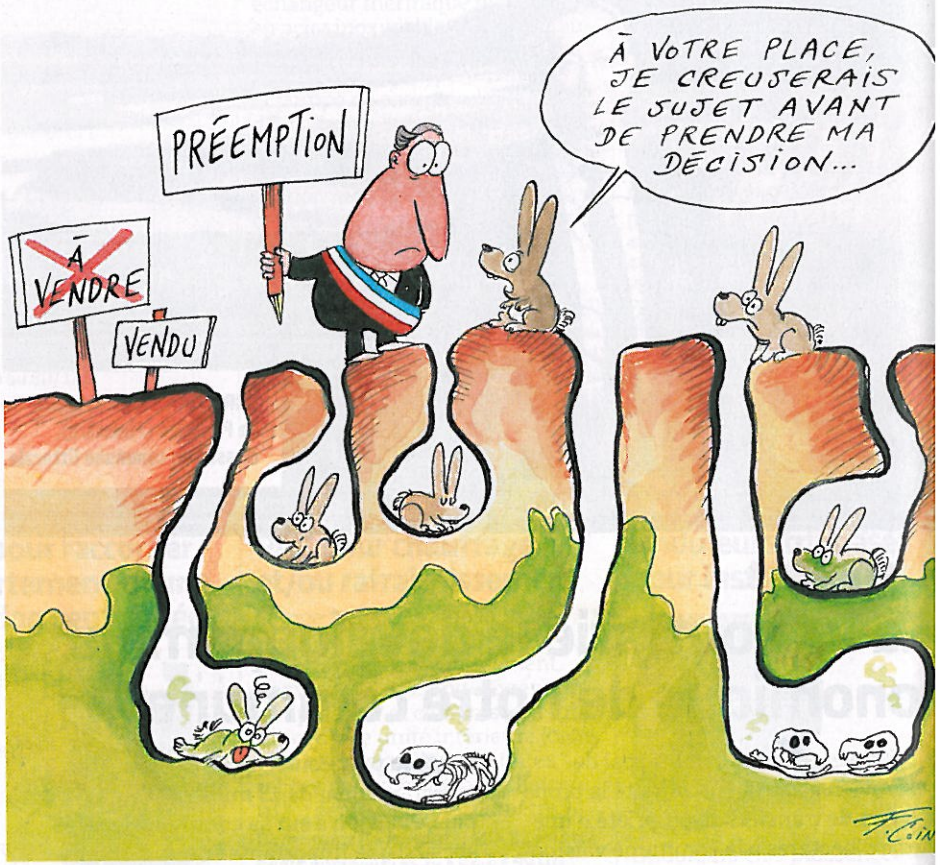
COLLECTIVITÉS LOCALES

Bien s'informer sur l'état des sols avant de préempter !

En l'absence d'obligation légale, les collectivités locales doivent s'informer par elles-mêmes sur l'état environnemental des terrains qu'elles souhaitent préempter. Sinon, en cas de pollution, elles devront assumer les conséquences financières et leur recours sera limité.

LAURENCE ESTEVE DE PALMAS,
avocat au Barreau de Paris, Exeme Environnement



Tout transfert de propriété soumis à préemption doit être précédé d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), sous peine de nullité de l'acte de vente, précisent les articles L. 213-2 et suivants et R.213-4 du Code de l'urbanisme (C. urb.). La collectivité titulaire de ce droit dispose alors de deux mois pour préempter. Au-delà de ce délai, le propriétaire retrouve la liberté de vendre son bien au prix indiqué dans la DIA.

