

**JEAN-PIERRE DUPORT** Conseiller d'Etat en service extraordinaire

# « Distinguer le droit de préemption du droit de préférence »

Pour relancer la politique du logement en France, le gouvernement a demandé au Conseil d'Etat une étude sur l'évolution du droit de préemption. Pilotée par Jean-Pierre Duport, ancien préfet, ancien patron de la Datar et de RFF, l'étude du Conseil d'Etat fait un certain nombre de préconisations.



## Le droit de préemption urbain est-il une exception française ?

Il y a une pratique française, très spécifique, du droit de préemption. La plupart des pays d'Europe disposent de mécanismes similaires mais en France, nous en faisons une utilisation assez large, que ce soit pour les ZAC, les espaces naturels sensibles ou, désormais, les fonds de commerce. A l'inverse, en Belgique par exemple, l'expropriation est plus facile et le recours au droit de préemption urbain (DPU) est moins fréquent.

## Comment s'y retrouver dans les nombreux droits de préemption existants ?



Jean-Pierre Duport et Cyrille Emery, du « Moniteur ».

Le rapport vise à clarifier la situation. Pour simplifier, disons que le droit de préemption dans les ZAC est plutôt destiné aux zones non constructibles ou à aménagement différé, tandis que le DPU est lié à des projets en cours de réalisation, le plus souvent en tissu urbain. Dans les espaces naturels sensibles, il s'agit de penser l'aménagement avec un souci de protection. Le droit reconnu aux Safer(1) vise le maintien des activités agricoles et la réorganisation du patrimoine foncier agricole. Le nouveau droit de préemption sur les fonds de commerce traduit la volonté de maintenir certains commerces en centre-ville. L'un des objectifs de l'étude est de mieux coordonner ces différents droits et d'en restaurer les finalités respectives.

## Quel usage les communes font-elles du DPU ?

Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) donnant lieu à préemption s'élèvent à environ 1 à 2%. Mais on constate une tendance récente à l'accroissement du nombre des préemptions, parfois en marge de la loi, par exemple pour

lutter contre des groupes indésirables comme les sectes ou les marchands de sommeil.

## Le DPU est-il victime de sa souplesse ?

Oui. C'est pourquoi le Premier ministre Dominique de Villepin avait saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'étude. Le gouvernement était préoccupé par l'augmentation importante des litiges, d'environ 10% par an. Le taux des décisions de préemption annulées atteint 40%, alors que le pourcentage moyen d'annulation est en général de 25%.

**Le taux des décisions de préemption annulées atteint 40% alors que le pourcentage moyen est en général de 25%.**

## Comment expliquer cette montée des recours ?

La jurisprudence s'est renforcée, comme le montre l'arrêt « Bour » de février 2003 qui consacre l'existence d'un projet « précis et certain ». Cette contrainte a conduit les particuliers à recourir au juge chaque fois qu'il y avait un doute ou une imprécision. Ainsi, lorsque nous l'avons auditionné, le directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris nous signalait que 90% des décisions de préemption donnaient lieu à des recours.

## Le Conseil d'Etat vient d'assouplir sa jurisprudence sur la motivation.

Oui. Disons que, sans revenir sur l'existence préalable d'un projet d'aménagement, il a adopté une conception un peu moins rigide et n'exige plus que les caractéristiques précises de ce projet aient été définies avant la décision de préemption.

## Votre rapport fait-il des préconisations dans ce domaine ?

Oui. Nous souhaitons inciter le juge administratif à avoir une vi-



sion un peu plus pragmatique et une conception plus réaliste de ce qu'est la définition d'un projet. Un programme local de l'habitat (PLH), c'est la volonté de transformer un quartier. Il s'agit d'un véritable projet une fois qu'on en a défini le périmètre, même si tout n'a pas été précisé immeuble par immeuble.

#### **M** Quelles autres propositions faites-vous ?

Tout d'abord de bien distinguer le droit de préemption du droit de préférence. Le nouveau droit de préemption serait le droit de préemption renforcé, au sens de la législation actuelle. Il inclurait donc la possibilité de préempter des parties d'immeubles collectifs. Il nécessiterait l'existence d'un projet urbain au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urba-

**“  
Le nouveau droit de préemption y inclurait la possibilité de préempter des parties d'immeubles collectifs.  
”**

nisme. Nous proposons d'élargir les bases qui fondent un projet au Code de la santé publique et à celui de la Construction et de l'Habitat. Ainsi, il sera clair qu'une opération de résorption de l'habitat insalubre peut justifier l'existence d'un DPU. Il en ira de même d'une opération programmée

d'amélioration de l'habitat (Opah) qui, aujourd'hui, ne permet pas le DPU, alors même qu'il s'agit bien d'une opération d'aménagement du tissu urbain d'une ville.

Si une collectivité n'a pas encore eu l'opportunité de définir le projet qu'elle entend réaliser, elle pourrait exercer un droit de préférence, à condition d'avoir défini son projet dans un délai que nous proposons de fixer à cinq ans, ceci pour éviter des réserves foncières sans affectation à un usage prévisible. Par ailleurs, le droit de préférence devra s'exercer au prix de la DIA, éventuellement après négociation avec le vendeur mais sans recours au juge de l'expropriation.

#### **M** Que se passera-t-il au bout de cinq ans si le projet n'a pas abouti ?

Le propriétaire antérieur pourra récupérer son bien. Mais l'acquéreur évincé pourra aussi faire valoir son droit à acquérir le bien. Cela pose la question de son identité, qui n'est pas obligatoirement fournie par la DIA. Toutefois, nous n'avons pas proposé des changements sur ce point, considérant

que toute autre solution présentait de graves inconvénients.

#### **M** Du fait de l'insécurité juridique au niveau des transactions, le DPU est presque plus mal perçu qu'une expropriation. Comment y remédier ?

Nous proposons deux mesures de clarification. D'une part, la création d'un véritable droit de délaissement dans les zones où le DPU a été institué. Ainsi, avant même la déclaration d'intention d'aliéner, le particulier pourrait demander à la collectivité d'acquiescer son immeuble. D'autre part, l'effectivité du transfert de propriété du bien au moment du paiement du prix chez le notaire.

PROPOS RECUEILLIS PAR CYRILLE EMERY ET JOSETTE DEQUEANT ■

(1) Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

## Un colloque le 20 mai

Le Conseil d'Etat a pris l'initiative de mettre en débat les propositions issues de son rapport. Il organise un colloque le mardi 20 mai 2008 au Conseil économique et social, à l'occasion duquel l'ensemble des acteurs est invité à s'exprimer. Inscription gratuite jusqu'au 12 mai sur [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) et par courriel [sre-colloques@conseil-etat.fr](mailto:sre-colloques@conseil-etat.fr).

**+** D'INFORMATION  
Synthèse du rapport et propositions du Conseil d'Etat en exclusivité dans le cahier Textes Officiels de ce numéro.