

Droit de préemption urbain

Le titulaire, un acquéreur pas comme les autres

En pratique, les titulaires du droit de préemption se trouvent trop souvent confrontés à des acquisitions à des prix trop élevés eu égard à la consistance réelle du bien objet de la préemption, ou prennent à leur charge des frais de négociation disproportionnés.

LES AUTEURES



JULIE SARASSAT,
avocate à la cour,
AdDen avocats



**KATIA
LESELBAUM-
BENHAMMOU,**
avocate à la cour,
AdDen avocats

A l'heure des premiers retours sur la dématérialisation de la transmission de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) expérimentée par la ville de Niort (Deux-Sèvres) (1), il convient de s'interroger sur les mentions qu'elle contient et sur la possibilité, pour l'autorité préemptrice, de se déterminer pertinemment sur la valeur du bien à l'appui de ces informations. Pour déterminer la valeur du bien, et alors même qu'elles engagent les deniers publics, les autorités préemptrices se trouvent dans une situation moins favorable qu'un acquéreur lambda. En effet, à réception de la DIA, le titulaire du droit de préemption dispose de trois options : soit préempter au prix figurant dans la DIA ; soit proposer un prix inférieur ; soit renoncer à la préemption. Dans les deux premiers cas, il ne dispose néanmoins que des informations contenues dans la DIA pour prendre sa décision. L'article L.213-2 du Code de l'urbanisme fixe le contenu limitatif obligatoire de la DIA : l'identité du propriétaire, la désignation du bien, le prix et les conditions de l'aliénation. Toutefois, alors même que certaines de ces mentions peuvent paraître insuffisantes, le bénéficiaire du droit de préemption n'est pas fondé, en principe, à réclamer d'autres informations que celles portées à sa connaissance par le formulaire Cerfa (2) de DIA. C'est ainsi que, même s'il sollicite des précisions supplémentaires, le titulaire du droit de préemption doit prendre sa décision dans le délai de deux mois à compter de la réception de la DIA (3). Ce délai ne peut être reporté que si la DIA est considérée comme incomplète (4) ou entachée d'une erreur substantielle. Deux types d'information pèsent ainsi particulièrement sur la valeur du bien : la consistance du bien ainsi que le montant de la commission d'agence.

La consistance du bien préempté et son occupation

En vertu de l'article L.213-2 du Code de l'urbanisme, si le vendeur peut décider d'annexer à la DIA le compromis ou une note portant sur la description du bien ou les conditions particulières de l'aliénation afin de rendre ces condi-

tions opposables au titulaire du droit de préemption (servitudes, restrictions d'usage), il n'y est nullement tenu. A cet égard, la Cour de cassation distingue deux types d'information détenues par le vendeur : celles qui constituent des restrictions au droit de disposer du bien et celles qui portent sur des éléments relatifs à l'état du bien.

• Informations relatives aux restrictions au droit de disposer du bien

La Cour de cassation retient que le vendeur ne peut pas s'exonérer de renseigner le titulaire du droit de préemption sur les conditions figurant dans la promesse de vente auxquelles le vendeur entendait lui-même subordonner la vente. Il a ainsi été jugé que le vendeur ne pouvait pas opposer à l'administration des restrictions sur l'usage du bien figurant dans le compromis dès lors que ces restrictions n'étaient pas reprises dans la DIA à laquelle n'était pas joint le compromis (5).

• Informations relatives à l'état du bien

En revanche, s'agissant d'éléments relatifs à l'état du bien vendu, la Cour de cassation retient que le titulaire du droit de préemption doit être considéré comme un acquéreur professionnel qui dispose de ses services propres ou de ceux de l'Etat pour connaître l'état du bien, ou à défaut, qu'il lui appartient de solliciter des informations complémentaires. Sur ce fondement, la Cour de cassation refuse d'accorder au titulaire du droit de préemption une réduction du prix du fait de l'existence d'une pollution qui ne lui a été révélée que postérieurement à sa décision de préemption (6). Dans cet arrêt, la cour a constaté que l'autorité préemptrice s'était « contentée » des informations fournies dans la DIA, alors pourtant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne l'aurait autorisé à en réclamer d'autres, dès lors que la DIA était complète et n'était entachée d'aucune erreur substantielle.

