la préemption ou que finalement le titulaire décide de céder le bien.

Cette possibilité est expressément prévue à l'article L. 213-11 du Code de l'urbanisme, l'objet « *peut être différent de celui mentionné dans la décision de préemption.* » Ce changement est donc susceptible de remettre en cause l'intérêt général de la décision puisqu'en transformant l'objet ou en cédant le bien, le titulaire aurait pu priver le propriétaire vendeur et l'acquéreur évincé d'exercer un éventuel recours en annulation.

Seulement, l'article L. 213-11 organise les conséquences attachées à une telle opération. Il prévoit un droit d'acquisition en priorité au profit de l'ancien propriétaire et ses ayants cause universels, et le cas échéant à l'acquéreur évincé, si le changement d'objet ou la cession intervient dans les cinq ans. Cela signifie qu'au-delà des cinq années, le titulaire du droit de préemption est libre de procéder à cette opération. Ce principe dit de la « *motivation glissante* »¹⁰⁸ lui permet de ne pas être paralysé par un seul objet et de s'adapter aux besoins de la population.

Bien que la substitution d'affectation puisse être contestable, le législateur s'est efforcé de trouver un équilibre avec les droits des anciens propriétaires et des acquéreurs évincés.

¹⁰⁸ Code de l'urbanisme, commentaire sous article L. 213-11, p.697, édition 2015

Pour conclure sur le droit de préemption urbain et son articulation avec les droits des personnes privées et plus particulièrement le droit de propriété, il est indéniable que ce procédé limite le libre-exercice de ces droits.

Néanmoins, au vu des récentes évolutions, il semblerait que les différents juges ainsi que le législateur tentent tant bien que mal de réduire l'écart significatif qui pouvait être relevé entre la protection du droit de propriété et la satisfaction de l'intérêt général.

Malgré des incohérences dans les textes, la législation en matière de droit de préemption urbain reste globalement protectrice des droits des personnes privées qui se voient ouvrir différentes voies de droit afin de conserver les garanties qui leur sont offertes.

Loin d'être parfait, le système mériterait tout de même d'être amélioré d'une part au niveau de clarté des textes et d'autre part au niveau de la simplification du processus. Le point le plus important à modifier reste les conséquences en matière de rétrocession du bien illégalement préempté lorsque celui-ci a fait l'objet d'une revente.

Il est important de rappeler que seules 2% des déclarations d'intention d'aliéner aboutissent à une préemption et 40% des décisions de préemption sont annulées¹⁰⁹ ce qui place le nombre de préemption effective à un peu plus de 1%. Ainsi, même si le procédé est présent, il reste insignifiant et il est impossible de véritablement parler d'atteinte au droit de propriété.

Néanmoins, dans l'hypothèse où les personnes publiques seraient amenées à utiliser plus régulièrement ce droit de préemption urbain ou les droits de préemption en général, un nouveau problème se poserait : celui de la concurrence. En effet, les personnes publiques seraient alors considérées comme des marchands de biens sur un marché très concurrentiel.

¹⁰⁹ Etude du Conseil d'Etat, Le droit de préemption, *Documentation française*, 2007

Sites consultés :

- Dalloz : www.dalloz.fr
- Légifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- Lexinter : www.lexinter.net
- LexisNexis : www.lexisnexus.com
- Site de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr
- Site du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat : www.gridauh.fr
- Site du Sénat : www.senat.fr

Bibliographie

Ouvrages consultés :

- Code civil, LexisNexis, édition 2015
- Code général de la propriété des personnes publiques commenté, Dalloz, édition 2015 (5^{ème})
- Code de l'urbanisme commenté, Dalloz, édition 2015 (24^{ème})
- Précis de droit de l'urbanisme, Dalloz, édition 2015 (7^{ème}), Henri JACQUOT et François PRIET

Revue et articles consultés :

