

## CHAPITRE VII

### LE DROIT DE PRÉEMPTION

PAR

FRANCIS HAUMONT

PROFESSEUR

À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,  
AVOCAT AUX BARREAUX DE BRUXELLES ET DE NICE

Une des nouveautés majeures apportées par le décret du 27 novembre 1997 est sans conteste l'introduction, dans le Code wallon, du mécanisme du droit de préemption qui pourra être exercer sur une échelle potentiellement importante.

Le droit de préemption se définit comme « la faculté conférée par la loi (...) à une personne d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée, à lui préalablement notifiés » (1).

#### SECTION I<sup>re</sup>. – Le droit de préemption hors code wallon

En tant que tel, le droit de préemption ne constitue pas un instrument inconnu du droit. Il est largement répandu en particulier en Europe et si son usage en droit belge fut jusqu'à présent limité, il n'en est pas moins bien connu de ceux qui se sont intéressés aux instruments juridiques de la politique foncière.

---

(1) CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Paris, 1987.

## 1° – DROIT COMPARÉ

Plusieurs Etats membres de l'Union Européenne (1) ont inscrit en droit interne le droit de préemption parmi les outils d'acquisition auxquels les pouvoirs publics peuvent recourir dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire. C'est le cas notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, des Pays-Bas ou encore de la Suède.

C'est cependant en France qu'il est très nettement le plus répandu. Expérimental dans les années 56 à 60, il devient d'application systématique à partir de 1962 dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) (2). Il sera étendu aux zones d'intervention foncière (Z.I.F.) dès 1975 et potentiellement généralisé en 1987 aux périmètres des plans d'occupation des sols (POS) sous l'appellation de « droit de préemption urbain » (3). A ces droits, s'ajoutent encore ceux organisés dans les espaces naturels sensibles des départements (4).

## 2° – DROIT BELGE

Le droit belge connaît le droit de préemption qui, jusqu'il y a peu, n'a trouvé à s'appliquer qu'en milieu rural. Depuis peu, les législateurs régionaux l'ont institué comme outil de l'une ou l'autre politique publique spécifique.

a) – *Le bail à ferme et le remembrement légal  
des biens ruraux*

Les articles 47 à 55 de la loi du 4 janvier 1969 sur le bail à ferme organisent un droit de préemption au profit du locataire d'un bien rural et des membres de sa famille qui participent à l'exploitation agricole en vue de lui permettre d'assurer la poursuite de son exploitation en le mettant à l'abri des conséquences d'un changement éventuel de propriétaire.

---

(1) Mais aussi d'autres pays comme, par exemple, la Suisse, le Japon ou encore le Québec.

(2) Aujourd'hui, *Code urb.*, art. L.210-1.

(3) *Code urb.*, art. L.211-1.

(4) *Code urb.*, art. L.142-3.

Dans un esprit similaire, l'article 56 de la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement des biens ruraux dote l'Office wallon du développement rural (O.W.D.R.) d'un droit de préemption dans les zones susceptibles d'être remembrées et, en particulier, en cours de remembrement.

b) – *L'ordonnance Lemaire*

Le 29 août 1991, le législateur bruxellois adoptait une ordonnance visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale. Dans ce cadre, les communes, les centres publics d'aide sociale ou les intercommunales peuvent vendre ou céder en emphytéose un bien qui leur appartient, sur base d'un prix réduit par rapport au marché pour favoriser l'achat d'un terrain ou d'un immeuble à rénover. Néanmoins, si le bien est vendu sans utiliser cette faculté de prix réduit, la Région, la commune ou une autorité sous tutelle de l'une ou de l'autre et dont la mission est en lien avec la politique du logement jouissent d'un droit de préemption (1).

c) – *Le décret flamand du 21 octobre 1997  
sur la conservation de la nature*

Le décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel prévoit aux articles 37 et suivants que la Région flamande est titulaire du droit de préemption dans les terrains repris dans le V.E.N. (réseau écologique flamand), dans les réserves naturelles et leur périmètre d'extension, dans des périmètres désignés par le Gouvernement dans l'I.V.O.N. (réseau intégral d'imbrication et d'appui) et dans le périmètre d'un projet de rénovation rurale.

d) – *Diverses propositions*

Il y a de cela vingt ans, une proposition de loi fit couler pas mal d'encre (2). Il s'agissait de la proposition de loi relative à

---

(1) Art. 3, § 2.

(2) Sur cette proposition, voy. F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Story-Scientia, Bruxelles, 1990, pp. 257 et s.

la politique foncière sociale du sénateur C.V.P. De Seranno qui envisageait d'instaurer un droit de préemption au départ limité aux seules zones d'extension d'habitat dans les plans de secteur. En 1979, la Chambre des Représentants étendit le champ d'application du droit de préemption aux périmètres des plans d'aménagement ce qui revenait, compte tenu de la couverture globale du pays par les plans de secteur, à généraliser le droit de préemption à tout le territoire national. Le Sénat « encommissionna » le projet qui ne fut jamais voté. Il refit néanmoins partiellement surface sous forme d'une proposition de décret flamand (1).

Il faudra attendre le début des années 90 pour voir le débat sur le droit de préemption relancé. C'est Ecolo qui déposa le 30 décembre 1992 une proposition d'ordonnance pour la Région de Bruxelles-Capitale introduisant le droit de préemption dans l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (2). C'est également Ecolo qui a déposé le 30 juin 1994 devant le Parlement wallon une proposition de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue d'y introduire le droit de préemption urbain en faveur des pouvoirs publics (3). Cette proposition qui fut relevée de caducité par une nouvelle proposition du 27 juin 1995 (4), est à l'origine de la modification actuelle du Code wallon.

## SECTION II. – Les compétences régionales

Nonobstant l'inscription expresse de « la politique foncière » parmi les matières de compétence régionale (5), la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis du 7 mai 1981 sur la proposition précitée de décret flamand portant des mesures en vue d'une politique foncière sociale, avait estimé que le droit de préemption ne pouvait s'inscrire en tant que tel dans

(1) Proposition de décret portant des mesures en vue d'une politique foncière sociale.

(2) Déposée par M. Nagy et Ph. Debry (CR Bxl.C., A 223/1-92/93)

(3) Déposée par M. Chéron et crts (C.R.W., n° 257 (1993-1994)-N° 1).

(4) Parl.wal., n° 22 (SE 1995)-N° 1.

(5) Loi du 8 août 1980, art. 6, § 1<sup>er</sup>, I, 6° ; l'exposé des motifs de la loi précise que « cette matière comprend entre autres, le statut, le rôle, les tâches et le pouvoir d'expropriation des régies foncières (...) » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 12).

une des compétences régionales, pas plus qu'il ne pouvait être imposé en vertu des pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Même s'il n'est pas certain que la section de législation du Conseil d'Etat eût maintenu au fil du temps cette opinion (1), la question est aujourd'hui réglée suite à la loi du 16 juillet 1993 modifiant la loi du 8 août 1980 qui règle explicitement la question. En effet, le nouvel article 14 prévoit que :

« Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent instituer un droit de préemption, pour autant que ce droit de préemption ne porte pas préjudice à un droit de préemption existant le jour de l'entrée en vigueur du présent article » (2).