Mentions obligatoires de la DIA

Une commune qui souhaite préempter un bien doit donc, dans les deux mois à partir du jour où elle reçoit la DIA du vendeur, décider si elle acquiert ou non le bien aux conditions prévues. Si elle offre d'acquérir le bien à un prix inférieur à celui prévu dans la promesse de vente, l'article R.213-10 C. urb. permet au vendeur de renoncer à vendre son bien. En revanche, si la commune préempte aux prix et conditions indiqués dans la DIA, la vente est réputée parfaite entre les parties et aucune d'entre elles ne peut plus y renoncer. La jurisprudence considère en effet dans ce cas qu'il y a accord sur le bien et sur le prix.
L'absence de livraison ou de règlement effectif est sans effet sur la réalisation de la vente. La constatation du transfert de propriété intervient ensuite par acte authentique dans un délai de trois mois à compter de l'accord, et le prix est payé par la collectivité dans les six mois.
Or, les informations contenues dans la DIA ne permettent pas toujours à la collectivité de se faire une idée précise de l'état du terrain qu'elle souhaite préempter, surtout lorsqu'il existe une suspicion de pollution dans le sous-sol. L'exercice de leur droit de préemption présente donc un risque pour les collectivités qui doivent d'elles-mêmes se renseigner sur l'état du bien qu'elles envisagent d'acquérir.

A l'instar du droit commun, l'information de l'autorité titulaire du droit de préemption est très limitée et souvent lacunaire.

Aux termes de l'article L.213-2 C. urb., les seules mentions obligatoires de la DIA sont «l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée». Le contenu obligatoire de la DIA est donc succinct. Toutefois, la jurisprudence estime que le notaire doit préciser dans ce document l'ensemble des renseignements utiles pour apprécier l'opportunité. La DIA peut aussi comporte des documents en annexe (notes, plans... mais le droit existant ne prévoit pas une information détaillée de la collectivit notamment sur l'état environnemental du bien préempté.

Droit commun de la vente

C'est donc le droit commun de la vente q s'applique. Or, dans une acquisition «norm l'obligation d'information de l'acquéreur d'un terrain pollué reste limitée : la seule obligation du vendeur (article L. 514-20 du Code de l'environnement) concerne les biens sur lesquels a été exploitée dans le passé une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement (alors celles soumises à déclaration engendrent parfois des pollutions bien plus importan Dans ce cas, «le vendeur du terrain est te

n informer par écrit l'acheteur; il l'informe alement, pour autant qu'il les connaisse, s dangers ou inconvénients importants qui ultent de l'exploitation». Cette obligation nformation est limitée, en pratique, x anciens sites industriels ou agricoles. cune obligation d'information sur ollution n'existe pour les autres terrains.

ecret attendu sur l'information s acquéreurs

e aux lacunes de la réglementation, oi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a roduit deux dispositions dans le Code l'environnement pour mieux informer acquéreurs sur l'état des sols. première (article L. 125-6 C. env.) prévoit e l'Etat rend publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols.

Cour de sation ifie de façon gmatique commune it en mesure connaître at de pollution errain.

Ces informations doivent être prises en compte lors de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme.

La seconde disposition (article L. 125-7 C. env.) pose une obligation de nsmission par écrit de ces informations, si rendues publiques, du vendeur cquéreur d'un terrain. A défaut formation et si la pollution constatée d le terrain impropre à sa destination cisée dans le contrat, l'acheteur ou ocataire a le choix, dans un délai de deux après la découverte de la pollution, oursuivre la résolution du contrat, e faire restituer une partie du prix ente ou d'obtenir une réduction du loyer. heteur peut aussi demander la remise tat du terrain aux frais du vendeur que le coût de cette remise en état ne paraît disproportionné au prix de vente. ntention est louable, la mise en œuvre de ces principes s'avère très compliquée en pratique et le décret qui doit en permettre l'application n'est toujours pas paru.

Une jurisprudence très sévère

Il arrive de plus en plus souvent qu'une commune préempte un bien et découvre ensuite que celui-ci est affecté d'une pollution ou que cette pollution soit plus importante que prévu. Cela génère des risques et coûts importants à la charge de la collectivité.

En effet, depuis quelques années, la Cour de cassation se montre sévère vis-à-vis des collectivités préemptrices.

Les juges vérifient ainsi de manière pragmatique si, au-delà des informations contenues dans la DIA, la commune était en mesure de savoir que le terrain était pollué. Par exemple, dans un cas où la Ville de Marseille avait préempté un site servant, depuis des années, de dépôt de ferrailles et matériaux industriels, la Cour de cassation a relevé qu'il était «de notoriété publique» qu'il avait servi de déchetterie depuis 1945: «Ayant acquis le terrain en état de friche industrielle, la commune ne pouvait ignorer qu'il était sérieusement pollué et que cela entraînerait un coût de dépollution dans l'hypothèse où elle déciderait de l'utiliser ou de le revendre comme terrain à bâtir.»