- AUBY (J-B.), Droit de l'urbanisme et droit européen, *AJDA* 1995 n°667
- BARBIER (H.), La valeur constitutionnelle des libertés de choix du cocontractant et du contenu du contrat, *RTD civ.*, 2013 n°832
- BENOIT-CATTIN (P.), Référé liberté, *Construction-Urbanisme* n°12, décembre 2002, comm. 305
- BILLET (P.), Droit de préemption urbain : assouplissement des exigences relatives à la réalité d'un projet, *JCP A*, 2008 n°2088
- BILLET (P.), Loi ALUR, préemption et réserves foncières, *JCP A*, 2014, n°2261
- BILLET (P.), Le renforcement des droits à l'information du titulaire du droit de préemption, *JCP A* 2015, n°2175
- BOUYSSOU (F.), La préemption, l'urbanisme et le droit des gens, *RDI* 2015 n°278
- CORNILLE (P.), Les limites de la motivation par référence, *Construction – Urbanisme* n°4, avril 2008 commentaire 66
- DARDALHON (L.), L'usage des référés à l'encontre des décisions d'exercice du droit de préemption, *AJDA* 2005 n°2277
- DEMANTE (A-M.), Cours analytique de Code civil t1, G. Thonel Libraire-éditeur, Paris, 1849, n°12 bis P.55
- FROMONT (M.), Le droit français de l'urbanisme parmi les différents droits européens, *AJDA* 1993 n°73
- GILLIG (D.), La réforme des droits de préemption en matière d'urbanisme par la loi ALUR : le changement dans la continuité, *Construction – Urbanisme* n°5, mai 2014, dossier 8

- HAUMONT (F.), La CEDH et le droit de préemption, *AJDA* 2008 n°747
- HICTER (H.), Conséquence de l'annulation d'une décision de préemption et rétrocession, *JCP N* 2014 n°1308
- JOSENDE (L.), Le contrôle juridictionnel du droit de préemption urbain, *AJCT* 2013 n°228
- KOUAR (R.), Droit d'accès à la propriété, *Répertoire de droit européen – Droit de propriété*
- LARIFLA (K.), Droit de préemption : les droits et garanties des tiers, *Construction – Urbanisme* n°9 septembre 2009 étude 19
- MENG (J-P.), Les nouvelles règles du droit de préemption compliquent-elles réellement les ventes ? *RDI* 2015 n°228
- MODERNE (F.), La liberté contractuelle est-elle pleinement constitutionnelle ? *RFDA* 2006 n°2
- NOGUELLOU (R.), Le droit de préemption, *RDA* n°7, Juillet 2008, alerte 42
- NOGUELLOU (R.), La loi ALUR et l'offre foncière, *AJDA* 2014 n°1096
- PERIGNON (S.), Pathologie du droit de préemption urbain, *Rép. Defrénois* 1991, n°6, P. 341 et ss
- PERINET-MARQUET (H.), Les conflits entre droits de préemption, *JCP N*, 2011 n°1267
- PERINET-MARQUET (H.), Un an de pratique notariale de la loi ALUR : propos conclusifs, *Defrénois*, 30 mai 2015, n°10, n°564
- PEYNET (P.), ALUR et le droit de préemption, une occasion ratée ?, *AJCT* 2014 n°346
- PISANI (C.), Le droit de préemption, instrument de l'action immobilière locale, *JCP A*, 2008 n°2252
- REVERT (M.), Observation sur l'arrêt Tribunal des conflits, 16 juin 2014, n° 3953, Préfet de Charente-Maritime c/ Communauté d'agglomération de la Rochelle, au Lebon; *AJDA* 2014. 1658, note J.-F. Struillou, *RDI* 2014 n°660
- ROUSSEAU (N.), De l'urgence pour l'acquéreur à obtenir la suspension d'une décision de préemption, *Construction et Urbanisme*, n°9, septembre 2007, comm. 171
- STRUILLLOU (J-F.), Le droit de préemption urbain à la croisée des chemins, *RDI* 2008 n°304
- STRUILLLOU (J-F.), L'impact de la loi ALUR sur le régime du droit de la préemption, *RFDA* 2014 n°576
- STROUILLLOU (J-F.), L'appréciation par le juge civil du caractère manifestement illégal des décisions de préemption, *AJDA* 2014 n°1658
- Les cahiers du Conseil constitutionnel n°31, Le Conseil constitutionnel et le contrat
- Non-renvoi de la QPC sur le droit de préemption urbain, Arrêt rendu par le Conseil d'Etat, *AJDA* 2011 p.2544

Autres documents :

