



**Lionel Goutalier**

*DEA de droit public économique*

## Contenu de la déclaration d'intention d'aliéner après la loi ALUR du 24 mars 2014 et nouvelles modalités d'exercice du droit de préemption urbain, ZAD et pré-ZAD

(Décrets n° 2014-1572 et n° 2014-1573 du 22 décembre 2014 pris pour l'application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme)

Dans le cadre de la réforme des droits de préemption urbain, ZAD et pré-ZAD portée par la loi ALUR du 24 mars 2014 (loi n° 2014-366, art. 149 et 150, et art. 65), les dispositions du code de l'urbanisme relatives, notamment, au contenu de la déclaration préalable et aux modalités d'exercice de ces droits de préemption ont été sensiblement modifiées. Dans un double objectif de sécurisation des décisions de préemption et afin de donner au bénéficiaire du droit du même nom une connaissance suffisante de la réalité du bien, l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, qui définit le principe de la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et fixe le délai de réponse dans lequel la préemption peut s'exercer, a vu sa rédaction profondément remaniée et complétée par trois alinéas.

Le législateur a ainsi introduit cinq mesures nouvelles conduisant à un accroissement notable du contenu de la DIA. Parmi ces mesures, trois portent sur les informations devant désormais figurer dans la DIA et se sont révélées d'application immédiates<sup>1</sup>, dès le lendemain de la publication de la loi ALUR (*JORF* du 26 mars 2014) soit le 27 mars 2014. La mise en place ef-

---

1- Selon les cas, des renseignements spécifiques doivent être fournis dans la DIA initiale : 1) en cas d'apport en nature d'immeubles ou ensemble de droits sociaux au sein d'une société civile immobilière ; 2) lorsque la vente porte sur une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement ; 3) lorsque l'aliénation s'inscrit dans le cadre des opérations de requalification des copropriétés dégradées, définies par l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

fective des deux dernières, correspondant aux informations complémentaires pouvant être exigées par l'administration et à la possibilité de demander à visiter le bien, devait faire l'objet de précisions par voie réglementaire. Toutefois, si l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme avait reporté à la publication de deux décrets le soin de définir la liste et les modalités pratiques de ces nouvelles sollicitations par le titulaire du droit de préemption, il a néanmoins prévu quelles conséquences elles pourraient avoir sur le déroulement de la procédure, en instaurant un mécanisme de suspension du délai jusqu'à la réception des documents demandés, ou jusqu'à la visite du bien ou le refus de visite par le propriétaire.

Ont donc été adoptés les décrets n° 2014-1572 et n° 2014-1573 du 22 décembre 2014 (*JORF* du 24 décembre 2014), pris en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme et modifiant la partie réglementaire dudit code (cf. art. R. 213-7 et art. D.213-13-1 à D. 213-13-4). Le premier, pris en Conseil d'Etat, fixe la liste limitative des renseignements susceptibles d'être demandés au propriétaire par le titulaire du droit de préemption dans le cadre d'une « *demande unique de communication* » de documents, et le second, par décret simple, détermine les conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien<sup>2</sup>.

Aussi, après avoir rappelé le contenu des informations que doit désormais contenir la DIA (variables selon les opérations concernées) et celles qui peuvent être exigées par l'administration (I), nous examinerons les modalités concrètes selon lesquelles la visite du bien peut être organisée ainsi que ses incidences sur les délais (II).

## I. Nouveau contenu de la DIA

L'obligation de déposer une DIA préalablement à toute aliénation d'un bien soumis au droit de préemption et, à défaut, la sanction qui l'accompagne – la nullité de l'acte – est fixée par l'article L. 213-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme<sup>3</sup>. Il s'agit d'une formalité préalable substantielle, puisque l'acte authentique ne peut intervenir avant la renonciation expresse ou tacite du titulaire du droit de préemption (Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 19 juill. 1982 n° 81-11080, *Bull. civ. III*, n° 180 ; Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 20 mars 1996, n° 94-13960).

### A. Sauf exception, la déclaration préalable comporte obligatoirement : le prix et les conditions de l'aliénation

Au titre des informations essentielles, non modifiées par la loi ALUR, l'article L. 213-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme dispose que la DIA comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation du bien projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Et, lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration doit mentionner le prix d'estimation de cette contrepartie ou du droit offert en contrepartie (art. L. 213-2, al. 2 et R. 213-5, al. 2 du code de l'urbanisme).

### B. Accroissement du contenu de la DIA par la loi ALUR

#### 1. Informations impératives selon les caractéristiques ou la situation du bien

L'article L. 213-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme modifié par la loi ALUR prévoit désormais que la DIA doit comporter certaines informations nouvelles, en fonction des caractéristiques ou de la situation du bien, lorsque qu'il relève

2- L'avant-dernier alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, même s'il est bizarrement placé dans l'articulation du texte, dispose que les conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien sont fixées par décret, tandis que l'établissement de la liste limitative des documents pouvant être demandés a été renvoyé par le même article (al. 1<sup>er</sup>) à un décret en Conseil d'Etat. Si le choix entre un décret en Conseil d'Etat et un décret simple, en tant que mesures d'application de la loi, procède du pouvoir souverain du législateur, il est surprenant de constater qu'au sein d'un même article prévoyant deux décrets ayant trait à la même thématique et ayant des incidences similaires, ceux-ci n'aient pas suivi le même régime d'élaboration. Surtout, on peut s'étonner que les modalités de demande de visite du bien qui peuvent s'imposer au propriétaire et qui constituent un « coup de canif » supplémentaire dans la garantie essentielle accordée aux parties – propriétaires et acquéreurs – que constitue le respect des délais n'aient pas été soumises à l'examen du Conseil d'Etat.

