

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux



Les droits de préemption

DE 1 À 15

Espaces naturels sensibles et retrait du trait de côte

Compétences, délégation,
modalités, étapes, terrain
avec construction, prix... p. 3

DE 16 À 30

ZAD et droit de préemption urbain

Dispositions communes
(bien soumis) et spécificités
respectives... p. 7

DE 31 À 37

Le droit de préemption commercial

Types de cessions, modalités,
motivations, obligations de
rétrocession... p. 11

DE 38 À 43

Préempter pour préserver l'eau potable

Autorité compétente,
ordre de priorité, actes
et bien soumis... p. 12

DE 44 À 50

Le droit de préemption des Safer

Définition, préemption de
biens mobiliers, périmètre,
motivation, délais... p. 15



Principal actionnaire: Info Services Holding.
Société éditrice: Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.
Siège social: 20, rue des Aqueducs, 94250 Gentilly.
RCS: Nanterre 403080823.
Numéro de commission paritaire: 0425 T 86402.
ISSN: 1252-1574.
Président-directeur de la publication: Julien Elmaleh.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
- Loi n° 62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation.

RESSOURCES

- «Les opérations d'aménagement», 50 questions du Courrier des maires, octobre 2022.
courrierdesmaires.fr/article.51397
- «Les procédures d'expropriation», 50 questions du Courrier des maires, octobre 2020.
courrierdesmaires.fr/article.24427
- «Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance» n° 2022-489 du 6 avril 2022, Jean-François Struillou, Revue de droit immobilier «Urbanisme-construction», 2022, pp. 327-330.
- «Expropriation et préemption», René Hostiou et Jean-François Hostiou, 2020, LexisNexis.
- «Le droit de préemption», étude du Conseil d'Etat, 2008.

LEXIQUE

Adjudication

L'adjudication est une vente aux enchères publiques, dite aussi «vente forcée» qui a lieu, généralement après un jugement condamnant le débiteur au paiement d'une somme d'argent dont il est redevable ou n'a pas voulu s'acquitter volontairement malgré la décision intervenue.

Grande opération d'urbanisme (GOU)

Opération d'aménagement prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) et dont la réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité ou d'un établissement public cocontractant du PPA (en raison des dimensions

ou des caractéristiques de cette opération). Cette qualification permet d'adapter ponctuellement le régime juridique de l'urbanisme afin de fluidifier le déroulement du programme d'aménagement (art. L. 312-3 et s. CU) et un meilleur pilotage des opérations d'aménagement d'envergure. La délibération qualifiant l'opération de GOU précise la durée et le périmètre de GOU et la densité minimale de constructions (le cas échéant déclinée par secteur).

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)

Sociétés de droit privé, régionales ou interrégionales, sans but lucratif (L. 141-7 du CRPM), qui participent à une mission de service public. Il s'agit d'un instrument de politique agricole. Le CRPM liste plusieurs missions des Safer: œuvrer prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, afin de favoriser l'installation et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières pour que celles-ci atteignent une dimension économique viable, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations. Ces interventions concourent à la diversité des systèmes de production, des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Elles assurent la transparence du marché foncier rural (L. 141-1).

ACRONYMES

CG3P: code général de la propriété des personnes publiques.

CRPM: code rural et de la pêche maritime.

CU: code de l'urbanisme.

ENS: espace naturel sensible.

DIA: déclaration d'intention d'aliéner.

OIMP: opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Safer: société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

PPRT: plan de prévention des risques technologiques.

PSMV: plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Zones A, AU, NA, N et U: zones agricoles, zones à urbaniser, naturelles et urbaines.

PLU: plan local d'urbanisme.

POS: plan d'occupation des sols.

Les droits de préemption

Le droit de propriété est un droit fondamental de valeur constitutionnelle dont l'un de ses attributs comprend le droit de « disposer librement de son patrimoine » (Conseil constitutionnel, 29 juillet 1998, n° 98-403). Or, le droit de préemption se définit 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 qui, incidemment, porte atteinte à la liberté de disposer de son bien. Pour ce motif, les droits de préemption institués par la loi doivent nécessairement répondre à un but

d'intérêt général. Les collectivités publiques et certaines personnes morales de droit privé participant à une mission de service public ou agissant à des fins d'intérêt général ne peuvent se voir reconnaître un tel droit sur des biens mobiliers ou des immeubles que pour des motifs d'intérêt général.

Les différents droits de préemption sont donc institués au service de politiques environnementales, d'aménagement et d'urbanisme, de diversité commerciale, de santé publique ou encore de politiques agricoles. Ils ont ceci de spécifique que la possibilité leur est reconnue d'obtenir d'un juge la fixation d'un prix

de vente potentiellement différent de celui-ci proposé à l'acquéreur initialement choisi par le vendeur.

Ces 50 questions présentent successivement ces différents droits de préemption au service des politiques publiques.

Par Tadjdine Bakari-Baroini, Florianne Herpin et Marie Gautier, avocats, cabinet Seban et associés

1

Qu'est-ce que le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles ?

Le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ENS) permet de préempter un terrain, boisé ou non, ou tout ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance faisant l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, dès lors que ces derniers sont inclus dans une zone de préemption ENS préalablement délimitée.

Les espaces naturels sensibles se définissent comme ceux dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable (tribunal administratif de Besançon, 31 décembre 1992, **Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)**).

VOIR LEXIQUE de Franche Comté, droit administratif 1993, n° 93).

2

Quel est le but du droit de préemption pour espace naturel sensible ?

Le but de cette préemption est d'aménager le bien pour qu'il soit ouvert au public. Cet aménagement devra être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.

En effet, seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis par ce droit de préemption, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels.

Par exception, un terrain préempté peut ne pas être ouvert au public si l'autorité préemptrice justifie de la fragilité du milieu naturel ou que des impératifs de sécurité y font obstacle.

3

Qui est compétent pour créer des zones de préemption «ENS» ?

Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels, selon l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme (CU).