- Etude du Conseil d'Etat, L'urbanisme, pour un droit plus efficace, *Documentation française*, 1992
- Etude du Conseil d'Etat, Le droit de préemption, *Documentation française*, 2007
- GRIDAUH, Compte-rendu d'un séminaire de droit comparé / Action foncière, 8 octobre 2010

ANNEXE 1



Raphaël BERGER
Spécialisation en Droit Immobilier

Julio BEUGNOT

Cécile CREVANT

Avocats

Véronique BOULY

Assistante juridique

scrl av



Par courriel : [Redacted]

Lyon, le 12 août 2015

Nos références : [Redacted] - RB/VB

Monsieur le Directeur,

Je reviens vers vous dans ce dossier et vous fais part de mon analyse après avoir pu récupérer certains éléments de votre notaire.

Pour rappel, vous faisiez l'acquisition d'une parcelle 1004 située sur la commune de [Redacted] auprès de Monsieur et Madame [Redacted] le 19 mai 2015.

Ces derniers avaient eux-mêmes acquis cette parcelle des époux [Redacted] le 26 août 1971.

Votre parcelle serait grevée d'un droit de passage d'une largeur de 2,80 mètres au profit de la parcelle 949 appartenant à Monsieur [Redacted]. Cette servitude existait du fait de l'enclavement du terrain de Monsieur [Redacted]. Or, actuellement, il semblerait que sa parcelle bénéficie d'un accès à la voie publique et se trouve donc désenclavée.

I. Les conséquences du désenclavement sur la servitude.

L'article 685-1 du Code civil prévoit que :

« En cas de cessation de l'enclave et quelle que soit la manière dont l'assiette et le mode de la servitude ont été déterminés, le propriétaire du fonds servant peut, à tout moment, invoquer l'extinction de la servitude si la desserte du fonds dominant est assurée dans les conditions de l'article 682. »

Ainsi, au regard de cet article, le désenclavement de la parcelle engendre l'extinction de la servitude.

Or, la jurisprudence a pu préciser que cet article ne s'appliquait qu'aux servitudes légales et non aux servitudes conventionnelles (*Voir notamment, Civ. 3^{ème}, 5 mai 1993, n°91-12833*).

Grandes Cols

20 rue de Dordogne

69009 LYON

Tel : 04 78 01 05 06

Fax : 04 78 01 07 05

www.berger-avocats.com

contact@berger-avocats.com

8127 429 658 772

Régistré au répertoire des sociétés de droit privé au RCS de Lyon sous le n° 429 658 772

ANNEXE 2

Sous –traitant non agréé : quelle sanction pour le maître d’ouvrage qui ne met pas en demeure l’entrepreneur principal de s’acquitter de ses obligations ?

Le 09 juillet 2015

Un maître d’ouvrage confiait la construction d’un ouvrage à une entreprise générale.

Cette dernière faisait intervenir un sous-traitant pour une partie du chantier sans pour autant recueillir l’accord préalable du maître d’ouvrage.

Le sous-traitant réalisait le chantier et présentait sa facture à l’entrepreneur principal.

Afin de régulariser la situation de son sous-traitant, l’entrepreneur principal soumettait au maître d’ouvrage une demande de délégation de paiement.

Cependant, le maître de l’ouvrage refusait cette délégation de paiement.

Suite à la défaillance de l’entrepreneur principal, le sous-traitant a sollicité le maître d’ouvrage afin d’obtenir le paiement de sa facture.

Après un refus, le sous-traitant a assigné le maître d’ouvrage pour non-respect des dispositions de l’article 14-1 de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

La Cour d’appel de Lyon a, dans un premier temps, débouté le sous-traitant de ses demandes.

Selon elle, le maître d’ouvrage disposait d’un droit légitime de refuser l’agrément du sous-traitant ayant appris tardivement sa présence sur le chantier et n’avait donc pas manqué à ses obligations.

La Cour de cassation sera quant à elle plus sévère vis-à-vis du maître d’ouvrage.

En effet, elle censure l’arrêt de la Cour d’appel au motif que le maître d’ouvrage devait mettre en demeure l’entrepreneur principal de s’acquitter de ses obligations c’est-à-dire d’apporter la justification d’une caution au profit de son sous-traitant au regard de l’article 14-1 de la loi du 31 décembre 1975.

