

Delémont, le 22 mars 2022

AMÉNAGEMENT LOCAL

GUIDE D'APPLICATION DU DROIT D'EMPTION

A l'attention des autorités communales

Impressum

GUIDE D'APPLICATION DU DROIT D'EMPTION

Editeur

Service du développement territorial, SDT

Rue des Moulins 2

CH-2800 Delémont

Tél : +41 32 420 53 10

Fax : +41 32 420 53 11

sam.sdt@jura.ch

www.jura.ch/sdt

Rédaction

Section de l'aménagement du territoire, SAM

Mars 2022

La reproduction des textes et figures est autorisée moyennant la mention de la source. © SDT 2022

Sommaire

1. Introduction.....	4
<i>Contexte fédéral</i>	<i>4</i>
<i>Droit d'emption légal</i>	<i>4</i>
<i>Droit d'emption contractuel</i>	<i>4</i>
<i>Stratégies communales en matière d'exercice du droit d'emption</i>	<i>5</i>
2. Processus d'exercice du droit d'emption légal	6
<i>Etape 1 : évaluation des conditions d'exercice du droit d'emption légal</i>	<i>7</i>
<i>Etape 2 : information au propriétaire du bien-fonds</i>	<i>8</i>
<i>Etape 3 : estimation de la valeur vénale du terrain</i>	<i>8</i>
<i>Etape 4 : exercice du droit d'emption légal (par une décision)</i>	<i>9</i>
<i>Etape 5 : suite et concrétisation</i>	<i>9</i>
3. Processus d'exercice du droit d'emption contractuel	11
<i>Etape 1 : négociations entre la commune et le propriétaire du bien-fonds</i>	<i>11</i>
<i>Etape 2 : exercice du droit d'emption contractuel (par un contrat)</i>	<i>12</i>
<i>Etape 3 : suite et concrétisation</i>	<i>12</i>
4. Annexes	13

1. Introduction

Contexte fédéral

Selon l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), les terrains classés en zone à bâtir doivent être équipés et bâtis dans un délai de quinze ans à compter de leur mise en zone. Dans les faits, certains terrains classés en zone à bâtir et équipés ne sont pas construits dans ce délai de quinze ans, certains propriétaires ne souhaitant ni vendre ni construire leur parcelle.

Avec les nouvelles exigences introduites par la révision de la LAT approuvée par le peuple suisse en 2013 (développement vers l'intérieur, milieu bâti compact, disponibilité des terrains constructibles, etc.), cette logique de thésaurisation de terrains propres à la construction n'est plus possible.

Pour y remédier, l'art. 15a al. 1 LAT précise que « les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation ». Ainsi, de nouvelles dispositions cantonales ont été introduites, avec effet au 1^{er} janvier 2016, dans la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT ; RSJU 701.1) afin de permettre aux communes de garantir la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir (art. 45b LCAT).

Droit d'emption légal

Ces nouvelles dispositions prévoient que les biens-fonds affectés à la zone à bâtir doivent être utilisés conformément à leur affectation dans les six ans dès la réalisation de l'équipement technique du quartier (art. 45b al. 1 LCAT).

Si les biens-fonds ne sont pas construits dans ce laps de temps, la commune dispose d'un **droit d'emption légal** à la valeur vénale sur tout ou partie de la surface concernée, pour autant que l'intérêt public prime sur l'intérêt privé (art. 45b al. 2 LCAT).

Le droit d'emption légal vise ainsi à offrir à la commune la possibilité d'acheter le terrain qui a été mis en zone mais qui n'a pas été construit. Le droit d'emption légal ne dépend pas du bon vouloir des propriétaires (contrairement au droit d'emption contractuel), mais peut s'appliquer dès que les conditions sont remplies. En quelque sorte, le droit d'emption légal existe « de fait » alors que le droit d'emption contractuel existe « par un contrat ».

