

Les compétences des établissements publics de coopération intercommunale en matière de droit de préemption¹

Rédaction :

Jean-François JOYE

Maître de conférences HDR à l'Université de Savoie. Faculté de Droit de Chambéry, Chargé de recherche au GRIDAUH

Jean-François STRUILLOU

Directeur de recherche au CNRS. DCS (UMR 6297). Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

¹ Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un contrat de recherche conclu entre l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF) et le Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH). Il est aussi possible de la retrouver sur le site : <http://www.adcf.org>. Les auteurs remercient l'ADCF d'avoir accepté le principe d'une large diffusion de cette étude.

Sommaire

I. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption urbain (DPU)	5
A. Hypothèses dans lesquelles le DPU peut être transféré à l'EPCI	6
1° Transfert de plein droit (C. urb., art. L. 211-2 al. 2)	6
2° Transfert par délibération concordante de l'EPCI et de la commune (C. urb., art. L. 211-2 al. 1)	9
3° Transfert pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat	11
B. Hypothèses dans lesquelles le DPU peut être délégué à un EPCI	12
1° Délégation consentie par la commune à un EPCI pour exercer le DPU (C. urb., art. L. 213-3)	12
2° Délégation consentie par le maire à un EPCI pour exercer le DPU (CGCT, art. L. 2122-22-15°)	15
3° Délégation fondée sur l'article L. 211-12 XI du code de l'environnement	16
4° Délégation fondée sur l'article L. 1321-2 al. 10 du code de la santé publique	16
C. Hypothèse dans laquelle un arrêté de carence a été pris par le préfet (C. urb., art. L. 210-1 al. 2)	16
II. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)	18
A. Les modalités d'intervention de l'EPCI dans la procédure de création de la ZAD	18
1° Pouvoir de proposition	19
2° Pouvoir de donner un avis	20
B. Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD peut être un EPCI	21
C. Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD peut déléguer son droit à un EPCI	22
D. Hypothèse dans laquelle un arrêté de carence a été pris par le préfet (C. urb., art. L. 210-1 al. 2)	22
III. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS)	24
A. L'instauration des zones de préemption	24
1° Communes dotées d'un POS ou d'un PLU	24
2° Communes non couvertes par un POS ou un PLU	25
3° Zones de préemption créées à l'initiative du Conservatoire du littoral	26
B. L'exercice du droit de préemption	26
1° L'impossibilité pour un département de déléguer son droit de préemption à un EPCI	26
2° L'impossibilité pour un des délégataires potentiels de subdéléguer son droit de préemption à un EPCI	27
3° Délégation du droit de substitution de la commune à un EPCI « y ayant vocation »	27

IV. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)	29
A. L'accord nécessaire des EPCI pour la délimitation des périmètres d'intervention.....	29
B. L'accord nécessaire des EPCI pour l'approbation du programme d'action.....	30
C. La compétence des EPCI pour exercer le droit de préemption dans les périmètres d'intervention	30
V. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption au profit des organismes de jardins familiaux.....	32
VI. L'absence de compétence des EPCI en matière de droit de préemption commercial	33
Conclusion. Perspectives d'évolution.	34
FICHE ANNEXE 1.....	35
EPCI et formalités de publicité des actes	35
FICHE ANNEXE 2.....	37
La transmission de la déclaration préalable à l'EPCI.....	37

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)² ne peut agir que dans les domaines qui lui ont été attribués. Il ne peut ainsi instaurer ou exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme que dans la mesure où ces compétences lui ont été conférées par un texte. Si l'EPCI intervient sur ces matières alors qu'elles n'entrent pas dans ses attributions, ces agissements sont en principe source d'irrégularité et donc un motif d'annulation pour excès de pouvoir de la décision de préemption, voire susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration.

S'agissant des compétences qui ont été attribuées à ces établissements en matière de droit de préemption – droit de préemption urbain, droit de préemption dans les zones d'aménagement différé et dans les espaces naturels sensibles, droit de préemption commercial – celles-ci apparaissent comme étroitement cantonnées, complexes et datées.

Étroitement cantonnées parce qu'un EPCI ne peut en principe instaurer et exercer le droit de préemption que dans des cas limitativement énumérés par la loi, la compétence générale en la matière ayant le plus souvent été attribuée par les textes à la commune. Le droit de préemption reste marqué depuis la loi du 3 décembre 1975³ par une forte identité communale, les institutions intercommunales ne pouvant que difficilement pénétrer ce domaine.

Complexes, dans la mesure où la compétence générale dont dispose la commune en matière de droit de préemption oblige le plus souvent les intercommunalités à solliciter le transfert de ce droit, ou encore des délégations permanentes ou ponctuelles, lorsque ces dernières souhaitent bénéficier du droit de préemption pour acquérir des immeubles. Cette possibilité pour les communes de transférer le droit de préemption aux EPCI présente en outre l'inconvénient d'être prévue par des dispositions nombreuses et éparses, ce qui est loin de faciliter la lisibilité du droit⁴.

Datées, enfin, car ce dispositif de transfert ou de délégation au coup par coup ne semble plus répondre aux besoins des EPCI. Alors même que les communautés se développent et que celles-ci souhaitent disposer des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une politique volontariste en matière foncière ou immobilière (développement économique, habitat ...), elles ne disposent, dans le domaine de la préemption, que d'une compétence résiduelle.

² CGCT : article L. 5210-1-1 A « Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles ».

³ C'est cette loi qui en créant les ZIF a amorcé la décentralisation du droit de préemption au profit des communes.

⁴ Pour une vision globale v. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, Litec, 4^{ème} édition, 2011, JF Joye, Pratique des droits de préemption, Le Moniteur, Guide juridique, 2010, 227 p.

I. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption urbain (DPU)

- Définition du droit de préemption urbain

Institué par la loi du 10 juillet 1985, le droit de préemption urbain est une procédure décentralisée qui offre aux communes et, dans des cas rigoureusement délimités par la loi, aux institutions intercommunales, la faculté d'acquérir prioritairement les biens immobiliers indispensables à la réalisation des politiques d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement qu'elles entendent engager.

- La compétence en matière d'instauration et d'exercice du DPU appartient en principe aux communes

Les règles de compétence donnent ici à voir un système dans lequel la commune occupe une place centrale. Sauf exceptions légales limitativement énumérées, seule cette collectivité est investie du pouvoir d'instaurer et d'exercer le droit de préemption urbain simple, ou le droit de préemption urbain renforcé⁵. En principe, il appartient donc au conseil municipal de déterminer par délibération les zones urbaines ou d'urbanisation future, ainsi que les secteurs spécifiques dans lesquels le droit de préemption urbain⁶ ou le droit de préemption urbain renforcé peut être mis en œuvre. Une fois que la zone de préemption a ainsi été délimitée, « ce droit de préemption est ouvert à la commune »⁷, ce qui signifie qu'en principe elle est la seule à pouvoir utiliser cette prérogative de puissance publique pour acquérir prioritairement les immeubles situés au sein de la zone de préemption.

Cet état du droit n'est pas fortuit : il est étroitement lié au choix qui a été fait au moment de la décentralisation de transférer aux communes la responsabilité d'établir les plans locaux d'urbanisme et de les appliquer. Pour aller jusqu'au bout de cette logique, il a été décidé en 1985 d'instaurer un droit de préemption urbain au profit des communes, dès lors que cet instrument de l'aménagement apparaissait comme indispensable à ces collectivités pour mettre en œuvre le document de planification urbaine qu'elles avaient elles-mêmes élaboré, et pour mener à bien un certain nombre de projets d'aménagement, en particulier, les zones d'aménagement concerté qui, dans le même temps, ont été décentralisées.

- Exceptionnellement, le DPU peut néanmoins être mis en œuvre par une intercommunalité

Dans des cas limitativement énumérés par la loi, le droit de préemption urbain ou le droit de préemption urbain renforcé peut être exercé, voire instauré, par une

5 C. urb., art. L. 211-4, dernier alinéa. Rappelons que le droit de préemption urbain renforcé permet à son titulaire d'exercer le droit de préemption sur des biens qui, en principe, sont exclus du droit de préemption urbain simple : les lots de copropriété, les immeubles nouvellement bâtis, ou encore la cession de la majorité des parts d'une société civile immobilière.

6 C. urb., art. L. 211-1. Dans les communes issues d'une fusion comportant création d'une ou plusieurs communes associées et pour Paris, Marseille et Lyon, il y a lieu à consultation des conseils d'arrondissement sur l'institution du droit de préemption urbain, dans les conditions prévues aux articles R. 213-27 à R. 213-30 du Code de l'urbanisme

7 C. urb., art. L. 211-1, alinéa 3.

institution intercommunale. Il en va ainsi lorsque le droit de préemption urbain a été transféré (A) ou délégué (B) à l'EPCI. Il existe aussi le cas particulier d'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence du préfet faute d'avoir produit suffisamment de logements sociaux (C).