La Cour d’appel de Lyon, devant laquelle l’affaire a été renvoyée, est venue préciser les contours de cette obligation et le préjudice subi par le sous-traitant :

- le fait de ne pas avoir mis l’entrepreneur principal en demeure de satisfaire aux obligations de la loi est une faute de nature à engager la responsabilité délictuelle du maître d’ouvrage envers le sous-traitant ;

- Ce dernier subit un préjudice puisqu’il ne peut être payé et a perdu une chance d’agir contre le maître d’ouvrage et d’obtenir des garanties de paiement de l’entrepreneur principal.

La jurisprudence se montre une fois de plus très stricte envers le maître d’ouvrage pour conférer toujours plus de protection pour le sous-traitant.

(Cour d’appel de Lyon, 24 janvier 2012, 11/00018)

Cour de cassation, 3^{ème} civ., 15 mai 2013, n°12-16343, 12-16561

Cour d’appel de Lyon, 30 avril 2015, 13/04845)



ANNEXE 3



Raphaël BERGER
Spécialisation en Droit Immobilier

Julio BEUGNOT
Cécilia CREVANT
Avocats

Véronique BOULY
Assistante juridique

04 72 41 00 00

Mairie de [REDACTED]
Monsieur le Maire
28 rue Général de Gaulle
69530 [REDACTED]

Lyon, le 5 mai 2015

LETRE RECOMMANDEE AVEC ACCUSE DE RECEPTION

[REDACTED]

RECOURS A L'ENCONTRE D'UN ARRETE ACCORDANT UN PERMIS DE CONSTRUIRE

PC N° [REDACTED] délivré par Monsieur le Maire en date du 12 mars 2015

Monsieur le Maire,

Je suis le conseil de Monsieur et Madame [REDACTED] et de Monsieur et Madame [REDACTED] demeurant 8 chemin de la Mouille à [REDACTED].

Les consorts [REDACTED] et [REDACTED] sont copropriétaires des parcelles cadastrées 313, 314, 316 et 317 et voisins de Monsieur [REDACTED], propriétaire à la même adresse des parcelles cadastrées 299, 312 et 315.

Votre décision accordant le permis de construire n° [REDACTED] en date du 12 mars 2015 destiné à la construction de 6 logements à usage d'habitation porte atteinte aux dispositions du plan locale d'urbanisme (PLU) ainsi qu'aux disposition d'ordre public du règlement nationale d'urbanisme (RNU).

En premier lieu, concernant les dispositions du PLU, l'article UE 3 précise que « *les voies en impasse doivent être aménagées dans leur partie terminale de telle sorte que les véhicules puissent faire demi-tour.* »

Or, d'après les plans fournis par Monsieur [REDACTED], il n'apparaît aucun espace permettant aux véhicules de faire demi-tour bien que la voie desservant les bâtiments constitue une impasse.

La voie de 4 mètres de largeur seulement est insuffisante pour permettre aux véhicules de faire demi-tour.

Partant, votre décision est illégale en ce qu'elle ne respecte pas cette disposition de l'article UE 3 du PLU.

04 72 41 00 00
2015-05-05 11:11
69005 LYON

Tel : 04 72 41 00 00
Fax : 04 72 41 07 80

www.bergerberger.com
contact@bergerberger.com

8377 - 429 058 772

Reproduction interdite sans la permission écrite de la Berger Berger Avocats

ANNEXE 4

Me Raphaël BERGER
Avocat
20 rue Berjon
69009 LYON
Tel: 04.74.01.08.06
Fax: 04.71.01.07.35
rb@berger-avocats.com
Toque 2167

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LYON

Section : référé expertise
Audience du

ASSIGNATION EN REFERE EXPERTISE DEVANT LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LYON

L'An Deux mil quinze, et le

ALA REQUETE DE :

Monsieur [REDACTED], né le [REDACTED] à [REDACTED], de nationalité française, exerçant la profession d'avocat,

Madame [REDACTED] épouse [REDACTED], née le [REDACTED] à [REDACTED], de nationalité française, sans profession,

Demeurant ensemble [REDACTED] LYON,

Faisant élection de domicile au Cabinet de Maître Raphaël BERGER, Avocat au Barreau de Lyon, Toque 2167, y demeurant 20 rue Berjon, 69009 LYON.