Si les biens-fonds ne sont pas construits, se situent en dehors du milieu bâti et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur déclassement (art. 45b al. 3 LCAT). Il convient donc de relever que si la commune ne recourt pas à son droit d'emption légal pour permettre la construction du terrain et que le terrain n'est pas construit dans les délais prescrits par la législation fédérale et cantonale, ce dernier risque d'être sorti de la zone à bâtir.

Droit d'emption contractuel

L'art. 45b al. 4 LCAT précise que pour augmenter davantage la disponibilité des zones à bâtir, la commune peut conclure des contrats de droit administratif avec les propriétaires qui fixent un droit d'emption en faveur de la commune dans un délai plus bref que celui de l'art. 45b al. 1, c'est-à-dire avant l'échéance des six ans suivant la réalisation de l'équipement technique de quartier. Il s'agit du **droit d'emption contractuel**. A l'inverse du droit d'emption légal,

le droit d'emption contractuel dépend du bon vouloir des propriétaires puisqu'un contrat est nécessaire.

Le droit d'emption contractuel permet à une commune de s'assurer qu'un terrain qu'elle compte affecter en zone à bâtir soit utilisé conformément à son affectation dans les délais plus brefs. En effet, lorsqu'un terrain est susceptible d'être classé en zone à bâtir, la commune peut proposer au propriétaire de conclure un contrat fixant un droit d'emption en faveur de cette dernière dans un délai défini. Ainsi, si le propriétaire ne réalise aucun projet de construction conforme à l'affectation de sa parcelle dans les délais définis par le contrat, la commune pourra faire valoir son droit d'emption contractuel afin que le terrain soit utilisé conformément à son affectation.

La conclusion d'un contrat constitutif d'un droit d'emption devrait être une condition à la mise en zone de la parcelle concernée. Le contrat doit donc être signé avant la mise en zone du terrain. Le droit d'emption contractuel permet ainsi de fournir à la commune des garanties relatives à la construction dans les meilleurs délais des terrains nouvellement mis en zone.

Il convient de préciser que la constitution d'un droit d'emption contractuel peut être un argument en faveur de la mise en zone d'un terrain dans la pesée des intérêts. En effet, selon l'art. 15 al. 4 LAT, la disponibilité des terrains sur le plan juridique constitue l'une des conditions à tout nouveau classement en zone à bâtir. Pour répondre à cette condition, il ne suffit donc pas qu'un propriétaire foncier exprime sa volonté de construire. Il faut prendre des mesures de nature juridique pour que le bien-fonds soit effectivement disponible et construit. Le plus souvent, il s'agira d'un accord contractuel entre le propriétaire et la commune. Ainsi, en garantissant la disponibilité des terrains sur le plan juridique, le droit d'emption contractuel est un moyen pour répondre aux exigences de l'art. 15 al. 4 LAT.

A l'inverse du droit d'emption légal qui s'applique plutôt pour les terrains déjà affectés à la zone à bâtir, le droit d'emption contractuel s'applique davantage pour les parcelles en zone agricole qui sont susceptibles d'être affectées, dans un futur proche, en zone à bâtir.

Stratégies communales en matière d'exercice du droit d'emption

Le droit d'emption, qu'il soit légal ou contractuel, doit être compris comme un **instrument** à la disposition de la commune pour éviter la thésaurisation de terrains constructibles. C'est à la commune d'examiner dans quelle mesure elle recourt au droit d'emption au regard des circonstances locales.

Les stratégies communales relatives au droit d'emption légal et/ou contractuel sont définies dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local (PAL), notamment au moyen de l'élaboration d'un programme de valorisation des réserves (PVR) et du plan directeur communal (PDCoM).