A. Hypothèses dans lesquelles le DPU peut être transféré à l'EPCI

1° Transfert de plein droit (C. urb., art. L. 211-2 al. 2)

*Lorsqu'un EPCI est compétent, de **par la loi** ou de **par ses statuts**, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC, cet EPCI est compétent de plein droit pour instaurer et exercer le DPU.*

La commune perd alors les attributions qui lui ont été conférées pour mettre en œuvre le DPU.

Le transfert⁸ du DPU à l'EPCI est subordonné à la condition que, en vertu de la loi ou de ses statuts, l'EPCI soit compétent à la fois pour l'élaboration des documents d'urbanisme et pour la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC). La compétence « pour l'élaboration des documents d'urbanisme » s'entend ici globalement : elle concerne l'élaboration du SCOT et des PLU. C'est ce qui semble ressortir d'un avis ancien du Conseil d'État dans lequel il avait été décidé que pour l'application de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme, les mots « documents d'urbanisme » doivent « s'entendre, ainsi qu'il résulte notamment des articles L. 121-1 et suivants du Code de l'urbanisme, comme visant à la fois les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols »⁹.

En application de ces dispositions, les communautés urbaines¹⁰ et les métropoles¹¹ sont compétentes de plein droit pour instaurer et exercer le DPU, dès lors que celles-ci ont reçu, de par la loi, compétence pour élaborer les documents d'urbanisme et réaliser des zones d'aménagement concerté.

De même, un EPCI – communauté d'agglomération¹², communauté de communes¹³, syndicat de communes¹⁴, syndicat d'agglomération nouvelle¹⁵ – est compétent de plein droit pour instaurer et exercer le DPU, lorsque celui-ci est compétent, de par ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation des ZAC. Aussi, lorsqu'un syndicat de communes n'a pas reçu – de par ses statuts – compétence pour l'élaboration des documents d'urbanisme,

⁸ La compétence « de plein droit » qui peut être dévolue à l'EPCI par la commune en matière de DPU s'apparente – eu égard aux conditions dans lesquelles elle est accordée – davantage à un véritable transfert de compétence qu'à une délégation de pouvoir *stricto sensu*.

⁹ CE, avis, 2 févr. 1988, n° 343.338 : EDCE 1988, n° 40, p. 301 et s. – Comp. CAA, 17 juin 2011, Cne de Salbris : req. n° 10NT01665.

¹⁰ V. compétences obligatoires : v. CGCT art. L. 5215-20 SCOT, PLU et ZAC d'intérêt communautaire. Rép. min. n°26634 : JOAN Q 15 oct. 1990 ; JCP N 1990, prat. 1602-4.

¹¹ V. compétences obligatoires, CGCT art. L. 5217-4.

¹² Si elles disposent de la compétence SCOT et ZAC d'intérêt communautaire, rien n'est obligatoire pour le PLU : v. CGCT art. L. 5216-5

¹³ Pas de compétence SCOT ou PLU obligatoire, ZAC d'intérêt communautaire déterminées dans les statuts (au titre de l'aménagement de l'espace V. CGCT art. L. 5214-16).

¹⁴ Aucune liste de compétences possibles n'est fixée par la loi : V. CGCT L. 5212-1.

¹⁵ Compétences du SAN : SCOT, PLU en l'absence de SCOT, ZAC : art. L. 5333-1 à L. 5333-3 du CGCT.

mais seulement pour réaliser des études relatives à l'aménagement des territoires lui permettant de faire procéder à des études en matière d'urbanisme, celui-ci ne peut, sans méconnaître sa compétence, instituer à son profit un droit de préemption urbain sur le territoire d'une commune, membre du syndicat¹⁶. La double condition énoncée par l'alinéa 2 de l'article L. 211-2 est donc d'interprétation stricte, ce qui n'est pas sans inconvénient car elle restreint d'une manière drastique le nombre d'institution intercommunale susceptible d'être compétente de plein droit en matière de droit de préemption urbain.

Il revient à l'ECPI d'instaurer, de supprimer ou de modifier le champ territorial du DPU, dès lors que celui-ci est compétent, de par la loi ou de par ses statuts, pour élaborer les documents d'urbanisme et réaliser des ZAC.

Les EPCI compétents de plein droit en matière de DPU peuvent ainsi instaurer cette prérogative :

- Sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par le plan local d'urbanisme ou par le plan d'occupation des sols. En cas de modification du champ des zones U ou AU à l'occasion d'une révision du PLU, une délibération doit être prise pour ajuster le DPU aux nouvelles zones et, par exemple, ajouter une zone antérieurement exclue. Sans cette délibération les nouvelles zones U et AU ne sont pas soumises au DPU et, par suite, aucune préemption n'est possible¹⁷ ;
- dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, et ceci dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme¹⁸ ;
- dans les zones sur lesquelles l'État a institué des servitudes d'utilité publique en vue de créer des champs artificiels d'expansion des crues, ou en vue de créer ou de restaurer le caractère naturel d'un cours d'eau¹⁹, ou en vue de préserver ou de restaurer des zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau », ces servitudes étant prévues par l'article L. 211-12 II du Code de l'environnement²⁰. Selon l'article R. 211-105 du code de l'environnement, le DPU peut ici être institué même en l'absence de PLU ;
- à l'intérieur des périmètres définis par un plan de prévention des risques technologiques « *dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation* »²¹ ;
- dans les espaces couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) rendu public ou approuvé²².

16 CE, 18 déc. 1991, Sivom de Sainte-Geneviève-des-bois : n°118877, Rec. CE 1991, p. 450 ; Etudes foncières, 1992, n°55, p. 63, obs. B. Lamorlette, Dr. adm. 1992, n° 112. – V. aussi, A. Benech, La singularité des transferts de compétences en matière d'urbanisme : Gaz. Pal. 9-11 avr. 2006, p. 9.

17 Cass. 3ème civ. 8 nov. 2006, n°05-17462, Bull. 2006, III, n° 220, p. 183.

18 CSP, art. L. 1321-2 alinéa 10.

19 J.-F. Struillou, Droit de préemption et prévention des risques : AJDA 2012, p. 1329.

20 C. env., art. L. 211-12 XI.

21 C. env., art. L. 515-16 I, al. 2. Le législateur n'a pas étendu au plan de prévention des risques naturels, le droit de préemption instauré pour les plans de prévention des risques technologiques (Rép. min. n° 31510 : JOAN Q 22 juin 2004, p. 4702 ; JCP N 2004, p. 1109 ; DAUH 2005, n° 9, p. 477). Il s'agit, en l'occurrence, de faciliter l'acquisition publique des constructions ou des terrains soumis à des risques, afin de limiter l'exposition des tiers en cas d'accident.

22 C. urb. art. L. 313-1.

Un EPCI ne peut, en revanche, instaurer le DPU là où a été créé une ZAD ou un périmètre provisoire de ZAD (C. urb., art. L. 211-1). En d'autres termes, l'existence d'une ZAD ou d'une pré-ZAD interdit l'institution de cette prérogative sur les territoires compris dans ces ZAD ou pré-ZAD. Le législateur a ainsi fait prévaloir la primauté de la création des ZAD et de leur périmètre provisoire sur le droit de préemption urbain.

L'EPCI qui est compétent de plein droit pour instaurer le DPU est également habilité à exercer ce droit dans les zones de préemption qu'il a préalablement délimitées. Il peut aussi déléguer l'exercice de ce droit dans les conditions de droit commun.

D'une part, le président de l'organe délibérant de l'EPCI peut, par délégation du conseil communautaire, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat d'exercer, au nom de l'EPCI, le DPU, et ceci en vertu des règles posées à l'article L. 2122-22 15° du CGCT lesquelles sont applicables aux EPCI²³.

Il s'agit là d'une délégation de pouvoir : elle comporte le transfert de l'organe délibérant au président du pouvoir de prendre les décisions de préemption. Il en résulte que l'organe délibérant de l'EPCI est dessaisi de la compétence ainsi transférée. Ce dernier ne peut donc plus exercer cette compétence tant qu'il n'a pas mis fin à la délégation accordée au président, faute de quoi ses décisions émaneraient d'une autorité incompétente.

La délégation peut aussi, semble-t-il, être accordée à l'un des membres de l'EPCI – président, vice-présidents, éventuellement, un ou plusieurs autres membres – dès lors que le droit de préemption ne figure pas dans la liste des attributions dont la délégation aux membres du bureau de l'EPCI n'est pas possible²⁴.