La création des zones de préemption «ENS» relève de la compétence exclusive des départements, avec l'accord de la collectivité concernée (commune/EPCI) si celle-ci est dotée d'un document d'urbanisme local (PLU/PLUI) ou du préfet en l'absence d'un tel document (L. 215-1, CU).

Par exception, lorsqu'il est territorialement compétent, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de telles zones à l'extérieur de celles délimitées par le département (L. 215-2, CU). Il exercera les compétences attribuées en principe au département.

4

Qui est le titulaire de ce droit ?

C'est le département (art. L. 215-4, CU). Le code de l'urbanisme prévoit d'autres titulaires par substitution au département, si ce dernier n'exerce pas son droit. C'est le cas du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres territorialement compétent ou de l'établissement public chargé du parc national. Ces deux personnes interviennent donc en deuxième position.

Et si ni le département, ni le conservatoire ou l'établissement public précités, n'exercent le droit de préemption, la commune concernée pourra le faire valoir, se classant ainsi en troisième position. Enfin, lorsque la commune fait partie d'un EPCI, elle pourra lui déléguer son droit, il sera alors en quatrième position (L. 215-5 à L. 215-7, CU).

S'agissant d'un parc naturel régional concerné, il peut se substituer au département seulement en cas d'accord explicite de celui-ci (L. 215-6, CU). A défaut, la commune peut se substituer au département, sans que l'établissement public chargé du parc naturel régional ait expressément renoncé au préalable (CE, 4 novembre 2015, n° 375005).

5

Le titulaire du droit de préemption en zone «ENS» peut-il le déléguer ?

Le département peut déléguer son droit de préemption pour l'aliénation d'un bien en particulier ou sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption, à l'Etat, une collectivité territoriale, au Conservatoire de l'espace littoral, à l'établissement public précité, à un établissement public foncier, ou à une agence des espaces verts de la région Ile-de-France (L. 215-8, CU).

6

Quel est le délai pour préempter sur le fondement de ce droit ?

Le délai dépend de la personne qui préempte, mais il commence toujours à courir à compter de la date de réception de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) par le département. Le titulaire du droit de préemption «ENS», le département donc, dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la DIA (R. 215-12, CU).

Dans l'hypothèse où le département ne préempte pas, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose de 75 jours à compter de la date de l'avis de réception de la DIA (R. 215-14, CU).

En outre, lorsque le département comme le Conservatoire ont renoncé à préempter, la commune ou l'EPCI peut exercer ce droit dans un délai de trois mois à compter de la réception de la DIA (R. 215-15 et R. 215-16, CU).

Enfin, le code de l'urbanisme rappelle que le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant trois mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner vaut renonciation à l'exercice de ces droits (L. 215-15, CU).

7

Faut-il, pour préempter, justifier de la réalité et de l'antériorité d'un projet ?

Non, il ne peut être reproché à l'autorité préemptrice d'avoir préempté un bien classé «ENS» alors que son projet sur celui-ci n'est qu'à un stade préparatoire (CE, 8 avril 2015, n° 376821). La préemption justifiée par la protection d'une zone d'expansion des crues d'une rivière a ainsi suffi au juge administratif à admettre l'exercice du droit de préemption sur une parcelle (TA Melun, 7 juillet 2023, n° 2107034).

La décision doit se référer à l'acte créant la zone de préemption et indiquer les raisons pour lesquelles la préservation et la protection des parcelles en cause justifie la préemption ou exposer les éventuelles réserves de fragilité du milieu naturel ou d'impératifs de sécurité qui feraient obstacle à l'ouverture du site au public (CE, 30 avril 2014, n° 360794 ; CAA Marseille, 6 février 2024, n° 23MA00442).

Le juge administratif contrôle l'erreur manifeste d'appréciation du classement d'une parcelle en périmètre ENS (TA Poitiers, 21 octobre 2024, n° 2201443).

8

Peut-on préempter un terrain supportant une construction par le droit de préemption «ENS» ?

L'article L. 215-11 du code de l'urbanisme prévoit expressément le cas de l'existence d'une construction sur le bien présent au sein d'une zone ENS et préempté à ce titre.

Ainsi, «à titre exceptionnel», la présence de la construction ne fait pas obstacle à cette préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des ENS des départements.

La préemption partielle du terrain pour acquérir une fraction seulement d'un foncier, prévu à l'article L. 215-12 du CU, permettrait de ne pas avoir à préempter une construction préexistante qui ne serait pas jugée utile à l'ouverture au public du site. Mais la possibilité demeure pour le propriétaire d'exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière.

9

Qu'est-ce que le droit de préemption pour retrait du trait de côte ?

Le droit de préemption dédié au recul du trait de côte est un droit de préemption spécifique permettant la maîtrise foncière des terrains affectés par le phénomène progressif du retrait du trait de côte vers l'intérieur des terres en raison de l'érosion côtière ou de l'élévation du niveau de la mer.

Ces acquisitions sont réalisées pour prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens concernés, l'objectif étant de procéder à la renaturation des terrains acquis. A cette fin, les biens sont gérés par la personne publique qui en devient propriétaire au regard de l'évolution prévisible du trait de côte (art L. 219-11, CU).

Il est possible pour la personne publique propriétaire de confier la gestion du bien à une autre personne publique ou privée. Avant sa renaturation, ledit bien peut ainsi – de façon transitoire – faire l'objet 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.

10

Quelles communes peuvent mettre en œuvre ce droit de préemption ?

La liste des communes concernées par le phénomène du recul du trait de côte – 317 actuellement – est établie par décret et révisée au moins tous les 9 ans. Une commune peut demander à intégrer cette liste, après avis favorable de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme.

Ces communes établissent une carte locale d'exposition du territoire au recul du trait de côte délimitant les zones exposées à l'horizon de 30 ans et celles exposées à un horizon compris entre 30 et 100 ans. Ce document est obligatoire pour les communes qui ne se sont pas dotées d'un plan de prévention des risques littoraux, et facultatif pour les autres.