2. Processus d'exercice du droit d'emption légal

Pour exercer son droit d'emption légal au sens de l'art. 45b al. 2 LCAT, la commune suit les étapes présentées dans le schéma suivant :

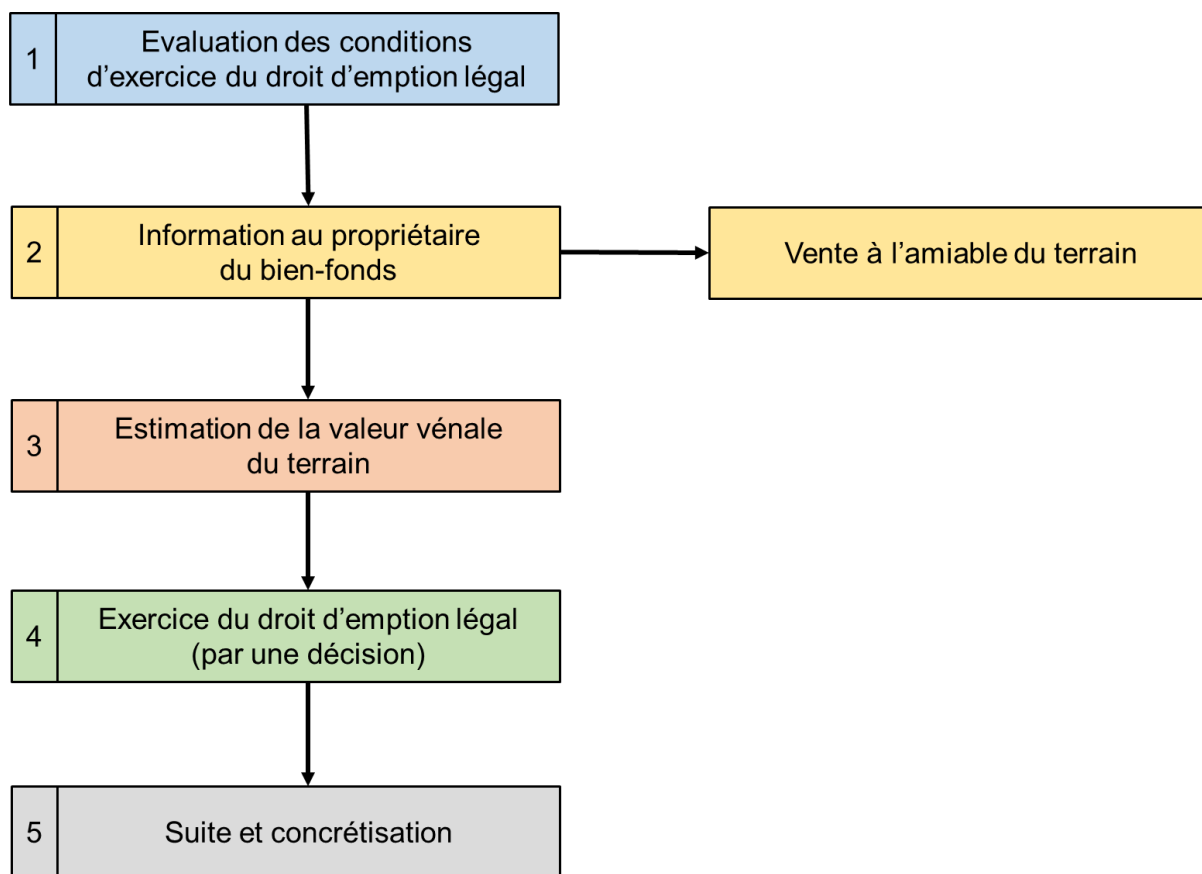


Figure 1 : processus général de l'exercice du droit d'emption légal

Les enjeux et tâches spécifiques de la commune pour chaque étape du processus sont décrits plus en détails dans les paragraphes qui suivent.

Etape 1 : évaluation des conditions d'exercice du droit d'emption légal

En premier lieu, pour pouvoir faire valoir son droit d'emption légal sur un bien-fonds particulier, la commune doit répondre aux trois conditions fixées par l'art. 45b LCAT :

Condition 1	Le terrain n'est pas construit
Un terrain est réputé non construit lorsqu'il n'est pas construit, respectivement lorsqu'il n'est pas utilisé conformément à son affectation.	