Je, Huissier soussigné,

REFERE EXPERTISE
AOUT 2015

1

ANNEXE 5



Ministère chargé
de l'urbanisme

Déclaration d'intention d'aliéner ou demande d'acquisition d'un bien soumis à l'un des droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme



(Article A 213.1 du Code de l'urbanisme)

- | | | | |
|--|--------------------------|--|--------------------------|
| Déclaration d'intention d'aliéner un bien (1) | <input type="checkbox"/> | Soumis au droit de préemption urbain (D.P.U.) (articles L. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme (2)) | <input type="checkbox"/> |
| | <input type="checkbox"/> | Compris dans une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) (articles L.212-1- et suivants du Code de l'urbanisme (3)) | <input type="checkbox"/> |
| | <input type="checkbox"/> | Compris dans une zone de préemption délimitée au titre des espaces naturels sensibles de départements (articles L. 142-1- et suivants du Code de l'urbanisme(4)) | <input type="checkbox"/> |
| Demande d'acquisition d'un bien (1) | <input type="checkbox"/> | Soumis au droit de préemption urbain (D.P.U.) (2) | <input type="checkbox"/> |
| | <input type="checkbox"/> | Compris dans une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) (3) | <input type="checkbox"/> |

Date de réception	Cadre réservé à l'administration Numéro d'enregistrement	Prix moyen au m ²

A. Propriétaire(s)

Personne physique

Nom, prénom

Profession (facultatif) (5)

Personne morale

Dénomination

Forme juridique

Nom, prénom du représentant

Adresse ou siège social (6)

N° voie Extension Type de voie

Nom de voie Lieu-dit ou boîte postale

Code postal Localité

Si le bien est en indivision, indiquer le(s) nom(s) de l' (des) autres co-indivisaires et sa (leur) quote-part (7):

B. Situation du bien (8)

Adresse précise du bien

N° voie Extension Type de voie

Nom de voie Lieu-dit ou boîte postale

Code postal Localité

Superficie totale du bien

Références cadastrales de la ou les parcelles

Section	N°	Lieu-dit (quartier, arrondissement)	Superficie totale

Plan(s) cadastral(aux) joint(s) OUI NON

C. Désignation du bien

Immeuble Non bâti Bâti sur terrain propre Bâti sur terrain d'autrui, dans ce cas indiquer nom et adresse du propriétaire :

Occupation du sol en superficie (m²)

Terres	Prés	Vergers	Vignes	Bois	Landes
Carières	Eaux cadastrées	Jardins	Terrains à bâtir	Terrains d'agrément	Sol

Bâtiments vendus en totalité (9) _____

Surface construite au sol (m²) _____ Surface utile ou habitable (m²) _____

Nombre de Niveaux : _____ Appartements : _____ Autres locaux : _____

Vente en lot de volumes _____

Locaux dans un bâtiment en copropriété (10) _____

N° du lot	Bâtiment	Etage	Quote-part des parties communes	Nature et surface utile ou habitable	Le bâtiment est achevé depuis :	Plus de 10 ans	<input type="checkbox"/>
						Moins de 10 ans	<input type="checkbox"/>
					Le règlement de copropriété a été publié aux hypothèques depuis :	Plus de 10 ans	<input type="checkbox"/>
						Moins de 10 ans	<input type="checkbox"/>

En cas d'indivision, quote-part du bien vendu : _____

Droits sociaux (11)

Désignation de la société : _____

Désignation des droits : _____

Nature _____ Nombre _____ Numéro des parts _____

D. Usage et occupation (12)

Usage

habitation professionnel mixte commercial agricole autre (préciser) : _____

Occupation

par le(s) propriétaire(s) par un (des) locataire(s) sans occupant autre (préciser) : _____

Le cas échéant, joindre un état locatif

E. Droits réels ou personnels

Grevant les biens **OUI** **NON** _____

Préciser la nature _____ Indiquer si rente viagère antérieure _____

F. Modalités de la cession

1 - Vente amiable

Prix de vente ou évaluation (en lettres et en chiffres) _____

Dont éventuellement inclus :