Le droit de préemption est mis en œuvre, de plein droit, sur la totalité de la zone concernée à l'horizon de 30 ans. Pour la zone impactée à plus de 30 ans, les communes ou EPCI peuvent soumettre tout ou partie de la zone concernée au droit de préemption.

11

Comment s'exerce ce droit de préemption spécifique ?

Le droit de préemption en raison du retrait du trait de côte pourra s'exercer soit à la suite de la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), soit à la suite de l'exercice du droit de délaissement par le propriétaire, la demande doit alors préciser le prix demandé pour l'acquisition du bien (art. L. 219-10, CU).

Le titulaire du droit de préemption doit se prononcer dans un délai de deux mois. La décision de préemption devra mentionner l'estimation du bien par les services fiscaux et faire l'objet d'une publication, en sus des obligations de notification. A défaut d'accord amiable sur le prix de vente, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte.

12

Quelles sont les spécificités procédurales de ce droit ?

Tout d'abord, la déclaration d'intention d'aliéner un bien situé dans la zone de préemption doit être adressée à la commune où est situé le bien et, spécificité de ce droit, le propriétaire en transmet une copie au directeur départemental ou régional des finances publiques. Deuxièmement, le titulaire du droit de préemption peut formuler une demande de visite qui devra être notifiée au vendeur et à son notaire (art L. 219-6, CU). Il peut aussi adresser une demande unique de communication de documents afin d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble ainsi que, le cas échéant, la situation financière de la société civile immobilière propriétaire.

En sus de la liste des documents communicables au titre de l'article R.213-7 du code de l'urbanisme, pourront être transmis les documents d'expertise, devis ou diagnostics établis à l'occasion ou en prévention d'un sinistre lié au retrait du trait de côte qui pourront influencer le montant de l'indemnisation proposée (art R. 219-3, CU).

Seule la demande de communication de documents suspendra le délai d'instruction de la DIA.

13

Existe-t-il un droit de rétrocession ou de priorité sur les biens acquis dans le cadre de ce droit de préemption ?

La loi n'a pas prévu de droit de rétrocession au profit des propriétaires préemptés permettant de faire constater que le bien n'a pas été ou n'est plus affecté à la destination prévue par la loi.

Il n'est pas plus prévu de droit de priorité au profit du propriétaire ou de l'acquéreur évincé en cas d'aliénation du bien pour tout autre objet que ceux prévus par la loi.

Ces spécificités s'expliquent sûrement par le fait que le bien objet de la préemption doit être sanctuarisé car il est voué – à un moment ou un autre – à être submergé par les eaux, même si aucune mesure de suivi de l'utilisation ou de la situation du bien n'est mise en place.

14

Comment est fixé le prix d'acquisition d'un bien acquis par ce droit ?

Le prix d'acquisition est fixé « en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte », exclusivement de toute indemnité accessoire notamment de réemploi (art. L. 219-7, CU). La méthode utilisée par le juge de l'expropriation est la suivante : le prix est fixé en priorité par référence aux mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette zone. Si ces références sont insuffisantes, il sera pris en compte les mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification situés hors de la zone exposée au recul du trait de côte. Pour tenir compte de la vulnérabilité du bien préempté en raison de sa disparition programmée, un abattement sera appliqué, calculé en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation de la zone exposée au retrait du trait de côte rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien. Aussi, les biens appelés à disparaître à court ou moyen terme feront l'objet d'un abattement plus important.

15

Quelles sont les règles de concurrence de ce droit de préemption avec les autres ?

En application de l'article L.219-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption dû au recul du trait de côte prime sur le droit de préemption urbain (DPU), le droit de préemption en zone d'aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption commercial (DPC).

Il prime également sur le droit de préemption de la Safer, le code de l'urbanisme indiquant cependant qu'une coopération peut être menée avec la Safer pour les biens immobiliers non bâtis à usage ou vocation agricole.

Toutefois, le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles prévaut, lui, sur le droit de préemption en raison du recul du trait de côte.

16

Quels sont les biens soumis aux droits de préemption urbain et en ZAD ?

Les biens soumis à ces droits de préemption sont :

- les immeubles ou ensembles de droits sociaux donnant attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou partie d'immeuble, aliénés à titre onéreux ;
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble, sauf celles consenties à l'un des coindivisaires et les cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire ;
- les sessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière (SCI) et celles conduisant un acquéreur à détenir la majorité de ses parts, lorsque son patrimoine forme une unité foncière, à l'exclusion de celles constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au 4^e degré inclus ;
- les immeubles appartenant aux organismes HLM, sauf si le locataire bénéficie d'une priorité ;
- les immeubles ou ensembles de droits sociaux qui font l'objet d'une donation entre vifs, sauf celle effectuée dans la famille ;
- Les immeubles ou ensembles de droits sociaux qui constituent un apport en nature au sein d'une SCI.

17

Quelles sont les conditions principales de mise en œuvre de ces droits ?

A peine de nullité, une DIA doit être adressée par le propriétaire à la mairie de la commune où se situe le bien.

Elle comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'**adjudication** **VOIR LEXIQUE**, l'estimation du bien ou sa mise à prix. En cas d'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) soumise à autorisation ou enregistrement, elle précise qu'une ICPE a été exploitée sur le terrain et informe, le cas échéant, des dangers ou inconvénients importants résultant de l'exploitation. Si le vendeur est l'exploitant de l'ICPE, elle indique si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives.

En dehors de l'hypothèse où une demande de communication unique de document et/ou une demande de visite du bien a été formulée, le droit de préemption est exercé dans un délai de deux mois à compter de la réception de la DIA en mairie.

18

Peut-on préempter une fraction seulement d'une unité foncière en zone de préemption ?

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 la commune soumise au droit de préemption. Cela est possible uniquement dans le cas où les autres éléments de l'unité foncière sont situés hors d'une zone de préemption (art. L. 213-2-1, CU).

Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le préempteur se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Lorsque le propriétaire requiert l'acquisition de l'ensemble de l'unité foncière, la décision du préempteur, en tant qu'elle s'inscrit dans le cadre de des dispositions prévues au livre II du code de l'urbanisme, relève de la compétence du juge administratif. Elle n'a pas le même objet que la première décision et n'est donc pas une décision confirmative (CE, 10 février 2010, n° 322399).

19

A quelles conditions le délai d'exercice du droit de préemption est-il suspendu ?

Dans le souci de préserver les intérêts publics pour permettre au titulaire du droit de préemption d'avoir une connaissance de la réalité du bien et des conditions de son aliénation, l'article L.213-2 du CU permet au titulaire de formuler une demande de communication unique de documents pour apprécier, sur pièces, la consistance et l'état de l'immeuble et, le cas échéant, la situation sociale, financière et patrimoniale de la société civile immobilière ; ainsi qu'une demande de visite du bien pour apprécier concrètement la consistance et l'état de l'immeuble. Ces demandes ont pour effet de suspendre le délai de préemption à compter de leur réception. Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois entier et complet pour prendre sa décision.

Relevons que si une demande de visite du bien est acceptée au-delà du délai légal, l'acceptation de cette visite n'a pas pour effet de proroger le délai pour préempter (CAA Versailles, 10 novembre 2022, n° 21VE00107).

20

Quelles sont les conditions de légalité d'une décision de préemption ?

- La mise en œuvre une action ou une opération d'aménagement dont l'un des objets est énuméré par la loi (en ce compris la constitution de réserves foncières).
- La motivation expresse ou par renvoi à une délibération de création d'un périmètre (ZAD, PLH, programme de construction de logements sociaux, zone d'intervention pour aménager et améliorer sa qualité urbaine).
- La justification de la réalité d'un projet (CE, 7 mars 2008, n° 288371) établie soit par des éléments démontrant son antériorité, soit par des précédents démontrant l'insertion dans une politique dont il est l'une des manifestations et qui rendent sa réalisation quasi certaine (arrêt précité).
- La justification d'un intérêt général suffisant s'appréciant au regard de la dimension du bien et du coût de l'opération (CE, 6 juin 2012, n° 342328). Le juge n'exige pas une exacte congruence entre l'assiette du terrain préempté et la taille du projet s'accommodant qu'un reliquat ne soit pas visé s'il est susceptible d'être utilisé ultérieurement pour des aménagements d'intérêt public (CE, 28 janv. 2021, n° 429584).

21

Quelle est la définition légale du droit de préemption en ZAD ?

Le régime des ZAD a été mis en place par la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962. Elle permet de limiter l'impact inflationniste inhérent à la projection d'une action ou d'une opération d'aménagement. Contrairement à une ZAC ou une DUP, la portée d'une ZAD est limitée à « des possibilités d'intervention foncière » (conclusions Maugué, CE, 8 juin 1994, n° 126486). Elle dote la collectivité d'un outil d'aménagement mais ne définit pas une opération d'aménagement (CE, 22 juillet 1992, n° 86228).

L'acte de création de la ZAD a pour objet et pour effet de déclencher l'application du régime de préemption prévu par le code de l'urbanisme sur sa zone et exclut, également, l'application du droit de préemption urbain.

Le droit de préemption en ZAD s'inscrit donc dans les objectifs de la politique d'aménagement énumérés à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Il permet, en outre, de juguler la spéculation foncière d'une zone ayant vocation à muter et de ménager la plus-value raisonnable du propriétaire vendeur en étant limitée à une durée de 6 ans, renouvelable une fois.

22

Dans quelles zones le droit de préemption en ZAD peut-il être institué ?

La ZAD peut être créée dans les zones U et AU du PLU ou U et NA du POS. A la différence du droit de préemption urbain, elle peut aussi être instituée en zone A ou N, ce qui permet aux collectivités publiques d'anticiper efficacement la maîtrise foncière, à moyen terme, de l'ensemble des terrains utiles aux opérations d'aménagement.

Il est même jugé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit la création d'une zone d'aménagement différé sur des terrains inclus dans une zone de préemption instituée sur le fondement des espaces naturels sensibles des départements (CE, 3 juillet 1998, n° 126606).

En outre, en vertu de l'article L.212-2-1 du CU, les zones urbaines ou d'urbanisation future d'un POS ou d'un PLU figurant dans le périmètre d'une ZAD ne sont plus soumises au droit de préemption urbain institué sur ces territoires.

23

Quelles sont les autorités compétentes pour créer une ZAD ?

Les ZAD peuvent être créées par décision motivée du préfet, sur proposition ou après avis de la commune et après avis de l'EPCI ayant les compétences visées à l'article L. 211-2, al.2. du CU. En cas d'avis défavorable, elle ne peut être créée que par décret du Conseil d'Etat.

Elles peuvent aussi être créées par délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ayant compétence en matière de PLU, après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone.

Elles peuvent encore être créées par délibération motivée de l'organe délibérant d'un établissement public territorial, en dehors des périmètres de la Métropole du Grand Paris pour la mise en œuvre des OIMP, après avis des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de ces zones.

En cas d'avis défavorable d'une commune, elle ne peut être créée que par arrêté du préfet ou, si la zone est située sur le territoire de plusieurs départements, par arrêté conjoint des préfets dans les départements concernés.

24

Qu'est-ce qu'un périmètre provisoire de ZAD ?

En vertu de l'article L.212-2-1 du CU, le préfet peut prendre un arrêté délimitant un périmètre provisoire de la zone, lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD par une commune ou l'EPCI compétent ou qu'il lui est demandé son avis sur un tel projet.

A compter de la publication de l'arrêté portant délimitation du périmètre provisoire, un droit de préemption y est ouvert à l'Etat. L'acte délimitant ce périmètre peut aussi désigner un autre titulaire du droit de préemption.

L'acte créant la ZAD doit, sous peine de caducité de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire, être publié avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la publication dudit arrêté.

Et, à la date de publication de l'acte créant la ZAD, l'acte créant le périmètre provisoire se substitue à l'acte créant la ZAD pour le calcul du délai de 6 ans renouvelable d'exercice du droit de préemption.

