



HAL
open science

Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2021, 10, pp.530. hal-03509623

HAL Id: hal-03509623

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509623v1>

Submitted on 11 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le droit de préemption après la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021

L'article 244 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets instaure un droit de préemption spécifique, applicable dans les zones exposées au recul du trait de côte, afin de permettre aux communes et aux intercommunalités d'acquérir unilatéralement des biens qui – paradoxalement – sont immanquablement voués à intégrer le domaine public maritime naturel après avoir été submergés par les flots. Ce droit, dont le régime est codifié principalement aux articles L. 219-1 à L. 219-13 du code de l'urbanisme, apparaît ainsi comme un instrument indispensable aux autorités locales pour anticiper les risques liés à l'érosion côtière et soustraire progressivement les personnes, les biens et les activités de ces risques. Cette réforme témoigne une fois de plus, on le voit, d'un phénomène profond, continu et, sans doute, inachevé, le renforcement de cette technique et la banalisation de son utilisation¹. Ainsi, encore récemment, un droit de préemption a été mis en place par la loi "Engagement et proximité" du 27 décembre 2019 – après le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD, le droit de préemption commercial, le droit de préemption dans les PEAN et le droit de préemption dans les ENS – l'objet de ce dernier étant d'assurer une meilleure protection des aires de captages d'eau potable².

L'institution de cet outil dans le domaine considéré s'explique aussi et surtout par les nombreux atouts que présente la préemption par rapport à l'expropriation, voire même à l'acquisition amiable. Moins attentatoire au droit de propriété, beaucoup plus facile d'utilisation dans la mesure où il ne nécessite pas la mise en œuvre d'une procédure longue et coûteuse, le droit de préemption présente en outre l'avantage d'avoir été décentralisé et, ainsi, de pouvoir être institué et exercé par les autorités locales sans aucune intervention de l'État. Cette technique paraît ici d'autant plus intéressante qu'elle autorise les collectivités locales – du fait de l'instauration d'un mécanisme judiciaire de fixation du prix de l'immeuble – à contester les prix de vente qui ne tiendraient pas compte de « l'espérance de vie » réduite des biens concernés.

Au-delà de ces évolutions, la loi modifie sur plusieurs points le régime du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, en particulier, elle rétablit la possibilité pour les départements – et, à défaut, le Conservatoire du littoral, les communes et les établissements publics en charge de la gestion d'un parc national ou régional – d'exercer ce droit au sein des périmètres sensibles, délimités par l'État antérieurement à la décentralisation de l'urbanisme. La loi autorise enfin l'instauration du droit de préemption urbain sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse dans la zone des cinquante pas géométriques ou sur des terrains exondés relevant du domaine public maritime, ces dispositions étant particulières à la Guadeloupe et à la Martinique³.

¹ F. Bouyssou, L'hypertrophie des droits de préemption : Études foncières juill.-août 2006, n° 122, p. 35. – J.-Ph. Meng, La prolifération des droits de préemption publics : Defrénois 15 mars 2018, n° 11, p. 15.

² C. urb., art. L. 218-1 et s.

³ C. urb., art. L. 211-1.

I. Droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte

A. Instauration

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'à l'intérieur d'un périmètre donné, préalablement délimité par les communes ou les intercommunalités. La création d'une zone de préemption emporte alors un certain nombre de conséquences sur les modalités de vente des biens soumis à cette prérogative – celle-ci se traduisant par l'intervention d'une autorité publique dans le contrat de vente – et elle confère parallèlement aux propriétaires dont les biens sont inclus dans la zone de préemption un droit de délaissement⁴.