3- Bien que cela puisse relever du détail, on observera que le texte de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme modifié par la loi ALUR ne soumet à l'obligation d'adresser une déclaration préalable que les aliénations prévues à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, sans viser les cas des nouveaux articles L. 213-1-1 et L. 213-1-2 du même code (aliénations à titre gratuit et apports en nature d'immeuble ou ensemble de droits sociaux... au sein d'une SCI). Pour autant, les articles L. 213-1-1 et L. 213-1-2 du code de l'urbanisme prévoient tous deux des spécificités propres au contenu de la DIA dans ces deux cas de figure (voir *infra*).

de la réglementation sur les Installations Classées pour la Protection de l'environnement (ICPE) ou lorsqu'il s'inscrit dans le cadre des opérations de requalification des copropriétés dégradées définies par l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) :

- a) Dans le cas où la vente porte sur une ICPE, la DIA comporte obligatoirement les informations dues au titre de l'article L. 514-20 du code de l'environnement (modifié par la loi ALUR, art. 173). Cette innovation vise à contrer une décision de la Cour de cassation de 2012, qui avait considéré que le titulaire du droit de préemption n'était pas un acquéreur « comme les autres » et rappelé qu'il ne pouvait prétendre à ce que lui soient communiquées des informations en dehors du cadre fixé par la DIA (Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 7 nov. 2012, *Commune d'Amiens*, n° 11-22907). Dans cette affaire, la Cour de cassation avait conclu qu'en cas de préemption par la commune d'un terrain pollué – ce qu'elle ignorait, faute d'avoir été informée du rapport de pollution des sols annexé au compromis mais non joint à la DIA (dès lors qu'aucun texte ne faisait obligation de joindre le compromis à ladite déclaration) –, dans la mesure où elle disposait de services spécialisés et de l'assistance des services de l'Etat, elle ne pouvait se prévaloir d'une réticence dolosive ni même d'un vice caché.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, les informations prévues par l'article L. 514-20 du code de l'environnement doivent donc, s'il y a lieu, figurer dans la DIA. Selon les alinéas 1 et 2 de cet article, lorsqu'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation.

De plus, si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il indique également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité<sup>4</sup>.

- b) Dans l'hypothèse où le bien s'inscrit dans une opération de requalification des copropriétés dégradées telle que définie par l'article L. 741-1 du CCH, pour laquelle le droit de préemption urbain peut être renforcé, la délibération qui instaure ledit droit peut être assortie de l'obligation de joindre un rapport relatif à la salubrité et à la sécurité du bien établi par les autorités compétentes (cf. loi ALUR, art. 65, 66 et 67). Dans ces circonstances, ce rapport devra être joint à la DIA : « *Le cas échéant, cette déclaration comporte également les informations dues au titre de l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation* » (art. L. 213-2, al. 1<sup>er</sup>, *in fine* du code de l'urbanisme).

## 2. Informations facultatives et limitatives, à la demande du titulaire du droit de préemption dans le délai de deux mois

### a) Remarques préliminaires

Aux termes de l'article L. 213-2, alinéa 1<sup>er</sup> (partiel) modifié du code de l'urbanisme, le titulaire du droit de préemption peut, dans le délai de deux mois, adresser au propriétaire une « *demande unique de communication [de] documents* », dont la liste est fixée limitativement par décret en Conseil d'Etat, « *permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que, le cas échéant, la situation sociale, financière et patrimoniale de la société civile immobilière [SCI]* ».

4- Le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 514-20 du code de l'environnement énonce la sanction d'un défaut d'information de l'acquéreur : « A défaut, et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acheteur a le choix de demander la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la réhabilitation du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente ».

Cette possibilité n'est *a priori* ouverte au titulaire du droit de préemption que lorsque le délai pour préempter est le délai de droit commun de deux mois. Ce qui signifie, *a contrario*, qu'elle devrait être exclue dans le cadre de la procédure dérogatoire des adjudications autorisées ou ordonnées par un juge (art. L. 213-1, al. 6 du code de l'urbanisme), pour lesquelles le délai de préemption est réduit à trente jours à compter de l'adjudication (art. R. 213-15 du code de l'urbanisme). En tout état de cause, si une telle demande de communication de pièces était faite dans ce cas précis, celle-ci n'entraînerait à notre avis aucune conséquence en matière de délai.

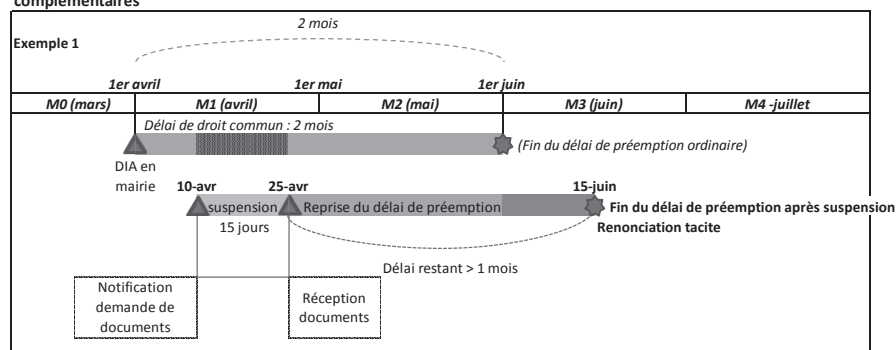
Par ailleurs, on peut supposer que l'examen de la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI s'attache à l'hypothèse prévue par l'article L. 213-1, 3° du code de l'urbanisme, à savoir : les cessions de la majorité des parts d'une SCI ou les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption. Il n'est cependant pas exclu que ces éléments puissent être demandés au titre de l'article L. 213-1-2 du code de l'urbanisme concernant les apports en nature au sein d'une SCI (voir *infra*).