Dans l'hypothèse où la pollution résulterait de la présence sur le terrain préempté d'une installation classée pour la protection de l'environnement, l'article L.514-20 du Code de l'environnement impose au vendeur d'en informer par écrit l'acheteur, faute de quoi ce dernier a le choix de poursuivre la résolution de la vente, la restitution d'une partie

du prix ou la remise en état du site aux frais du vendeur lorsque le coût de cette dernière ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente. Pourtant, la Cour de cassation, dans un arrêt du 10 septembre 2008, avait jugé que, dès lors qu'il était de « notoriété publique » que le terrain préempté était pollué, la commune ne pouvait agir sur le fondement des vices cachés. La cour d'appel avait donc pu retenir, sans être tenue de répondre à des conclusions invoquant l'article L.514-20 pour écarter la clause d'exclusion de garanties des vices cachés, que la commune était irrecevable à exercer une action estimatoire plus de quatre ans après son acquisition (7).

Dans une autre espèce portant cette fois-ci sur la préemption d'un immeuble au sein duquel la présence d'amiante avait conduit le titulaire du droit de préemption à requérir la diminution du prix sur le fondement de l'erreur ayant entaché son consentement, une cour d'appel a rejeté l'action engagée en retenant que la réglementation en vigueur imposait le recours à un diagnostic amiante, dès lors que la transaction portait sur un bien immobilier ayant fait l'objet d'un permis de construire délivré avant le 1^{er} juillet 1997, « ce que ne pouvait ignorer la commune » (8).

● Proposition de loi « Maurey »

Compte tenu des risques encourus, la proposition de loi dite « Maurey » visant à améliorer et à sécuriser l'exercice du droit de préemption (9) a notamment pour objet de renforcer l'information du titulaire du droit de préemption en complétant l'actuel article L.213-2. Cet ajout prévoirait ainsi que la DIA « comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix, ainsi que les informations dues au titre de l'article L.514-20 du Code de l'environnement. Le titulaire du droit de préemption peut, dans le délai de deux mois prévu au troisième alinéa du présent article, adresser au propriétaire une demande unique de communication des éléments, fixés limitativement par décret, permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble. ».

Le délai de deux mois serait alors interrompu à compter de la réception de la demande et reprendrait à compter de la réception des éléments par le titulaire du droit de préemption. Dans le cas où le délai serait inférieur à un mois, le titulaire disposerait d'un mois pour prendre sa décision. Passés ces délais, son silence vaudrait renonciation à l'exercice du droit de préemption.

L'article serait en outre complété par la possibilité, pour le titulaire du droit de préemption, de demander à visiter le bien « dans des conditions fixées par décret ». Ce dernier élément serait un apport important de la loi. A l'heure actuelle, une telle visite n'a lieu qu'au moment de la phase judiciaire. Ainsi, quand le titulaire préempte au prix fixé dans la DIA, aucune disposition ne l'autorise formellement à accéder à une visite préalable à la préemption.

Une autre information figurant dans la DIA peut avoir une incidence sur le montant versé pour l'acquisition du bien par l'autorité préemptrice: il s'agit de la commission d'agence.

La commission d'agence

Il s'agit de déterminer le montant de la commission à verser à l'agent immobilier qui a procédé aux négociations entre le vendeur et l'acquéreur potentiel, auquel se substitue le titulaire du droit de préemption. L'information relative à la commission d'agence contenue dans la DIA est on ne peut plus lacunaire: seul le montant de celle-ci est précisé et une case correspondant à la partie devant prendre à sa charge cette somme doit être cochée (10).

Ce sont d'ailleurs les deux conditions retenues de manière constante par la jurisprudence pour que l'autorité préemptrice prenne à sa charge le paiement des honoraires de négociation. En effet, dans la mesure où le titulaire du droit de préemption ne peut pas s'engager au-delà des conditions financières définies dans la DIA (11), il est tenu de prendre en charge la rémunération des intermédiaires immobiliers incombant à l'acquéreur auquel il s'est substitué dès lors que sont indiqués dans l'engagement des parties le montant de la commission ainsi que la partie qui en a la charge (12). Cette solution s'applique d'ailleurs également lorsque la préemption s'exerce à un prix inférieur à celui qui avait été convenu dans la DIA (13).