D'autre part, l'organe délibérant de l'EPCI peut déléguer l'exercice du DPU, dans les conditions de droit commun, « à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement »²⁵. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire. La délibération portant transfert du droit de préemption précise, le cas échéant, les conditions auxquelles la délégation est subordonnée²⁶.

Enfin, lorsque l'EPCI a institué le DPU dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, celui-ci a la possibilité de déléguer l'exercice de ce droit « à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale responsable de la production d'eau destinée à la consommation humaine dans les conditions prévues à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme »²⁷. De même, lorsque l'EPCI a instauré le DPU dans des zones sur lesquelles l'État a mis en place une servitude

23 C'est ce qui ressort de l'article art. L. 5211-1 du CGCT lequel énonce que les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des EPCI.

24 Liste de l'article L. 5211-10 du CGCT.

25 C. urb., art. L. 213-3. – V. aussi, CAA Douai, 11 mai 2006, Exp. Debabi : req. n° 05DA00477.

26 C. urb. art. L. 213-3, R. 213-1.

27 CSP, art., L. 1321-2 alinéa 10.

d'utilité publique au titre L. 211-12 II du code de l'environnement²⁸, celui-ci peut déléguer le DPU « à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude »²⁹.

2° Transfert par délibération concordante de l'EPCI et de la commune (C. urb., art. L. 211-2 al. 1)

Lorsque la commune fait partie d'un EPCI y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées en matière de DPU.

C'est ce qui ressort de l'article L. 211-2 alinéa 1^{er} du Code de l'urbanisme qui, ainsi, organise les conditions dans lesquelles le DPU peut être « délégué » par la commune à EPCI. La compétence qui peut ainsi être dévolue à l'EPCI par la commune en matière de droit de préemption urbain semble en réalité davantage s'apparenter – eu égard aux conditions dans lesquelles elle est accordée – à un véritable transfert de compétence qu'à une délégation de pouvoir *stricto sensu*.

a) Objet et étendue du transfert

Le transfert accordé au titre de l'article L. 211-2 al. 1^{er} du Code de l'urbanisme peut porter sur l'instauration et sur l'exercice du droit de préemption.

Ces dispositions autorisent la commune à transférer les compétences qui lui sont attribuées par « le chapitre I du titre I du livre deuxième du Code de l'urbanisme ». Le transfert peut donc avoir pour objet non seulement le pouvoir d'instaurer, de modifier, ou de supprimer le droit de préemption urbain³⁰ mais aussi le pouvoir d'exercer ce droit.

L'étendue de la compétence susceptible d'être transférée peut être totale ou partielle.

Une commune est habilitée à « déléguer » à un EPCI ses compétences en matière de DPU sur tous les secteurs de la commune sur lesquels ce droit peut être institué³¹, ou sur seulement certains d'entre eux³². Si elle le décide une commune peut donc légalement, avec l'accord de l'EPCI, se décharger de toutes ses attributions en matière de droit de préemption urbain en les confiant à l'EPCI. Elle peut aussi faire le choix, toujours avec l'accord de l'EPCI, de n'en céder qu'une fraction.

Le transfert peut aussi investir, semble-t-il, l'EPCI du pouvoir d'instituer le droit de préemption dans un ou plusieurs périmètres délimités par une carte communale approuvée, et ceci en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement³³. La délibération de l'organe délibérant doit préciser, « pour chaque périmètre, l'équipement ou l'opération projetée ».

b) Conditions

28 Cf. supra.

29 C. env., art. L. 211-12 XI.

30 TA Amiens, 28 avr. 2009, req. n° 0802334, Mme J. Mourgues.

31 Les secteurs sur lesquels le DPU peut être institué sont définis à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

32 CAA Marseille, 12 févr. 2010, req. n° 07MA04741, Restivo Gineste.

33 Cette compétence paraît résulter des dispositions combinées des articles L. 211-2 al. 2 et L. 211-1 du code de l'urbanisme.

Le transfert ne peut être réalisé que dans des conditions strictes.

Il doit répondre à trois conditions.

D'une part, il faut que la commune soit membre de l'EPCI auquel le transfert est consenti.

D'autre part, il est nécessaire que l'EPCI ait vocation à utiliser cet instrument, ce qui semble signifier que le droit de préemption doit lui être utile pour réaliser des objectifs d'intérêt communautaire comme, par exemple, ceux liés au développement économique ou à l'habitat.

Enfin, l'EPCI doit accepter formellement le transfert, ce dernier devant résulter d'une délibération concordante du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public. Il revient à la délibération du conseil municipal de préciser l'étendue et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles ce transfert est consenti.

À défaut de dispositions expresses déterminant l'autorité compétente pour mettre fin au transfert, ce pouvoir appartient, en application de la règle du parallélisme des compétences, à la commune et à l'EPCI. Autrement dit, une délibération concordante de ces deux autorités est nécessaire pour mettre un terme au transfert, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de mettre fin à une délégation de pouvoir.

c) Effets du transfert

Il a pour effet de transférer d'une autorité à une autre tout ou partie des compétences en matière de DPU.

Il a pour effet de modifier l'aménagement des compétences en matière de DPU entre la commune et l'EPCI. Par suite, le transfert dessaisit la commune du droit de préemption. Celle-ci ne peut plus exercer, à peine d'excès de pouvoir, les attributions qu'elle a transférées.

Il en résulte que la commune est dessaisie des compétences transférées et que, dès lors, cette dernière ne peut, sous peine d'incompétence, se substituer à l'EPCI tant que le transfert n'a pas été abrogé.

d) Caractère permanent

Le transfert a un caractère permanent et, ainsi, demeure en vigueur tant qu'il n'a pas été abrogé.

Apparemment, le transfert peut subsister, sans être reconduit, après le renouvellement du conseil municipal ou du conseil communautaire. Il paraît par conséquent avoir un caractère permanent et, tant qu'il n'y est pas mis fin par une décision l'abrogeant, il ne se trouve pas affecté par les changements intervenus dans la composition du conseil municipal ou du conseil communautaire³⁴. Exiger le renouvellement du transfert à chaque changement d'autorité relèverait d'un formalisme excessif.

34 CE, 28 juin 1957, Société X : Rec. p. 425 ; RDP 1957, p. 1072, concl. M. Méric. – CE, 25 mars 1960, de Lambilly : Rec. p. 1165.

3° Transfert pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat

Pour favoriser l'intervention des communautés d'agglomération et des communautés de communes dans le domaine de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, l'une ou l'autre de ces intercommunalités peut délimiter, avec l'accord des communes concernées, des périmètres au sein desquels elles pourront exercer le DPU.

Le transfert du droit de préemption à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération ne peut être réalisé que dans des conditions strictes, ce transfert étant soumis à l'accord de la commune ou des communes intéressées. Celles-ci peuvent donc s'y opposer.

Ces dispositions sont applicables aux EPCI créés avant la loi SRU : ils sont soumis aux dispositions de l'article L. 5216-5 et doivent par conséquent obtenir les délibérations communales portant avis favorable concernant le périmètre de préemption³⁵.

a) Conditions du transfert à la communauté d'agglomération (CGCT, art. L. 5216-5 II bis)

La communauté d'agglomération est titulaire du DPU dans les périmètres qui ont été délimités – après délibération concordante de la ou des communes concernées – par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

Il a été rappelé que le DPU ne peut ici être exercé par une communauté d'agglomération que dans la mesure où la zone de préemption a été délimitée par le conseil de communauté, et ceci après délibération concordante de la commune concernée³⁶. Des délibérations municipales ayant approuvé les objectifs et les actions relatives à la mise en œuvre du PLH de la communauté d'agglomération et confié au président de cette communauté le soin d'engager des procédures nécessaires à l'ouverture à l'urbanisation des terrains destinés à accueillir des constructions ne sauraient par conséquent suffire pour habilitier la communauté à exercer le droit de préemption en vue de mettre en œuvre la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat³⁷.

b) Conditions du transfert à la communauté de communes (CGCT, art. L. 5214-16 VI)

La communauté de communes, lorsqu'elle est dotée d'une compétence dans ce domaine, peut exercer le DPU dans les périmètres fixés – après délibération concordante de la ou des communes concernées – par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. À la différence des communautés d'agglomération, pour les

35 CAA Bordeaux, 18 mai 2009, n° 07BX02141, Cté d'agglomération de La Rochelle, JCP N, 2010, 1213, obs. Dutrieux, Études foncières 2010, n° 143, p. 49, chron. D. Dutrieux.