« Le décret ne peut instituer un droit de préemption sur les biens du domaine public ou privé fédéral ; inversement, seules les Communautés et les Régions peuvent instituer un droit de préemption sur les biens de leur propre domaine public ou privé ».

Cette disposition confirme donc bien la compétence de la Région wallonne d'instaurer un droit de préemption à l'instar de ce que prévoit le nouveau Code wallon. Cependant, l'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelle impose des conditions qui influencent les mécanismes mis en place en Région wallonne et dont il faudra impérativement tenir compte comme nous le verrons.

### SECTION III. – Les articles 175 à 180 du nouveau code wallon

Le commentaire des articles 175 à 180 du nouveau Code wallon n'est certainement pas facilité par les travaux préparatoires particulièrement succincts.

Il faut en effet savoir que le droit de préemption n'était nullement envisagé ni dans l'avant-projet de décret – la section de législation du Conseil d'Etat ne s'est donc pas prononcé sur la question –, ni même dans le projet de décret ce qui peut-être nous aurait permis d'en avoir un commentaire. En fait,

---

(1) Si l'on se réfère à l'avis qu'elle a rendu, chambres réunies, le 22 avril 1987, sur des avant-projets de décret relatifs à l'expropriation dans les domaines de compétence de la Région et de la Communauté flamandes ou encore à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juin 1988 (n° 65).

(2) Soit le 31 juillet 1993.

les articles 175 à 180 résultent d'un amendement déposé le 4 septembre 1997 (1) par la majorité et Ecolo, comportant une justification en quatre phrases. Le rapport des débats en commission parlementaire montre le caractère sommaire de ceux-ci ; cela s'explique par l'accord politique préalable au dépôt de l'amendement. Cela l'explique, mais ne le justifie pas. L'instauration d'un tel droit méritait assurément une véritable discussion qui, si elle avait été approfondie, aurait abouti à des corrections de texte qui, comme nous le verrons, sont indispensables au bon fonctionnement du mécanisme.

### § 1<sup>er</sup>. – *Le champ d'application*

Le champ d'application du droit de préemption s'examine sous l'angle des périmètres d'application, du but de la préemption, des pouvoirs préemptants, des actes soumis à préemption et enfin de la durée du droit de préemption.

#### a) – *Les périmètres de préemption*

##### 1. *Les types de périmètres*

Le premier alinéa de l'article 175 fixe sept types de périmètres dans lesquels le droit de préemption peut s'exercer.

##### \* *Les zones d'aménagement différé*

Il s'agit des périmètres des anciennes zones d'extension d'habitat et d'extension d'habitat à caractère rural des plans de secteur devenues, conformément à l'article 33 du Code wallon, des zones d'aménagement différé.

##### \* *Les zones d'aménagement différé à caractère industriel*

Ce sont les zones anciennement dénommées « zones d'extension d'industries », reconverties en zones d'aménagement différé à caractère industriel. Notons que les anciennes zones

---

(1) Déposé par A. Liénard (P.S.C), G. Hofman (P.S.) et M. Chéron (Ecolo) (Parl. wal., n° 233 (1996-1997)-N° 179.

d'extension d'artisanat ne rentrent pas dans cette catégorie (1).

*\* Le périmètre d'un plan communal d'aménagement*

Les plans communaux d'aménagement (2) peuvent voir leur périmètre désigné comme périmètre d'application du droit de préemption. Cela vaut aussi bien pour les nouveaux plans que pour les plans particuliers d'aménagement anciens dont l'appellation nouvelle – même si les dispositions transitoires du décret du 27 novembre 1997 sont muettes à cet égard – est « plans communaux d'aménagement ».

*\* Le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté*

L'article 168 du Code wallon fixe la procédure de détermination des périmètres des sites d'activité économique désaffectés qui doivent être assainis ou rénovés.

Ces périmètres peuvent être désignés comme périmètres d'application du droit de préemption. Bien que l'article 175, alinéa 1<sup>er</sup> ne soit pas explicite sur ce point, il faut considérer, selon nous, que seul le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté arrêté définitivement peut être soumis au droit de préemption (3).

Notons encore que la reconnaissance de l'intérêt régional de l'assainissement d'un site d'activité économique désaffecté, conformément à l'article 182 du Code wallon est sans effet sur l'applicabilité ou non du droit de préemption.

*\* Le périmètre de revitalisation urbaine*

En vertu de l'article 172 du Code wallon, des opérations de revitalisation urbaine peuvent être menées à l'intérieur de périmètres définis à cet effet. Ces périmètres peuvent être en outre désignés comme périmètres de préemption.

---

(1) C.W., art. 34.

(2) C.W., art. 47 et s.

(3) Techniquement, il n'aurait pas été inintéressant que le périmètre arrêté provisoirement puisse déjà être soumis au droit de préemption. On peut néanmoins comprendre le choix du législateur dans la mesure où certains biens repris dans le projet de périmètre pourraient ne pas se retrouver dans le périmètre arrêté définitivement.

\* *Le périmètre de rénovation urbaine*

Certains périmètres urbains peuvent être désignés pour y voir mener une opération de rénovation urbaine (1). Comme les périmètres de revitalisation urbaine, les périmètres de rénovation urbaine peuvent être grevés du droit de préemption.

\* *Le périmètre des nouvelles zones d'urbanisation des plans de secteur*

Le dernier type de périmètres dans lesquels le droit de préemption pourrait être exercé est potentiellement le plus important, sous la réserve importante du commentaire que nous ferons ci-après. Il s'agit de celui visé par une révision de plan de secteur relative à l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation. En d'autres termes, si, suite à une révision d'un plan de secteur, la Région wallonne inscrit une ou plusieurs zones reprises à l'article 26 dans la liste des zones destinées à l'urbanisation, le périmètre de ces zones pourrait être grevé du droit de préemption.

Le commentaire que nous avons fait à propos des projets de périmètres de sites d'activité économique désaffectés vaut également pour les projets de révision de plan de secteur. Cela signifie donc que seuls les périmètres des zones destinées à l'urbanisation inscrites dans le plan de secteur révisé arrêté définitivement sont susceptibles d'être désignés comme périmètres de préemption.

2. *Commentaires*

La première observation qu'il convient de formuler a trait au fait que l'existence de ces périmètres notamment de ZAD, de SA.E.D ou de zones nouvelles destinées à l'urbanisation n'entraîne pas automatiquement l'applicabilité du droit de préemption. Il appartiendra au Gouvernement de prendre un arrêté déterminant le périmètre d'application du droit de préemption (2). En d'autres termes, l'approbation par le Gouvernement d'un plan communal d'aménagement définitif, par

---

(1) C.W., art. 173.

(2) C.W., art. 176, § 3.

exemple, n'emporte pas l'applicabilité du droit de préemption dans le périmètre de ce plan.