1° Conditions générales de mise en œuvre

L'instauration du droit de préemption est soumise à une double condition⁵. D'une part, il ne peut être institué que dans les communes mentionnées à l'article L. 121-22-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire sur le territoire de celles dont l'action en matière d'urbanisme et d'aménagement doit être adaptée aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral⁶. La liste de ces communes est fixée par décret et elle est révisée au moins tous les neuf ans⁷. D'autre part, les zones de préemption proprement dites sont créées en application des dispositions combinées des articles L. 219-1 et L. 121-22-2 et du code de l'urbanisme. Le droit de préemption est ainsi instauré de plein droit dans les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, ces zones devant être délimitées par les documents graphiques du règlement du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu applicable dans les communes soumises au phénomène d'érosion côtière. Ces dispositions autorisent également la commune ou l'EPCI compétent à instaurer le droit de préemption, par délibération, sur tout ou partie des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans, lesdites zones devant aussi être délimitées par les documents graphiques des documents locaux d'urbanisme.

Cet élargissement du champ géographique de la préemption soulève la question de la coexistence de ce nouvel instrument avec d'autres droits de préemption. Aussi deux dispositions tendent-elles à éviter des situations de conflits en la matière. La première précise qu'à l'intérieur des zones dans lesquelles est instauré le nouveau droit de préemption, le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD et le droit de préemption commercial ne s'appliquent pas. Quant à seconde, elle prévoit que le droit de préemption institué par la loi « Climat et résilience » ne peut primer le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.

Le nouveau droit de préemption est un instrument décentralisé, celui-ci étant institué par la loi au bénéfice de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de carte communale. Il peut néanmoins être exercé « en coopération » avec la Safer sur les biens immobiliers non bâtis à usage ou à vocation agricole ainsi que sur les bâtiments d'exploitation agricole, sans que la loi ne définisse les modalités de cette « coopération ».

⁴ F. Bouyssou, Une garantie méconnue de la propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation : JCP N 1978, p. 299.

⁵ C. urb., art. L. 219-1.

⁶ C. urb., art. L. 219-1.

⁷ C. env., art. L. 321-15.

2° Effets

L'institution du droit de préemption a pour effet de soumettre à cette prérogative les aliénations de biens inclus dans la zone de préemption et d'imposer aux vendeurs d'adresser une déclaration d'intention d'aliéner à la mairie de la commune où sont situés lesdits biens.

a) Biens et aliénations soumis au droit de préemption

Ils sont pour une large part les mêmes que ceux qui relèvent du droit de préemption dans les ZAD⁸. Entrent en principe dans le champ du nouveau droit de préemption, dans les mêmes conditions que celles prévues pour le droit de préemption dans les ZAD :

- les immeubles ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit ;
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble ;
- les cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière ou les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société ;
- les immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré ;
- les adjudications autorisées ou ordonnées par un juge ;
- les contrats de location-accession régis par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984.

Pour favoriser les acquisitions foncières, ce champ d'application matériel a été étendu aux donations entre vifs, réalisées hors du cadre familial⁹, ainsi qu'aux immeubles ou ensemble de droits sociaux lorsqu'ils constituent un apport en nature au sein d'une société civile immobilière¹⁰. Dans ce dernier cas, la DIA doit être accompagnée d'un état de la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI.

Le nouveau droit de préemption peut également être utilisé pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption¹¹. Dans cette situation, la loi confère deux garanties au vendeur. D'une part, celui-ci peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière¹². D'autre part, le prix fixé par le juge de l'expropriation, lorsque celui-ci est saisi, doit tenir compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière, celle-ci n'étant pas *a priori* affectée par l'érosion côtière¹³.

La liste des biens et aliénations exclus du champ de la préemption est en revanche moins étoffée que celle applicable au droit de préemption dans les ZAD.

⁸ V. C. urb., art. L. 213-1. – Sur ces dispositions, V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, op. cit., p. 473 et s.

⁹ C. urb., art. L. 219-3.

¹⁰ C. urb., art. L. 219-4.

¹¹ C. urb., art. L. 219-5.

¹² Ibid.

¹³ C. urb., art. L. 219-8 al. 1er.