Condition 2	Le terrain doit être équipé depuis au moins six ans
Un terrain est équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (art. 19 al. 1 LAT). Seul l'équipement qui est du ressort de la commune – c'est-à-dire l'équipement public de base et de détail au sens de l'art. 85 LCAT – est concerné par cette condition. L'équipement privé – qui dépend du propriétaire – n'est pas concerné.	

Condition 3	L'intérêt public doit primer sur l'intérêt privé du propriétaire
<p>Etant donné que le droit d'emption porte atteinte à la garantie de la propriété, il doit se fonder sur une base légale formelle – l'art. 45b LCAT en l'occurrence –, être justifié par un intérêt public et ne pas violer le principe de proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale : « l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé »). Il faut ainsi qu'il y ait un intérêt public à l'acquisition et à la construction de la parcelle, et que celui-ci soit prépondérant par rapport aux intérêts privés.</p> <p>L'obligation de construire en tant que telle se justifie pour combattre la thésaurisation des terrains à bâtir, mieux utiliser les infrastructures existantes et veiller à ce que les besoins en terrains ne soient pas satisfaits par une extension continuelle des zones à bâtir.</p> <p>La sanction du droit d'emption doit répondre aux mêmes intérêts publics que ceux invoqués pour justifier l'obligation de construire. Il est toutefois nécessaire qu'une fois en mains communales les parcelles soient réellement construites. La mesure prise doit être adéquate, nécessaire et la relation entre elle et l'objectif poursuivi doit être défendable. Afin d'évaluer si l'intérêt public de la mesure prime sur l'intérêt privé du propriétaire et que le principe de proportionnalité n'est pas violé, il convient notamment de se poser les questions suivantes : existe-t-il une pénurie de terrains à bâtir dans la commune ? Est-ce que le droit d'emption est de nature à atteindre l'objectif fixé, en l'occurrence lutter contre la pénurie de terrains à bâtir ?</p> <p>Pour répondre à ces questions et justifier la nécessité de recourir au droit d'emption, la commune peut notamment s'appuyer sur la stratégie d'exercice du droit d'emption définie dans le PDCom et/ou le PVR. Par ailleurs, il est également nécessaire de démontrer que, une fois en mains communales, les parcelles seront réellement construites.</p>	

Etape 2 : information au propriétaire du bien-fonds

Dans un deuxième temps, une fois qu'il est établi que les conditions mentionnées à l'étape 1 sont remplies, la commune informe, par courrier recommandé, le propriétaire du bien-fonds convoité de son intention de racheter le terrain à la valeur vénale et éventuellement d'exercer son droit d'emption légal selon l'art. 45b al. 2 LCAT. Dans son courrier, la commune justifie le bienfondé de la mesure sur la base de l'analyse effectuée à l'étape 1.

Trois possibilités sont envisageables pour la commune :

- 1) **Si le propriétaire du bien-fonds souhaite construire son terrain prochainement**, la commune peut renoncer à exercer son droit d'emption sous réserve que le terrain soit construit dans un délai raisonnable. La commune peut imposer au propriétaire de déposer une demande de permis de construire auprès de l'autorité compétente dans un délai défini (délai de grâce), au terme duquel la commune exercera son droit d'emption.
- 2) **Si le propriétaire est disposé à vendre son terrain à la commune**, il n'est pas nécessaire que la commune exerce son droit d'emption légal, le plus efficace étant de conclure sans tarder un contrat de vente ordinaire, ceci pour autant que les parties soient d'accord sur les éléments essentiels du contrat.
- 3) **Si le propriétaire ne souhaite ni construire ni vendre son terrain à la commune**, cette dernière exerce son droit d'emption légal au sens de l'art. 45b al. 2 LCAT.

Ces trois possibilités doivent être identifiées dans le courrier adressé au propriétaire du bien-fonds afin que ce dernier puisse déterminer clairement l'option qu'il souhaite prendre¹.