Mobilier _____ Cheptel _____ Récoltes _____ Autres _____

Si vente indissociable d'autres biens

Adresse précise du bien (description à porter en annexe) : _____

Modalités de paiement :

comptant à la signature de l'acte authentique à terme (préciser) : _____

Si commission, montant : _____ TTC HT Bénéficiaire : acquéreur vendeur

Paiement en nature _____

Désignation de la contrepartie de l'aliénation _____

Évaluation de la contrepartie _____

Rente viagère _____

Montant annuel _____ Montant comptant _____

Bénéficiaire(s) de la rente _____

Droit d'usage et d'habitation (à préciser) _____

Évaluation de l'usage ou de l'usufruit _____

Vente de la nue-propriété (à préciser) _____

Echange _____

Désignation des biens reçus en échange _____

Montant de la soulte le cas échéant _____ Propriétaires contre-échangistes _____

Apport en société _____

Bénéficiaire _____ Estimation du bien apporté _____

Cession de tantième de terrains contre remise de locaux à construire _____

Estimation du terrain _____ Estimation des locaux à remettre _____

Location-accession – Estimation de l'immeuble objet de la location-accession _____

2 – Adjudication (13)

Volontaire Rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire _____

Mettant fin à une indivision ne résultant pas d'une donation-partage _____

Date et lieu de l'adjudication _____ Montant de la mise à prix _____

G. Les soussignés déclarent :

Que le(s) propriétaire(s) nommé(s) à la rubrique 1

Demande(nt) au titulaire du droit de préemption d'acquiescer les biens désignés à la rubrique 3 aux prix et conditions indiqués (14)

A (ont) recherché un acquiesceur disposé à acquiescer les biens désignés à la rubrique 3 aux prix et conditions indiqués

Nom, prénom de l'acquiesceur (15) _____

Profession (facultatif) _____

Adresse

N° voie _____ Extension _____ Type de voie _____

Nom de voie _____ Lieu-dit ou boîte postale _____

Code postal _____ Localité _____

Indications complémentaires concernant l'opération envisagée par l'acquiesceur (facultatif) (16)

Qu'il est chargé de procéder à la vente par voie d'adjudication comme indiqué à la rubrique F-2 des biens désignés à la rubrique C appartenant a(ux) propriétaire(s) nommé(s) en A

A _____ Le _____ Signature et cachet s'il y a lieu

H. Rubrique à remplir si le signataire n'est pas le propriétaire (17) :

Nom, prénom _____

Qualité _____

Adresse

N° voie _____ Extension _____ Type de voie _____

Nom de voie _____ Lieu-dit ou boîte postale _____

Code postal _____ Localité _____

I. Notification des décisions du titulaire du droit de préemption :

Toutes les décisions relatives à l'exercice du droit de préemption devront être notifiées :

A l'adresse du (des) propriétaire(s) mentionné(s) à la rubrique A

A l'adresse du mandataire mentionnée à la rubrique H, adresse où le(s) propriétaire(s) a (ont) fait élection de domicile

J. Observations

K. Cadre réservé au titulaire du droit de préemption :

Déclaration d'intention d'aliéner ou demande d'acquisition d'un bien soumis à l'un des droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme

Liste des renvois figurant dans le formulaire

(1) -

La déclaration ou la demande doit être établie en 4 feuillets et adressée au destinataire (cf. renvois (2), (3) et (4)) par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal, ou déposée contre décharge, ou transmise par voie électronique.

(2) -

Si le bien est soumis au droit de préemption urbain, la déclaration ou la demande doit être adressée à la mairie de la commune où se trouve situé ce bien

(3) -

Si le bien est compris dans une zone d'aménagement différé, la déclaration ou la demande est à adresser au maire de la commune où se trouve situé ce bien

(4) -

Si le bien est compris dans une zone de préemption délimitée au titre de la législation sur les "espaces naturels sensibles des départements", la déclaration est à adresser au président du Conseil général du département dans lequel se trouve situé ce bien.

(5) -

Profession à renseigner selon la nomenclature INSEE des professions et catégories socio-professionnelles en 8 postes : agriculteurs exploitants, artisans, commerçants et chefs d'entreprise, cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires, employés, ouvriers, retraités, autres personnes sans activité professionnelle.