L'article 176, § 3 du Code wallon ne spécifie pas, nous y reviendrons, la procédure d'adoption de ces périmètres de préemption. Le Gouvernement pourra le faire au cas par cas soit dans un arrêté spécifique – ce sera le cas pour tous les périmètres visés à l'article 175, alinéa 1<sup>er</sup>, existants au 1<sup>er</sup> mars 1998 –, soit dans l'arrêté par lequel, à titre principal, il arrête tel ou tel périmètre de plan communal d'aménagement, de site d'activité économique désaffecté, de revitalisation urbaine, de rénovation urbaine ou il révisé définitivement un plan de secteur en y inscrivant une ou plusieurs zones destinées à l'urbanisation.

On pourrait aussi imaginer que le Gouvernement adopte un arrêté général rendant le droit de préemption applicable à toute une catégorie de périmètres comme, par exemple, toutes les zones d'aménagement différé existantes actuellement (1).

Par ailleurs, l'on pourrait se poser la question de savoir dans quelle mesure il est possible au Gouvernement de ne rendre le droit de préemption applicable qu'à une partie des périmètres visés à l'article 175 du Code wallon. *A priori*, le libellé de l'article 175 semble plutôt privilégier l'hypothèse selon laquelle c'est la totalité du périmètre qui pourrait faire l'objet de la préemption (2). Ne pas faire coïncider les deux périmètres pourrait d'ailleurs créer des situations discriminatoires. En outre, rien n'empêche, dans les faits, les pouvoirs préemptants de n'exercer effectivement leur droit de préemption que sur une partie du territoire, sans devoir pour autant limiter formellement le périmètre d'application du droit de préemption.

Notons que le Gouvernement tient l'inventaire des zones et des périmètres soumis au droit de préemption (3).

Il convient également d'être attentif au fait que de ces périmètres, certains biens doivent être exclus. Il s'agit, en premier lieu, des biens repris dans le périmètre d'un arrêté d'expropria-

---

(1) Comme pourrait le sous-entendre le libellé de l'alinéa 3 de l'article 175.

(2) Même si, dans la justification très sommaire de l'amendement à la base des articles 175 à 180 du nouveau Code, il est signalé que le droit de préemption est lié « à la réalisation de projets définis tout en pouvant ne se rapporter qu'à une partie du périmètre » (Doc. 233 (1996-1997) – n° 179, p. 8.

(3) C.W., art. 175, al. 3.

tion pour cause d'utilité publique (1) : le législateur a entendu privilégier, dans ce cas, la technique de l'expropriation au détriment de celle de la préemption. Il s'agit ensuite des biens du domaine public ou privé fédéral ou d'une autre Région ou d'une Communauté (2).

La dernière observation que nous formulerons porte non pas sur une question juridique, mais sur une erreur d'appréciation du législateur wallon lorsqu'il inscrit, dans les périmètres de préemption, le périmètre des nouvelles zones destinées à l'urbanisation inscrite dans un plan de secteur à la suite d'une procédure de révision. Et ce d'autant plus, qu'il entend par l'instauration du droit de préemption « limiter la spéculation foncière » (3). En effet, dès l'instant où une nouvelle zone d'habitat est inscrite dans un plan de secteur suite à une procédure de révision, les propriétaires des biens concernés qui envisagent de les vendre en fixeront le prix en tenant compte de la nouvelle affectation au plan de secteur, c'est-à-dire en principe à une valeur de terrain à bâtir. Si cette zone est reprise dans un périmètre de préemption, le pouvoir préemptant ne pourra acquérir ces biens qu'aux prix et conditions fixés par le vendeur, soit le prix de terrain à bâtir. Or, en vertu de l'article 58 Code wallon, « toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans de secteur (...) peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce qui vaudra aussi pour la nouvelle zone d'habitat inscrite au plan de secteur révisé. Sachant que l'article 64 énonce clairement que « pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value (...) qui résulte des prescriptions des plans d'aménagement », il sera toujours moins onéreux pour l'autorité administrative bénéficiaire du droit de préemption de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique plutôt qu'à la préemption. Et ce même si, en cas d'expropriation, il faudra verser en outre une indemnité de emploi.

Tel que le législateur wallon l'a organisé pour les nouvelles zones destinées à l'urbanisation, l'exercice du droit de préemp-

---

(1) C.W., art. 176, § 2.

(2) Loi 8 août 1980, art. 14, al. 2.

(3) Parl. wal., n° 233 (1996-1997) – N° 179, p. 8.

tion ne limite nullement la spéculation et permet aux heureux propriétaires qui bénéficient de la révision du plan de secteur d'empocher la plus-value, ce qui paraît bien contraire à la *ratio legis* du droit de préemption !

b) – *Le but de la préemption*

En vertu de l'article 176, § 3 du Code, le Gouvernement, dans l'arrêté fixant un périmètre d'application du droit de préemption, arrête l'objet pour lequel le droit de préemption peut être exercé.

En d'autres termes, il n'y a pas, par la simple désignation d'un périmètre, un pouvoir de préempter tout et n'importe quoi : la préemption ne peut se faire que pour le but précis déterminé dans l'arrêté gouvernemental. Pour citer le Ministre, « le droit de préemption ne peut s'exercer de manière générale et sans objet » (1).

Quels sont les buts qui pourraient fonder la préemption ? Le législateur ne le précise pas et les travaux préparatoires se limitent à se référer à des opérations où « l'intérêt public se trouverait mis en cause » (2). Il nous paraît cependant que le but devra être suffisamment précis et que le droit de préemption ne pourra pas être utilisé dans le simple but de se constituer des réserves foncières.

Même si les termes utilisés restent assez généraux, le Code de l'urbanisme français a opté pour une énumération des buts pour lesquels les pouvoirs publics peuvent préempter. C'est ainsi que sont visés la mise en œuvre d'une politique de l'habitat, le développement de l'activité économique, des loisirs et du tourisme, la réalisation des équipements publics, la lutte contre l'insalubrité ou la mise en valeur du patrimoine (3).

Si l'on se réfère à la jurisprudence française, on constate que le contrôle du juge administratif porte souvent sur la motivation de la décision de préempter en sanctionnant tantôt des

---

(1) Parl. wal., n° 233 (1996-1997) – N° 222, p. 309.

(2) *Ibidem*.

(3) Art. L.300-1, al. 1<sup>er</sup> ; en ce qui concerne le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, il ne pourra être utilisé que pour « préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels pour mettre en œuvre une politique de gestion et ouverture au public, des espaces naturels sensibles, boisés ou non » (art. L.142-1).

motivations formulées de manière stéréotypées ou par la seule référence aux objectifs généraux de la loi, tantôt des motivations non conformes aux objectifs légaux (1).

On doit s'attendre à ce qu'une jurisprudence se développe dans ce sens à propos des décisions administratives prises en application du nouveau Code wallon.

On peut imaginer que, dans certains cas, le but de l'instauration du droit de préemption sera directement lié à la politique dans le cadre de laquelle un périmètre aura été fixé, comme, par exemple, dans le domaine de la rénovation urbaine ou d'un site d'activité économique désaffecté.

Pour les plans communaux d'aménagement, les zones d'aménagement différé ou les nouvelles zones destinées à l'urbanisation inscrites aux plans de secteur, le Gouvernement devra être particulièrement précis dans la motivation de sa décision instaurant le droit de préemption.

