

Notice explicative sur les mentions de droit d'emption et de préemption légaux inscrites au Registre foncier au sens des articles 47b et 47c LCAT

L'essentiel en bref

1. Les biens-fonds (parcelles) situés dans des périmètres de secteurs stratégiques reconnus par le plan directeur cantonal et certains secteurs communaux font l'objet d'un droit d'emption et d'un droit de préemption légaux qui permettent aux communes ou au canton d'acheter ces biens-fonds.
2. Le droit de préemption légal peut être exercé en cas de vente d'un bien-fonds situé dans un de ces secteurs.
3. **Le droit d'emption légal ne peut être exercé qu'après l'écoulement d'un délai de 10 ans (ou 5 ans)** dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement qui introduit ces périmètres, soit en général une révision ou une modification du plan d'aménagement local (cf. art. 47b al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire).
4. Le droit d'emption ne peut être exercé que si les biens-fonds **ne sont pas construits ou ne sont pas utilisés conformément à leur affectation** (cf. art. 47b al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire).
5. Ces droits sont mentionnés au registre foncier à titre informatif.

Introduction

Lors de la modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (ci-après LCAT) en 2019, des droits d'emption¹ et de préemption² légaux ont été introduits afin de répondre au droit fédéral (art. 15a LAT) qui impose aux cantons de prévoir les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation.

Le droit cantonal doit aussi prévoir des mesures nécessaires pour imposer un délai de construction si l'intérêt public le justifie. L'instauration d'une obligation de construire vise à inciter les propriétaires de biens-fonds constructibles, mais non encore construits ou utilisés conformément à leur affectation, à bâtir dans un certain délai et selon l'affectation prévue. À défaut de construction, la collectivité publique pourra exercer un droit d'emption, c'est-à-dire acquérir le bien-fonds de manière prioritaire.

Il y a un intérêt public évident à ce que les terrains se trouvant dans les secteurs stratégiques reconnus par le plan directeur cantonal (PDC, fiche U_13) soit les pôles de

1 Le droit d'emption légal offre à la commune ou au canton la possibilité d'acheter un bien-fonds à certaines conditions fixées par la loi.

2 Le droit de préemption légal permet à la commune ou au canton d'acheter de manière prioritaire un bien-fonds notamment lorsqu'il est mis en vente par son propriétaire ; la commune ou le canton se substituant à l'acquéreur.

logement, les pôles de gare, les pôles mixtes et les pôles de développement économique (fiche E_11 du PDC) soient construits ou utilisés conformément à leur affectation dans un délai donné afin de pouvoir concrétiser la croissance démographique et accueillir des emplois dans les endroits bien situés, sous-utilisés et surtout bien desservis par les transports publics. Par conséquent, l'ensemble de ces pôles bénéficient d'un droit d'emption et d'un droit de préemption légaux qui permettent aux communes ou au canton d'acheter les terrains précités.

Secteurs concernés par les droits d'emption et de préemption légaux

Les articles 47b (droit d'emption) et 47c LCAT (droit de préemption) s'appliquent dans les secteurs :

- stratégiques reconnus par le plan directeur cantonal ou
- communaux au sens de l'article 59, alinéa 2, lettres q et r, LCAT, destinés à des appartements avec encadrement et /ou des logements à loyer modéré ou abordables reconnus d'utilité publique.

Lorsque les plans d'aménagement locaux (PAL) ou des modifications partielles du PAL affectent des biens-fonds ou parties de ceux-ci à un secteur tel que défini ci-dessus, la commune dispose d'un **droit d'emption**. Le canton peut l'exercer à la place de la commune après mise en demeure de cette dernière.

La commune dispose également d'un **droit de préemption** dans ces secteurs. Le canton dispose du même droit si la commune ne l'exerce pas.

Mention au RF

Comme indiqué ci-dessus, ces droits existent de par la loi. Afin d'assurer une publicité suffisante, la LCAT prévoit toutefois que le service cantonal de l'aménagement du territoire (SCAT) fasse mentionner au Registre foncier les droits d'emption et de préemption légaux sur les biens-fonds concernés.

En particulier, **le législateur a imposé** au Service de l'aménagement du territoire que **le droit d'emption soit mentionné au registre foncier bien avant que ce droit puisse être effectivement exercé, puisqu'il ne peut l'être qu'après l'écoulement d'un délai de 10 ans (ou 5 ans) dès l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement** (cf. art. 47b al. 1 LCAT) ;

Ainsi, juste avant l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement, le Service de l'aménagement du territoire fait mentionner au registre foncier l'existence de ces droits à la suite de tous les biens-fonds affectés à un tel périmètre **sans vérifier si les conditions d'exercice du droit d'emption sont remplies**, car une analyse fine de l'inscription de cette mention à la suite des seuls biens-fonds remplissant les conditions effectives d'exercice du droit d'emption ne fait pas de sens au moment de l'inscription de la mention, soit plusieurs années avant le moment où ce droit peut potentiellement être exercé pour la première fois. **En effet, de par l'écoulement du temps, les conditions d'exercice du droit d'emption peuvent évoluer.**

Ces mentions ont pour but **d'informer** le propriétaire et/ou l'acquéreur ultérieur du bien-fonds, ainsi que les notaires de l'existence de ces droits. Ceux-ci ne seront exercés par la commune ou le canton que si les conditions prévues par la législation sont réalisées (cf. ci-après).