(6) -

Le siège à indiquer dans cette rubrique (si le propriétaire est une personne morale) est celui du principal établissement ; lorsque la déclaration ou la demande est présentée par un établissement secondaire, le signataire devra en indiquer l'adresse à la rubrique H et remplir également la rubrique I.

(7) -

Pour les immeubles en indivision, deux cas doivent être distingués :
l'immeuble est soumis au droit de préemption urbain ou compris dans une zone d'aménagement différé : les cessions des droits indivis, même si ceux-ci ne représentent pas la totalité de l'immeuble, doivent faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner, sauf si elles sont consenties à l'un des co-indivisaires ;
l'immeuble est compris dans une zone de préemption des espaces naturels sensibles des départements : n'est soumise à déclaration d'intention d'aliéner que la cession de l'ensemble des droits indivis représentant l'immeuble dans son entier, sauf pour le droit de préemption du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui est applicable à la cession de droits indivis sur un immeuble ou une partie d'immeuble bâti ou non bâti ainsi qu'à la cession de la majorité des parts d'une société civile immobilière lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, sur la totalité ou certaines parties des zones de préemption créées par le conseil général ou le conservatoire.

(8) -

Si la cession du bien entraîne une division parcellaire, indiquez là à cet endroit.

(9) -

Bâtiments vendus en totalité ; les renseignements à fournir ne doivent porter que sur le bâtiment principal (la maison par exemple).
la surface construite au sol ainsi que la surface utile ou habitable peuvent être indiquées approximativement ;
les niveaux s'entendent, tant des étages proprement dits que des sous-sols, rez-de-chaussées ou combles le cas échéant locaux autres que des appartements : il s'agit des locaux principaux affectés à un usage autre que d'habitation (bureaux, magasins par exemple)

(10) -

Locaux dans un bâtiment en copropriété :

Nature des lots : précisez s'il s'agit d'un appartement, d'une cave, d'un box pour automobile, etc.

La surface utile ou habitable n'est à indiquer que pour les locaux principaux (appartements, bureaux, etc.)

(11) -

Droits sociaux (si cette rubrique doit être remplie, il est nécessaire de remplir également la rubrique précédente : "locaux dans un bâtiment en copropriété).

Désignation de la société : indiquez seulement sa dénomination, sa forme juridique (par exemple : société civile) ainsi que l'adresse de son siège, comme prévu à la rubrique A.

Nature des droits cédés : parts ou actions par exemple.

(12) -

Usage : il s'agit de l'usage actuel du bien.

Si vous souhaitez, en accord avec votre acquéreur, donner des indications sur l'usage futur qu'il entend conférer au bien, les faire figurer à la rubrique G.

(13) -

Adjudication :

Cette rubrique correspond à des cas dans lesquels la déclaration doit être obligatoirement établie par le notaire ou le greffier du tribunal compétent chargé de procéder à l'adjudication.

Au cas où l'adjudication serait faite sans qu'une mise à prix soit prévue, vous devez nécessairement évaluer le bien.

(14) -

Cette rubrique est à remplir lorsque le propriétaire fait exercice du "droit de délaissement" qui lui est offert par le code de l'urbanisme lorsque son bien est compris dans une zone d'aménagement différé ou soumis au droit de préemption urbain.

(15) -

Les renseignements concernant l'acquéreur doivent être obligatoirement fournis si la personne qui se propose d'acquérir l'immeuble l'exige : en effet, en cas de non utilisation aux fins prévues par les textes des biens acquis par préemption, l'ancien propriétaire et l'acquéreur évincé par la préemption disposent d'un droit de rachat préférentiel et, en cas de méconnaissance de ce droit, d'une action en dommages-intérêts.

(16) -

Indications complémentaires concernant l'opération envisagée par l'acquéreur : vous pouvez préciser à cet endroit, en accord avec l'acquéreur, l'usage que ce dernier entend conférer au bien :

- maintien de l'usage actuel

- ou, au contraire, changement de cet usage, par exemple, conversion de bureaux en logements. Vous pouvez préciser également les conditions dans lesquelles l'acquéreur envisage de conférer cette destination au bien : en le laissant en l'état, en le réhabilitant, en édifiant une construction neuve, etc.