Échappent à cette prérogative uniquement les immeubles qui sont compris dans un plan de cession d'entreprises en difficulté, les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir – ZAC, emplacements réservés, sursis à statuer sur une autorisation d'urbanisme, expropriation – les biens acquis par un établissement public foncier lorsque celui-ci agit à la demande expresse de la collectivité titulaire du droit de préemption, ou encore certains transferts d'immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics.

b) Déclaration d'intention d'aliéner

S'agissant de la DIA, la loi reprend dans une large mesure le droit commun. Tout projet d'aliénation d'un bien soumis au droit de préemption doit ainsi faire l'objet d'une DIA, laquelle est adressée par le propriétaire à la commune où est situé l'immeuble. Le non-respect de cette obligation est fermement sanctionné par la nullité de la vente, celle-ci pouvant être demandée par le titulaire du droit de préemption devant le tribunal judiciaire du lieu de situation du bien. Cette action est prescrite à l'issue d'un délai de cinq ans, qui court non pas à compter du jour où le titulaire a eu connaissance de la date de la vente réalisée au mépris de son droit, mais « à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété »¹⁴.

Il appartient par ailleurs au propriétaire de transmettre une copie de la DIA au directeur départemental ou régional des finances publiques, ces règles étant spécifiques au nouveau droit de préemption¹⁵. Cette obligation peut s'expliquer par le souci d'informer le plus largement possible les services de l'État de transactions qui portent sur des biens dont l'évaluation risque, selon nous, de soulever des difficultés toutes particulières¹⁶. L'information ainsi délivrée coïncidera dans certains cas avec celle qui est effectuée par le titulaire du droit de préemption dès lors que le nouvel article L. 219-6 alinéa 6 lui impose de transmettre sans délai copie de la DIA au responsable départemental des services fiscaux dans l'hypothèse où il envisage d'acquérir le bien.

Quant au contenu de la DIA, cette dernière comporte obligatoirement, sauf en cas de donation entre vifs, l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration mentionne le prix d'estimation de cette contrepartie.

Le législateur a autorisé par ailleurs le titulaire du droit de préemption à réclamer au propriétaire, par une demande unique et dans le délai légal de deux mois d'exercice de ce droit, des documents de nature à lui permettre d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que, le cas échéant, la situation financière et patrimoniale de la société civile immobilière. Quant à la liste des documents susceptibles d'être demandés, elle doit être fixée limitativement par décret en Conseil d'État. Il s'agit par là de permettre au titulaire de savoir plus précisément à quoi il s'engage en exerçant son droit de préemption. Force est de constater que cette demande en vue d'obtenir des informations complémentaires a pour conséquence de suspendre le délai légal de deux mois d'exercice du droit de préemption à compter du jour de la réception par le vendeur de la demande, ledit délai recommençant à courir à compter du jour de la réception par

¹⁴ C. urb., art. L. 219-9.

¹⁵ C. urb., art. L. 219-6 al. 1^{er}.

¹⁶ V. infra.

le titulaire des pièces réclamées par ce dernier. Si le délai restant à courir est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour notifier sa décision. Passé ces délais, son silence vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Ces règles ont pour inconvénient, on le voit, de complexifier la purge du droit de préemption, mais aussi de remettre en cause le caractère "intangibles" – du moins jusqu'à la loi Alur du 24 mars 2014 – du délai de deux mois d'exercice du droit de préemption, et ce alors même que ce délai constitue, selon le Conseil d'État, une garantie essentielle pour le propriétaire, qui doit savoir dans les délais les plus brefs s'il peut disposer librement de son bien¹⁷, mais aussi pour l'acquéreur, qui doit pouvoir savoir de façon certaine, au terme du délai imparti au titulaire, s'il est devenu propriétaire du bien dont il s'était porté acquéreur¹⁸.