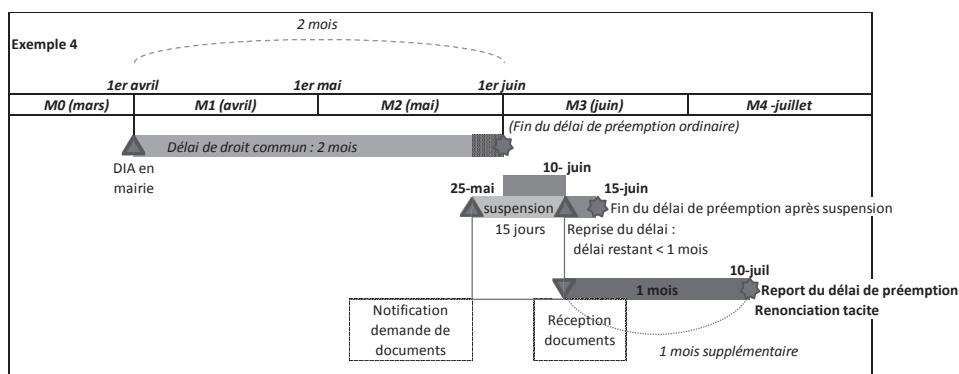
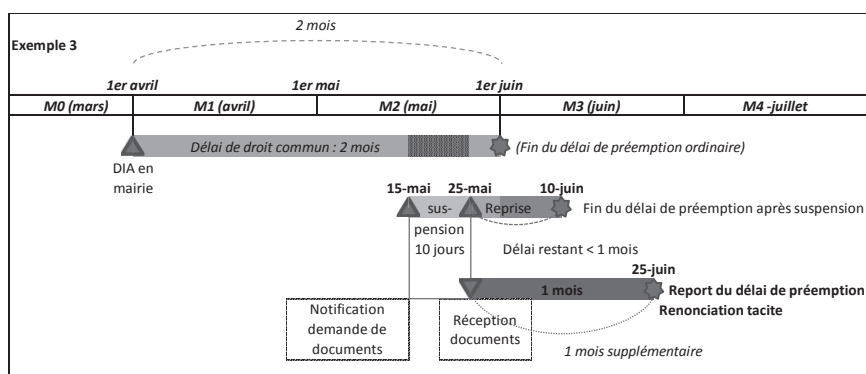
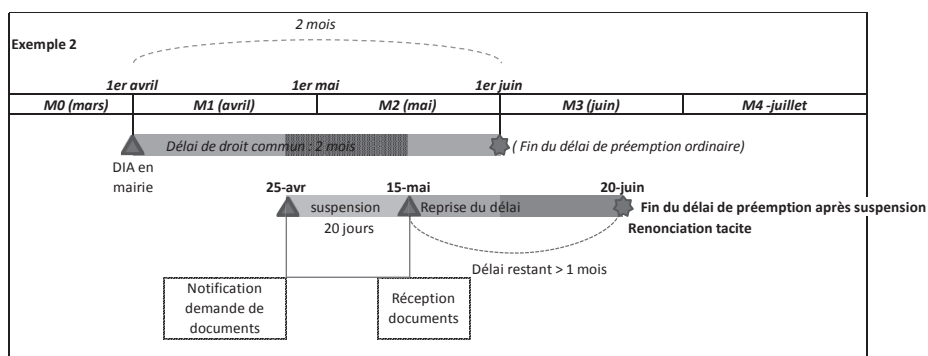
#### b) Effets de la « demande unique de communication de documents » (et de la demande de visite)

En application de l'article L. 213-2, alinéa 4 du code de l'urbanisme, la demande de pièces complémentaires (tout comme la demande de visite du bien) a pour effet de suspendre le délai de préemption qui ne reprendra qu'à compter de la réception des documents demandés (ou de la visite ou du refus de visite par le propriétaire). Et si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire du droit de préemption disposera néanmoins d'un mois pour prendre sa décision. Ce n'est qu'une fois passé ce délai que le silence du titulaire du droit de préemption vaudra renonciation tacite à exercer ledit droit.

Les tableaux ci-dessous relatent différents cas de figure susceptibles de se présenter, selon que la demande unique de communication de documents intervient durant le premier ou le second mois du délai de préemption. En pratique, dès lors que cette demande interviendra au-delà du premier mois, le délai restant après suspension étant *de facto* inférieur à un mois, le titulaire du droit de préemption bénéficiera alors systématiquement d'un délai d'un mois à partir de la reprise du délai pour se prononcer (exemples 3 et 4).

Art. L. 213-2 et R.213-7, II du code de l'urbanisme - suspension de délai pour demande de communication de documents complémentaires





### c) Contenu de la « demande unique de communication de documents »

Conformément à l'article L. 213-2, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, la demande unique de communication de documents peut être formulée en vue d'obtenir :

- des informations permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble,
- le cas échéant, des informations relatives à la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI.