Le périmètre provisoire de ZAD permet de se doter immédiatement du droit de préemption à titre conservatoire.

25

Quid de la durée et de la motivation du droit de préemption en ZAD ?

Historiquement, les ZAD étaient créées pour une période de 14 ans, sans que ce délai ne puisse être renouvelé. Mais, par un arrêt « Motais de Narbonne c. France », la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré que le maintien en réserve foncière d'un bien pendant une période trop longue prive indûment le propriétaire de la plus-value engendrée par ce terrain et méconnaît l'article 1 du protocole n° 1 (CEDH, 27 mai 2003, n° 48161/99).

Ainsi et, désormais, le droit de préemption en ZAD ne peut être exercé que pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte de création de la zone. Celui-ci se fait suivant les modalités prévues à l'article L.212-1 du CU, sans que l'acte renouvelant le droit de préemption soit nécessairement pris selon la modalité ayant présidé à l'acte de création de la zone.

Le droit de préemption est ouvert soit à une collectivité, soit à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement. L'acte créant la ZAD désigne le titulaire du droit de préemption.

26

Quels objets peuvent motiver l'exercice du droit de préemption en ZAD ?

Le droit de préemption en ZAD est exercé en vue de réaliser des actions ou des opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'art. L. 300-1 du CU ou pour constituer des réserves foncières aux fins de réaliser lesdites actions. Cela couvre un spectre très étendu d'objets :

- la mise en œuvre d'un projet urbain ;
- la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat ;
- l'organisation de la mutation, du maintien, de l'extension ou de l'accueil des activités économiques ;
- la favorisation du développement des loisirs et du tourisme,
- la réalisation des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur ;
- la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux ;
- le recyclage foncier ou le renouvellement urbain ;
- la sauvegarde, la restauration ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti ;
- la renaturation ou la désartificialisation des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

27

Quelle est la définition légale du droit de préemption urbain ?

Le droit de préemption urbain (DPU) constitue l'un des deux outils d'interventionnisme foncier urbain des collectivités publiques avec le droit de préemption dans les ZAD. En revanche, contrairement à ce dernier, il n'est pas a priori un outil de lutte contre la spéculation foncière.

Le droit de préemption urbain est exercé en vue des 9 objets visés pour le droit de préemption en ZAD. Il peut également, en sus, être exercé pour les objets suivants, en vertu de l'article L.211-1, al.5 du CU :

- relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services,
 - relogement d'occupants définitivement évincés d'un bien à usage d'habitation ou mixte en raison de la réalisation de travaux nécessaires à l'une des opérations d'aménagement.
- Le DPU a donc pu être utilisé pour le relogement de personnes concernées par une opération d'aménagement (CE, 27 avril 2001, n° 202791) ; et l'extension d'un centre socio-culturel (CE, 22 décembre 2022, n° 447100).

28

Dans quelles zones le DPU peut-il être institué ?

Le droit de préemption urbain peut être institué :

- Sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées dans un POS ou un PLU ;
- Pour des objectifs de protection de la santé dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine, dans les zones et secteurs définis par un PPRT, dans les zones soumises aux servitudes du II de l'article L.211-12 du code de l'environnement ;
- Sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités conformément aux articles L.5112-1 et L.5112-2 du CG3P ;
- Sur tout ou partie de leur territoire couvert par un PSMV rendu public ou approuvé en application de l'article L.313-1 du CU lorsqu'il n'a pas été créé de ZAD ou de périmètre provisoire de ZAD sur ces territoires.

De plus, par délibération motivée, des secteurs prioritaires à mobiliser présentant un potentiel foncier majeur pour l'atteinte des objectifs «ZAN» peuvent être délimités.

29

Quelle est l'autorité compétente en matière de DPU ?

Les communes dotées d'un POS, d'un PLU ou d'une carte communale ont compétence pour instituer le DPU sur tout ou partie des zones visées par la loi, pour l'exercer, pour le supprimer ou pour le rétablir ultérieurement.

Soulignons que, s'agissant des structures compétentes de plein droit en matière de PLU, elles le sont également à l'égard du droit de préemption urbain. Tel est le cas pour les EPCI à fiscalité propre compétentes en matière de PLU, la métropole de Lyon, les établissements publics territoriaux (EPT) compétents en matière de PLU.

De plus, la métropole du Grand Paris est compétente de plein droit en matière de DPU, dans les périmètres fixés par le conseil de la métropole pour la mise en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Enfin, lorsqu'une commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral constatant sa carence dans l'atteinte des objectifs de réalisation des logements sociaux, le DPU peut être institué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

30

Quelles sont les aliénations soumises au DPU renforcé ?

Il peut être institué des aliénations et cessions en principe exclues du champ d'application du DPU (art. L.211-4, CU) à savoir :

- L'aliénation d'un ou plusieurs lots soumis, à la date du projet, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis 10 ans au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai ;
- La cession de parts ou d'actions de sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divises et sociétés coopératives de construction, et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires ;
- L'aliénation d'un immeuble bâti, pendant une période de quatre ans à compter de son achèvement.

31

Qu'est-ce que le droit de préemption commercial?

Le droit de préemption commercial (DPC) permet d'acquérir, notamment, des fonds artisanaux, de commerce et des baux commerciaux dans des périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Ce périmètre est défini par délibération motivée du conseil municipal prise après avis de la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat (art. L. 214-1 CU).

Ce droit peut, par exemple, être utilisé pour garantir aux habitants d'une zone une offre commerciale équilibrée entre commerce alimentaire et équipements de la personne en lieu et place d'une activité d'agents immobiliers (CAA Paris, 26 juin 2015, n° 14PA02167).

De même, la réinstallation dans la rue principale de commerces ou d'artisanats remplacés récemment par des boutiques vendant des produits régionaux à vocation essentiellement saisonnière et touristique peut justifier l'exercice du droit de préemption (CAA Bordeaux, 26 mars 2013, n° 11BX03234). A l'inverse, le droit de préemption commercial ne saurait être utilisé par le maire pour préserver l'ordre public.

