

## LE DROIT DE PRÉEMPTION

Étude approuvée le 6 décembre 2007 en assemblée générale du Conseil d'Etat

### Introduction

Le droit de préemption peut être défini comme la faculté reconnue à une personne physique ou morale de se substituer à l'acquéreur d'un bien que son propriétaire a mis en vente. Ce droit préférentiel peut revêtir des formes variées, selon l'étendue de la prérogative dont jouit son titulaire, et suivre des procédures elles-mêmes diverses. Les collectivités publiques peuvent se voir reconnaître un tel droit sur des biens meubles ou immeubles pour des motifs d'intérêt général : l'outil s'analyse alors comme une technique d'appropriation publique traduisant la prééminence de l'intérêt général dont est porteuse la collectivité sur les intérêts particuliers des parties à une transaction. Le droit de préemption des collectivités publiques se distingue alors d'un simple droit de préférence par la possibilité reconnue à celles-ci d'obtenir du juge la fixation du prix de vente.

Le droit de préemption peut être mis en œuvre à des fins diverses. Seront laissés hors du champ de la présente étude les droits de préemption mobilisés en considération de la valeur ou de l'intérêt intrinsèque du bien qui en fait l'objet - c'est le cas, par exemple, pour les œuvres d'art (article 37 de la loi du 31 décembre 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1922, modifié par la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000) et pour les archives privées (article L. 212-30 et suivants du code du patrimoine). La loi du 22 janvier 2002 a également institué au profit de la collectivité territoriale de Corse un droit de priorité en cas d'aliénation d'un bien immobilier culturel ou historique situé en Corse et faisant l'objet d'une procédure de déclassement du domaine public de l'Etat (art. L. 4422-45 du code général des collectivités territoriales).

Plus couramment, les droits de préemption sont institués en vue de permettre à la collectivité publique de réaliser une action ou une opération d'intérêt général à partir du bien sur lequel elle l'exerce. L'aménagement urbain constitue à cet égard un domaine privilégié de la préemption. Entendu largement, il justifie l'ensemble des droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme (droit de préemption urbain « simple » ou « renforcé », zones d'aménagement différé, droit de priorité, droit de préemption des départements dans les espaces naturels sensibles) auxquels s'ajoutent des dispositifs plus spécifiques et « sectoriels », qu'il s'agisse du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) dans les espaces agricoles, celui reconnu aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale pour la création ou l'aménagement de jardins familiaux, la préemption en cas de vente sur saisie immobilière d'un immeuble constituant la résidence principale d'une personne en difficulté ou encore, plus récemment, sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux (voir annexe 4).

L'« outil préemption » a connu ces deux dernières décennies une remarquable extension de ses finalités et de son champ d'application matériel et géographique, qui fait de lui un instrument privilégié d'aménagement pour les collectivités.

Pour tenir compte de cette évolution, plusieurs propositions de réforme ont visé à inscrire le droit de préemption urbain dans un meilleur équilibre entre les prérogatives dont sont investies les collectivités territoriales et les garanties accordées aux parties à la transaction

initiale. Tel a été notamment le parti retenu par le Conseil d'Etat en 1992 dans l'étude « L'urbanisme, pour un droit plus efficace », élaborée à partir des travaux du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle. Ces propositions ont, pour l'heure, été accueillies avec circonspection par le législateur, qui n'y a que très partiellement donné suite. Dans le même temps, les termes du compromis entre les impératifs d'intérêt général liés à l'aménagement public et les droits des propriétaires, qui est au cœur du droit de l'urbanisme et, plus particulièrement, du droit de la préemption, doivent être réexaminés à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui se montre soucieuse d'un équilibre entre les seconds et les premiers.

Par lettre de mission en date du 31 juillet 2006 (annexe 1), le Premier Ministre a donc demandé au Conseil d'Etat de procéder à un état des lieux du cadre juridique et de la pratique du droit de préemption urbain et d'identifier les mesures qui pourraient être prises pour « aboutir à une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, notamment en matière de construction de logements, et assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants ».