Afin de permettre à la collectivité de mieux apprécier l'état et la consistance de l'immeuble, la loi autorise également le titulaire à demander au propriétaire à visiter le bien, dans des conditions fixées par décret. Ces règles paraissent différentes de celles applicables au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD – où toute demande de visite a pour effet de proroger le délai de deux mois d'exercice du droit de préemption – dans la mesure où une telle demande n'a pas ici pour conséquence de suspendre ce délai légal. Plus précautionneuses des droits du vendeur et de l'acquéreur initial, ces dispositions sont de nature à préserver le subtil équilibre qui doit exister entre, d'un côté, le souci que l'auteur de la décision de préemption dispose des éléments essentiels lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause et, de l'autre, la préoccupation de ne pas étendre à l'excès l'information de la collectivité, et ce afin de troubler le moins possible la liberté contractuelle.

c) Droit de délaissement

Présenté généralement comme garantissant un certain équilibre entre droit de propriété et prérogatives de puissance publique, le droit de délaissement institué par la loi "Climat et résilience" permet au propriétaire dont le bien est situé dans la zone de préemption de proposer au titulaire du droit de préemption l'achat de son bien, en indiquant le prix qu'il en demande. Le titulaire doit alors se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition, dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental ou régional des finances publiques¹⁹. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge de l'expropriation, selon les règles mentionnées à l'article L. 219-7, c'est-à-dire en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte.

Les effets du refus d'acquiescer l'immeuble – lesquels sont identiques à ceux fixés pour le DPU – ne sont guère contraignants pour la collectivité. Deux hypothèses doivent être envisagées.

La première vise le cas de figure où le titulaire renonce à la vente avant la fixation judiciaire du prix. Le propriétaire peut alors réaliser – dans un délai de trois ans à

¹⁷ CE, 24 juill. 2009, Sté Finadev : Rec CE 2009, tables, p. 986 ; BJD 4/2009, p. 289, concl. A. Courrèges, p. 293, obs. E. Geffray ; Defrénois 22/2009, p. 2447, chron. Ph. Benoit-Cattin ; AJDA 2009, p. 1467, obs. Y. J. ; DAUH 2010, n° 14, p. 336, chron. J.-F. Struillou

¹⁸ CE, 17 déc. 2008, Office d'Habitation du Gers : Rec. CE 2008, tables, p. 962 ; BJD 6/2008, concl. L. Derepas, p. 419, obs. E. Geffray ; DAUH 2009, p. 495, chron. J.-F. Struillou.

¹⁹ C. urb., art. L. 219-10.

compter de la renonciation – la cession de son bien au prix indiqué dans la déclaration. *A contrario*, si le propriétaire souhaite vendre son bien à un autre prix, il devra adresser une nouvelle DIA à la commune. Quant à la seconde, elle vise celle où le titulaire a renoncé à préempter un bien dont le prix a été fixé judiciairement. Dans ce cas, la collectivité ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire pendant un délai de cinq ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive, si le propriétaire, dans ce délai, réalise la vente de ce bien au prix fixé par la juridiction. S'il y a lieu, ce prix est révisé en fonction des variations du coût de la construction constatées par l'institut national de la statistique et des études économiques depuis cette décision. On voit par là que la "sanction" du refus d'acquiescer est pour la collectivité moins rigoureuse qu'en matière de ZAD où ledit refus est plus "radical", le bien cessant d'être soumis au droit de préemption.

B. Exercice du droit de préemption

L'exercice du droit de préemption est régi par deux types de dispositions. Les premières sont spécifiques au droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Elles sont codifiées pour l'essentiel aux articles L. 219-6 et suivant du code de l'urbanisme. Quant aux secondes, elles sont communes au nouveau droit de préemption, au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD²⁰.

1° Publicité de la décision de préemption

L'article L. 219-6 al. 6 fixe les règles de publicité de la décision de préemption. La décision doit tout d'abord être publiée, cette publication devant faire apparaître « l'estimation du bien par les services fiscaux », ce qui témoigne de l'importance que le législateur attache à la transparence du processus de préemption²¹ mais aussi à ce que les acquisitions soient faites à un prix cohérent avec l'estimation transmise par la Direction immobilière de l'État. La décision doit ensuite être notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à l'acquéreur potentiel mentionné dans la DIA. Le notaire est ici aussi tenu de transmettre ladite décision aux titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage, aux personnes bénéficiaires de servitudes, aux fermiers et aux locataires mentionnés dans la DIA.