La Cour a donc rejeté la demande de réduction du prix de vente et de dommages-intérêts (Cass. 3° civ., 10 septembre 2008, n° 07-17086).

Dans un arrêt du 7 novembre 2012 (Cass. 3° civ., n° 11-22907), la Cour a franchi un nouveau pas. Dans cette affaire, une commune avait exercé son droit de préemption sur des immeubles au prix indiqué dans la DIA. Découvrant par la suite que le terrain était pollué et que le vendeur et l'acquéreur initial étaient au courant de cet état de fait, la commune avait refusé de signer l'acte de vente. Confirmant le jugement d'appel, la Cour de cassation relève, d'une part, que l'acquéreur initial avait été informé de la pollution du terrain par un rapport annexé à l'acte sous seing privé de vente et qu'aucune obligation n'imposait aux vendeurs d'annexer ce compromis à la DIA; d'autre part, que la commune disposait de services spécialisés et de l'assistance des services de l'Etat. En conséquence, «la commune, qui s'était contentée des documents transmis, ne pouvait se prévaloir d'une réticence dolosive ni de l'existence d'un vice caché et devait régler le prix mentionné à la DIA et réparer le préjudice subi» par les vendeurs.

Deux éléments ressortent de cet arrêt: tout d'abord, la collectivité est assimilée à un acquéreur professionnel, compte tenu de la compétence des services techniques dont elle dispose et de l'assistance des services de l'Etat qu'elle peut solliciter. Ensuite, la Cour souligne en quelque sorte les lacunes de la réglementation en jugeant qu'il n'existe aucune obligation d'annexer le compromis de vente à la DIA. Or, celui-ci contient souvent des éléments d'information sur l'état environnemental du bien vendu ou fait au moins référence au rapport environnemental qui lui est annexé. En l'absence de ces renseignements, la commune n'est guère en mesure de détecter l'éventuelle pollution du terrain qu'elle souhaite préempter. Et le délai de deux mois qui lui est imparti pour se prononcer ne lui laisse guère le temps de s'informer amplement. C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'exiger une étude spécifique de l'état environnemental de tout terrain avant sa préemption. Celle-ci devrait être annexée à l'acte de vente, à l'instar des obligations existantes en matière de plomb et d'amiante. Cette étude pourrait aussi être jointe à la DIA, de manière à permettre à la collectivité d'être mieux informée. ■

EN SAVOIR PLUS

L'arrêt de la Cour de cassation du 7 novembre 2012, n° 11-22907, est publié en cahier «Textes officiels» de ce numéro.

QU'IL FAUT RETENIR

- Il arrive de plus en plus souvent qu'une commune préempte un bien et découvre ensuite que celui-ci est affecté d'une pollution ou que cette pollution soit plus importante que prévu. Cela génère des risques et coûts importants à la charge de la collectivité. En effet, depuis quelques années, la jurisprudence se montre très sévère vis-à-vis des collectivités qui ne s'informent pas de l'état environnemental d'un site potentiellement pollué.
- Dans un arrêt du 7 novembre 2012, la Cour de cassation a jugé que la commune qui s'est contentée des documents transmis par le vendeur ne saurait invoquer une réticence dolosive ou l'existence d'un vice caché, même si le vendeur et l'acquéreur initial étaient informés de l'état des terrains. Compte tenu des compétences de ses services techniques, la commune aurait dû, en effet, avoir connaissance du degré de pollution du bien préempté.
- Cet arrêt révèle les lacunes du dispositif d'information environnementale lors d'une cession immobilière, constitué seulement par l'article L. 514-20 du Code de l'environnement. Face aux risques et aux coûts engendrés par l'acquisition d'un terrain pollué, il apparaît nécessaire qu'une étude spécifique de l'état environnemental de tout terrain soit annexée à l'acte de vente, à l'instar des obligations existantes en matière de plomb et d'amiante.