36 CAA Bordeaux, 18 mai 2009, n° 07BX02141, précit.

37 Ibid.

communautés de communes la mise en œuvre de cette politique n'est pas obligatoire dans la mesure où la compétence « Politique du logement et du cadre de vie » est optionnelle.

B. Hypothèses dans lesquelles le DPU peut être délégué à un EPCI

Le nombre d'institutions intercommunales susceptibles d'être compétentes de plein droit en matière de DPU étant restreint³⁸, le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales – mais aussi le code de l'environnement ainsi que le code de la santé publique – ont multiplié les hypothèses dans lesquelles une commune a la possibilité de déléguer son DPU à un EPCI.

Ces délégations visent à simplifier et à accélérer la procédure de préemption – sans y parvenir totalement – mais aussi et surtout à faire en sorte que les institutions intercommunales soient en mesure d'acquérir prioritairement les biens immobiliers indispensables à la réalisation des politiques d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement qu'elles entendent engager.

Pour intéressantes que soient ces règles, elles présentent néanmoins l'inconvénient de soumettre le transfert du droit de préemption au bon vouloir des communes. La mise en œuvre de certains projets d'aménagement d'intérêt communautaire nécessitant le recours au droit de préemption peut ainsi être entravée, faute pour la commune d'avoir délégué l'exercice de cette prérogative à l'EPCI.

Les délégations susceptibles d'être consenties par la commune à un EPCI en matière de DPU sont régies par pas moins de quatre textes différents lesquels précisent l'étendue des attributions qui peuvent être conférées au délégataire, ainsi que les conditions dans lesquelles ces délégations peuvent être accordées.

1° Délégation consentie par la commune à un EPCI pour exercer le DPU (C. urb., art. L. 213-3)

La commune est autorisée à déléguer par délibération l'exercice du DPU à un EPCI « y ayant vocation ». Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

C'est ce qui ressort des dispositions de l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme lesquelles autorisent la commune, titulaire du droit de préemption urbain, à déléguer l'exercice même de son droit « à un établissement public y ayant vocation »³⁹. En application de ces dispositions, la commune est donc habilitée à déléguer son DPU à un EPCI, dès lors que celui-ci a vocation à user de ce droit ce qui implique que l'EPCI dispose de compétences liées par exemple à l'aménagement, au développement économique ou au logement.

Les délégations qui peuvent ainsi être accordées le sont librement : elles ne s'imposent pas à la commune. Par conséquent, l'article L. 213-3 du code de

38 Cf. supra.

39 Ces dispositions prévoient également que la commune peut déléguer son DPU à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation, ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que le droit de préemption soit exercé par la commune, alors même que l'opération en vue de laquelle le droit a été utilisé doit être réalisée par l'EPCI⁴⁰.

a) Objet et étendue de la délégation

Seul l'exercice du droit de préemption urbain peut être délégué.

S'agissant des attributions susceptibles d'être déléguées à l'EPCI, celles-ci ne peuvent porter que sur l'exercice même du droit de préemption. Cette délégation est donc plus restreinte que celle qui peut être accordée sur le fondement de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme⁴¹. La commune ne peut en effet, sur la base de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, transférer à l'intercommunalité le pouvoir dont elle est investie pour instaurer, modifier ou supprimer ce droit. La commune conserve ainsi la maîtrise de la délimitation des zones de préemption.

Quant à l'étendue de la délégation, celle-ci ne peut être totale : elle ne peut porter que sur une ou plusieurs parties des zones sur lesquelles s'applique le DPU⁴², ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien⁴³.

La délégation ne peut donc ici aboutir à déléguer l'exercice du DPU sur toute l'étendue des zones où celui-ci a été institué. À partir d'une réponse ministérielle et d'une circulaire, la doctrine semble cependant admettre que le titulaire du DPU a le pouvoir de déléguer son droit sur l'ensemble des zones concernées, mais uniquement pour l'aliénation de certains biens⁴⁴.

Si l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme autorise la commune à déléguer son droit de préemption à un établissement public y ayant vocation, en revanche, ces dispositions ne permettent pas à ce dernier de déléguer, à son tour, l'exercice du droit de préemption. Ceci reviendrait à instaurer une subdélégation qui n'est pas permise par les textes⁴⁵.

b) Conditions

Pour être légale, la délégation accordée par la commune à l'EPCI doit respecter plusieurs conditions.

La délégation doit, tout d'abord, émaner de la commune. Cette délégation prend la forme d'une délibération du conseil municipal qui précise, « *le cas échéant, les conditions auxquelles la délégation est subordonnée* »⁴⁶. Cet acte peut être retiré par une délibération prise dans les mêmes formes.

40 CE, 14 janv. 1998, Épx Vaniscotte, préc. – Reste que lorsqu'une commune a délégué à une communauté de communes ses compétences pour toute « action ayant pour objet d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques », la commune titulaire du droit de préemption intervient « hors du cadre de ses compétences » en exerçant ce droit afin de permettre l'implantation d'un commerce multiservices (TA Strasbourg, 6 févr. 2001, Cts Guiot c/ Cne de Fouchy : RD imm. 2001, p. 274, obs. P. Soler-Couteaux).

41 Cf. supra.

42 En pratique, elle peut ne concerner par exemple qu'un périmètre stratégique pour l'EPCI. Le cas est rencontré lorsqu'une commune fait partie d'un EPCI qui ne dispose pas de la compétence DPU de plein droit mais qui a vocation à procéder à des opérations ou actions d'aménagement (ZAC, réserves etc.).

43 V. c. urb., art. L. 213-3, R. 213-1.

44 Rép. min. n° 15104 : JOAN Q 9 août 1982, p. 3354 ; JCP N 1983, prat. 8588-2. – Circ. min. Intérieur n° 78-295, 1er août 1978 : JCP N 1978, prat. p. 406.

45 Rép. min. n° 2903 : JOAN Q 16 oct. 2007, p. 6376 ; BJDU 4/2007, p. 323 ; DAUH 2008, p. 428.

46 C. urb., art. R. 213-1

Ensuite, la délégation doit être explicite : ses contours doivent être déterminés de façon qu'il n'y ait de doute ni sur son existence, ni sur l'identité du délégataire, ni sur l'étendue des compétences déléguées. Les modalités de la délégation sont donc précisément définies par délibération du conseil municipal.

Enfin, pour être opposable aux administrés, l'acte décidant la délégation doit avoir été régulièrement publié. Cette exigence est importante, puisque le défaut de publication de cet acte emporte l'illégalité de la décision de préemption émise par le délégataire⁴⁷. Il est désormais acquis que la délibération déléguant le droit de préemption est une décision réglementaire et que, par conséquent, elle n'a pas à être notifiée au propriétaire du bien concerné ni à l'acquéreur pressenti, non plus qu'à leurs mandataires⁴⁸.

Le non-respect de ces conditions entraîne l'irrégularité de la délégation, ce qui a pour effet d'entacher, pour incompétence, la légalité de la décision de préemption prise par le délégataire.

c) Effets de la délégation

La délégation accordée à l'EPCI est une délégation de pouvoir.

La délégation du droit de préemption urbain accordée sur la base de l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme a pour objet et pour effet de permettre à l'EPCI « y ayant vocation » de prendre des décisions qui relèvent normalement de la compétence de la commune. Il s'agit par conséquent d'une délégation de pouvoir, la décision prise en vertu de cette délégation devant être considérée comme prise par le délégué.

Il en résulte que la commune est dessaisie des compétences transférées et que, dès lors, cette dernière ne peut, sous peine d'incompétence, se substituer à l'EPCI tant que la délégation existe. En d'autres mots, tant qu'il n'a pas été mis fin à la délégation par une délibération du conseil municipal⁴⁹, seul le délégataire peut édicter la décision de préemption.

Les biens acquis par le délégataire entrent dans son patrimoine⁵⁰.

d) Caractère permanent

La délégation, qui vise à transférer à un EPCI le pouvoir d'exercer le DPU, a un caractère permanent et, ainsi, demeure en vigueur tant qu'elle n'a pas été abrogée.

La délégation que la commune est autorisée à donner à l'EPCI en matière de DPU emporte un véritable transfert, par délégation, des attributions reconnues aux communes dans ce domaine. Aussi, en application d'une jurisprudence traditionnelle, cette délégation peut-elle subsister, sans être reconduite, après le renouvellement du conseil municipal ou du conseil communautaire. Cette délégation paraît par conséquent avoir un caractère permanent – sauf la délégation à l'occasion de l'aliénation d'un bien donné – et, tant qu'il n'y est pas mis fin par une décision l'abrogeant, ne se trouve pas affecté par les

47 CE, 2 déc. 1959, Sté Bordeaux Mond export : Rec. CE 1959, p. 641.

48 CE, 6 juin 2012, Sté RD Machines Outils, n°342328 : Rec. CE (à paraître) ; RFDA 2012, note J.-F. Struillou (à paraître).