Sur la base des travaux d'un groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Duport, Préfet de région hors cadre, Conseiller d'Etat en service extraordinaire, au rapport de M. Luc Derepas, maître des requêtes au Conseil d'Etat (rapporteur général) et de M. Alexandre Lallet, auditeur au Conseil d'Etat (rapporteur adjoint), le Conseil d'Etat a cherché, par la présente étude, à apporter au gouvernement les éléments de réflexion qu'il demandait.

Le Conseil d'Etat s'est ainsi efforcé de remettre en perspective les droits de préemption avec les différents instruments d'« urbanisme opérationnel » des collectivités et, au-delà, avec les outils dont elles disposent pour traiter les problèmes qui peuvent trouver une solution à travers l'action foncière. L'étude a été centrée sur le droit de préemption urbain (DPU) défini à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, qui est celui auquel les collectivités recourent le plus fréquemment ; toutefois, les autres droits de préemption ont également été analysés lorsqu'il est apparu qu'ils posaient des questions connexes.

L'état des lieux du droit de préemption met tout d'abord en évidence l'utilité de cet outil pour les collectivités et la nécessité de sécuriser juridiquement son usage. Ce constat ne doit toutefois pas conduire à ignorer que la préemption est parfois utilisée au-delà des prévisions de la loi, ce qui peut en affaiblir l'acceptabilité et révèle, en creux, l'inadaptation relative des autres outils permettant de traiter certains problèmes urbains. Sur la base de ce diagnostic, des voies d'amélioration sont tracées pour l'instauration d'un droit de préemption plus efficace et mieux accepté.

Listes des propositions de l'étude « droit de préemption »

## I. Droits de préemption et autres instruments d'urbanisme

- Fixer la date de référence pour l'appréciation de l'usage légal et effectif des immeubles en ZAD à un an avant l'entrée en vigueur de l'acte créant la zone et reconnaître aux propriétaires de biens situés en ZAD un véritable droit de délaissement.
- Mieux circonscrire les zones où la DUP réserves foncières peut être utilisée ainsi que les motifs de recours.

- Faciliter la rétrocession des biens expropriés dans le cadre des DUP réserves foncières.
- Affirmer la primauté des ZAD sur les zones de préemption en espaces naturels sensibles, lorsqu'elles sont compatibles avec les orientations du SCOT.
- Organiser, par la voie d'un accord entre la commune (ou l'EPCI) et le département ou, à défaut, par arbitrage de l'Etat dans le respect du SCOT, l'articulation géographique des zones de DPU et du droit de préemption en ENS.
- Faire primer le droit de préemption en espaces naturels sensibles lorsqu'il est exercé concomitamment au DPU.

## II. Champ d'application du DPU

- Distinguer un droit de préemption renforcé et un droit de préemption simple.
- Permettre l'exercice du DPU lors de la cession d'une proportion majoritaire de parts de SCI (évaluation dans un délai de cinq ans et suppression en cas d'ineffectivité).
- Mettre en place un groupe de réflexion ad hoc sur le traitement de la monoactivité commerciale en centre-ville.

## III. Procédure de préemption

- Achever le rapprochement procédural du DPU et du droit de priorité (dont le décret d'application des dispositions de l'article L. 240-1 doit être pris sans délai).
- Subordonner la mention de l'identité de l'acquéreur dans la DIA à son accord exprès et permettre au vendeur ou à son notaire de ne délivrer cette information qu'après la vente.
- Formaliser la procédure de transmission des DIA entre la commune, guichet unique, et les délégataires du droit de préemption .
- Assurer une meilleure transparence des délégations du DPU tant entre les personnes publiques qu'au sein de chacune d'elles (rôle respectif du conseil d'administration et du directeur des établissements publics...).
- Mieux coordonner l'action des services chargés de la délivrance des permis de construire et ceux qui traitent les DIA.