Les renseignements susceptibles d'être demandés sont donc encadrés dans leur objet et leur finalité, et, comme le souligne le texte, ils ne peuvent excéder la liste des pièces fixée par décret en Conseil d'Etat. Il n'est donc pas possible de demander plus que ce qui est prévu. Toute demande de pièces ou de documents en dehors de cette liste pourrait être refusée par le propriétaire et ne saurait produire d'effet<sup>5</sup>. Force est de reconnaître cependant que les renseignements dont le bénéficiaire du droit de préemption peut demander à avoir connaissance à l'occasion de la demande unique de communication de documents tend à lui assurer un niveau d'information sur la situation, la consistance et les caractéristiques précises du bien aliéné quasi équivalent à celui de n'importe quel acquéreur.

*5- Il convient toutefois de nuancer le propos au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat, « Société Finadev », qui ne nous paraît pas remise en cause (voir infra). Pour la Haute juridiction administrative, en présence d'une DIA incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien vendu, son prix ou les conditions de son aliénation, le titulaire du droit de préemption peut interrompre (et non pas suspendre) le délai de deux mois par une demande de précision complémentaire, le délai de préemption ne commençant à courir qu'à compter de la réception par l'administration d'une DIA complétée ou rectifiée (CE 24 juill. 2009, Sté Finadev, req. n° 316158).*



La liste exhaustive des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire par le titulaire du droit de préemption figure au II de l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme (modifié par le décret n° 2014-1572 du 22 décembre 2014). Elle ouvre notamment la possibilité de demander la communication de documents de nature contractuelle, tels que des extraits de l'avant-contrat, pour autant qu'ils aient un rapport avec les éléments significatifs relatifs à la consistance et l'état de l'immeuble ou qu'ils aient été mentionnés dans la déclaration préalable (convention ou bail constitutif de droits réels ou personnels et leurs annexes, plans, état des lieux, ou encore actes constitutifs de servitude publiés et pièces annexes)<sup>6</sup>.

L'article R. 213-7, II du code de l'urbanisme précise que cette demande peut porter sur la communication d'un ou de plusieurs des documents suivants :

#### **i. Documents relatifs à la consistance et l'état de l'immeuble**

**1° Le dossier mentionné à l'article L. 271-4 du CCH.** Soit le dossier de diagnostic technique requis en cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti (en résumé : 1° Le constat de risque d'exposition au plomb ; 2° L'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante ; 3° L'état relatif à la présence de termites dans le bâtiment ; 4° L'état de l'installation intérieure de gaz ; 5° L'état des risques naturels et technologiques ; 6° Le diagnostic de performance énergétique ; 7° L'état de l'installation intérieure d'électricité ; 8° Le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif ; 9° Dans les zones concernées, l'information sur la présence d'un risque de mэрule).

**2° S'il y a lieu, l'information prévue au IV de l'article L. 125-5 du code de l'environnement.** Soit l'information relative à l'existence d'un sinistre consécutif à une catastrophe naturelle ou technologique ayant donné lieu au versement d'une indemnité pendant la période où le vendeur était propriétaire ou dont il a été lui-même informé en tant qu'acquéreur.

**3° S'il y a lieu, le diagnostic technique prévu à l'article L. 111-6-2 du CCH ou, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, s'il existe, celui prévu à l'article L. 731-1 du même code dans sa rédaction issue du II de l'article 58 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.** Soit le diagnostic technique relatif à la mise en copropriété d'un immeuble de plus de quinze ans, ou, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le diagnostic technique global de l'immeuble, s'il a été réalisé.

**4° S'il y a lieu et s'ils existent, les documents dont la transmission à l'acquéreur est prévue aux articles L. 125-7 et L. 512-18 du code de l'environnement.** Soit l'information et les documents relatifs aux risques de pollution des sols, ainsi qu'aux secteurs d'information sur les sols ou sites d'exploitation d'une installation classée.

**5° L'indication de la superficie des locaux prévue par l'article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et par l'article 4-1 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 relatif à l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée ou, s'il existe, le mesurage effectué par un professionnel.** Soit, principalement, la superficie de la partie privative d'un lot de copropriété.

#### **ii. Documents de nature contractuelle**

**6° Les extraits de l'avant-contrat de vente contenant les éléments significatifs relatifs à la consistance et l'état de l'immeuble ;**

---

6- Certains documents que l'on pouvait s'attendre à voir figurer dans la liste de l'article R. 213-7, II du code de l'urbanisme sont absents. Par exemple, dans le cadre de lots de copropriété : le règlement de copropriété et l'état descriptif de division, les procès-verbaux des assemblées générales des trois dernières années, le pré-état daté ou même l'état daté (faisant ressortir notamment le montant des travaux votés dont l'exigibilité sera mise à la charge du nouvel acquéreur), le diagnostic technique de l'immeuble... ; ou encore toutes conventions particulières (autres que les actes constitutifs de servitudes), publiées ou non, se rapportant au bien ou à l'organisation juridique de l'immeuble et susceptibles de restreindre ou d'en encadrer l'utilisation (ex. : cahier des charges en lotissement, etc.).