49 C. urb., art. R. 213-1, al. 3.

50 C. urb., art. L. 213-3.

changements intervenus dans la composition du conseil municipal ou du conseil communautaire⁵¹.

2° Délégation consentie par le maire à un EPCI pour exercer le DPU (CGCT, art. L. 2122-22-15°)

L'exercice du DPU peut, à l'occasion de l'aliénation d'un bien, être délégué par arrêté du maire à un EPCI y ayant vocation.

L'intérêt de ces règles est « d'assouplir et d'activer la procédure » d'exercice du droit de préemption, ce droit pouvant ici être délégué par le maire à un EPCI y ayant vocation ou à une autre personne publique, sans avoir à convoquer au préalable le conseil municipal pour délibérer sur ce point⁵².

a) Conditions

Cette délégation n'est légale que si le conseil municipal a au préalable délégué au maire, sur la base de l'article L. 2122-22-15° du Code général des collectivités territoriales, le pouvoir de déléguer, à l'un des mandataires mentionnés à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme, l'exercice du droit de préemption. Ce sont en effet ces dispositions qui autorisent le conseil municipal à déléguer au maire le pouvoir de déléguer l'exercice du droit de préemption pour une opération déterminée « à un établissement public y ayant vocation », mais aussi « à l'État, à une collectivité locale, ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement »⁵³ :

Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) « De déléguer l'exercice de ces droits (les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme) à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ; »

b) Étendue de la délégation

Si le maire est autorisé, sur la base d'une délégation accordée par le conseil municipal, à consentir lui-même l'une des délégations que permet l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme, cette délégation doit cependant être ponctuelle : c'est seulement à l'occasion de l'aliénation d'un bien que le maire peut transférer une partie de ses attributions au délégataire⁵⁴. Elle suppose également que la commune ne soit pas elle-même délégataire du DPU.

51 CE, 28 juin 1957, Société X : Rec. p. 425 ; RDP 1957, p. 1072, concl. M. Méric. – CE, 25 mars 1960, de Lambilly : Rec. p. 1165.

52 AN, 1990-1991, n° 2060, p. 133.

53 CAA Versailles, 15 mai 2008, SARL Veniel Investissements : JCP N 2009, n° 13, 1125, chron. D. Dutrieux ; JurisData n° 2008-001470. – Avant l'adoption de l'article 31 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, la délégation accordée au maire ne lui donnait pas compétence pour déléguer ce droit à une autre collectivité publique (TA Amiens, 5 oct. 1993, Sté Axxfinance c/ Cne de Liencourt : Rec. CE 1993, tables p. 651).

54 CGCT, art. L. 2122-22-15.

c) Effets de la délégation

La délégation accordée au maire est une délégation de pouvoir.

Dans le cas où le conseil municipal a consenti au maire le pouvoir de déléguer le droit de préemption et ne l'a pas ultérieurement rapportée, « *il doit être regardé comme dessaisi de sa compétence et n'est, dès lors, plus compétent pour déléguer l'exercice du droit de préemption à une autre personne publique à l'occasion de l'aliénation d'un bien, sauf en cas d'empêchement du maire* »⁵⁵. Il s'agit donc là d'une délégation de pouvoir.

3° Délégation fondée sur l'article L. 211-12 XI du code de l'environnement

Le DPU, qui a été institué dans les zones soumises aux servitudes d'utilité publique mentionnées au II de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement – servitudes instituées en vue de créer des champs artificiels d'expansion des crues, ou en vue de créer ou de restaurer le caractère naturel d'un cours d'eau⁵⁶, ou en vue de préserver ou de restaurer des zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » – peut être délégué par la commune à la collectivité qui a demandé l'institution desdites servitudes : l'État, des collectivités territoriales ou leurs groupements⁵⁷. Ces dispositions permettent donc à la commune de déléguer l'exercice du droit de préemption qu'elle a instauré sur ces espaces à un EPCI, dès lors que ce droit a été mis en place à la demande de cet établissement.

4° Délégation fondée sur l'article L. 1321-2 al. 10 du code de la santé publique

Lorsque la commune a institué le DPU dans les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, celle-ci est habilitée à déléguer l'exercice de ce droit à « l'établissement public de coopération intercommunale... responsable de la production d'eau destinée à la consommation humaine dans les conditions prévues à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme »⁵⁸.

C. Hypothèse dans laquelle un arrêté de carence a été pris par le préfet (C. urb., art. L. 210-1 al. 2)

Lorsque le nombre de logements sociaux à réaliser en application de la loi n'a pas été atteint sur le territoire communal le préfet peut, par un arrêté motivé, prononcer la carence de la commune (CCH, art. L. 302-9-1). Dans ce cas, le droit de préemption urbain⁵⁹ – dont le titulaire est la commune ou, le cas échéant, un

⁵⁵ CE, 30 déc. 2003, Cne de Saint-Gratien : JurisData n° 2003-066340 ; BJDU 1/2004, p. 52, concl. Ch. Devys et obs. J.-C. B ; Constr.-Urb. 2004, n° 111, obs. Ph. Benoit-Cattin. – CAA Paris, 4 juin 2002, Sté Pierre et industrie : RFDA 2002, p. 1166.

⁵⁶ J.-F. Struillou, Droit de préemption et prévention des risques : AJDA 2012, p. 1329.

⁵⁷ C. env., art. L. 211-12 XI.

⁵⁸ CSP, art., L. 1321-2 alinéa 1er.

⁵⁹ DPU simple ou renforcé pour l'aliénation des immeubles bâtis achevés depuis moins de 10 ans.

EPCI – est exercé par le représentant de l'État dans le département, si l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement⁶⁰, ou sur lequel une opération de logements locatifs sociaux est prévue par la convention visée à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat⁶¹. Les biens acquis par exercice de ce droit doivent être utilisés en vue de la réalisation des logements sociaux nécessaires à la commune pour atteindre 20% de logements sociaux dans son parc de résidences principales.

Le droit de préemption ainsi détenu par le préfet dans les communes dites « carencées » ne peut être délégué à un établissement public de coopération intercommunal. Le représentant de l'État a seulement la possibilité de déléguer ce droit à un établissement public foncier de l'État, à une société d'économie mixte, ou à un organisme d'habitations à loyer modéré (C. urb. art. L. 210-1). Mais le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production du logement social devrait permettre à l'Etat de déléguer l'exercice du droit de préemption dont il est titulaire dans les communes en état de carence aux EPCI à fiscalité propre délégataires des aides à la pierre⁶².

⁶⁰ Les titulaires et délégataires du droit de préemption restent compétents pour prendre les décisions de préemption sur les autres terrains.

⁶¹ V. Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (DEVL1133617C non pub. au *JORF*).

⁶² Article 20 du projet de loi (T.A. n°21, 10 octobre 2012) : « *La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifiée : 1° Après les mots : « ce droit », sont insérés les mots : « à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 du même code, » ; 2° La référence : « de l'article L. 321-1 » est remplacée par les références : « des articles L. 321-1 ou L. 324-1 ».*

II. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (ZAD)

- *Objet du droit de préemption dans les ZAD ou dans les périmètres provisoires de ZAD.*

Le régime des ZAD a été institué pour, d'une part, lutter contre la spéculation foncière pouvant résulter de la perspective d'urbanisation d'une zone et, d'autre part, favoriser l'appropriation publique du sol nécessaire à la réalisation d'un projet d'aménagement urbain. À cet effet, dès que l'acte délimitant la ZAD est entré en vigueur, la collectivité intéressée dispose d'un droit de préemption sur les ventes d'immeubles situés dans la zone, ce qui lui permet d'acquérir prioritairement des immeubles aux prix pratiqués à la date de création de la zone.

Quant au périmètre provisoire de ZAD, celui-ci permet aux personnes publiques, lorsque la création d'une ZAD est envisagée, de se doter rapidement d'un droit de préemption. Ce périmètre permet parallèlement de limiter les effets spéculatifs sur un secteur convoité pour des aménagements publics.

- *La compétence pour créer une ZAD ou un périmètre provisoire de ZAD appartient exclusivement à l'État.*

À la différence de l'acte instaurant le DPU, la décision créant une zone d'aménagement différé ou un périmètre provisoire n'a pas été décentralisée : seul l'État est compétent pour instituer sur le territoire communal ou intercommunal ces zones de préemption.