#### c) – *Les pouvoirs préemptants*

L'article 175, alinéa 2 du Code wallon désigne les bénéficiaires du droit de préemption :

« Peuvent être bénéficiaires du droit de préemption :

- 1° la Région ;
- 2° les communes, les régies communales et les centres publics d'aide sociale ;
- 3° la société régionale wallonne du logement et les sociétés immobilières de service public qu'elle agréée ;
- 4° les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement ».

L'énumération de l'article 175 ne reflète aucunement une hiérarchie entre les pouvoirs préemptants. L'article 176, § 3 spécifie que le Gouvernement, dans l'arrêté fixant le périmètre et l'objet du droit de préemption, détermine aussi les bénéficiaires de ce droit, ce qui implique que tous ceux qui sont cités à l'article 175 ne le sont pas systématiquement et nécessairement pour chaque périmètre ; il pourrait même y avoir certains cas où l'arrêté du Gouvernement ne désigne qu'un seul

---

(1) G. GODFRIN, « Préempter, pour acquérir ou pour contrôler ? », *Etudes foncières*, n° 68, sept. 1995, pp. 37 et s. et références citées.

bénéficiaire. Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement fixe aussi l'ordre de priorité entre eux qui peut donc varier de périmètre à périmètre.

Par ailleurs, il convient d'être attentif au fait que les articles 175 et 176, § 3 doivent être lus à la lumière de l'article 14 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Pour rappel, en vertu de l'article 14, le droit de préemption instauré par la Région wallonne ne peut porter préjudice à un droit de préemption existant lors de l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993, soit le 31 juillet 1993.

Cela implique donc que, le cas échéant, le droit de préemption instauré par un arrêté du Gouvernement et l'ordre de priorité des bénéficiaires soient battus en brèche par un autre droit de préemption qui pourrait être exercé soit par le locataire de biens ruraux, soit par l'Office wallon de développement rural. Il est vrai que cette hypothèse est théorique pour les périmètres de préemption correspondant à un périmètre de site d'activité économique désaffecté, de revitalisation urbaine ou de rénovation urbaine. En revanche, la situation pourrait se présenter plus fréquemment dans les périmètres des zones d'aménagement différé ou dans celui des nouvelles zones destinées à l'urbanisation à inscrire dans les plans de secteur.

Par ailleurs, il faut encore tenir compte, car l'article 14 ne fait pas la distinction entre les droits de préemption instaurés par la loi ou par convention, d'autres droits de préemption qui auraient pu être instaurés en vertu, par exemple, d'un règlement communal (1) ou par convention entre particuliers : si cette convention est antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 14, il nous paraît que le droit de préemption qu'elle aurait instauré, prévaudrait sur le droit de préemption visé aux articles 175 et suivants du Code wallon.

#### d) – *Les actes générateurs*

Le droit de préemption ne peut s'exercer que s'il existe, au départ, une volonté d'aliénation. L'article 176, § 1<sup>er</sup> détermine

---

(1) Voy. C.E., n° 27.509, 6 février 1987, *Meyer et crts.*

les actes auxquels le droit de préemption s'applique ainsi que les exceptions.

### 1. *Les actes soumis*

La règle de base est que « le droit de préemption s'applique à toutes les aliénations à titre onéreux d'immeubles bâtis ou non bâtis et de tous droits réels portant sur des immeubles ».

Cette question n'a malheureusement pas été commentée, ni débattue en commission. Le seul élément sur lequel on pourrait se fonder pour interpréter cette règle est le texte de la proposition Ecolo, partiellement à l'origine du texte du nouveau Code. L'article 39quinquies, § 1<sup>er</sup>, dont l'insertion dans le Code wallon était proposée, était libellé comme suit :

« Sont soumis au droit de préemption dans le périmètre défini par le Gouvernement wallon les immeubles qui font l'objet d'un acte entre vifs, translatif, constitutif ou déclaratif de droit réel immobilier, visé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 décembre 1851 sur la révision du régime hypothécaire, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi du 8 juillet 1924 ».

La proposition Ecolo ne donne aucun commentaire à ce sujet.

Le seul enseignement que l'on pourrait retirer du libellé de l'article 176, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> au regard de celui de l'article 39quinquies proposé, est que le régime actuel concerne aussi les privilèges et hypothèques. En effet, ces droits ne sont pas visés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 décembre 1851.

Sans entrer dans de longs commentaires sur ce point, il paraît évident que le choix du législateur est critiquable. En effet, si la vente, la cession en emphytéose ou en superficie, voire la constitution d'un usufruit ou d'un droit d'usage ou d'habitation peuvent justifier l'exercice du droit de préemption, l'aliénation de certains droits réels devrait être exonérée. Nous pensons aux privilèges et hypothèques. Nous pensons aussi aux servitudes : quel pourrait être l'intérêt du bénéficiaire du droit de préemption d'exercer celui-ci à l'occasion de la constitution d'une servitude de passage alors que, sauf exception, il n'est pas propriétaire ou occupant du fonds dominant ? Nous pensons même à certaines ventes comme celle de la mitoyenneté d'un mur qui ne justifie aucunement la mise en route de la procédure de préemption.

Tout ceci est évidemment de nature à alourdir de manière considérable et totalement injustifiée une série de transactions.

## 2. *Les exceptions*

Le second alinéa de l'article 176, § 1<sup>er</sup> du Code soustrait au droit de préemption un certain nombre d'actes d'aliénation.

### \* *Les mutations entre parents*

Les aliénations entre conjoints, entre parents ou alliés en ligne directe ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus sont soustraites au droit de préemption.

### \* *Les ventes visées à la loi Breyne*

Sont également soustraites au droit de préemption, les ventes d'habitations à construire ou en voie de construction soumises à la loi du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction.

### \* *Certains transferts liés aux sociétés*

Le droit de préemption ne s'applique pas aux apports en société et aux cessions résultant de fusions, scissions et absorptions de sociétés commerciales. On peut imaginer que la *ratio legis* de cette exonération réside dans la volonté de ne pas perturber des transferts de biens liés à la création ou à la restructuration de sociétés. La question que l'on pourrait éventuellement se poser est celle de savoir dans quelle mesure une telle exonération reste d'application lorsque l'opération résulte à l'évidence d'un détournement de procédure visant exclusivement à faire échec à l'éventuelle préemption de biens soumis à l'exercice de ce droit.

### \* *Les échanges dans le cadre d'un remembrement urbain*

Les échanges avec ou sans soulte opérés dans le cadre des opérations de remembrement urbain visé aux articles 72 à 75

du nouveau Code. Cette exception se justifie évidemment par le fait que l'opération de remembrement urbain est elle-même une opération d'intérêt urbanistique qu'il convient de protéger.

*\* Les ventes au terme d'un leasing immobilier*

Sont également hors champ d'application du droit de préemption les cessions d'immeubles en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de location-financement. En effet, la plupart des contrats de leasing immobilier comporte une promesse de vente à un prix modéré, voire très modéré, de l'immeuble objet du leasing en considération du fait que les redevances payées périodiquement par le preneur de leasing doivent permettre au donneur de leasing de reconstituer son capital d'investissement, intérêts compris. En d'autres termes, à la fin du leasing, le preneur a déjà payé le bâtiment, ce qui justifie l'option d'achat intéressante dont il bénéficie. Il serait, dans ce contexte, injuste pour le preneur de leasing de permettre une préemption par une autorité publique au prix de la levée de l'option.