## IV. Information de la collectivité

- Enrichir le formulaire de DIA de rubriques relatives à l'état du bien (dépollution nécessaire...) et aux clauses particulières que le vendeur souhaite insérer dans le contrat de vente.
- Reconnaître aux parties à la transaction la possibilité de solliciter une expertise auprès du juge de l'expropriation.

## V. Transparence des prix

- Prévoir la communication de l'avis du service des Domaines au vendeur dès sa transmission à la collectivité titulaire du DPU.
- Mettre en place une base de données des prix fonciers, accessible aux parties prenantes à la procédure de préemption .
- Prévoir que la décision de préemption doit indiquer les raisons pour lesquelles la collectivité préemptrice s'écarte de l'avis du service des Domaines, le cas échéant.
- Prévoir la possibilité qu'un accord entre la collectivité préemptrice et le propriétaire vendeur puisse intervenir à tout moment à un prix autre que celui figurant dans la DIA ou dans la contre-proposition de la collectivité.

#### VI. Paiement du prix

- Reporter le transfert de propriété du bien préempté à la date de paiement du prix
- Limiter à trois mois le délai imparti à la collectivité pour s'acquitter du paiement du prix.

#### VII. Renonciation ou annulation

- Prévoir que la renonciation de la collectivité à poursuivre la procédure de préemption qu'elle a engagée ouvre droit , au profit du vendeur, au versement automatique d'une indemnité d'immobilisation.
- Reconnaître au vendeur qui a cédé un bien à un prix inférieur à celui qui figurait dans la DIA initiale un droit à indemnisation correspondant au différentiel de prix, sous réserve que le prix de vente effectif corresponde à la valeur vénale du bien
- Permettre au propriétaire de céder le bien à un prix égal ou supérieur à celui figurant dans la DIA initiale ou fixé par le juge.

#### VIII. Changement de destination et rétrocession

- Subordonner le changement de destination du bien préempté à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité.
- Calculer le prix de rétrocession au propriétaire par simple actualisation du prix de vente initial.
- Reconnaître au propriétaire initial ou à l'acquéreur évincé un droit à (rétro)cession du bien en cas d'inutilisation dans un délai de cinq ans.

#### IX. Contentieux

- Unifier le contentieux des décisions de préemption et des contrats directement connexes (contrat d'achat par la collectivité et contrat de revente à un tiers aménageur) au sein de l'ordre juridictionnel administratif.

## X. Information

- Prévoir un compte-rendu annuel à l'assemblée délibérante de la politique de préemption .
- Préciser le contenu du registre prévu à l'article L. 213-13 du code de l'urbanisme.
- Permettre une meilleure accessibilité du public aux délibérations instituant un droit de préemption et aux décisions de préemption par une mise en ligne systématique de ces actes.

Fiche de synthèse sur les droits de préemption

(Annexe 4 de l'étude)

### 1. Les droits de préemption en matière d'urbanisme

? DPU et DPU renforcé (loi du 18 juillet 1985) : essentiellement en zones U et NA des POS/PLU et cartes communales

? Droit de priorité (loi du 13 juillet 1991)

? ZAD (loi du 26 juillet 1962)

? Espaces naturels sensibles

DPU, droit de priorité et ZAD font l'objet de dispositions communes, et ne conservent que quelques spécificités de procédure et de champ d'application.

### 2. Les autres droits de préemption institués au profit des collectivités publiques

? Droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux (loi du 2 août 2005)

? Droit de préemption des SAFER dans les espaces agricoles (loi du 8 août 1962)

? Droit de préemption des collectivités territoriales et EPCI en vue de la création ou de l'aménagement de jardins familiaux.

? Droit de préemption des communes en cas de vente sur saisie immobilière d'un immeuble constituant la résidence principale d'une personne en difficulté

### 3. Autres formes de préemption

Le droit de délaissement en zone DPU et en ZAD, qui permet à un propriétaire de demander spontanément à la commune d'acquérir son bien, est intimement lié à la préemption . On citera également pour mémoire le droit de préemption des locataires occupant d'un immeuble mis en vente et des titulaires de baux ruraux.