2° Fixation judiciaire du prix du bien et règles d'évaluation

L'article L. 219-7 précise qu'à défaut d'accord amiable entre le vendeur et le titulaire du droit de préemption, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction de l'expropriation, « en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte ». Ces dispositions montrent que le prix de l'immeuble est déterminé sur la base de règles différentes de celles du droit commun, mais aussi que lesdites dispositions n'obéissent en rien à la logique des règles applicables à l'évaluation des immeubles qui font l'objet d'une expropriation pour cause de risques naturels prévisibles²². Dans ce dernier cas, l'indemnité d'expropriation est calculée non pas en fonction de la valeur « vénale » du bien à laquelle serait appliquée une « décote » – ces biens ayant le plus souvent une

²⁰ C. urb., art. L. 219-12.

²¹ V. cpdt, J.-F. Struillou, Droit d'accès aux documents administratifs et exercice du droit de préemption, AJDA 2020, n° 36, p. 2063.

²² R. Hostiou, L'expropriation pour risques naturels, AJDA 2021, p. 1324. – R. Hostiou, L'expropriation pour risque naturel majeur prévisible : Quid de la prise en compte de l'érosion côtière ? in « Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN », Actes de la journée d'étude du 17 octobre 2019, éditions LexisNexis, 2021, p. 83.

valeur proche du zéro – mais en fonction du coût de remplacement du bien exproprié, « sans tenir compte de l'existence du risque ».

La règle posée à l'article L. 219-7, qui tend ainsi à « corseter » le pouvoir d'appréciation du juge de l'expropriation, apparaît comme particulièrement importante. D'une part, elle impose à la juridiction de l'expropriation de tenir compte de « l'espérance de vie » réduite d'un bien voué à entrer dans le domaine public maritime naturel, sachant en outre que les prix du marché immobilier n'ont pas jusqu'ici véritablement intégré le risque que présente l'érosion côtière sur la durée de jouissance de l'immeuble²³. D'autre part, ces dispositions visent à coup sûr à minorer le coût d'acquisition aux fins de faire en sorte que lesdites acquisitions restent soutenables financièrement pour la collectivité et acceptables pour les contribuables amenés à les financer.

Pour autant, la loi est loin d'avoir réglé toutes les difficultés que soulève la détermination du prix d'acquisition d'un bien menacé par l'érosion côtière. Si l'article L. 219-7 pose clairement le principe selon lequel le prix est fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, aucune disposition ne vient préciser en revanche la méthode d'évaluation qu'il conviendra d'appliquer pour estimer la valeur de l'immeuble. Cette absence de précision quant au mode de calcul du prix de cession, qui a suscité de vives inquiétudes au cours des débats parlementaires, tient en partie à l'application de l'article 40 de la Constitution, lequel limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

Il convient de préciser ici que plusieurs méthodes d'évaluation ont été suggérées par l'Administration. Il a été proposé, par exemple, d'appliquer « une décote forfaitaire par rapport à un prix de marché hors risque », ou une décote inversement proportionnelle à la durée de vie anticipée du bien, par rapport à un prix de marché hors risque », ou encore « une décote indépendante de la durée de vie du bien, croissante avec l'échéance de la menace »²⁴. Quant à l'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, il prévoit, s'agissant de l'indemnisation des copropriétaires de l'immeuble Le Signal, en compensation du préjudice résultant pour ces derniers de la perte d'usage de leur bien en tant que résidence principale ou secondaire, le rachat de l'immeuble à hauteur de 70 % de la valeur vénale du bien, et ce sans qu'il soit tenu compte du risque d'effondrement de l'immeuble du fait de l'érosion côtière²⁵. Est ainsi prise en considération la valeur du bien « hors risque », à laquelle est appliquée une décote. Restera à savoir si ce mode de calcul est susceptible de constituer à terme un précédent pour l'indemnisation de biens similaires.

Le droit de préemption dont s'agit soulève une dernière question plus iconoclaste, celle de savoir si ledit dispositif ne revient pas indirectement à porter un nouveau coup de canif à une règle ancestrale et universelle, applicable dans la plupart

²³ V. en ce sens, CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au Gouvernement, mars 2019, p. 32 et s.