*e) – La durée du droit de préemption*

La durée pendant laquelle le droit de préemption peut être exercé est indiquée dans l'arrêté du Gouvernement fixant notamment le périmètre de préemption (1).

Cette durée ne peut excéder cinq ans. Cependant, elle pourra être renouvelée pour des périodes ne dépassant pas chacune cinq ans. L'utilisation du pluriel démontre que le législateur n'a pas exclu que le droit de préemption puisse être exercé dans un périmètre donné pendant au moins quinze ans (2).

Il nous paraît que l'arrêté renouvelant la durée du périmètre de préemption devrait mentionner les raisons qui le justifient. Une des rares phrases justifiant l'amendement à l'origine des

---

(1) C.W., art. 176, § 3.

(2) Ce qui ne correspond pas à la déclaration du Ministre à propos de la durée de cinq ans : « Il s'agit d'une durée maximale. Actuellement, un arrêté d'expropriation pour cause d'utilité publique peut faire sentir ses effets durant plusieurs années. Il s'agit donc d'une avancée significative » (Doc. 233 (1996-1997) – n° 222, p. 310.

articles 175 et suivants mentionne que le droit de préemption « est renouvelable pour conserver la possibilité de mener à bien le projet, étant entendu que ce renouvellement force le bénéficiaire de ce droit à se repositionner par rapport à un projet qui ne serait plus d'actualité » (1). On peut imaginer que, dans certains cas, le renouvellement du droit de préemption visera donc une finalité autre que celle qui aurait été à l'origine de sa constitution. On devra s'interroger, dans une telle hypothèse, sur la nécessité de reprendre un nouvel arrêté motivant la finalité nouvelle.

§ 2. – *La procédure d'élaboration  
de l'arrêté gouvernemental*

Le décret du 27 novembre 1997 ne règle aucunement la procédure d'élaboration des arrêtés du Gouvernement arrêtant le périmètre d'exercice du droit de préemption visé à l'article 176, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>.

Comme nous l'avons relevé, cet arrêté pourrait être pris conjointement avec un autre arrêté. Ce mécanisme est d'ailleurs formellement prévu pour l'adoption simultanée d'un plan d'aménagement et d'un plan d'expropriation (2). Il serait d'ailleurs souhaitable que, chaque fois qu'il le peut, le Gouvernement couple l'adoption d'un périmètre de préemption avec celle, par exemple, de l'arrêté approuvant un plan communal d'aménagement, fixant un périmètre de site d'activité économique désaffecté, de revitalisation urbaine ou de rénovation urbaine.

Si le Code wallon est muet sur la procédure d'adoption d'un arrêté instituant le droit de préemption, en revanche, l'article 176, § 3, alinéa 2 et § 4 impose le respect d'une série de formalités post-décisoires, à savoir :

- la notification par recommandé à la poste aux propriétaires et aux titulaires d'un droit réel immobilier des biens compris dans le périmètre ; ceci est évidemment indispensable pour porter à leur connaissance l'obligation qu'ils auront dorénavant de respecter les formalités liées à l'existence d'un droit

---

(1) Doc. 233 (1996-1997) – n° 179, p. 8.

(2) C.W., art. 61, § 1<sup>er</sup>.

de préemption ; dans certains périmètres, en particulier dans ceux des plans communaux d'aménagement, de rénovation urbaine ou de revitalisation urbaine, cela peut représenter un nombre important de personnes à qui cette notification devra être faite ;

- la notification à la commune ;
- la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement ; idéalement avec la carte reproduisant le périmètre ;
- la transcription au bureau de la conservation des hypothèques ; ceci est de nature à garantir l'information des notaires instrumentants ;
- le dépôt, pour consultation, de l'arrêté à la maison communale dans les trois jours de sa publication au *Moniteur belge*.

### § 3. – *La procédure de préemption*

Les articles 177 à 179 du nouveau Code wallon organisent la procédure permettant aux pouvoirs préemptants de préempter effectivement tel ou tel bien. Le législateur distingue la procédure selon que l'aliénation a lieu de gré à gré ou en vente publique.

#### a) – *La procédure de gré à gré*

##### 1. *La déclaration d'intention d'aliéner*

Toute aliénation d'un droit réel immobilier soumis au droit de préemption est subordonnée à une déclaration préalable d'intention d'aliéner de son titulaire adressée par envoi recommandé à la poste simultanément au Gouvernement et à la commune (1).

On doit s'attendre à ce que, en ce qui concerne l'envoi au Gouvernement, il se fasse, en fait, à la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.).

Le Code wallon fixe le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner dont le Gouvernement doit arrêter le modèle. Les mentions que doit comporter la déclaration visent l'identifica-

---

(1) C.W., art. 177, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

tion du cédant, l'identification du bien à céder en ce compris son statut urbanistique pour lequel le cédant aurait intérêt à demander des renseignements urbanistiques précis à l'administration communale (1), le prix demandé ou la valeur en contrepartie comme dans l'hypothèse d'une cession par échange, le droit pour les pouvoirs préemptants de visiter le bien concerné.

On notera que le législateur n'impose pas au cédant d'indiquer l'identité de l'éventuel candidat-acquéreur. Il s'agit d'une obligation qui existe en droit français, mais qui est controversée compte tenu de certains abus auxquels elle donne lieu (2).

## 2. *Le traitement par le Gouvernement*

L'article 178, § 1<sup>er</sup> du Code wallon assigne au Gouvernement une triple mission. Comme nous l'avons relevé, ce traitement sera vraisemblablement opéré par la D.G.A.T.L.P.

Il doit, en premier lieu, accuser réception, par envoi recommandé, de la déclaration d'intention d'aliéner dans les vingt jours. Le législateur n'ayant pas indiqué comment se calcule ce délai, on peut supposer que les vingt jours se comptent à dater de la réception de la déclaration ; il s'agit de toute manière d'un délai d'ordre.

Le Gouvernement doit ensuite transmettre « immédiatement » copie de la déclaration aux bénéficiaires du droit de préemption en leur rappelant l'ordre de priorité entre eux fixé par l'arrêté du Gouvernement visé à l'article 176, § 3.

Enfin, le Gouvernement consulte « sans délai » soit le receveur de l'enregistrement et des domaines, soit le comité d'acquisition, qui est prié de donner son avis dans les trente jours. Il s'agit bien entendu d'un avis sur la valeur du bien offert aux préempteurs. Dès qu'il le reçoit, le Gouvernement trans-

---

(1) Cf. C.W., art. 150.

(2) Le Conseil d'Etat de France suggère la suppression de cette mention qui susciterait un détournement de l'usage du droit de préemption exercé aux seuls fins d'empêcher une acquisition par le candidat-acquéreur (Conseil d'Etat, « L'urbanisme pour un droit plus efficace », *La Documentation française*, Paris, 1992, p. 129). E.Fatôme, quant à lui, considère que cette mention n'est pas sans intérêt lorsqu'elle fait apparaître que le candidat-acquéreur est un opérateur dont la finalité est similaire à celle pour laquelle le droit de préemption a été instauré (« Droits de préemption », *Droit et Ville*, n° 35, 1993, p. 33).

met l'avis aux bénéficiaires ; à défaut d'avis dans le délai, la procédure est poursuivie.