### 4. Articulation des droits de préemption

DPU et ZAD : la ZAD prime sur le DPU

Depuis l'intervention de la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, l'existence d'une ZAD fait obstacle à ce que le DPU produise ses effets (art. L. 212-1 du code de l'urbanisme). Le DPU ne peut plus être institué au sein d'une ZAD.

#### DPU, ZAD et espaces naturels sensibles

- Le DPU peut coexister avec une zone de préemption instituée au titre des espaces naturels sensibles. Leur mise en œuvre conjointe est possible dans le respect des règles qui leur sont propres (voir par exemple : CE, Sect., 26 février 2003, M. et Mme Bour).
- Bien que leurs finalités soient diamétralement opposées, la préemption au titre d'une ZAD peut également coexister avec celui des espaces naturels sensibles (CE, Sect., 3 juillet 1998, Préfet des Yvelines). Cette coexistence potentiellement problématique appelle, selon l'opinion doctrinale dominante, une intervention du législateur permettant de fixer une hiérarchie.

#### DPU et droits de préemption du code rural

- Le DPU prévaut sur le droit de préemption des titulaires d'un bail rural (art. L. 412-4 du code rural appliqué dans CE, 21 juin 2006, M. et Mme Gantois).
- Le DPU prévaut également sur le droit de préemption des SAFER : le 5<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 143-4 du code rural prévoit que ce dernier ne peut être exercé sur les acquisitions de terrains destinés à la construction, c'est-à-dire sur les zones où le DPU est susceptible d'être institué. Les cas de concurrence entre ces deux droits demeureront toutefois assez rares (voir réponse ministérielle, JO Sénat, 2 mars 2006, Q. écrite n° 20520 de M. Piras).

Il convient de noter que la mise en œuvre d'une procédure de DPU est sans incidence sur la légalité de la procédure d'expropriation engagée par la suite (CE, 30 décembre 1998, Bagot). La cession d'un bien au profit du bénéficiaire d'une DUP n'est d'ailleurs pas soumise au DPU (art. L. 213-5 C. urb.).

Note de synthèse sur l'évolution de la législation sur le droit de préemption urbain (Annexe 5 de l'étude)

1. L'institution du droit de préemption urbain par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement

Cette loi a eu pour objet d'uniformiser le champ d'application et les modalités d'exercice des droits de préemption existants relatifs aux territoires urbains, urbanisables et naturels.

Elle a tout d'abord substitué aux anciennes zones d'intervention foncière (Z.I.F), issues de la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 et instituées de plein droit, sauf délibération contraire du conseil municipal, en zone U du plan d'occupation des sols, un droit de préemption urbain (DPU) mobilisable dès l'entrée en vigueur de ces dispositions, le 1<sup>er</sup> juin 1987, sur les zones U et NA du POS. Plusieurs textes législatifs et réglementaires sont intervenus entre 1985 et 1987 afin d'aménager la transition des ZIF vers le DPU, et pour prévoir que les zones DPU seraient créées et délimitées par délibération du conseil municipal, donc de manière facultative, alors que leur création était initialement de droit dans les communes importantes, la commune pouvant simplement en restreindre le périmètre. L'objet en vue duquel le DPU

peut être exercé est d'emblée plus large que celui des ZIF puisqu'il s'agit de « mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels », là où les ZIF visaient à la « création d'espaces verts, la construction de logements sociaux, la réalisation d'équipements collectifs, les opérations de rénovation ou de restauration et les réserves foncières en vue d'une opération d'urbanisme ».

La loi du 18 juillet 1985 a également rénové les ZAD, qui se sont vu assigner les mêmes finalités que le DPU (aujourd'hui définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme) et suivre une procédure quasiment identique à celle du DPU. En revanche, un net départ était opéré entre le champ d'application territorial du DPU, circonscrit aux zones « U » et « NA » des POS, et celui des ZAD, limité aux communes dépourvues de POS (puis étendu, dès la loi du 4 août 1989, aux zones NC du POS). Le reste du territoire communal devait être couvert, le cas échéant, par le droit de préemption des SAFER et celui des départements au titre des espaces naturels sensibles.