²⁴ Ibid, pp. 36 et s.

²⁵ V. J.-F. Struillou, Un Signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte, RDI, octobre 2010, p. 489. – J.-F. Struillou, La non-indemnisation des victimes du recul du trait de côte. Un principe qui « prend l'eau », in « Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN, Actes de la journée d'étude du 17 octobre 2019, éditions LexisNexis, 2021, p. 93 et s.

des États de droit « romano-civiliste » et des États de *common law*, laquelle autorise la mainmise de l'État sur des immeubles privés, en l'absence de toute indemnisation des propriétaires concernés, lorsque ces biens sont incorporés au domaine public maritime naturel en raison du recul du trait de côte. On sait qu'une première exception à ces règles – qui excluent toute forme d'indemnisation des propriétaires qui subissent les conséquences dommageables de la progression du rivage – a été apportée récemment par le Conseil d'État afin de répondre aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme²⁶. Il est désormais acquis que la submersion d'une propriété par la mer ouvre droit à indemnisation dans le cas exceptionnel où l'incorporation de ladite propriété dans le domaine public maritime naturel fait supporter au propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec le but d'utilité publique poursuivi par l'article L. 2111-4 du CGPPP. Il n'est pas certain pour autant que l'adjonction de ce codicille jurisprudentiel modifie profondément les capacités objectives d'indemnisation des propriétaires, car la preuve de l'existence d'une charge exorbitante et spéciale risque d'être particulièrement difficile à rapporter.

3° Dispositions générales

L'article L. 219-12 précise par ailleurs que sont applicables dans les zones de préemption certaines des dispositions communes au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD. Il en va ainsi des règles qui régissent les délégations du droit de préemption²⁷, la renonciation de la collectivité à préempter en cours de procédure²⁸, le retrait de son offre par le vendeur²⁹, l'obligation pour ce dernier d'informer les locataires qu'une décision de préemption a été prise³⁰, la protection des occupants du bien préempté³¹, le transfert de propriété et le règlement du prix d'acquisition³². Sont également applicable, les règles qui précisent qu'en cas de déclaration publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels si le titulaire du droit de préemption est également le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique³³.

4° Utilisation des biens acquis

L'utilisation des biens acquis est étroitement liée aux finalités en vue desquelles le droit de préemption a été exercé. Aussi la loi a-t-elle prévu que la personne publique qui devient propriétaire des biens doit en assurer la gestion au regard de l'évolution prévisible du trait de côte et procéder à leur renaturation³⁴. Elle peut éventuellement en confier la gestion à une personne publique ou privée y ayant vocation.

²⁶ CE, 22 septembre 2017, SCI APS, n° 400825 ; JCP A 2017, 2308, note R. Hostiou ; RDI 2018, p. 104, note N. Foulquier.

²⁷ C. urb., art. L. 213-3.

²⁸ C. urb., art. L. 213-7. et L. 213-8.

²⁹ Ibid.

³⁰ C. urb., art. L. 213-9.

³¹ C. urb., art. L. 213-10.

³² C. urb., art. L. 213-4 et L. 213-15.

³³ C. urb., art. L. 213-5.

³⁴ C. urb., art. L. 219-11.

Ces règles bénéficient néanmoins d'une certaine souplesse dès lors qu'il est précisé que les biens en cause peuvent faire l'objet, de façon transitoire, avant leur renaturation, d'une convention ou d'un bail en vue d'occuper, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages ou bâtiments en tenant compte de l'évolution prévisible du trait de côte.

Si la destination des terrains est ainsi clairement définie, la loi n'a pas en revanche instauré un droit de rétrocession au profit des victimes de la préemption, qui leur permettrait de faire constater que le bien n'a pas été ou n'est plus affecté à la destination prévue par la loi. L'ancien propriétaire ou l'acquéreur évincé ne bénéficie pas non plus d'un droit de priorité qui imposerait à la collectivité une obligation, celle de « purger » préalablement ce droit de priorité au cas où celle-ci déciderait d'aliéner l'immeuble pour un tout autre objet que ceux prévus par la loi³⁵. Si ces garanties semblent *a priori* comme des plus superflues dès lors que les biens en question sont destinés irrémédiablement à subir le même sort que la Ville d'Ys, il est regrettable néanmoins qu'il n'existe ici aucun mécanisme de contrôle du suivi de l'affectation des biens acquis par voie de préemption, en particulier, lorsque ces derniers sont situés dans une zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans.

II. Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles

La loi « Climat et résilience » apporte également quelques modifications au régime du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.

A. Exercice du droit de préemption au sein des périmètres sensibles

Tout d'abord, l'article 233 de la loi insère dans le code de l'urbanisme un article L. 215-4-1 aux fins d'autoriser à nouveau le titulaire du droit de préemption à exercer son droit dans les périmètres sensibles institués par l'État entre 1959 et 1986. Ces dispositions visent à remédier aux difficultés générées par l'abrogation malencontreuse, à compter du 1^{er} janvier 2016, de l'ancien article L. 142-12 du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1^{er} du code de l'urbanisme, laquelle a été ratifiée par l'article 156 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Depuis cette abrogation, le droit de préemption dans les ENS ne pouvait plus être mis en œuvre dans les zones de préemption créées par les préfets au titre de la législation sur les périmètres sensibles, sauf à ce que le département les ait incluses dans les zones de préemption qu'il a lui-même créées au titre des ENS³⁶. Cette situation n'était pas sans inconvénients pour les départements littoraux et le Conservatoire du littoral puisque, nous dit-on, de nombreuses zones de préemption au titre des périmètres sensibles ont été instituées sur ces territoires. S'agissant par exemple des départements de la Manche et du Pas-de-Calais, ce sont respectivement 5 370 hectares et 7 119 hectares qui sont concernés³⁷. Quant au département du Finistère, on ne dénombre pas moins de 43

³⁵ Sur la préemption pour revendre, V. J.-F. Struillou, La constitutionnalité de l'article L. 322-2 du Code de l'expropriation, quid de la « préemption pour revendre » ?, in Droit de l'urbanisme et de l'aménagement, éd. Le Moniteur, 8 juillet 2021.

³⁶ CE, avis, 29 juillet 2020 : n° 439801 ; JurisData n° 2020-011373.

³⁷ Étude d'impact sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 février 2021, p. 531.

zones de préemption créées au titre des périmètres sensibles³⁸. Pour citer un dernier exemple, cette situation concerne également 267 périmètres d'intervention du Conservatoire du littoral, soit près d'un tiers d'entre eux³⁹.

L'article L. 215-4-1 alinéa dernier précise ensuite qu'un décret en Conseil d'État définit les modalités d'exercice du droit de préemption ainsi rétabli.

Deux autres dispositions de la loi visent à assurer la sécurité juridique des procédures de préemption qui auraient été mises en œuvre après l'abrogation des dispositions de l'ancien article L. 142-12. La première précise que les actes et conventions intervenus dans les conditions prévues par la législation antérieure à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 demeurent valables sans qu'il y ait lieu de les renouveler. La loi confère ainsi une base légale à ces actes d'acquisition. Quant à la seconde disposition, elle vise à assurer la sécurité juridique des décisions de préemption intervenues depuis 2016 dans les périmètres sensibles dès lors qu'elle valide – sous réserve toutefois des décisions de justice passées en force de chose jugée – les décisions prises entre le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de l'article 233 de la loi "Climat et résilience", en tant que leur légalité est ou serait contestée par un moyen tiré de l'abrogation de l'ancien article L. 142-12⁴⁰. Faute de validation législative, un nombre important de décisions risquerait une annulation contentieuse par le juge administratif. Par exemple, depuis 2016 une centaine d'acquisitions dans des périmètres sensibles ont été effectuées par le Conservatoire du littoral.