### 3. *La réaction des bénéficiaires*

Conformément à l'article 178, § 2, chacun des bénéficiaires dispose de cinquante jours à dater de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner pour adresse au Gouvernement un document faisant apparaître sa décision d'acquérir aux prix et conditions proposés par le cédant. A défaut, le bénéficiaire est censé renoncer à l'exercice du droit de préemption.

Ceci appelle plusieurs commentaires.

Dès lors que le cédant doit notifier sa déclaration d'intention d'aliéner simultanément au Gouvernement et à la commune, cela implique que ces deux pouvoirs préemptants, à supposer qu'ils fassent partie des bénéficiaires du droit de préemption, reçoivent bien avant les autres cette déclaration. Il nous paraît qu'il faille cependant considérer que le délai de cinquante jours est à compter à dater de la réception de la déclaration en provenance du Gouvernement et non du cédant.

Par ailleurs, chaque bénéficiaire devra respecter les règles qui lui sont applicables pour pouvoir acquérir un bien. C'est en particulier le cas pour une commune dont le conseil communal devra se prononcer sur cette acquisition, sa délibération devant être soumise à l'autorité de tutelle. Ce qui paraît difficile dans le délai de cinquante jours, mais faisable dans le délai dont dispose en fait la commune qui, rappelons-le, a reçu du cédant un exemplaire de la déclaration.

La troisième observation porte sur le fait que, contrairement à ce que prévoit le droit français ou ce que prévoyaient les propositions Ecolo de décret ou d'ordonnance, le Code wallon n'a pas instauré de mécanisme permettant aux bénéficiaires du droit de préemption de marquer leur intérêt à l'acquisition tout en contestant le prix demandé. Les travaux préparatoires sont muets quant aux raisons qui ont motivé ce choix.

Enfin, le « à défaut » de l'alinéa 2 de l'article 178, § 2, doit s'entendre comme visant soit un envoi hors délai de la décision

d'acquérir, soit un envoi dans le délai d'une telle décision qui, cependant, proposerait d'autres conditions que celles demandées par le cédant.

#### 4. *L'aliénation du bien*

##### *\* La notification des suites données à la déclaration*

La suite de la procédure n'est manifestement pas réglée de manière satisfaisante dans le nouveau Code. En effet, il manque une disposition qui imposerait au Gouvernement, vis-à-vis du cédant, une démarche, au terme du délai précité de cinquante jours. L'article 178 § 1<sup>er</sup> et § 2 prévoit un délai de septante jours maximum comprenant le délai de vingt jours pour que le Gouvernement accuse réception de la déclaration d'intention d'aliéner auquel s'ajoute le délai de cinquante jours dont chaque bénéficiaire dispose pour adresser au Gouvernement sa volonté d'acquérir. Soit un total de septante jours qui, compte tenu du fait que le jour de la réception d'un document ne compte pas, est en réalité de septante-deux jours.

En réponse à un sous-amendement (1) qui avait été déposé en vue d'ajouter la possibilité pour le cédant de céder son bien si, dans les quatre-vingts jours de l'envoi de sa déclaration d'intention d'aliéner, il n'avait aucune nouvelle des bénéficiaires du droit de préemption, le Ministre, suggérant de rejeter ce sous-amendement, a déclaré : « Au terme de ces septante jours, la vente peut intervenir en l'absence desdits documents. Le délai de rigueur est donc déjà prévu » (2).

Tel quel libellé, l'article 178 du Code wallon ne permet pas au cédant de procéder à la vente le septante et unième jour de l'envoi de sa déclaration d'intention d'aliéner. En effet, le Gouvernement peut être tenu d'attendre l'écoulement du cinquantième jour suivant l'envoi de la copie de la déclaration aux bénéficiaires du droit de préemption. Ce sera le cas si, par exemple, il a rapidement reçu des bénéficiaires non prioritaires leur décision d'acquérir : dans cette hypothèse, il doit attendre

---

(1) Doc. 233 (1996-1997) - n° 204.

(2) Doc. 233 (1996-1997) - n° 222, p. 313.

jusqu'au cinquantième jour pour voir si le bénéficiaire prioritaire ne lui a pas envoyé sa décision d'acquérir.

En d'autres termes, il se peut que le Gouvernement ne soit pas à même de notifier une réponse définitive avant ce cinquantième jour (1).

Le mécanisme de l'article 178 implique donc que le Gouvernement, à l'écoulement des cinquante jours, notifie la suite qui est donnée à la déclaration d'intention d'aliéner à savoir une acquisition par tel bénéficiaire, soit la renonciation à la préemption. Forcément, dès lors que le législateur n'a pas prévu expressément cette obligation de notification, il n'a pu imposer un délai pour ce faire, ni prévoir les conséquences du silence du Gouvernement.

La solution la plus sûre pour le cédant sera de recourir au mécanisme prévu à l'article 180, § 3, alinéa 2 du Code qui permet à tout notaire de demander une attestation au Gouvernement établissant l'existence de la déclaration d'intention d'aliéner et les suites réservées à celle-ci ; passé un délai de trente jours à dater de la demande du notaire, l'acte peut être reçu même à défaut d'attestation (2).

Il conviendrait que, au plus vite, ce texte soit toiletté pour régler cette situation préjudiciable pour le cédant (3).

#### \* *La préemption*

Lorsqu'un des bénéficiaires du droit de préemption a décidé valablement d'acquérir le bien offert, il devra régler le prix dans les quatre mois qui suivent la décision d'acquérir le bien et au plus tard le jour de la passation de l'acte (4). Ce délai de quatre mois devrait, semble-t-il, se calculer donc à dater de l'envoi par le bénéficiaire au Gouvernement de sa décision d'acquérir et non pas à dater de la notification au cédant par le Gouvernement de ladite décision.

---

(1) Qui pourrait être le 72<sup>e</sup> à dater de l'envoi par le cédant de sa déclaration d'intention d'aliéner.

(2) Alinéa 3.

(3) Voy. addendum *in fine*.

(4) C.W., art. 179, al. 4.

Le préempteur adresse au Gouvernement et à la commune une copie de l'acte d'acquisition (1).

*\* La renonciation à la préemption*

En cas de renonciation expresse ou implicite, c'est-à-dire à l'écoulement du délai de trente jours à dater de la demande du notaire visé à l'article 180, § 3 du Code, le cédant peut aliéner son bien aux conditions de la déclaration d'intention d'aliéner et dans un délai de trois à dater de la renonciation (2).

Cela implique donc que s'il cède son droit à un prix inférieur à celui de la déclaration d'intention d'aliéner ou au delà du délai de trois ans, le titulaire du droit réel ne pourra le faire qu'après avoir au préalable envoyé une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner au Gouvernement et à la commune et attendu les suites de celle-ci. Ceci a pour but évidemment d'éviter que le cédant ne déclare un prix surfait pour éviter la préemption et vende ensuite au prix réel au tiers-acquéreur.