Etape 3 : estimation de la valeur vénale du terrain

Avant d'exercer le droit d'emption légal sur le terrain convoité, il convient, pour la commune, d'évaluer la valeur vénale de ce dernier. La valeur vénale correspond au prix d'un bien immobilier qui peut être obtenu sur le marché. Afin d'évaluer la valeur vénale d'un terrain, il est recommandé de faire appel à un expert qui se chargera de réaliser une estimation immobilière.

La méthode d'estimation du bien-fonds pouvant notamment être un motif de contestation, il est nécessaire que celle-ci soit effectuée de manière objective et avec professionnalisme. Le droit d'être entendu du propriétaire foncier doit également être respecté, ce qui implique que l'occasion doit être donnée au propriétaire de se prononcer sur les résultats de l'expertise avant que la décision relative à l'exercice du droit d'emption légal ne soit rendue.

La commune doit également **s'assurer qu'elle dispose des moyens financiers pour racheter le bien-fonds convoité** : si le Conseil communal ne dispose pas des compétences financières suffisantes en vue de l'acquisition du bien-fonds, il lui revient d'engager les démarches utiles auprès de l'organe compétent en vue d'obtenir les crédits nécessaires.

Finalement, la commune doit pouvoir **garantir que le terrain soit effectivement construit dans les délais les plus brefs** : soit la commune est le maître d'ouvrage (dans ce cas, elle doit s'assurer d'avoir les moyens financiers nécessaires à la construction), soit elle peut revendre le terrain à un acheteur intéressé à construire (ce dernier devient le maître d'ouvrage). Dans ce dernier cas, la commune doit veiller à ce que le terrain soit construit dans les délais les plus brefs. Il est donc recommandé de fixer, dans le contrat de vente, un droit de réméré prévoyant que la commune peut

¹ Un modèle de courrier d'information est disponible à l'annexe 1.

racheter le bien-fonds à un prix fixé à l'avance si le nouveau propriétaire ne construit pas le terrain dans un délai défini.

Etape 4 : exercice du droit d'emption légal (par une décision)

Le droit d'emption légal s'exerce par le biais d'une décision. Le Conseil communal rend une **décision** relative à l'exercice du droit d'emption légal sur le bien-fonds convoité, dans laquelle les conditions d'exercice du droit d'emption sont exposées et la valeur vénale du terrain est fixée². Cette décision est notifiée, par pli recommandé, au propriétaire du bien-fonds. Les conditions d'exercice du droit et la fixation de la valeur vénale peuvent être contestées par une opposition puis par recours. Comme stipulé à l'art. 114a LCAT, les voies de droit contre la décision sont celles du Code de procédure administrative (Cpa ; RSJU 175.1).

Le propriétaire du bien-fonds peut faire opposition par écrit auprès du Conseil communal dans les trente jours à compter de la notification de la décision (art. 94 ss Cpa). L'opposition doit être motivée et comporter les éventuelles offres de preuve. Elle doit être datée et signée par l'opposant ou son mandataire. La procédure d'opposition est la condition préalable à tout recours ultérieur, selon l'art. 96 Cpa. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner notamment l'irrecevabilité de l'opposition.

Si le propriétaire du bien-fonds fait opposition, le Conseil communal rend une **décision sur opposition** dans laquelle il traite, point par point, les différents griefs de l'opposition³.

Cette décision sur opposition peut faire l'objet d'un recours (art. 117 ss Cpa) par écrit devant le juge administratif (art. 158 Cpa) dans les trente jours à compter de sa notification. Le recours doit contenir un exposé concis des faits, des motifs et des moyens de preuve, ainsi que l'énoncé des conclusions. La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve en possession du recourant sont joints au recours. Le recours doit être daté et signé par le recourant ou son mandataire. Le non-respect de ces dispositions peut entraîner l'irrecevabilité du recours.