Toutefois, les autorités préemptrices ne doivent pas mettre en œuvre ce principe aveuglément. D'abord, il convient de s'assurer que l'agent immobilier détient une carte professionnelle précisant les opérations susceptibles d'être accomplies par le titulaire d'une telle carte. Ensuite, un agent immobilier ne peut réclamer aucune commission lorsque l'opération n'est pas effectivement conclue par son entremise, conformément à l'article

À NOTER

Le titulaire du droit de préemption est considéré comme un acquéreur professionnel qui dispose de ses services propres, ou de ceux de l'Etat, pour connaître l'état du bien, ou, à défaut, qu'il lui appartient de solliciter des informations complémentaires.

6 de la loi n°70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce (14). C'est ainsi que, par un arrêt récemment confirmé par la Cour de cassation, la cour d'appel d'Amiens a jugé qu'il ne peut pas y avoir substitution du titulaire du droit de préemption à l'acquéreur lorsque la préemption n'a pas eu lieu, de sorte que l'opération finalement conclue correspond à une vente amiable, sans lien juridique avec la promesse de vente et la commission n'est pas due (15). De même, la Cour de cassation a jugé que, lorsque le vendeur a consenti, après l'exercice du droit de préemption, à vendre le bien au titulaire du droit de préemption à un prix négocié, cette négociation sort du cadre du droit de préemption préalablement exercé (16). Dès lors, les honoraires de négociation pèsent incontestablement sur l'autorité préemptrice lorsque celle-ci a préempté au prix figurant dans la DIA sauf si on peut considérer que la vente n'a pas été réalisée par l'intermédiaire de l'agence immobilière et, en particulier, lorsque l'acquisition résulte d'une cession amiable.

(...)

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.213-2 et L.213-7.
- Décret n° 2012-489 du 13 avril 2012 pris pour l'application des articles L.142-4, L.213-2 et L.214-1 du Code de l'urbanisme et relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner.

À LIRE

Proposition de loi adoptée par le Sénat, visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption, n° 53, déposée le 2 juillet 2012.

(●●●) Il est donc recommandé de demander systématiquement, à réception d'une DIA mentionnant des honoraires de négociation, la communication de l'engagement des parties et du mandat de l'intermédiaire afin de s'assurer que la commission d'agence exigée correspond à une prestation réellement fournie (17).

Mais qu'en est-il lorsque le titulaire préempté à un montant inférieur à la DIA et que le prix se trouve déterminé par le juge de l'expropriation? Quelle est la marge de manœuvre du juge, sur le montant de la commission, lorsqu'il statue sur la valeur du bien préempté? En effet, le juge de l'expropriation peut être amené à réduire substantiellement le prix par rapport à ce qui avait été mentionné dans la DIA, à l'appui d'une étude du marché immobilier local. Pour autant, le montant de la commission reste le plus souvent inchangé, et ce alors même que les honoraires de négociation correspondent généralement à un pourcentage de la valeur du bien en cause.

Il conviendrait que le juge de l'expropriation puisse réévaluer le montant des honoraires de négociation, proportionnellement au prix qu'il aura fixé. Toutefois, les décisions où les juges du fond osent minorer le montant de la commission parce qu'elle est manifestement excessive (18) ou diminuer proportionnellement le montant de la commission à la réduction du prix opérée (19) sont trop rares.

Cela éviterait pourtant d'aboutir à des situations absurdes où la part la plus importante des sommes versées pour l'acqui-

sition d'un bien par préemption est la commission d'agence, voire même où le prix du bien est inférieur au montant de cette commission. Dans toutes ces hypothèses, les titulaires du droit de préemption disposent de peu de moyens d'action pour échapper à l'acquisition d'un bien préempté.