32

Quels sont les types de cessions concernés par ce droit de préemption?

Le droit de préemption commercial peut s'exercer sur les aliénations à titre onéreux des fonds artisanaux, de commerce, des baux commerciaux ainsi que sur les terrains accueillants ou ayant vocation accueillir des locaux commerciaux (magasin de vente au détail et centres commerciaux) d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m² dans un délai de 5 ans à compter de leur aliénation (art. L. 214-1, CU). Les opérations peuvent être réalisées de gré à gré ou par adjudication, mais aussi sous la forme d'échange et d'apport en société. Le champ d'application de ce droit ne comprend pas les créations de fonds de commerce ou toute autre situation n'impliquant pas une cession, telle que la reprise d'activité après cessation anticipée d'un bail précédent (CAA Versailles, 15 octobre 2015, n° 14VE01467). De même, le droit de préemption commercial ne s'exerce pas lorsque les biens ou droits sont cédés dans le cadre d'un plan de sauvegarde, d'un plan de cession prévu par un plan de redressement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire (art. R. 214-3, CU).

33

Quelle est l'autorité compétente pour exercer le DPC?

Le droit de préemption commercial est exercé par la commune ou par son maire si le conseil municipal lui a délégué. Précisons qu'une délégation, en application du 15° de l'article L. 2122-22 vaut délégation du droit de préemption commercial (Rép. min. n° 452; JO Sénat, 21 septembre 2017).

Le droit de préemption commercial peut être délégué à un EPCI, à un établissement public y ayant vocation, à une SEM, au concessionnaire d'une opération d'aménagement ou au titulaire d'une concession de redynamisation commerciale et artisanale (art. L. 214-1-1, CU).

Dans le cadre d'une **grande opération d'urbanisme (GOU)** **VOIR LEXIQUE**, un périmètre de ZAD peut être défini sur tout ou partie de cette GOU. Son titulaire exerce le droit de préemption si la délibération de qualification de la GOU le décide. Par ailleurs, le droit de préemption commercial est exercé par la collectivité ou l'établissement public à l'initiative du projet et signataire du projet partenarial d'aménagement, et non par la commune compétente en matière d'urbanisme (art. L. 214-1-1, CU).

34

Comment exerce-t-on le droit de préemption commercial?

A peine de nullité de la cession, le cédant a l'obligation de déposer une déclaration préalable, mentionnant le prix de cession, les conditions de l'aliénation, l'activité de l'acquéreur pressenti, le nombre de salariés du cédant et la nature des contrats de travail ainsi que le chiffre d'affaires lorsque la cession porte sur un bail commercial ou un fonds artisanal ou commercial (une copie du bail doit alors être jointe). La direction départementale des finances publiques (DDFIP) sera consultée concernant certaines cessions. Il s'agit des cessions de terrains devant accueillir une surface de vente, des cessions de fonds de commerce pour un montant supérieur à 180 000 euros ou des cessions de baux dont le loyer annuel dépasse 24 000 euros (art. L. 1311-10 et R. 1311-4, CGCT).

35

L'exercice du droit de préemption commercial doit-il être motivé ?

Oui, en application de l'article L.210-1 du CU. La décision doit mentionner la nature du projet. L'exercice du droit de préemption doit aussi être justifié par la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L.300-1, et démontrer un intérêt général suffisant, eu égard notamment aux caractéristiques du bien, en l'occurrence le fonds artisanal ou commercial ou le bail commercial, au regard de l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière.

Il est donc impossible de se référer au périmètre de sauvegarde mis en place sans indiquer la nature du projet poursuivi, notamment la ou les activités commerciales ou artisanales dont l'installation serait organisée dans le périmètre (CE, 15 décembre 2023, n° 470167).

Par ailleurs, lorsque le droit de préemption commercial entre en concurrence avec le droit de préemption urbain (ZAD ou DPU) sur les terrains à vocation commerciale, le titulaire doit indiquer celui sur lequel il se fonde pour se porter acquéreur (art. R. 214-4-2, CU).

36

Comment s'exerce ce droit en cas de vente par adjudication ?

En cas de cession par voie d'adjudication d'un fonds artisanal ou de commerce, d'un bail commercial ou d'un terrain portant ou destiné à porter des commerces, le commissaire-priseur judiciaire, le greffier de la juridiction ou le notaire chargé de la vente procède à la déclaration préalable en indiquant la date et les modalités de la vente. La déclaration préalable est adressée au maire 30 jours au moins avant la date de la vente par lettre recommandée et est transmise aux éventuels délégataires du droit de préemption (art. R. 214-7, CU).

Une fois la cession réalisée, le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de 30 jours à compter de l'adjudication pour notifier au greffier ou au notaire sa décision de se substituer à l'adjudicataire. Une copie de cette décision est annexée au jugement ou à l'acte de l'adjudication et publiée au fichier immobilier en même temps que celui-ci.

La substitution ne peut intervenir qu'au prix et aux conditions de la dernière enchère ou de la surenchère. L'adjudicataire évincé est informé de l'acquisition réalisée par voie de préemption.

37

Quelles sont les obligations de rétrocession du bien préempté ?

L'autorité préemptrice n'a pas vocation à exercer une activité commerciale de façon pérenne et doit rétrocéder le fonds ou le bail à une entreprise en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le secteur. A cette fin, un cahier des charges est établi pour le choix du repreneur comprenant des clauses qui s'imposeront au cessionnaire et est approuvé par délibération de l'assemblée délibérante de l'autorité préemptrice (qui approuvera par la suite le choix du cessionnaire).

La rétrocession doit faire l'objet d'un appel à candidature par le biais d'un affichage en mairie d'un avis de rétrocession pendant 15 jours comportant la description du fonds, le prix proposé et mentionnant le cahier des charges.

Le bien doit être rétrocédé dans un délai de 2 ans à compter de la prise d'effet de la cession, délai porté à 3 ans en cas de location-gérance du fonds (art. L. 214-2, CU). Si ce délai n'est pas respecté, l'acquéreur évincé bénéficie d'un droit de priorité d'acquisition.