7° Sous réserve qu'ils soient mentionnés dans la déclaration prévue à l'article L. 213-2 :

- la convention ou le bail constitutif de droits réels et, si elles existent, ses annexes, notamment les plans et état des lieux ;
- la convention ou le bail constitutif de droits personnels et, si elles existent, ses annexes, notamment les plans et état des lieux ;

8° Sous réserve qu'il soit mentionné dans la déclaration prévue à l'article L. 213-2 et qu'il ait été publié au registre de la publicité foncière, l'acte constitutif de la servitude et, si elles existent, ses annexes, notamment les plans et état des lieux ;

### iii. Documents relatifs à la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI

9° Les statuts à jour de la SCI dont les parts sont cédées ;

10° Les livres et les documents établis pour le dernier exercice social clos mentionnés à l'article 1855 du Code civil ;

11° Le rapport de reddition de compte établi pour le dernier exercice social clos mentionné à l'article 1856 du Code civil ;

12° A défaut des documents mentionnés aux 10° et 11°, un état certifié par le gérant établissant la composition de l'actif ainsi que du passif de la SCI et précisant le bénéfice du dernier exercice social clos. Soit un bilan simplifié : actif / dettes / bénéfice de l'année antérieure.

#### d) Application du dispositif aux DIA reçues en mairie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015

Conformément à l'article 2 du décret n° 2014-1572 du 22 décembre 2014, les dispositions du II de l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme s'appliquent aux demandes de communication de documents adressées par le titulaire du droit de préemption aux propriétaires ayant déposé une déclaration préalable reçue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>7</sup>.

#### e) Formalisme de la « demande unique de communication de documents »

A défaut de précisions particulières de l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme, le formalisme des notifications et communications prévu par l'article R. 213-25 du même code s'applique, lequel ne prévoit que quatre modes possibles :

- 1) envoi par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (LRAR) ;
- 2) signification par voie d'huissier ;
- 3) remise contre décharge ;
- 4) notification par voie électronique dans les conditions prévues par le I de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005.

Par conséquent, la demande unique de communication de documents doit nécessairement, pour être recevable et suspendre valablement le délai de préemption, prendre une des formes prévues par l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme. Une simple demande d'information orale, par courrier simple ou par télécopie serait sans effet sur la procédure de purge<sup>8</sup>.

7- En pratique, pour éviter de subir une éventuelle demande de pièces complémentaires et en corolaire une suspension du délai de préemption, une solution pourrait consister à joindre systématiquement à la DIA les pièces prévues par le décret, voire, avec l'accord des parties, la totalité de la promesse et ses pièces annexes.

8- En ce qui concerne l'usage de la télécopie, le Conseil d'Etat a tranché la question, en considérant que le juge des référés qui avait suspendu une décision de préemption transmise par télécopie dans le délai légal mais notifiée tardivement par LRAR, sur le fondement de l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme selon lequel la télécopie ne figure pas parmi les moyens permettant d'interrompre le délai fixé par l'article L. 213-2 du même code, n'avait pas commis d'erreur de droit (CE 26 févr. 2010, Commune de Bédoin, req. n° 331749).

## f) Précisions complémentaires

La demande de communication de documents ne pouvant intervenir qu'une seule fois au cours de la procédure de préemption dans le délai de deux mois, puisqu'elle est « unique », toute nouvelle demande du titulaire du droit de préemption, même formulée dans le délai prolongé et y compris pour des documents figurant dans la liste mais qui n'auraient pas été demandés la première fois ne pourra selon nous produire aucun effet, quelle que soit la réponse du propriétaire.

Enfin, malgré l'introduction de ce nouveau dispositif dans la procédure de préemption qui, certes, encadre les renseignements pouvant être demandés par le titulaire du droit de préemption, on peut penser que celui-ci aura toujours la possibilité de faire application de la jurisprudence *Société Finadev* dégagée par le Conseil d'Etat, qui lui permet de proroger le délai de préemption par une demande de précision complémentaire, s'il apparaît que la DIA est incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien vendu, son prix ou les conditions de son aliénation, le délai ne commençant alors à courir qu'à compter de la réception par l'administration d'une déclaration d'intention d'aliéner complétée ou rectifiée (CE 24 juill. 2009, *Sté Finadev*, req. n° 316158).

## C. Spécificités de la DIA en cas d'aliénation à titre gratuit et en cas d'apport en nature d'immeubles ou d'ensembles de certains droits sociaux à une SCI

Ces deux opérations particulières correspondant aux articles L. 213-1-1 et L. 213-1-2 du code de l'urbanisme, créés par la loi ALUR, font l'objet de mesures spécifiques par rapport aux modalités de purge et au contenu de la DIA.

### 1. Contenu dérogatoire de la DIA

D'une part, l'article L. 213-1-1, alinéa 2 du code de l'urbanisme précise que dans le cadre des aliénations à titre gratuit soumises au droit de préemption, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 213-2 du même code, la DIA adressée à la mairie ne mentionne pas de prix.

D'autre part, en ce qui concerne l'apport en nature d'immeubles ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble (soit des parts de société d'attribution ou de société coopérative de construction), bâti ou non, au sein d'une SCI, l'article L. 213-1-2 du code de l'urbanisme dispose que la DIA est accompagnée d'un état de la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI. Etonnamment, cet état concerne *a priori* l'identité de la SCI qui va recevoir l'apport en nature, alors que jusqu'à présent aucun renseignement ne pouvait être exigé concernant la qualité de l'acquéreur dont l'identité demeure, en principe, facultative (CE 6 janv. 1995, *Fitoussi*, n° 123371 ; Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 8 oct. 2008, *SCP Bernardeau Battiglia*, n° 07-15935, *Bull. civ.* III, n° 150 ; Rép. min. n° 19955, *JOAN Q*, 7 déc. 1998, p. 6732).