Exercice du droit d'emption et de préemption légaux

Le droit d'emption pourra être exercé par la commune ou le canton aux conditions prévues par l'article 47b LCAT. Soit sur des biens-fonds qui ne seraient pas construits ou utilisés conformément à leur affectation :

- dans les 10 ans suivant l'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un **secteur stratégique** au sens du plan directeur cantonal ou un secteur devant accueillir des appartements avec encadrement ou des logements à loyer modéré ou abordables reconnus d'utilité publique ;
- dans les 5 ans suivant l'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un pôle de développement économique figurant au plan directeur cantonal.

Quant au droit de préemption légal, il peut être exercé en cas de transfert d'un bien-fonds ou d'un droit immobilier situé dans un tel secteur.

Les collectivités publiques voulant exercer les droits d'emption/préemption devront informer les propriétaires et les acquéreurs de leur intention et leur donner le droit d'être entendu.

S'agissant du droit d'emption, l'autorité doit communiquer au propriétaire son offre d'acquérir tout ou partie du bien-fonds au prix et conditions fixés par elle ; à défaut d'acceptation de l'offre, l'autorité peut acquérir le bien-fonds par voie d'expropriation selon la procédure régie par les dispositions du droit cantonal sur l'expropriation (art. 47b, al. 5 LCAT).

L'exercice du droit de préemption fera l'objet d'une décision, au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, qui sera envoyée au vendeur ainsi qu'à l'acquéreur.

Exemple concret

Pour prendre l'exemple du secteur stratégique « Pôle de Gare de Gorgier / St-Aubin », l'exercice d'un éventuel droit d'emption ne pourra intervenir que :

- 1) Dès le 10 janvier 2035 (la date d'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement est le 10 janvier 2025, laquelle correspond à la date de publication de la sanction de la mesure d'aménagement par le Conseil d'État dans la feuille officielle) ;
- 2) Si le bien-fonds n'est pas construit ou n'est pas utilisé conformément à son affectation.

Rôle des notaires

Les notaires sont invités, en leur qualité d'officiers publics, à informer utilement les tiers (notamment les banques) sur les conditions d'exercice de l'article 47b LCAT, en particulier sur le fait qu'un tel droit ne peut être exercé qu'après une certaine durée et à certaines conditions, conditions d'exercice qui n'ont pas été analysées à ce stade par le SAT pour faire inscrire ces mentions.

Annexe

Articles 47b et 47c de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire

Obligation de construire et droits d'emption légaux

Art. 47b ¹La commune dispose d'un droit d'emption légal qui est considéré comme étant d'utilité publique au sens de l'article 4 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) sur tous les biens-fonds ou parties de ceux-ci qui sont affectés à un secteur stratégique reconnu par le plan directeur cantonal et qui ne sont pas construits ou utilisés conformément à leur affectation ou à un secteur communal au sens de l'article 59, alinéa 2, lettres *q* et *r*, de la présente loi et qui ne sont pas utilisés conformément à leur affectation:

- a) dans les 10 ans suivant la date d'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un secteur stratégique ou un secteur communal hors d'un pôle de développement économique;
- b) dans les 5 ans suivant la date d'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un pôle de développement économique.

²Ce droit est mentionné au registre foncier à la demande du service avant la publication de la sanction du périmètre concerné par le Conseil d'Etat.

³Le Conseil d'Etat peut prolonger le délai pour de justes motifs, notamment lorsque le début de la construction est retardé sans que le propriétaire ne soit responsable de ce retard.

⁴Après avoir mis en demeure la commune d'exercer le droit d'emption légal, le canton peut l'exercer à sa place.

⁵Lorsque l'autorité souhaite faire usage de son droit d'emption, elle communique au propriétaire son offre d'acquérir tout ou partie du bien-fonds au prix et conditions fixés par elle; à défaut d'acceptation de l'offre, l'autorité peut acquérir le bien-fonds par voie d'expropriation selon la procédure régie par les dispositions du droit cantonal sur l'expropriation.

⁶Le bien-fonds acquis par l'autorité est voué à la construction dans un délai raisonnable; il est en principe transféré à un tiers avec un droit de réméré ou par un droit de superficie avec l'obligation contractuelle de construire dans un bref délai.

Droits de préemption légaux

Art. 47c ¹Dès l'entrée en vigueur d'une zone ou d'un périmètre délimitant un secteur stratégique reconnu par le plan directeur cantonal ou un secteur communal au sens de l'article 59, alinéa 2, lettres *q* et *r*, de la présente loi, la commune dispose d'un droit de préemption légal en cas de transfert d'un bien-fonds ou d'un droit immobilier situé dans la zone ou le périmètre.

²Le canton dispose du même droit si la commune ne l'exerce pas.

³Ce droit est mentionné au registre foncier à la demande du service avant la publication de la sanction du périmètre concerné par le Conseil d'Etat.

⁴Le conservateur du registre foncier doit mettre la commune et le canton en mesure d'exercer leur droit de préemption.

⁵Ce dernier prend fin si la commune et le canton n'ont pas décidé d'en faire usage dans un délai venant à échéance 60 jours dès la connaissance de l'aliénation.