## 2. Les premiers ajustements par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

Cette loi est tout d'abord venue régler la question de la coexistence des zones couvertes par le DPU et celles couvertes par une ZAD, en privilégiant ces dernières. Le DPU ne peut être institué sur un territoire couvert par une ZAD, alors que l'institution d'une ZAD sur une zone fait échec à l'exercice du DPU.

Elle a, en revanche, étendu le champ des objets en vue desquels le DPU peut être exercé à la constitution de réserves foncières pour des actions d'aménagement, et non plus seulement pour des opérations.

La LOV a également supprimé la possibilité pour l'Etat de se substituer aux communes pour l'institution des zones de DPU. Toutefois, un décret du 25 mars 1993, pris sur le fondement de l'article 5 de cette loi (L. 302-5-1 du code de la construction et de l'habitation), a prévu une telle substitution pour l'exercice de ce droit. Cette dernière faculté a été abrogée par le décret n° 95-676 du 9 mai 1995.

Elle a ouvert la possibilité au conseil municipal de donner compétence au maire pour déléguer au cas par cas l'exercice du droit de préemption à d'autres personnes publiques (art. L. 2122-22 CGCT), au nombre desquelles figurent, depuis cette loi, les établissements publics fonciers, nouvellement créés.

Enfin, la LOV fait obligation aux communes de consigner une somme de 15 % de la valeur du bien estimée par les domaines, lorsque la fixation du prix s'effectue par voie judiciaire.

## 3. La loi n° 1208-2000 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)

La loi SRU étend la compétence des communautés d'agglomération et des communautés de communes au DPU.

Elle simplifie la motivation des décisions de préemption destinées à mettre en œuvre un programme local de l'habitat ou visant à améliorer la qualité urbaine dans des périmètres prédéfinis en permettant de motiver par simple référence à une délibération fixant le périmètre concerné (alinéa 3 de l'article L. 210-1 C. urb.).

Le champ *ratione materiae* du DPU a été élargi à toutes les aliénations, qu'elles soient volontaires ou forcées, à l'exclusion des aliénations réalisées dans le cadre d'une liquidation judiciaire, dès lors qu'elles concernent des biens compris dans un plan de cession ou font partie d'une unité de production (L. 213-1 C. urb.). Sont également exclus du champ de la préemption les immeubles acquis et construits par les organismes HLM.

La loi SRU a ouvert la possibilité aux titulaires du DPU de préempter la partie d'un terrain se situant dans le périmètre d'un droit de préemption (l'évaluation du terrain devant alors tenir compte de la dépréciation liée à cette acquisition partielle), le propriétaire pouvant toutefois demander l'acquisition de la totalité du terrain (L. 213-2-1 C. urb.).

Le délai à l'issue duquel un bien préempté peut être utilisé librement par la collectivité (sans avoir à en proposer la rétrocession) est ramené de dix à cinq ans.

Elle a enfin mis en cohérence les dispositions relatives aux droits de préemption avec la création ou la refonte de nouveaux outils (PLU, convention publique d'aménagement et droit de délaissement) et de nouveaux concepts (renouvellement urbain, projet urbain).

#### 4. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (loi MURCEF)

Elle a conféré à l'obligation d'avis préalable du service des domaines un fondement légal solide et en a simplifié les modalités en supprimant le « visa » au profit d'une simple consultation. L'avis du service des domaines doit être demandé avant toute acquisition à l'amiable par les communes, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en pleine propriété d'immeubles d'une valeur totale égale ou supérieure à une somme fixée à 75 000 euros par arrêté du 17 décembre 2001.

5. L'extension du champ du DPU par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat », la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

La loi « Urbanisme et habitat » a prévu la possibilité, pour les communes dotées d'une carte communale approuvée, d'instituer des zones de préemption sur leur territoire. Cette possibilité est toutefois étroitement circonscrite : une zone de préemption ne peut être instituée qu'en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement déterminé.