B. Donations entre vifs

L'article 234 de la loi, issu d'un amendement présenté par le gouvernement, ajoute un article L. 215-13-1 dans le code de l'urbanisme afin de soumettre au droit de préemption dans les ENS « les immeubles ou ensembles de droits sociaux lorsqu'ils font l'objet d'une donation entre vifs ». L'idée sous-jacente à ces dispositions est de renforcer la cohérence de la législation dès lors que le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD et le droit de préemption des Safer peuvent déjà s'exercer à l'occasion d'une donation entre vifs, mais aussi et surtout de faire obstacle aux ventes déguisées en donation. Il s'agit par là de mettre en place des règles pour permettre au titulaire du droit de préemption de s'opposer aux pratiques de certains vendeurs indécents qui contournent le droit de préemption par des « donations fictives », en particulier, les propriétaires et les acquéreurs de terrains de loisirs. Jusqu'ici ces comportements étaient difficilement sanctionnables. S'il est certes possible pour la collectivité publique de dénoncer devant le juge judiciaire les fraudes au droit de préemption, l'action en déclaration de simulation ou l'action en nullité reste délicate à mettre en œuvre, dès lors qu'il est malaisé de démontrer l'existence d'une vente déguisée, le prix du bien étant réglé en argent liquide⁴¹.

L'exercice du droit de préemption à l'occasion d'une « donation entre vifs » obéit ici aussi à des modalités particulières. Tout d'abord, la DIA n'a pas à mentionner le prix du bien. Ensuite, la décision du titulaire du droit de préemption d'acquiescer le bien doit indiquer l'estimation de ce dernier par les services fiscaux. Il s'agit par là,

³⁸ Ibid.

³⁹ Sénat, rapport n° 66, 2 juin 2021, p. 116.

⁴⁰ Article 233 (II) de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

⁴¹ V. cpdt, V. aussi CA Montpellier, 9 avr. 2015, n° 12/06926, Cne de Lunel c/ M. Fecker : JurisData n° 2015-0093.

semble-t-il, de faire en sorte que le degré d'information des deux parties quant à l'évaluation du prix de l'immeuble soit identique au moment de l'édiction de la décision, et ce afin que la discussion sur le prix s'engage sur des bases plus claires⁴².

Plusieurs exceptions ont été apportées à cette règle selon laquelle les donations entre vifs sont soumises au droit de préemption, afin que ce dispositif ne porte pas une atteinte par trop importante au droit de propriété et à la liberté de chacun de céder gratuitement son bien à la personne de son choix. Aux termes de l'article L. 215-13-1 le droit de préemption ne peut être exercé dans l'hypothèse où la donation entre vifs est effectuée à l'intérieur du cadre familial.

C. Visite du bien

Enfin, l'article 234 de la loi – lequel est issu d'un amendement parlementaire⁴³ – autorise le titulaire du droit de préemption à demander au vendeur de visiter le bien⁴⁴. Les conditions dans lesquelles s'exerce la demande de visite n'ont pas été définies par la loi, laquelle se borne à préciser que ces conditions sont fixées par décret.

La loi n'a pas ici fixé au profit du titulaire du droit de préemption un délai supplémentaire pour prendre sa décision en cas de demande de visite du bien, et ce contrairement à ce qui est prévu par le régime applicable au DPU et au droit de préemption dans les ZAD. Toute règle visant à proroger le délai d'exercice du droit de préemption a en effet pour inconvénient de troubler davantage la liberté des transactions immobilières et d'affaiblir l'une des garanties essentielles dont disposent le vendeur et l'acquéreur dans la procédure de préemption, ceux-ci devant en effet savoir dans les plus brefs délais s'ils peuvent ou non conclure la vente initialement prévue⁴⁵.

Jean-François Struillou
Directeur de recherche au CNRS
DCS (UMR CNRS 6297)
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

⁴² V. sur ce point, R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6^{ème} édition, 2020, p. 518. – V. aussi, J.-F. Struillou, Droit d'accès aux documents administratifs et exercice du droit de préemption, précité.

⁴³ Amendement n° 3563, AN, 3 mars 2021.

⁴⁴ C. urb., art. L. 215-14. al. dernier.

⁴⁵ V. supra.