38

Quelle est la définition du droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinée à la consommation humaine ?

Ce droit de préemption spécifique a été créé par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, complété par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi « 3DS ». Il est codifié aux articles L.218-1 à L.218-14 et R.218-1 à R.218-21 du CU. Il a pour objectif de renforcer la légitimité à agir des collectivités ou de leur groupement dans leurs actions de préservation de l'eau.

Et pour cause, entre 1994 et 2013, 7715 captages ont dû être abandonnés en raison de pollutions diffuses, souvent liées aux nitrates et aux pesticides.

Ce droit de préemption doit permettre d'encourager les collectivités à préempter les surfaces agricoles situées dans les aires d'alimentation de captage pour éviter leur abandon lorsqu'elles sont trop polluées.

39

Quel est le contenu de la demande d'institution et l'autorité compétente ?

La demande par la commune, le groupement de communes ou le syndicat mixte compétent comprend :

- une délibération du conseil municipal de la commune, de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou du syndicat mixte compétent ;
 - un plan présentant le périmètre du territoire sur lequel l'institution du droit de préemption est sollicitée ;
 - une étude hydrogéologique relative à l'aire d'alimentation des captages pour la protection desquels l'institution du droit de préemption est sollicitée ;
 - une note présentant le territoire, ses pratiques agricoles et précisant les actions mises en œuvre par le service désigné à l'article L. 2224-7 du CGCT en charge de la collectivité ainsi que le bilan qui peut en être dressé ;
 - un argumentaire avec les motifs qui conduisent à solliciter l'instauration du DP et justifient le choix du périmètre proposé.
- Le préfet du département est compétent pour instituer ce DP et statue dans un délai de 6 mois sur la demande à réception d'un dossier complet, en désignant le titulaire et le périmètre.

40

Quelles sont les entités à consulter avant d'instituer ce droit ?

Le préfet sollicite, dans un délai de 15 jours à compter de la réception du dossier complet, l'avis des :

- communes situées sur tout ou partie du territoire du DP ;
- EPCI compétents en matière de PLU, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ;
- chambres départementales et régionales d'agriculture des départements et régions ;
- Safer dont la zone d'action comprend tout ou partie du territoire d'institution du DP ;
- Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ;
- commissions locales de l'eau concernés par le périmètre ;
- si le périmètre proposé inclut des terrains sur lesquels il existe un DP antérieurement instauré au bénéfice d'une autre personne publique, cette dernière est consultée ;
- si le périmètre proposé inclut des terrains situés à l'intérieur de plusieurs aires d'alimentation qui se superposent, les collectivités ayant en charge les services assurant les prélèvements d'eau correspondants sont consultées.

41

Qui sont les titulaires du droit de préemption lorsqu'il existe plusieurs aires de captage d'eau potable ?

Le droit de préemption appartient à la commune, au groupement de communes ou au syndicat mixte exerçant la compétence de contribution à la préservation de la ressource en eau. En application des articles L. 218-4 (al. 1^{er}) et R. 218-7 du CU, lorsqu'une parcelle se trouve à l'intérieur de plusieurs aires d'alimentation de captage d'eau potable relevant de communes, de groupements de communes ou de syndicats mixtes exerçant la compétence de contribution à la préservation de la ressource en eau différents, l'ordre de priorité d'exercice des droits de préemption concurrents est fixé par l'autorité administrative en fonction des dates d'instauration desdits droits.

42

Quels sont les actes et biens soumis au droit de préemption ?

Le DP s'exerce sur les cessions suivantes :

- aliénations à titre onéreux de biens immobiliers à usage agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole, y compris les terrains ne supportant que des friches, des ruines ou des installations temporaires, occupations ou équipements qui ne sont pas de nature à compromettre définitivement leur vocation agricole ;
- aliénations à titre onéreux de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ;
- aliénations à titre onéreux des bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé l'aliénation, pour leur rendre un usage agricole ;
- aliénations à titre onéreux portant de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement dé-couplés créés au titre de la politique agricole commune ;
- aliénations à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-pro-priété des biens mentionnés.

43

Que deviennent les biens préemptés pour préserver les ressources en eau ?

Ils sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité ou de l'établissement public qui les a acquis. Ils ne peuvent être utilisés qu'en vue d'une exploitation agricole compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau. Ils peuvent être mis à bail. Les baux nouveaux comportent des clauses environnementales devant garantir la préservation de la ressource en eau. Lorsque le bien acquis est déjà grevé d'un bail rural, le titulaire du DP ou le délégataire est tenu de proposer au preneur la modification du bail afin d'y introduire des clauses environnementales, au plus tard lors du renouvellement du bail.

Les biens acquis peuvent être cédés de gré à gré à des personnes publiques ou privées, à la condition que l'acquéreur consente à la signature d'un contrat portant obligations réelles environnementales, au sens de l'article L. 132-3 du code de l'environnement. Il prévoit, au minimum, les mesures garantissant la préservation de la ressource en eau. Il est conclu pour une durée ne pouvant excéder 99 ans et annexé à l'acte de vente.

44

Qu'est-ce que le droit de préemption de la Safer ?

Les Safer peuvent acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières. Ces acquisitions interviennent à l'amiable ou par la procédure de préemption (L. 141-1, CRPM). Les Safer peuvent préempter, lors d'une vente entre tiers, des biens immobiliers à usage agricole. Sont considérés comme à vocation agricole, les terrains qui sont soit classés dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière par un document d'urbanisme, soit situés dans une zone agricole protégée créée par le CRPM, soit situés à l'intérieur d'un périmètre d'espaces agricoles et naturels périurbains délimité par le CU. A défaut de document d'urbanisme, sont regardés comme terrains à vocation agricole les terrains situés dans les secteurs ou parties non encore urbanisés des communes, à l'exclusion des bois et forêts (L. 143-1, CRPM).

La Safer peut également préempter des bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole. Tous les biens qu'elle ne peut préempter, comme les terrains destinés à la construction, sont listés à l'article L. 143-4 du CRPM.