L'arrêt du juge administratif peut ensuite encore faire l'objet d'un recours par écrit à la Cour administrative (art. 160 Cpa).

La décision relative à l'exercice du droit d'emption légal entre en force dès qu'elle n'est plus susceptible d'opposition ou de recours ou dès qu'un éventuel recours est jugé.

Etape 5 : suite et concrétisation

Dès l'entrée en force de la décision relative à l'exercice du droit d'emption légal, la commune requiert le transfert de propriété auprès du registre foncier. Elle verse le prix fixé par la décision dans les dix jours qui suivent la réquisition d'inscription au registre foncier.

Le prix payé l'est sous déduction du montant de la contribution due par le propriétaire en application des art. 111b ss LCAT ainsi que du montant probable de l'impôt sur les gains immobiliers, sur la base d'une estimation demandée à l'administration fiscale, et après remboursement d'éventuels créanciers gagistes. Une fois l'impôt sur les gains immobiliers définitivement fixé et acquitté, le solde du montant retenu à ce titre est versé dans les dix jours au propriétaire.

² Un modèle de décision est disponible à l'annexe 2.

³ Un modèle de décision sur opposition est disponible à l'annexe 3.

Avant de payer le prix d'achat, la commune s'assure auprès du registre foncier que l'immeuble concerné n'a pas été vendu préalablement, respectivement qu'il ne fait pas l'objet d'une autre réquisition d'inscription au registre foncier en cours.

Pour la réquisition d'inscription au registre foncier, la commune doit apporter la preuve que sa décision est entrée en force (par une attestation de la commune que le délai d'opposition est arrivé à échéance sans avoir été utilisé, respectivement par une attestation du Tribunal de première instance ou du Tribunal cantonal qu'aucun recours n'a été déposé dans les délais lorsqu'un recours est ouvert devant l'une de ces instances). La commune doit également fournir au registre foncier une attestation du paiement dès que celui-ci a été effectué.

3. Processus d'exercice du droit d'emption contractuel

Pour exercer son droit d'emption contractuel au sens de l'art. 45b al. 4 LCAT, la commune suit les étapes présentées dans le schéma suivant :

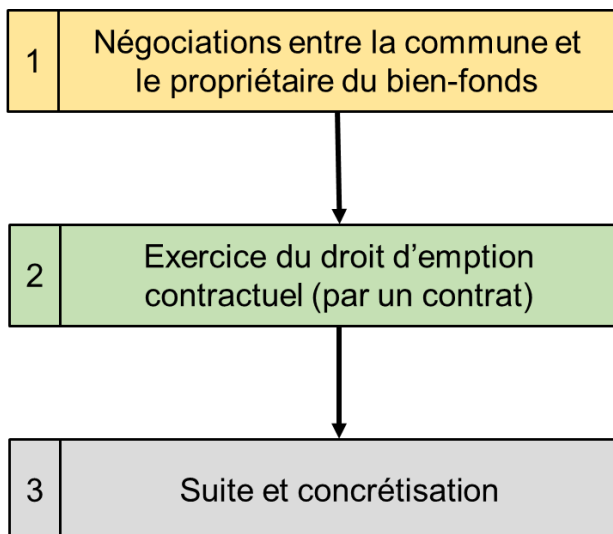


Figure 2 : processus général de l'exercice du droit d'emption contractuel

Les enjeux et tâches spécifiques de la commune pour chaque étape du processus sont décrits plus en détails dans les paragraphes qui suivent.

Etape 1 : négociations entre la commune et le propriétaire du bien-fonds

La commune est invitée à prendre contact avec le propriétaire dès le moment où sa parcelle est identifiée, dans le cadre d'une procédure d'aménagement, comme terrain susceptible d'être classé en zone à bâtir. Lors de cette première rencontre, la commune doit s'assurer que la disponibilité du terrain sur le plan juridique - qui constitue l'une des conditions à sa mise en zone selon l'art. 15 al. 4 LAT - puisse être garantie.