*b) – La procédure en vente publique*

Le législateur a adapté la procédure de la préemption aux spécificités de la vente publique.

*1. La déclaration d'intention d'aliéner*

En cas de vente publique, la déclaration d'intention d'aliéner est faite par le notaire chargé de procéder à la vente au moins soixante jours avant la première séance d'adjudication. En cas de revente par l'exercice du droit de surenchère, la déclaration est faite par le notaire dès réception des surenchères. Elle indique en outre la date et les modalités de la vente (3).

La déclaration comporte les mêmes mentions que celles de la déclaration en procédure de gré à gré à l'exception évidem-

---

(1) C.W., art. 179, al. 4 ; cette formalité sera superflue lorsque le préempteur sera précisément la commune, voire la Région wallonne.

(2) C.W., art. 179, al. 1<sup>er</sup>.

(3) C.W., art. 177, § 2.

ment de la mention du prix, tout en permettant de mentionner l'éventuelle mise à prix (1).

## 2. *Le traitement par le Gouvernement*

Le Code wallon ne règle pas de manière explicite la manière dont le Gouvernement traite la déclaration d'intention d'aliéner envoyée par le notaire instrumentant. C'est donc le même régime que celui d'application en cas de vente de gré à gré, sachant que, en outre, le Gouvernement indique dans sa notification aux bénéficiaires du droit de préemption, la date de la vente publique. On se référera à l'exposé que nous avons fait ci-dessus lors de l'examen de la procédure de gré à gré.

## 3. *La réaction des bénéficiaires*

Les bénéficiaires n'ont évidemment plus à notifier leur décision au Gouvernement. Prévenus de la date de la vente, ils se présentent s'ils le souhaitent à celle-ci.

Le notaire instrumentant est tenu de demander publiquement, à la fin des enchères et avant l'adjudication, si un des bénéficiaires envisage d'exercer son droit au prix de la dernière offre (2). Si plusieurs bénéficiaires se présentent, il appartiendra au notaire d'appliquer l'ordre de priorité mentionné dans l'arrêté du Gouvernement instituant le droit de préemption.

Le bénéficiaire qui déclare son intention d'acquérir est subrogé au dernier enchérisseur (3).

Ceci ne permet donc pas au vendeur de bénéficier d'une enchère complémentaire (4), ni au dernier enchérisseur d'augmenter son offre. Du moins lors de cette première séance.

En cas de revente par suite de l'exercice du droit de surenchère, et suite à l'envoi par le notaire d'une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner qui, cette fois, devra indiquer le montant de la mise à prix suite à la surenchère, le notaire devra poser la même question que lors de la première vente.

---

(1) C.W., art. 177, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 6<sup>o</sup> *in fine*.

(2) C.W., art. 178, § 3, al. 1<sup>er</sup>.

(3) C.W., art. 178, § 3, al. 2.

(4) M. BOVERIE, « Le nouveau code wallon de l'aménagement du territoire », *U.V.C.W.*, 1997, note 338, p. 255.

Si un bénéficiaire du droit de préemption déclare vouloir acquérir le bien, il sera subrogé au dernier enchérisseur.

Copie de la décision du bénéficiaire d'acquérir est annexée à l'acte d'adjudication (1).

Notons, et ceci est important, que, sans préjudice de l'article 1592 du Code judiciaire (2), à défaut d'exercer directement son droit de préemption en séance publique, le bénéficiaire ou son représentant dispose d'un délai de trente jours à dater de l'adjudication pour informer le notaire instrumentant de sa décision de se subroger au dernier enchérisseur (3). En d'autres termes, l'adjudication en séance publique en l'absence de réaction d'un bénéficiaire du droit de préemption ne peut être faite que sous réserve de l'exercice du droit de préemption dans les trente jours qui suivent. Cela s'explique par le fait que, en séance publique, le prix a pu dépasser le montant pour lequel le bénéficiaire a reçu un mandat.

#### 4. *L'aliénation du bien*

Si un des bénéficiaires du droit de préemption est subrogé au dernier enchérisseur, il préempte dont le bien et doit régler le prix dans les quatre mois de l'acte d'adjudication et au plus tard le jour de la passation de l'acte (4). La question de savoir si ce délai de quatre mois inclut ou non les éventuels trente jours dont dispose le bénéficiaire à dater de l'adjudication pour se subroger au dernier enchérisseur n'est pas réglée.

Comme dans la procédure de gré à gré, copie de l'acte d'acquisition est adressée par le préempteur au Gouvernement et à la commune (5).

### SECTION IV. – Le contentieux

L'instauration en droit wallon du droit de préemption devrait être à l'origine d'un nouveau contentieux tantôt admi-

---

(1) C.W., art. 178, § 3, al. 5.

(2) Qui prévoit que les surenchères ne peuvent être inférieures à 10.000 francs ni supérieures à 250.000 francs.

(3) C.W., art. 178, § 3, al. 4.

(4) C.W., art. 179, al. 3.

(5) C.W., art. 179, al. 4.

nistratif, tantôt civil. Cependant, compte tenu du choix du législateur wallon de ne pas permettre aux pouvoirs préemptants de contester le prix demandé par le cédant, ce contentieux ne devrait connaître qu'un développement limité. Il devrait néanmoins exister.

#### 1° – LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

L'on doit s'attendre à ce que des recours soient introduits devant le Conseil d'Etat contre soit l'arrêté du Gouvernement visé à l'article 176, § 3 du Code wallon, soit contre la décision d'un pouvoir préemptant d'acquérir tel ou tel bien.

En ce qui concerne l'arrêté du Gouvernement fixant le périmètre d'application du droit de préemption, l'objet de celui-ci, les bénéficiaires du droit et l'ordre de priorité entre eux ainsi que la durée pendant laquelle le droit peut être exercé, les recours pourraient être introduits soient par les propriétaires ou les titulaires de droits réels – pour autant qu'ils puissent justifier de leur intérêt –, soit par un titulaire du droit de préemption évincé de la liste des bénéficiaires arrêtée par le Gouvernement ou, bien que retenu dans la liste, n'étant pas prioritaire.

On peut imaginer que sur le fond, la contestation portera notamment sur la motivation de l'instauration du droit de préemption dans tel périmètre.

Par ailleurs, les acquisitions par préemption pourront aussi donner lieu à un contentieux administratif. En effet, bien que l'acquisition soit de nature contractuelle, sur base de la théorie des actes détachables largement d'application dans le domaine des marchés publics, il sera possible de contester la légalité de la décision de l'autorité administrative de préempter tel ou tel bien. C'est à cette occasion que pourrait être soulevée la question de la motivation de la préemption et de sa conformité à l'objet visé dans l'arrêté gouvernemental. Le Conseil d'Etat devra asseoir sa jurisprudence quant à l'intérêt du vendeur ou du candidat-acquéreur évincé.

#### 2° – LE CONTENTIEUX CIVIL

L'instauration du droit de préemption devrait aussi être à l'origine d'un contentieux purement civil.

a) – *Les actions contre le cédant*

Un premier contentieux civil concernera les contestations portant sur la passation d'actes de vente de biens ou de cession de droits réels sans que la procédure permettant l'exercice du droit de préemption ait été respectée.