- *Les textes n'ont pas pour autant écarté toute intervention des institutions intercommunales en la matière.*

D'une part, l'EPCI est dans certaines circonstances appelé à participer à la procédure d'élaboration de l'acte créant la ZAD (A). D'autre part, la décision instituant la ZAD peut autoriser l'EPCI à exercer le droit de préemption dans la zone ainsi créée (B). Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD est aussi autorisé à déléguer l'exercice de ce droit à un EPCI y ayant vocation (C). Il existe enfin le cas particulier d'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté de carence du préfet faute d'avoir produit suffisamment de logements sociaux (D).

A. Les modalités d'intervention de l'EPCI dans la procédure de création de la ZAD

L'acte créant la ZAD peut être adopté à l'initiative d'un EPCI (1°). Si la création de la ZAD ne résulte pas d'une proposition de l'EPCI, l'adoption de l'acte créateur peut être subordonnée à la consultation préalable de l'établissement public, sans que pour autant l'État soit lié par l'avis émis (2°).

Dans l'une ou l'autre de ces situations, l'EPCI, qui n'a pas le pouvoir de poser des actes normatifs, n'est donc pas investi d'une compétence *stricto sensu*⁶³. Il s'agit

63 R. Hostiou, Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français, LGDJ 1975, pp. 43-45.

donc là d'un simple pouvoir de proposition et d'un simple pouvoir de donner un avis.

1° Pouvoir de proposition

L'initiative de la création d'une ZAD ne revient pas toujours à l'État. Dans deux hypothèses prévues par la loi, un EPCI peut soumettre au préfet un projet visant à instituer une telle zone sur son territoire, afin que ce dernier l'adopte.

C'est le cas, lorsque l'EPCI dispose des compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme⁶⁴, c'est-à-dire lorsqu'il est compétent, de par la loi ou ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC⁶⁵.

C'est également le cas, lorsqu'une commune a délégué à l'EPCI – qui ne dispose pas des compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme – son pouvoir de proposition. Pour qu'une telle délégation puisse être accordée, il est nécessaire que la commune fasse partie de l'EPCI et que ce dernier ait vocation à recevoir cette délégation⁶⁶.

Une fois qu'il a été saisi par un EPCI d'une proposition, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, soit créer la ZAD, soit délimiter le périmètre provisoire de la zone⁶⁷. Si la ZAD ou le périmètre provisoire concerne le territoire de plusieurs départements, la décision de création est prise par arrêté conjoint des préfets intéressés⁶⁸.

La proposition de l'EPCI ne lie en aucune manière l'État, ce dernier pouvant accepter cette proposition ou la rejeter. Il s'agit donc là d'une proposition « consultative », c'est-à-dire facultative et simplement incitative.

Quand le préfet décide de faire droit à la demande de l'établissement public, le préfet n'est pas tenu de recueillir au préalable l'avis de la commune⁶⁹.

La délibération de l'EPCI proposant de créer une ZAD ou de modifier son périmètre apparaît comme une mesure préparatoire, insusceptible de contestation immédiate devant les juridictions administratives. C'est donc seulement à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir exercé contre la décision créant la ZAD que la légalité de cette délibération pourra être contestée et, si cette dernière est entachée d'illégalité, la décision, annulée⁷⁰.

64 C. urb., art. L. 212-1.

65 C. urb., art. L. 212-1. – V. aussi, CE, 27 févr. 1987, n° 55206, M. Foulquier.

66 C'est ce qui ressort des dispositions combinées des articles L. 212-1, L. 212-4 et R. 212-1 du Code de l'urbanisme.

67 C. urb., art., L. 212-2-1 al. 1.

68 C. urb., art. R. 212-1 et R. 212-2-1.

69 CE, 16 nov. 1984, Ville d'Achicourt : RD imm. 1985, p. 47, chron. Y. Gaudemet et D. Labetoulle.

70 Cette solution, qui a été appliquée à la délibération d'un conseil municipal proposant de créer une ZAD (CE, 6 mai 1985, M. et Mme Pradeau : Dr. adm. 1985, n° 338. – CE, 13 févr. 1985, Mme Durand : RD imm. 1985, p. 145, chron. Y. Gaudemet et D. Labetoulle), paraît transposable à celle d'un EPCI proposant de créer une ZAD. V. aussi, CE, ass., Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux 15 avr. 1996 : Rec. CE 1996, p. 130 ; AJDA 1996, p. 405, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; RFDA 1996, p. 1169, concl. D. Combexelle. Il a également été jugé que « Compte tenu des implications d'une telle décision sur l'aménagement du territoire communal », une commune a intérêt à agir contre la décision par laquelle le préfet, suite à une demande de cette collectivité, refuse de créer une ZAD sur son territoire (TA Toulouse, 16 oct. 1997, n° 95/0712, Cne de Colomiers c/ préfet de la Haute-Garonne).

2° Pouvoir de donner un avis

a) Règles générales

Lorsque l'initiative de la création de la ZAD n'émane pas de l'EPCI, celui-ci peut collaborer à la genèse de la ZAD. Dans certains cas prévus par les textes, l'État est en effet tenu de recueillir l'avis de l'EPCI au cours du processus de création de la ZAD.

C'est le cas, lorsque l'EPCI dispose des compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme⁷¹, c'est-à-dire lorsqu'il est compétent, de par la loi ou ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC⁷².

L'État est également tenu de recueillir l'avis de l'EPCI lorsqu'une commune a délégué à l'EPCI – qui ne dispose pas des compétences visées au second alinéa de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme – son pouvoir de donner un avis. Pour qu'une telle délégation soit accordée, il est nécessaire que la commune fasse partie de l'EPCI et que ce dernier ait vocation à recevoir cette délégation. Il faut aussi que l'EPCI donne son accord par délibération⁷³.

L'organe délibérant de l'EPCI a deux mois pour émettre son avis, ce délai courant à compter du jour où le président de l'établissement public reçoit communication du projet. Faute d'avis émis par l'organe délibérant dans ce délai, l'établissement public est réputé avoir donné un avis défavorable au projet⁷⁴.

Emporte avis favorable de l'EPCI compétent sur la création de la ZAD prévue par le contrat de développement territorial, la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI qui autorise le président de l'établissement public à signer ce contrat⁷⁵.

b) Effets

L'avis émis par l'EPCI sur le projet de création d'une ZAD est un avis simple qui ne lie pas l'autorité compétente pour prendre la décision. Cet avis emporte néanmoins certains effets juridiques.

Si l'avis émis par l'EPCI est positif, la ZAD est créée par arrêté préfectoral. Plus précisément, dans cette situation, le préfet peut, par arrêté, soit créer la ZAD⁷⁶, soit délimiter le périmètre provisoire de la zone⁷⁷. Si la ZAD ou le périmètre provisoire concerne le territoire de plusieurs départements, la décision de création est prise par arrêté conjoint des préfets intéressés⁷⁸.

En revanche, si l'EPCI émet un avis défavorable sur le projet de création de la zone, ou si aucun avis n'est émis dans le délai de deux mois à compter du jour où le président de l'établissement public reçoit communication dudit projet, la ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'État⁷⁹. L'EPCI ne peut donc faire

71 C. urb., art. L. 212-1.

72 C. urb., art. L. 212-1. – V. aussi, CE, 27 févr. 1987, n° 55206, M. Foulquier.

73 C'est ce qui ressort des dispositions combinées des articles L. 212-1, L. 212-4 et R. 212-1 du code de l'urbanisme ; C. urb. L. 212-4 notamment « Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre ». NB : ce chapitre est le II du titre I du livre I du code de l'urbanisme (relatif aux ZAD).

74 C. urb., art. R. 212-1.

75 L. n° 2010-597, 3 juin 2010 relative au Grand Paris, art. 21 III : JO 5 juin 2010, p. 10339.

76 Décision motivée : C. urb. art. L. 212-1, R. 212-1.

77 C. urb., art., L. 212-2-1 al. 1.

78 C. urb., art. R. 212-1 et R. 212-2-1.

79 C. urb., art. L. 212-1 al. dernier.

obstacle à la création de la ZAD. L'émission d'un avis négatif aura ici pour effet de retarder la création de cette zone, dès lors que l'État devra recourir à un décret pris après consultation du Conseil d'État.

B. Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD peut être un EPCI

Un EPCI y ayant vocation peut être désigné par l'acte créant la ZAD ou le périmètre provisoire de ZAD comme autorité compétente pour exercer le droit de préemption dans cette zone.