(17) -

Signataire autre que le propriétaire :

Qualité : mandataire, fondé de pouvoirs, gérant de la société propriétaire, etc.

Joindre à la déclaration ou à la demande une copie du pouvoir ou du mandat.

Pour en savoir plus,

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – La Grande Arche - 92505 La Défense cedex
standard +(33) 1 40 81 21 22

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

PARTIE 1 : PRESENTATION GENERALE DU CABINET D'AVOCATS	1
INTRODUCTION.....	2
SECTION 1 : L'organisation du cabinet.....	3
I L'historique du cabinet.....	3
II Le champ d'intervention du cabinet.....	3
III Le fonctionnement du cabinet.....	4
SECTION 2 : Les tâches accomplies lors de mon stage.....	5
I Les activités hors contentieux.....	5
A La rédaction des consultations.....	5
B La rédaction de protocole transactionnels.....	6
C Les recherches et veilles juridiques.....	6
D La rédaction de courriers.....	7
II Les activités contentieuses.....	8
A La rédaction d'actes.....	8
B Les expertises.....	9
C Les plaidoiries.....	10
SECTION 3 : Le bilan.....	10

PARTIE 2 : LE DROIT DE PREMPTION URBAIN, A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DROIT DE PROPRIETE ET PUISSANCE PUBLIQUE.....

INTRODUCTION.....	11
Section 1 : L'acquisition de la propriété par les personnes publiques.....	12
Section 2 : Le mécanisme de mise en œuvre du droit de préemption urbain.....	14
I. L'évolution législative.....	14
II. Le champ d'application du droit de préemption urbain.....	15
A. Les bénéficiaires du droit de préemption urbain.....	16
B. Le champ d'application géographique délimité.....	17
C. Les opérations concernées par le droit de préemption urbain.....	17
D. L'objet précis du projet du titulaire du droit de préemption urbain.....	18
III. La mise en œuvre du droit de préemption urbain.....	19
A. La renonciation à l'exercice du droit de préemption urbain.....	19
B. L'acquisition au prix de la DIA.....	20
C. L'acquisition à un prix différent.....	20
D. La demande de documents ou de visite du bien.....	20
IV. Le droit de préemption urbain, mode privilégié d'acquisition par les personnes publiques.....	22
CHAPITRE 1 : L'atteinte limitée portée au droit de propriété et à ses corollaires.....	26
Section 1 : L'articulation entre l'évolution du droit de préemption urbain et les droits des propriétaires.....	26
I. Les valeurs juridiques des droits relatifs à la propriété.....	26
A. Le droit de propriété.....	26
B. Le droit d'accession à la propriété.....	28
C. La valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle.....	30
II. Les conséquences de l'extension du champ d'application du droit de préemption urbain sur ces droits.....	33
Section 2 : L'équilibre rétabli par l'obligation de motivation et de justification des décisions de préemption.....	35
I. La décision instaurant le droit de préemption urbain.....	35

II. La délibération autorisant la préemption.....	36
A. La justification de la préemption par un objet.....	36
B. La motivation de la décision de préemption.....	41
CHAPITRE 2 : L'organisation de la protection des personnes directement lésées par l'exercice du droit de préemption urbain.....	45
Section 1 : La diversité des contrôles juridictionnels des opérations de préemption.....	45
I. Les nombreux cas de saisine du juge administratif.....	46
A. Les recours au fond.....	46
B. Les référés en matière de droit de préemption urbain.....	49
II. La saisine du juge judiciaire.....	52
III. Le contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel en cas de saisine..	55
Section 2 : Les conséquences parfois floues d'une préemption inaboutie.....	59
I. Les conséquences connues de la renonciation de l'opération par le propriétaire ou le titulaire du DPU.....	59
II. Les tentatives de clarification des conséquences d'une annulation de la décision de préemption.....	62
A. L'annulation de la décision avant le transfert de propriété.....	62
B. L'annulation de la décision après le transfert de propriété.....	63
III. Le non-respect de l'objet de la préemption.....	69
SITES CONSULTÉS.....	71
BIBLIOGRAPHIE.....	71
ANNEXES.....	73
TABLES DES MATIERES.....	82