La loi du 30 juillet 2003 a sensiblement étendu le champ d'application territorial du DPU, en prévoyant la possibilité de l'instituer, au-delà des zones urbaines et d'urbanisation future, à d'autres zones naturelles situées dans le champ d'un POS ou d'un PLU : zones délimitées par un plan de prévention des risques technologiques, zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, zones dites de « mobilité d'un cours d'eau », auxquelles s'ajoutent, depuis l'intervention de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé

publique, les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines.

Enfin, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a étendu le champ du DPU aux zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (art. L. 211-12 du code de l'environnement).

6. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL)

Cette loi a apporté plusieurs changements au DPU proprement dit :

- Elle en a étendu la possibilité d'exercice aux cessions de parts de SCI (société civile immobilière) lorsque le patrimoine de cette société est constitué d'une unité foncière, bâtie ou non, situés dans le périmètre de droit de préemption urbain renforcé et sont soumis au DPU.
- Elle a prévu la possibilité d'une motivation de la décision de préemption par référence à une délibération fixant le cadre des actions que la collectivité entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux.
- Elle a enfin soustrait au champ du DPU (ainsi que des ZAD) l'aliénation par l'Etat ou ses établissements publics de terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation de logements situés dans des périmètres fixés par décret en application de l'article 1er de la loi ENL (« opérations d'intérêt national »).

Son apport principal a toutefois consisté à exclure le DPU en cas d'aliénation par l'Etat, une entreprise publique ou certains établissements publics (dont la liste, normalement fixée par voie réglementaire, n'a à ce jour pas été établie) de biens leur appartenant. Désormais, seul le droit de priorité peut s'exercer sur ces aliénations « publiques ». Les règles de procédure ont été largement uniformisées.

7. La loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et à la protection des locataires en cas de vente d'un immeuble

Elle insère dans le code de l'urbanisme un article L. 210-2 qui étend la possibilité de recourir au droit de préemption urbain pour assurer le maintien dans les lieux des locataires en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation.

Composition du groupe de travail

Président:

M. Jean-Pierre Dupont, Conseiller d'Etat en service extraordinaire

Rapporteur général:

M. Luc Derepas, Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Rapporteur adjoint:

M. Alexandre Lallet, Auditeur au Conseil d'Etat

## Membres du groupe de travail

M. Pierre Ducout, député de la Gironde, maire de Cestas et président du groupe de travail « urbanisme » à l'AMF

M. Hervé Marseille, maire de Meudon, rapporteur du groupe de travail « urbanisme » à l'AMF

M. Jean-Marie Bockel, Président de l'Association des maires des grandes villes de France jusqu'au 19 juin 2007

M. Christian Pierret, maire de Saint-Dié des Vosges, Vice-président de la Fédération des maires des villes moyennes

M. Yves Dauge, Sénateur d'Indre-et-Loire, 1er maire adjoint de Chinon, Président de l'association des petites villes de France

M. Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre, Association des maires ruraux de France

Mme Elisabeth Maraval Jarrier, Assemblée des départements de France

Mme Dorothée Pineau, Maire-adjoint délégué à l'Urbanisme, aux Grands projets et à l'Environnement à Boulogne-Billancourt

M. Pascal Lelarge, Directeur adjoint de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

M. Philippe Baffert, Chef du bureau de la législation et réglementation à la DGUHC

Melle Aude Martin, direction du droit de l'eau, bureau de la protection des ressources en eau et de l'agriculture au ministère de l'écologie et du développement durable

M. Lionel Beaugad et Mme Jeanne Moreno, Direction générale des collectivités territoriales

M. Philippe Bourreau, adjoint au chef de bureau du domaine (Service France Domaine), sous direction des affaires foncières

M. Philippe Van de Maele, Directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Franck Caro, chargé de mission à l'ANRU