La commune peut notamment assortir, comme condition à la mise en zone du terrain concerné, la signature d'un contrat constitutif d'un droit d'emption avec le propriétaire. La signature d'un tel contrat doit intervenir avant l'adoption du plan d'aménagement en question. D'une manière générale, il est préférable que la conclusion du contrat constitutif d'un droit d'emption intervienne le plus en amont possible de la procédure. A ce titre, il est rappelé que le droit d'emption contractuel permet à une commune de racheter un terrain selon des conditions (délais, prix, etc.) définies d'entente avec le propriétaire, mais qu'en aucun cas cette dernière n'a l'obligation de racheter le bien-fonds. Ainsi, dans les cas où le terrain pour lequel un contrat de droit d'emption a été établi n'a finalement pas été mis en zone, la commune n'est tenue à aucune obligation de rachat envers le propriétaire. Il est donc tout à fait possible de conclure un droit d'emption contractuel sans avoir la certitude que le terrain soit effectivement mis en zone.

Si le propriétaire refuse de signer un tel contrat et que la disponibilité du terrain sur le plan juridique ne peut pas être garantie par un autre moyen, la commune doit en tenir compte dans sa pesée des intérêts destinée à déterminer la localisation des extensions envisagées. Selon les résultats de cette pesée des intérêts, la commune peut aller jusqu'à renoncer à la mise en zone dudit terrain.

Etape 2 : exercice du droit d'emption contractuel (par un contrat)

Le droit d'emption contractuel au sens de l'art. 45b al. 4 LCAT se formalise par l'élaboration et la signature d'un contrat de droit administratif⁴. Le droit d'emption contractuel fait l'objet d'une mention au registre foncier, dont l'inscription doit être requise dès la signature du contrat.

Etape 3 : suite et concrétisation

La commune peut exercer son droit d'emption dans les délais et aux conditions prévus par le contrat, ce qui implique en particulier que la parcelle faisant l'objet du contrat ait bien été attribuée à une zone à bâtir sur la base d'une décision entrée en force.

Lorsque la commune entend faire valoir son droit d'emption contractuel, elle envoie un courrier recommandé au propriétaire pour lui faire part de sa décision. Le propriétaire est dès lors tenu de requérir l'inscription au registre foncier et d'effectuer toutes les déclarations et tous les actes nécessaires au transfert de propriété dès réception du courrier par lequel le droit est exercé.

La commune verse le prix d'achat dans les 10 jours suivant la requête de réquisition d'inscription au registre foncier. La commune doit fournir au registre foncier une attestation du paiement dès que celui-ci a été effectué.

Avant de payer le prix d'achat, la commune s'assure auprès du registre foncier que l'immeuble concerné n'a pas été vendu préalablement, respectivement qu'il ne fait pas l'objet d'une autre réquisition d'inscription au registre foncier en cours.

Le prix payé l'est sous déduction du montant de la contribution due par le propriétaire en application des art. 111b ss LCAT ainsi que du montant probable de l'impôt sur les gains immobiliers, sur la base d'une estimation demandée à l'administration fiscale, et après remboursement d'éventuels créanciers gagistes. Une fois l'impôt sur les gains immobiliers définitivement fixé et acquitté, le solde du montant retenu à ce titre est versé dans les dix jours au propriétaire.

⁴ Un modèle de contrat est disponible à l'annexe 4.

4. Annexes

Annexe 1 : modèle de courrier d'information de la commune au propriétaire du bien-fonds concernant sa volonté d'exercer son droit d'emption légal.

Annexe 2 : modèle de décision relative à l'exercice du droit d'emption légal (art. 45b al. 2 LCAT).

Annexe 3 : modèle de décision sur opposition relative à l'exercice du droit d'emption légal (art. 45b al. 2 LCAT).

Annexe 4 : modèle de contrat constitutif d'un droit d'emption contractuel entre la commune et le propriétaire (art. 45b al. 4 LCAT).