C'est ce qui ressort des dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme lesquelles disposent que dans ces zones le droit de préemption peut notamment être exercé par « un établissement public y ayant vocation », et ceci pendant une période de six ans – renouvelable une fois – à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone⁸⁰. Un EPCI paraît avoir vocation à exercer le droit de préemption dans la ZAD lorsque, par exemple, cette zone a été créée pour favoriser la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement d'intérêt communautaire. Dans ce cas, l'intercommunalité peut être désignée par l'acte créateur comme titulaire du droit de préemption.

Un EPCI y ayant vocation peut également être désigné par l'acte créant le périmètre provisoire de ZAD comme autorité compétente pour exercer le droit de préemption dans ce périmètre. En effet, si dans les périmètres provisoires c'est en principe l'État qui est compétent pour exercer le droit de préemption⁸¹, cette compétence peut être écartée par l'arrêté délimitant le périmètre provisoire, lorsque cet acte désigne un autre titulaire du droit de préemption⁸².

Un contrat de développement territorial conclu sur la base de l'article 21 § II et III de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris peut prévoir la création de ZAD et désigner un EPCI comme titulaire du droit de préemption dans ces zones. Dans ce cas, la commune reste titulaire d'un droit de préemption à titre subsidiaire au cas où l'EPCI n'exercerait pas sa compétence.

L'EPCI qui a été désigné par l'acte créant la ZAD comme titulaire du droit de préemption dans cet espace peut déléguer ce droit dans les conditions de droit commun.

Lorsque l'EPCI est titulaire du droit de préemption en ZAD, il peut déléguer son droit, dans les conditions prévues par l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme, « à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement ». Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

De même, en application du droit commun, l'EPCI a aussi la possibilité de déléguer le droit de préemption au titre de la ZAD à son président.

80 Dès lors qu'un périmètre provisoire de ZAD n'a pas été institué (C. urb., art. L. 212-2-1).

81 C. urb., art. L. 212-2-1, al. 2.

82 C. urb., art. L. 212-2-1, al. 3.

C. Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD peut déléguer son droit à un EPCI

Le titulaire du droit de préemption dans la ZAD – qui peut être une collectivité publique, un établissement public y ayant vocation, ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement⁸³ – est habilité, sur la base des dispositions de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme à déléguer l'exercice de son droit, à « *un établissement public y ayant vocation* »⁸⁴. Le titulaire du droit de préemption est par conséquent autorisé à déléguer le droit qu'il exerce dans la ZAD à un EPCI, dès lors que ce dernier a vocation à exercer cette prérogative.

Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.

Le président de l'EPCI peut aussi recevoir délégation de la part du conseil communautaire pour exercer le droit de préemption en ZAD lorsque l'EPCI est délégataire.

D. Hypothèse dans laquelle un arrêté de carence a été pris par le préfet (C. urb., art. L. 210-1 al. 2)

Lorsque le nombre de logements sociaux à réaliser en application de la loi n'a pas été atteint sur le territoire communal le préfet peut, par un arrêté motivé, prononcer la carence de la commune (CCH, art. L. 302-9-1). Dans ce cas, le droit de préemption de la ZAD ou du périmètre provisoire – dont le titulaire peut être la commune ou, le cas échéant, un EPCI⁸⁵ – est exercé par le représentant de l'État dans le département, si l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement, ou sur lequel une opération de logements locatifs sociaux est prévue par la convention visée à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat. En ce sens, la circulaire du 21 février 2012 précise très clairement que « *le droit de préemption dans les ZAD ou les périmètres provisoires de ZAD est exercé par le préfet en lieu et place du titulaire désigné dans les actes créant ces zones* »⁸⁶.

Les biens acquis par exercice de ce droit doivent être utilisés en vue de la réalisation des logements sociaux nécessaires à la commune pour atteindre 20% de logements sociaux dans son parc de résidences principales.

Le droit de préemption ainsi détenu par le préfet dans les communes dites « carencées » ne peut être délégué à un établissement public de coopération intercommunal. Le représentant de l'État a seulement la possibilité de déléguer ce droit à un établissement public foncier de l'État, à une société d'économie mixte, ou à un organisme d'habitations à loyer modéré (C. urb. art. L. 210-1). Mais le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production du logement social devrait permettre à l'Etat de

83 C. urb., art. L. 212-2.

84 V. supra ces notions (il s'agit là de dispositions communes avec le DPU).

85 Cf. supra.

86 V. Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (DEVL1133617C non pub. au JORF).

déléguer l'exercice du droit de préemption dont il est titulaire dans les communes en état de carence aux EPCI à fiscalité propre délégataires des aides à la pierre⁸⁷.

⁸⁷ Article 20 du projet de loi (T.A. n°21, 10 octobre 2012).

III. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS)

- *Objet du droit de préemption dans les ENS*

L'article L. 142-3 du code de l'urbanisme attribue en principe compétence au département pour créer des zones de préemption sur tout ou partie des espaces naturels sensibles recensés sur son territoire, et ce aux fins de protéger ces espaces et de les ouvrir au public. Ce dispositif permet ainsi au département d'acquérir par voie de préemption, à l'occasion de certaines aliénations, des espaces naturels sensibles, ce qui est de nature à conforter leur préservation et à faciliter leur ouverture au public.

- *La compétence pour instaurer et exercer le droit de préemption au titre des ENS a été dévolue au département. Cette compétence peut néanmoins être « altérée » au profit d'un EPCI dans deux hypothèses particulières.*

Un EPCI peut ainsi être appelé à participer à l'édiction de la décision créant une zone de préemption dans les espaces naturels sensibles (A), ou à exercer par délégation de la commune le droit de substitution dont celle-ci est titulaire dans les zones de préemption (B).

A. L'instauration des zones de préemption

Le département est tenu de recueillir l'accord ou l'avis d'un « établissement public de coopération intercommunale compétent » à l'occasion de la création d'une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles.

1° Communes dotées d'un POS ou d'un PLU

Dans les communes dotées d'un POS rendu public ou d'un PLU approuvé, la compétence pour créer des zones de préemption au titre des ENS est une compétence partagée car, en l'occurrence, l'accord de « la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent » est indispensable pour que le périmètre de préemption soit institué par délibération du conseil général sur les ENS situés sur le territoire intercommunal⁸⁸.

Si l'EPCI compétent est de la sorte associé au pouvoir de décision, c'est non seulement pour des raisons techniques – éviter que la zone de préemption ne se superpose avec celle du droit de préemption urbain – mais aussi pour favoriser la mise en œuvre de la politique départementale, sachant qu'il est difficile de protéger un espace naturel contre la volonté de l'établissement public sur le territoire duquel il est situé. Cette collaboration peut également permettre la recherche d'un consensus entre le département et l'établissement public, ce dernier pouvant, en indiquant les conditions auxquelles il subordonne son

⁸⁸ C. urb., art. L. 142-3, al. 2 et R. 142-4.

consentement, proposer de remodeler la décision et son contenu. Reste que ces règles peuvent aussi conduire à des blocages, l'EPCI pouvant faire obstacle à la création d'une zone de préemption ENS sur son territoire.

Le consentement de l'EPCI compétent – ainsi coauteur de la décision⁸⁹ – ne peut s'exprimer que de façon formelle par une délibération de l'organe délibérant de cet établissement⁹⁰. L'EPCI peut aussi user de son droit de « veto » en refusant – explicitement ou implicitement – de donner son accord à la création de la zone.

L'expression « *établissement public de coopération intercommunale compétent* » formulée à l'article R. 142-4 du code de l'urbanisme doit être interprétée comme désignant l'EPCI qui est compétent, de par la loi ou ses statuts, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de zones d'aménagement concerté et qui, par là même, est titulaire du droit de préemption urbain⁹¹. Dans ce cas, l'EPCI est donc investi du pouvoir de « codécision » en matière de création des zones de préemption au titre des ENS. La commune n'étant plus compétente en matière de DPU, il semble logique qu'elle soit dessaisie du pouvoir de participer à l'édition de la décision créant la zone de préemption au titre des ENS, ne serait-ce que parce qu'elle n'est plus en mesure de se prononcer sur un chevauchement éventuel des zones de préemption.

De même, l'expression « *établissement public de coopération intercommunale compétent* » paraît aussi désigner l'EPCI auquel la commune a transféré le droit de préemption urbain sur la base de l'article L. 211-2 al. 1 du Code de l'urbanisme.

La décision de création d'une zone de préemption étant adoptée par le conseil général conjointement avec l'EPCI, cet acte ne peut, en application de la règle du parallélisme des compétences, être modifié par le conseil général agissant seul.