S'agissant précisément des renseignements relatifs à la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI qui doivent ainsi figurer dans la DIA initiale, il paraît possible de se reporter aux précisions du nouvel article R. 213-7, II du code de l'urbanisme, qui permet au titulaire du droit de préemption de demander communication des pièces suivantes :

- « 9° Les statuts à jour de la société civile immobilière dont les parts sont cédées ;
- « 10° Les livres et les documents établis pour le dernier exercice social clos mentionnés à l'article 1855 du code civil ;



« 11° Le rapport de reddition de compte établi pour le dernier exercice social clos mentionné à l'article 1856 du code civil ;

« 12° A défaut des documents mentionnés aux 10° et 11° du présent II, un état certifié par le gérant établissant la composition de l'actif ainsi que du passif de la société civile immobilière et précisant le bénéfice du dernier exercice social clos ».

## 2. Application de la demande unique de communication aux aliénations à titre gratuit et en cas d'apports en nature d'immeubles ou d'ensembles de droits sociaux à une SCI ?

L'extension de la demande unique de communication de documents aux aliénations visées au titre du droit de préemption par les articles L. 213-1-1 et L. 213-1-2 du code de l'urbanisme peut soulever, dans certains cas, des interrogations. Par exemple, dans le cas d'une donation d'un immeuble bâti, cela pourrait amener le titulaire du droit de préemption à exiger la communication du dossier de diagnostic technique prévu à l'article L. 271-4 du CCH, alors que sa production ne s'impose normalement pas pour les opérations qui ne relèvent pas au plan civil d'une vente. D'une certaine manière, il y aurait un paradoxe à ce que le délai de préemption puisse être suspendu jusqu'à la production de documents ou d'éléments d'information qui ne répondent pas à une obligation légale au titre de l'opération voulue initialement entre les parties. Dans l'exemple de la donation et du dossier de diagnostic technique (ou même dans le cadre d'un apport en nature d'un immeuble bâti), le titulaire du droit de préemption deviendrait en quelque sorte un « super » acquéreur, puisqu'il bénéficierait en définitive de droits plus importants que ceux qui s'imposent entre les parties dans le cadre de l'aliénation d'origine.

Dans l'attente des précisions jurisprudentielles à venir, on peut penser que la demande unique de communication de documents (mais aussi la demande de visite) pourra également s'appliquer à ces aliénations particulières. Au final, il appartiendra au juge de contrôler l'utilisation qui sera faite de cette possibilité par les autorités préemptrices. En toute logique, le titulaire du droit de préemption ne devrait pouvoir demander, toujours dans la limite de la liste prévue à l'article R. 213-7, II du code de l'urbanisme, que des éléments soit en rapport avec l'objet de l'aliénation et/ou de l'opération, soit en rapport avec la qualité des parties.

## II. Demande de visite du bien par le titulaire du droit de préemption

### A. Modalités pratiques de la demande de visite

#### 1. Principe, effets et moment de la demande de visite

L'article L. 213-2 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur depuis le 27 mars 2014 prévoit à son 6<sup>ème</sup> alinéa que le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien dans les conditions fixées par décret. Le 4<sup>ème</sup> alinéa du même article précise que (comme pour la demande unique de communication de documents) lorsque la demande de visite est formulée dans le délai ouvert au titulaire du droit de préemption pour prendre sa décision, le délai de préemption est suspendu<sup>9</sup>. Selon les dispositions de l'article L. 213-2, alinéa 4 (et art. D. 213-13-1, al. 3) du code de l'urbanisme, le délai de préemption ne reprend qu'à partir :

9- Il ressort de la lecture comparée des alinéas 1<sup>er</sup> et 6 de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme qu'à la différence de la demande unique de communication de documents, la demande de visite n'est a priori pas encadrée par le délai de droit commun. Elle pourrait donc être demandée y compris lorsque le délai de préemption ne correspond pas au délai ordinaire de deux mois, par exemple, dans le cas d'une adjudication ordonnée ou autorisée par un juge où le délai est de trente jours (même si cette hypothèse apparaît peut probable tant elle semble inadaptée) ; ou dans l'hypothèse d'un droit de préemption subsidiaire instauré dans le cadre d'un périmètre de ZAD relative à un « projet d'intérêt majeur » (cf. art. L. 350-1 à L. 350-4 du code de l'urbanisme, créés par la loi ALUR, art. 168), où le droit de préemption peut s'étaler sur trois mois ; ou encore dans l'hypothèse d'un délai de préemption qui aurait été suspendu et, en quelque sorte, prolongé par l'effet d'une précédente demande unique de communication de documents.

- soit du refus par le propriétaire de la visite du bien,
- soit de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption.

Comme pour la demande unique de communication de documents, si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire disposera d'un mois pour prendre sa décision. C'est seulement une fois passé ce délai que le silence du titulaire du droit de préemption vaudra renonciation tacite à exercer ledit droit.

Les conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien sont fixées aux articles D. 213-13-1 à D. 213-13-4 du code de l'urbanisme, créés par le décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014.