45

La Safer peut-elle préempter des biens mobiliers ?

La Safer peut préempter des biens mobiliers s'ils sont liés à des biens immobiliers à usage ou à destination agricole. Sont considérés comme biens mobiliers ici, les cheptels morts ou vifs, les stocks nécessaires à l'exploitation ou tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds ou de diversifier et de commercialiser la production, attachés aux biens immobiliers définis au même article (R. 143-2, CRPM). Surtout, quel que soit le bien préempté, la Safer doit prendre toutes les mesures conservatoires pour maintenir le bien en état d'utilisation et de production et pourra même, pour ce faire, consentir des baux le temps qu'elle en détient la propriété (L. 142-4, CRPM).

Enfin, la préemption de la Safer ne peut qu'être partielle mais le propriétaire peut exiger qu'elle se porte acquéreur de l'ensemble des biens aliénés (L. 143-1-1, CRPM).

46

Quel est le périmètre du droit de préemption de la Safer ?

Les conditions d'exercice du droit de préemption des Safer sont définies par décret pour chaque Safer. Ainsi, chacune doit saisir l'autorité administrative compétente de l'Etat d'une demande indiquant les zones dans lesquelles elle estime nécessaire de pouvoir exercer ce droit et, le cas échéant, la superficie minimale des terrains auxquels il devrait s'appliquer (L. 143-7, CRPM).

Ce décret, pris sur proposition du ministre de l'Agriculture, détermine donc les zones au sein desquelles le droit de préemption peut s'exercer et les circonscriptions administratives au sein desquelles elles se situent. Le cas échéant, il fixe pour tout ou partie de ces zones la superficie minimale des terrains auxquels il peut s'appliquer (R. 143-1). Il est donc possible également qu'aucun seuil minimal de superficie pour préempter ne soit fixé (C.Cass., 3^e civ., 10 septembre 2020, n° 19-14.535).

La décision de préemption devra justifier la présence du bien préempté dans cette zone et, selon le cas, que le seuil minimal de superficie est bien respecté.

47

Quel est l'objet de la décision de préemption ?

A peine de nullité de sa décision de préemption, la Safer doit la justifier par référence explicite et motivée à un ou plusieurs objectifs listés par le code :

1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ; 2° La consolidation d'exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension économique viable ; 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ; 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ; 5° La lutte contre la spéculation foncière ; 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ; 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles ; 8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'Etat, les collectivités ou leurs EP ; 9° La protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains du CU (L. 143-2 et L. 143-3, CRPM).

48

Quels sont les délais pour préempter ?

Le notaire doit informer la Safer de toute vente à intervenir. Cette communication, par lettre recommandée avec accusé réception ou acte d'huissier, vaut offre de vente. A compter de sa réception, la Safer dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître au vendeur son refus ou son acceptation de l'offre. Sa réponse doit être parvenue au vendeur dans ce même délai de deux mois, le silence de la Safer valant renonciation à préempter (L. 143-8 et L. 412-8, CRPM).

Si la Safer n'est pas d'accord sur le prix, elle peut notifier sa propre offre d'achat. Si le vendeur n'accepte pas l'offre de la Safer, il peut soit retirer le bien de la vente, soit demander que le prix soit fixé judiciairement. Si, dans un délai de six mois à compter de la notification de cette offre, le vendeur n'a ni fait savoir qu'il l'acceptait, ni retiré le bien de la vente, ni saisi le tribunal, il est réputé avoir accepté l'offre de la Safer. En cas de préemption, la Safer a deux mois à compter de la date d'envoi de sa réponse au vendeur pour réaliser l'acte de vente ; passé ce délai, sa préemption sera nulle de plein droit, quinze jours après une mise en demeure par huissier, restée sans effet.

49

Que deviennent les biens préemptés par la Safer ?

Une fois le bien acquis par la Safer, celle-ci en devient propriétaire de façon transitoire puisque les Safer ont l'obligation de les rétrocéder dans le délai de cinq ans maximum à compter de leur acquisition. Par exception, ce délai peut être prorogé une fois pour cinq ans (L. 142-5, CRPM).

Les Safer doivent motiver et publier leurs décisions de rétrocession et annoncer préalablement à toute rétrocession leur intention de mettre en vente les fonds acquis par préemption ou à l'amiable (L. 142-3). Les cessions de biens acquis par les Safer peuvent être effectuées au profit de toute personne publique ou privée (L. 142-1).

Les règles d'attribution des exploitations sont fixées par décret en Conseil d'Etat (L. 142-8). Avant toute décision d'attribution, les Safer procèdent en principe à la publication d'un appel de candidatures avec l'affichage à la mairie de la commune où se situe le bien (R. 142-3). Quel que soit l'attributaire, le prix de cession de ces biens ne peut excéder leur prix d'achat par la Safer, majoré des frais qu'elle a supportés (L. 143-1-2).

50

Comment s'articule le droit de préemption de la Safer avec d'autres ?

Le droit de préemption de la Safer ne peut primer sur les droits de préemption établis par les textes en vigueur au profit de l'Etat, des collectivités publiques, des établissements publics et des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-1 du code civil.

Aussi, il ne peut s'exercer contre le preneur en place, son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé dans les conditions prévues à l'article L. 412-5 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de trois ans (L. 143-6, CRPM).

L'article R. 143-7 du CRPM exige du notaire instrumentaire d'informer la Safer de l'existence de tout droit qui prime, et de lui faire connaître, dans un délai de huit jours à compter de la date à laquelle il en a eu connaissance, la décision prise, sur la préemption, par le titulaire de ce droit prioritaire. Le délai de la Safer pour préempter court à compter de la réception de cette décision. En tout état de cause, la Safer peut déclarer exercer son droit de préemption sous réserve que le titulaire d'un droit qui prime le sien ne l'exerce pas.

Retrouvez tous les outils et contenus pour répondre inspirer
et accompagner la mise en place des politiques publiques



Siret : | | | | | | | | | | | | | | | | Code Naf : | | | | | |