M. Samuel Crevel et Mme Odile Laluc, Bureau du droit immobilier et environnement, Ministère de la Justice

M. Gilbert Roubach, Directeur général de l'Etablissement public foncier de Normandie

M. Patrick Gérard, Professeur des universités, Conseiller d'Etat

M. Roland Vandermeeren, Conseiller d'Etat , Président de la Cour administrative d'appel de Nantes

M. François Cachelot, doyen de la section construction de la 3e chambre civile de la Cour de cassation.

M. Hugues Périnet-Marquet, Professeur à l'université Panthéon-Assas

M. Etienne Fatôme, Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Yves Jegouzo, Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Me Christian Pisani, Président de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat

## COMMENTAIRE

Par lettre de mission du 31 juillet 2006, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de procéder à un état des lieux du cadre juridique et de la pratique du droit de préemption urbain et d'identifier les mesures qui pourraient être prises pour « aboutir à une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, notamment en matière de construction de logements, et assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants ».

Cette étude vient d'être rendue publique et est éditée par la Documentation française (voir encadré). Nous en publions ici l'introduction, la liste des propositions et deux fiches de synthèse, ainsi que la composition du groupe de travail présidé par Jean-Pierre Dupont.

Également à la suite de cette étude, la Haute assemblée organise un colloque pour mettre en discussion les propositions du groupe de travail. Ce colloque se tiendra au Conseil Économique et Social le mardi 20 mai 2008, et est parrainé par Le Moniteur, l'AMF, la Fédération nationale des agences d'urbanisme, l'École de formation du barreau de Paris et les Notaires de France.

Le droit de préemption Etudes du Conseil d'Etat éditées à la Documentation française \*

Première partie : état des lieux

I. Un outil d'aménagement relativement récent, apprécié des collectivités publiques mais dont l'extension s'avère mal maîtrisée

II. un décalage progressif entre le cadre juridique et les pratiques effectives, susceptible d'affecter la légitimité et l'efficacité de l'instrument

III. Difficilement accepté, le droit de préemption donne lieu à un contentieux abondant qui révèle l'inadaptation du cadre juridique actuel

## Deuxième partie : propositions

I. Resituer les droits de préemption au sein de l'ensemble des instruments de politique publique et d'aménagement

II. Adapter les prérogatives des collectivités publiques et les contraintes de mise en œuvre du DPU aux nécessités de l'intérêt général

III. Créer les conditions d'une fixation transparente et souple du prix, dans un cadre plus protecteur des finances de la collectivité

IV. Clarifier les conditions du paiement du prix et du transfert de propriété

V. Sécuriser la situation après préemption

VI. Développer l'information sur la politique de préemption

NOTE \* La Documentation française, 29, quai Voltaire - 75007 Paris, 120 pages, 15 d

## Conclusion

Colloque le 20 mai 2008

« Le droit de préemption et la relance des politiques d'aménagement et d'habitat »

Le Conseil d'Etat organise, le 20 mai prochain au Conseil économique et social, un colloque sur le thème : « Le droit de préemption et la relance des politiques d'aménagement et d'habitat », organisé en partenariat avec le Conseil supérieur du notariat français, l'Association des maires de France, l'Ecole de formation du barreau de Paris, la Fédération nationale des agences d'urbanisme et les Editions du Moniteur.

Le thème de ce colloque permettra de revenir sur les propositions du groupe présidé par Jean-Pierre Duport pour l'étude « Le droit de préemption ».

Inscriptions (avant le 12 mai, dans la limite des places disponibles)

\* par courrier : Conseil d'Etat , Section du rapport et des études / colloques, 1, place du Palais-Royal, 75 100 Paris Cedex 01

\* par courriel : sre-colloques@conseil-etat .fr

## RÉFÉRENCES

Loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 : textes officiels du 23 juin 2006 p. 534

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 : Cahier détaché n° 2 du 21 juillet 2006

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 : textes officiels du 11 juillet 2003 p. 356

Loi n° 2000-1208 du 13 juillet 2000 : Cahier détaché n° 2 du 22 décembre 2000