## 2. Application du dispositif aux DIA reçues en mairie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015

Suivant l'article 2 du décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014 et malgré une rédaction quelque peu ambiguë<sup>10</sup>, les dispositions des articles D. 213-13-1 à D. 213-13-4 du code de l'urbanisme s'appliquent aux demandes de visite notifiées par le titulaire du droit de préemption aux propriétaires ayant déposé en mairie une déclaration préalable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

10- Littéralement, l'article 2 du décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014 précise que les modalités des articles D. 213-13-1 à D. 213-13-4 du code de l'urbanisme s'imposent seulement aux demandes de visites postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui pourrait laisser entendre que, avant cette date, d'autres modalités auraient pu être recevables. D'ailleurs, dès publication de la loi ALUR et sans attendre la parution du décret précisant et encadrant les conditions de la demande de visite, certaines communes, pour justifier la mise en œuvre immédiate de ce nouveau dispositif, ont opéré une distinction entre les « modalités de visite » – qui auraient été conditionnées par un décret – et la « demande de visite » elle-même – dont l'application et l'effet suspensif auraient pu recevoir exécution sans texte d'application, sur le seul fondement de l'article L. 213-2, alinéa 4 du code de l'urbanisme. Cependant, une telle distinction non envisagée par le texte ne nous paraît pas de nature à remettre en cause l'inopposabilité des dispositions particulières de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme relatives à la demande de visite du bien dans l'intervalle constitué entre l'entrée en vigueur de la loi ALUR et celle de son décret d'application n° 2014-1573.

11- En effet, on ne peut exclure le risque d'une utilisation abusive ou dilatoire de la procédure de demande de visite par l'administration, destinée uniquement à se donner du temps (au moins 8 jours de suspension dans l'hypothèse d'un refus de visite tacite, et 1 mois supplémentaire dans l'hypothèse où le délai restant à courir pour préempter serait inférieur à ce délai).

## 3. Nécessité d'une demande écrite

L'article D. 213-13-1 (al. 1<sup>er</sup>) du code de l'urbanisme précise que : « La demande de la visite du bien prévue à l'article L. 213-2 est faite par écrit ». Le même article ajoute qu'elle est notifiée par le titulaire du droit de préemption dans les conditions fixées à l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme (voir *supra*) :

- au propriétaire ou à son mandataire,
- ainsi qu'au notaire mentionnés dans la déclaration prévue à l'article L. 213-2.

La portée de la notification au notaire, dans le contexte où il n'est pas le mandataire du propriétaire, est incertaine. S'agit-il d'une notification faite pour information, à l'instar de la décision de préemption qui doit également lui être notifiée (cf. art. L. 213-2, al. 5 du code de l'urbanisme), sans pour autant que son défaut n'ait d'effet sur la régularité de la demande de visite et la suspension corrélative du délai, ou s'agit-il d'une formalité substantielle dont l'absence pourrait invalider cette mesure et la priverait ainsi d'application utile ? Le juge devra trancher, même si l'on peut penser, selon nous, que le fait de porter la demande de visite à la connaissance du notaire (lorsqu'il n'est pas le mandataire) ne devrait servir que pour information, c'est-à-dire, alerter le notaire quant aux suites de la procédure de préemption mais aussi en vue de l'information des parties et des éventuels ayant-droits.

## 4. Pas de justification à fournir mais des mentions impératives devant figurer dans la demande

Le titulaire du droit de préemption n'a pas à motiver ni à justifier la demande de visite du bien. Cette absence de motivation, s'agissant d'une sujétion pouvant avoir une incidence non négligeable sur les délais de préemption, peut surprendre au regard des principes démocratiques du droit administratif<sup>11</sup>. Cependant, la demande de visite n'est, comme son nom l'indique, qu'une demande de l'administration, que le propriétaire peut d'ailleurs librement refuser et qui ne préjuge pas du sens de la décision du titulaire du droit de préemption. En outre, comment motiver spécialement une demande de visite sinon par la volonté de se rendre compte, sur place, de la réalité du bien, sachant qu'au final si le titulaire du droit de préemption entend l'exercer, il sera tenu de motiver sa décision par des considérations de faits et de droit, éventuellement

sous le contrôle du juge. C'est pourquoi, il ne peut s'agir que d'un acte préparatoire, donc sans portée décisionnelle, excluant d'être soumis aux exigences de motivation de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

Selon l'article D. 213-13-4 du code de l'urbanisme, dans sa demande écrite, le titulaire du droit de préemption est tenu :

- d'indiquer les références de la déclaration préalable prévue à l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme ;
- de reproduire, en caractères apparents, les dispositions de l'article L. 213-2 et celles des articles D. 213-13-2 et D. 213-13-3 du code de l'urbanisme.

Cette demande doit également :

- mentionner le nom et les coordonnées de la ou des personnes que le propriétaire, son mandataire ou le notaire peut contacter pour déterminer les modalités de la visite ;
- indiquer que la visite doit être faite en présence du propriétaire ou de son représentant et du titulaire du droit de préemption ou de la personne mandatée par ce dernier.

L'article D. 213-13-4 du code de l'urbanisme n'est assorti d'aucune sanction quant à l'irrégularité d'une demande de visite qui ne comporterait pas l'ensemble de ces mentions. Rien n'indique que celles-ci aient un caractère substantiel et que leur absence, leur incomplétude ou encore leur caractère erroné soient sanctionnés par une inopposabilité de la demande de visite, voire par une illégalité de la décision de préemption.

Cependant, étant donné la rédaction impérative du texte et, surtout, compte tenu du fait que ces indications constituent une garantie pour le propriétaire – qui doit savoir notamment s'il peut refuser la visite ou dans quelles conditions précises elle peut avoir lieu, mais aussi quelles en sont les incidences sur le délai de préemption et la poursuite de son projet d'aliénation – on peut penser que le juge sanctionnera les oublis formels dans la demande de visite par son inopposabilité, la privant ainsi de tout effet suspensif. A moins que le juge administratif ne décide d'annuler la décision de préemption dont la procédure serait ainsi entachée d'une irrégularité de forme, au titre des moyens tirés de la légalité externe de l'acte. Les premiers contentieux sur la mise en œuvre de ce dispositif seront éclairants.