Le législateur wallon l'a d'ailleurs expressément prévu.

C'est ainsi que, en vertu de l'article 180, § 3, alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau Code, aucun acte authentique relatif à une aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire ne peut être passé sans que le respect des dispositions du Code relative à la procédure de préemption n'ait été constaté.

A cette fin, le Code wallon prévoit, d'une part, que tout compromis ou acte sous seing privé relatif à l'aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire du droit de préemption est irréfragablement réputé affecté d'une condition suspensive de non-exercice du droit de préemption (1).

Il prévoit, d'autre part, comme nous l'avons relevé précédemment, la possibilité pour le notaire instrumentant d'obtenir une attestation du Gouvernement confirmant expressément le respect des obligations liées à l'existence d'un droit de préemption (2). A défaut de l'obtention de cette attestation dans les trente jours de la demande, l'acte peut être passé (3).

Si, nonobstant cette condition suspensive, l'aliénation a eu lieu sans la mise en route du processus de préemption par l'envoi de la déclaration d'intention d'aliéner, le bénéficiaire du droit de préemption peut demander au tribunal de constater la nullité de l'acte et de déclarer le bénéficiaire acquéreur en lieu et place du tiers moyennant le prix et les conditions stipulés dans l'acte (4). Cette action en nullité se prescrit par cinq ans (5).

---

(1) C.W., art. 180, § 4.

(2) C.W., art. 180, § 3, al. 2.

(3) C.W., art. 180, § 3, al. 3.

(4) C.W., art. 180, § 1<sup>er</sup>.

(5) C.W., art. 180, § 2.

Ce contentieux, s'il devait se développer, risque d'être particulièrement complexe, notamment si plusieurs bénéficiaires préjudiciés intentaient chacun de leur côté une action en nullité.

Nous ne pensons pas que ce contentieux soit appelé à se développer. Les notaires seront vigilants à cet égard. Outre qu'ils sont amenés systématiquement à interroger le bureau de la conservation des hypothèques qui aura dû transcrire l'arrêté du Gouvernement fixant le périmètre d'application du droit de préemption et qui donnera donc l'information au notaire, ce dernier utilisera, vraisemblablement de manière systématique pour des raisons de sécurité juridique, le mécanisme de demande d'attestation visé à l'article 180, § 3, al. 2 du Code wallon.

Les risques de contestation semblent donc réduits.

#### b) – *Les actions contre le bénéficiaire*

Par ailleurs, on peut imaginer que certaines actions soient portées devant le juge civil contre le préempteur qui a exercé son droit.

Outre la contestation quant à la légalité de la décision de préempter qui devrait être portée *a priori* devant le Conseil d'Etat, on ne doit pas exclure des actions en nullité contre le préempteur s'il apparaît que le préempteur n'a pas donné au bien préempté l'affectation qui avait justifié la préemption, ce qui constituerait un contentieux similaire à celui de la rétrocession en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (1).

Il est peu probable que de nombreux cédants contestent la cession intervenue car, comme nous l'avons relevé, si la préemption s'est opérée, elle n'a pu l'être qu'au prix demandé par le cédant. Il n'a donc guère de raisons d'être mécontent.

Les contestations risquent donc plutôt de venir des candidats-acquéreurs évincés. Combien cependant se lanceront dans ce type de procès ?

---

(1) Loi du 17 avril 1835, art. 23.

### Conclusions

Au terme de l'examen du mécanisme du droit de préemption tel qu'instauré par le décret du 27 novembre 1997, nous émettons en guise de conclusions certaines observations.

La première observation porte sur le fait que, même s'il heurte certains défenseurs du droit de propriété, le droit de préemption ne constitue pas, tel qu'institué, une atteinte à ce droit et ceci pour deux raisons.

La première tient au fait que, contrairement au droit d'expropriation qui s'exerce contre la volonté du propriétaire qui, en principe, n'avait nullement l'intention de vendre, le droit de préemption n'est exercé que dans l'hypothèse où précisément le propriétaire a l'intention d'aliéner son bien. C'est cette volonté et elle seule qui est le fait enclencheur de la préemption.

La seconde réside dans le caractère « soft », « light », du droit tel qu'envisagé par le législateur wallon. En effet, contrairement à ce que prévoit le droit français, comme nous l'avons relevé, le prix proposé par le cédant ne peut être contesté par le préemptant. En d'autres termes, le cédant, si son bien est préempté, recevra le prix qu'il demande. Ce qui lui ôte une bonne source d'insatisfaction.

Si ceci constitue un aspect positif pour le cédant, en revanche, il s'agit plutôt d'un inconvénient pour les pouvoirs préemptants.

En ce qui concerne les résultats que l'on peut attendre de l'instauration de ce mécanisme, la seule chose que l'on peut faire est d'escompter sur une application analogique à celle que connaît la France.

Au niveau de la superficie du territoire wallon qui pourrait être reprise dans des périmètres de péremption, si elle est potentiellement importante, elle ne devrait néanmoins pas atteindre les chiffres que certaines villes françaises connaissent telle Nantes dont 83 % du territoire est en zone préemptable (1).

---

(1) A. BELLANGER, « Dix ans de préemption à Nantes », *Etudes Foncières*, n° 44, sept. 1989, pp. 4 et s.

Par ailleurs, on doit s'attendre à de nombreuses déclarations d'intention d'aliéner ce qui demandera de la part de la Région wallonne une organisation spécifique permettant de traiter toutes ces déclarations.

Quant au pourcentage de biens préemptés par rapport aux biens offerts en préemption, si les chiffres français se vérifient en Wallonie, cela ne devrait donner lieu qu'à environ 1 % de biens préemptés, sachant que la superficie préemptée, elle, pourrait représenter de 10 à 20 % de la surface offerte. En effet, les préempteurs se montrent plus intéressés par l'acquisition d'ensembles importants que par de petites parcelles.

Il faudra bien entendu attendre plusieurs années avant de pouvoir tirer un premier bilan chiffré de l'application du droit de préemption sur le territoire wallon.

Mais avant cela, il faut espérer que le législateur wallon opérera un toilettage de son texte pour en permettre une utilisation performante.

#### ADDENDUM

Au moment de la correction des épreuves de ce chapitre est paru au *Moniteur belge* du 9 septembre 1998 le décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

L'article 1<sup>er</sup> de ce décret modifie l'article 178, § 2 du C.W.A.T.U.P. en insérant entre les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 le texte suivant :

« Le gouvernement notifie, par envoi recommandé à la poste au titulaire, au plus tard dans les vingt jours de l'expiration du délai fixé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la décision ou l'absence de décision des bénéficiaires du droit de préemption ».

Pour autant que l'on comprenne que le « titulaire » visé dans cette disposition est le titulaire du droit réel faisant l'objet de la déclaration d'intention d'aliéner et non pas les titulaires du droit de préemption, ce texte règle les difficultés que nous avons relevées et qui étaient liées à l'absence de délai de notification de la décision des préempteurs par le gouvernement au cédant.