Et à l'avenir, le titulaire du droit de préemption ne devrait pas avoir davantage d'option pour se défaire d'une préemption dès lors que selon la proposition de loi «Maurey» précitée, l'article L.213-7 du Code de l'urbanisme prévoirait que: «Toutefois, s'il a saisi le juge de l'expropriation, il ne peut renoncer à l'exercice de son droit que si le prix fixé par le juge est supérieur de 10% à l'estimation des services fiscaux». Une page, dématérialisée ou non, reste donc à écrire en la matière!

À RETENIR

➤ **Informations insuffisantes. S'agissant des informations permettant la détermination de la valeur du bien, les autorités préemptrices se trouvent dans une situation moins favorable qu'un acquéreur lambda. L'information relative à la commission d'agence contenue dans la DIA est en outre lacunaire.**

(1) Décret n°2012-489 du 13 avril 2012 pris pour l'application des articles L.142-4, L.213-2 et L.214-1 du Code de l'urbanisme et relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner. La ville de Niort a été désignée comme pilote unique pour expérimenter la plateforme.

(2) Voir formulaire Cerfa n°10072*02.

(3) CE 17 juill. 2008 Etablissement foncier des Landes, req. n°313871.

(4) La DIA est incomplète si manque une des informations obligatoires.

(5) 3^e civ. 30 mai 1996, Cne de Saint-Yorre, n°94-14678.

(6) 3^e civ. 7 nov. 2012, Cne Amiens c/ SCI 227 et 219 rue Abbeville, n°11-22907.

(7) 3^e civ. 10 sept. 2008, Cne Marseille, n°07-17086, Environnement 2009 n° 8.

(8) CA Agen 10 janv. 2006 Cne Villeneuve-sur-Lot, n°05/00747.

(9) Adopté en juin 2011 en première lecture au Sénat, le texte est actuellement étudié par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale (v. dossier législatif).

(10) On notera sur ce point que la rédaction du Cerfa porte à confusion dès lors qu'au lieu d'indiquer la partie devant supporter la charge des honoraires de négociation il est fait mention du «bénéficiaire» de cette commission avec un choix entre «vendeur» et «acquéreur». Voir question ministérielle sans réponse à ce jour: Q. n°6385 JO 9 oct. 2012, p. 5471.

(11) 3^e civ. 10 mars 1993, Cne Pouilly-les-Nonains, n°90-19578.

(12) 3^e civ. 26 sept. 2007, Cne Chamonix-Mont-Blanc, n°06-17337; JO Sénat Q. n°13910, 28 oct. 2010, p. 2837.

(13) 1^{er} civ. 24 janv. 2006 Sté Atlant'imm, n°02-18.746.

(14) Modifiée par la loi n°94-624 du 21 juillet 1994, l'ordonnance n°2004-634 du 1^{er} juillet 2004 et le décret n°2005-1315 du 21 octobre 2005, cette loi s'applique aux personnes physiques ou morales se livrant ou prêtant leur concours, d'une manière habituelle, même à titre accessoire, aux opérations sur les biens d'autrui et relatives à des activités diverses et en particulier achat, vente, échange, location ou sous-location d'immeubles bâtis ou non bâtis. Le décret n°72-678 du 20 juillet 1972 fixe les conditions d'application de la loi du 2 janvier 1970.

(15) CA Amiens 4 nov. 2010 Agglomération de la région de Compiègne, n°09/01713, confirmé par 1^{er} Civ. 13 déc. 2012 SARL Bernice Immobilier, n°11-11533.

(16) 3^e civ. 16 déc. 2009, CA Grand Rodez, n°08-16506.

(17) Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Guide du droit de préemption urbain: Doc. fr., 1991., p.193.

(18) CA Lyon 1^{er} juin 2006, Commune de Vaugneray, n°05-02527.

(19) CA Rouen ch. expro. 22 nov. 2011 EPF Normandie, n°09/01728. Voir a contrario: 3^e civ. 26 sept. 2007, Sté Centraventes, n°06-17337.

Les Cahiers
juridiques
de La Gazette

Le magazine juridique des agents des collectivités territoriales et des élus locaux.

Un système d'informations complet, pratique et réactif !

Abonnez-vous sur

L'actualité juridique décryptée



Chaque mois,
Les Cahiers
juridiques
de La Gazette



Chaque semaine,
la newsletter
juridique



www.territorial.fr rubrique presse en ligne