## B. Décision du propriétaire

Le propriétaire dispose de deux options : refuser ou accepter la visite du bien.

Conformément à l'article D. 213-13-3, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, il peut refuser la visite. Le refus est notifié au titulaire du droit de préemption dans les conditions prévues à l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme et dans le délai de huit jours « à compter de la date de réception de la demande de visite »<sup>12</sup>. En l'absence de réponse dans ce délai, le refus est tacite (art. D. 213-13-3, al. 2, *in fine* du code de l'urbanisme).

Mais le propriétaire peut également faire part de son acceptation de la visite, laquelle, ainsi que le précise l'article D. 213-13-2 du code de l'urbanisme, doit être nécessairement écrite. Là aussi, l'acceptation de la visite est notifiée au titulaire du droit de préemption dans les conditions prévues à l'article R. 213-25 du code de l'urbanisme et dans le délai de huit jours « à compter de la date de réception de la demande de visite ». En effet, passé ce délai, il y a refus de visite tacite.

12- Pour l'appréciation du délai de huit jours, il ne s'agit pas de jours francs, ce qui signifie qu'il n'y a pas lieu de décompter les deux jours supplémentaires correspondant au premier et au dernier jours du délai dans l'intervalle desquels se situent le nombre exact de jours requis. Cela étant, la méthode de computation d'un délai exprimé en jours est toujours source de difficultés, a fortiori dans un domaine où le contentieux se prolonge auprès des deux ordres de juridiction pouvant avoir en la matière des points de vue différents. Jusqu'à présent, le juge administratif est réticent à appliquer le code de procédure civile à des décisions administratives dont les règles sont régies par le code de l'urbanisme (cf. CE 17 déc. 2008, Office d'Habitation du Gers, n° 304840). Aussi, si l'on écarte les principes tirés du code de procédure civile (art. 641 et 642) pour appliquer littéralement les dispositions des articles D. 213-13-2 et D. 213-13-3 du code de l'urbanisme, la date de réception de la demande de visite (soit la date de l'événement ou dies a quo) constituant le point de départ du délai, celle-ci devrait en principe être intégrée dans le calcul des huit jours. Cette interprétation qui va dans le sens d'une réduction du délai de suspension nécessitera toutefois d'être confirmée en jurisprudence.

## C. Déroulement de la visite

### 1. Délai et information des occupants

L'article D. 213-13-2, alinéa 3 du code de l'urbanisme dispose que la visite du bien se déroule dans le délai de « quinze jours calendaires à compter de la date de la réception de l'acceptation de la visite, en dehors des samedis, dimanches et jours fériés »<sup>13</sup>.

Dans la logique du texte, les week-end et jours fériés doivent être inclus dans le décompte des quinze jours calendaires. En revanche, la visite ne peut être imposée au propriétaire l'un de ces jours. Ce qui veut dire que l'administration devra faire toute diligence pour organiser le plus rapidement possible les conditions matérielles d'un déplacement sur les lieux dès lors que le décompte des week-end et jours fériés est susceptible d'amputer sensiblement son temps de réaction.

Le cas échéant, l'article D. 213-13-2, alinéa 4 du code de l'urbanisme impose au propriétaire, à son mandataire ou au notaire d'informer de l'acceptation de la visite les occupants de l'immeuble mentionnés dans la DIA.

### 2. Formalisme de la visite et conséquences de l'absence de visite dans le délai

L'article D. 213-13-2, alinéa 5 du code de l'urbanisme prévoit simplement qu'un constat contradictoire précisant la date de visite et les noms et qualité des personnes présentes est établi le jour de la visite et signé par le propriétaire ou son représentant et par le titulaire du droit de préemption ou une personne mandatée par ce dernier.

L'absence de visite dans le délai de quinze jours calendaires vaut, selon la cause (du fait du propriétaire ou du fait du titulaire du droit de préemption), soit refus de visite soit renonciation à la demande de visite. L'article D. 213-13-2, dernier alinéa (*in fine*) du code de l'urbanisme précise que, dans ce cas, le délai suspendu en application de l'article L. 213-2, alinéa 4 dudit code reprend son cours.

## D. Précisions complémentaires

Si les modalités d'organisation de la demande de visite du bien par le titulaire du droit de préemption paraissent relativement simples, sa mise en œuvre concrète suscitera à n'en pas douter des difficultés pratiques que le texte n'a pas envisagé. Seul le contentieux qui en découlera permettra d'en définir les modalités d'application précises.

Enfin, on doit signaler que la demande unique de communication de documents et la demande de visite ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Il s'agit de deux modes d'information complémentaires mais cependant autonomes. Autrement dit, il n'est donc pas exclu qu'ils puissent se cumuler et que les deux motifs de suspension puissent se succéder au cours de la même instruction.

13- La notion de jours calendaires correspond aux jours du calendrier de l'année civile, soit du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année en cours. Etant donné que le délai de l'article D. 213-13-2 du code de l'urbanisme commence « au jour de la date de réception de l'acceptation de la visite » et s'agissant expressément de jours calendaires, on doit a priori inclure le premier jour correspondant à cette date (à l'inverse de la règle commune qui veut que lorsque le délai est exprimé en jours, le premier jour du départ ou jour de l'événement ne compte pas, voir note préc.), le délai se terminant le 15<sup>ème</sup> jour du décompte. Autrement dit, et sous réserve de l'interprétation des tribunaux, le délai de quinze jours calendaires devrait s'apprécier de date à date.