2° Communes non couvertes par un POS ou un PLU

Lorsque la commune sur le territoire de laquelle le département envisage de créer une zone de préemption au titre des ENS est dépourvue de POS ou d'un PLU, le conseil général doit également, avant de créer cette zone, recueillir l'accord « de l'établissement public de coopération intercommunale compétent »⁹².

Là encore, ces règles traduisent une participation étroite de l'EPCI compétent à l'action des départements en matière de préservation des espaces naturels sensibles.

L'accord de l'établissement public est réputé donné si celui-ci n'a pas fait connaître son opposition dans le délai de deux mois à compter du jour où le président de l'établissement public a reçu communication du projet⁹³.

À défaut d'accord de l'EPCI compétent, il est prévu une procédure de « passer outre » qui n'existe pas dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU : la zone de préemption

89 Sur la notion de « co-auteur » d'un acte juridique, V. C. Eisenmann : Cours de droit administratif, LGDJ, 1983, t. II, p. 196 et s.

90 C. urb., art. R. 142-4, al. 2.

91 TA Lyon, 21 nov. 2001, Barral : Collectivités-Intercommunalité 2002, comm. 219, note L. Erstein.

92 C. urb., art. L. 142-3, al. 2 et R. 142-4. Sur l'interprétation de l'expression "EPCI compétent", V. supra.

93 C. urb., art. R. 142-4, al. 3.

*peut dans ce cas être créée par le conseil général avec l'accord du préfet de département, ce dernier devenant ainsi coauteur de la décision*⁹⁴.

3° Zones de préemption créées à l'initiative du Conservatoire du littoral

Définition.

Lorsqu'il est territorialement compétent, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption en vue de la préservation des espaces naturels sensibles et de leur ouverture au public.

*Lorsque le Conservatoire du littoral prend ainsi l'initiative de la création d'une zone de préemption au titre des ENS, le projet de périmètre doit être adressé pour avis « à l'établissement public de coopération intercommunale compétent »*⁹⁵.

L'EPCI compétent est ainsi obligatoirement consulté au cours de la procédure de création de la zone de préemption, cette consultation étant destinée à éclairer l'autorité compétente sur sa décision, en lui permettant de connaître le point de vue de l'EPCI en la matière.

L'avis de l'établissement public est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois après transmission du projet⁹⁶.

La portée de la consultation de l'EPCI compétent est particulière. En cas d'avis favorable, le périmètre est délimité par arrêté préfectoral. À l'inverse, en cas d'avis défavorable, la zone de préemption ne peut être délimitée que par décret en Conseil d'État.

B. L'exercice du droit de préemption

À l'intérieur des zones de préemption créées au titre des ENS, la décision de préemption est, en principe, prise par le conseil général car, selon l'article L. 142-3, alinéa 3 du code de l'urbanisme, c'est le département qui, dans ces zones, « dispose d'un droit de préemption ».

Quant aux EPCI, ce n'est que dans une hypothèse très particulière, étroitement circonscrite par les textes, que celui-ci pourra acquérir prioritairement un terrain situé dans ces espaces.

1° L'impossibilité pour un département de déléguer son droit de préemption à un EPCI

94 C. urb., art. L. 142-3, al. 2 et C. urb., art. R. 142-4 al. 3.

95 C. urb. art. L. 142-3 al. 9. L'avis du département est également demandé. Sur l'interprétation de l'expression "EPCI compétent", cf. supra.

96 C. urb. art. L. 142-3 al. 9. Ces zones de préemption, bien que comprises dans un ENS, doivent se situer à l'extérieur des zones de préemption déjà délimitées par le département (pas de superposition), des zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) délimitées par les PLU (donc elles se situent en zones A et N pour peu que ce zonage n'évolue pas) et des zones constructibles délimitées par les cartes communales.

Les textes n'ont pas autorisé le département à déléguer son droit de préemption aux institutions intercommunales, alors même que celles-ci peuvent être habilitées à protéger les milieux et les espaces naturels d'intérêt communautaire.

En l'état du droit, il n'existe aucun texte qui autorise le département à déléguer son droit de préemption au titre des ENS à un EPCI. Ce droit peut uniquement être délégué, à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit ou sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption⁹⁷ :

- au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres,
- à l'établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional,
- à l'État,
- à une collectivité territoriale,
- à un établissement public foncier,
- ou à l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France.

L'EPCI n'apparaît pas dans cette liste. Faute de texte adéquat, le département ne peut donc sans excéder ses pouvoirs déléguer l'exercice du droit de préemption à un EPCI, une délégation de compétence n'étant régulière qu'autant que celle-ci a été autorisée par un texte.

La question de la délégation du droit de préemption en ENS n'a donc été que partiellement appréhendée par le code de l'urbanisme. Alors même que les EPCI peuvent être compétents, de par la loi ou leur statut, pour assurer la gestion et à la préservation de l'environnement et qu'ils peuvent aussi être investis du pouvoir de créer des zones de préemption au titre des ENS, les textes n'ont pas prévu la possibilité pour le département de consentir des délégations de sa compétence au profit des intercommunalités pour que celles-ci puissent exercer le droit de préemption dans ces espaces. Cette anomalie paraît d'autant moins satisfaisante qu'il serait plus pertinent de gérer et de protéger ces espaces au niveau de l'intercommunalité plutôt qu'au niveau communal. Cela peut s'expliquer par l'ancienneté des règles rapportées, celles-ci ayant été fixées à une période où dominait la compétence communale en matière d'urbanisme et de gestion de l'espace.

2° L'impossibilité pour un des délégataires potentiels de subdéléguer son droit de préemption à un EPCI

Aucune disposition ne permet à l'une des autorités délégataires citées dans la liste de l'article L. 142-3 de subdéléguer son droit de préemption en ENS. L'EPCI ne peut donc pas bénéficier d'une subdélégation ponctuelle émanant de l'une ou l'autre de ces personnes.

3° Délégation du droit de substitution de la commune à un EPCI « y ayant vocation »

97 C. urb., art. L. 142-3, alinéa 12.

Le droit de substitution dont dispose la commune dans les ENS lorsque le département n'exerce pas son droit de préemption peut être délégué à « un EPCI y ayant vocation ».

Rappelons qu'au-delà des délégations qui peuvent être consenties par le département, le législateur a institué, au profit de certaines personnes publiques, un droit de substitution lorsque, dans le délai légal de deux mois, le département n'exerce pas son droit de préemption ou décide d'y renoncer⁹⁸. La commune sur le territoire de laquelle se trouve situé l'immeuble est ainsi habilitée à se substituer au département lorsque celui-ci n'exerce pas sa compétence⁹⁹. Le droit de préemption du département peut alors être exercé par la commune, dans un délai de trois mois à compter de la date d'avis de réception ou de la décharge de la déclaration d'intention d'aliéner.

La notion de droit de substitution de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme se démarque de la délégation en ce sens que cette prérogative s'applique de plein droit, une délibération du département n'étant pas nécessaire pour qu'elle soit mise en œuvre par la commune.

Le droit de substitution qui est ainsi conféré à la commune peut être délégué à un EPCI, ce qui permet à ce dernier d'acquérir par voie de préemption des terrains situés dans la zone de préemption lorsque, à l'occasion d'une aliénation, le département a renoncé à utiliser son droit de préemption. Cette délégation est prévue par l'article L. 142-3 alinéa 11 du code de l'urbanisme lequel précise que lorsque la commune fait partie d'un EPCI « y ayant vocation » elle peut, « en accord avec cet établissement », lui déléguer son droit de substitution¹⁰⁰.

Pour que cette délégation du droit de substitution soit régulière, il faut par conséquent que la commune soit membre de l'EPCI, qu'il existe une délibération concordante de la commune et de l'EPCI et enfin que l'EPCI ait vocation à exercer ce droit de préemption.

S'agissant de l'expression « établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation » employée par l'article L. 142-3 alinéa 11 de code de l'urbanisme, celle-ci paraît signifier que l'EPCI doit au moins être titulaire d'une compétence en matière de protection et de gestion des espaces et des milieux naturels.

98 C. urb., art. L. 142-3 alinéa 8 et R. 142-11.

99 Il faut en outre que les autres titulaires éventuels du droit de substitution aient aussi renoncé à exercer ce droit, à savoir, le conservatoire du littoral, l'établissement public chargé d'un parc national, ou l'établissement public chargé d'un parc naturel régional (V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, Litec, 4ème éd., 2011, pp. 378-379).

100 Notons qu'en toute logique, cette disposition aurait dû figurer à l'article L. 142-3 alinéa 9 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire juste après les dispositions relatives au droit de substitution, et non à l'article L. 142-3 alinéa 11. Il y a là selon nous une erreur de codification qui est due, semble-t-il, à l'insertion de nouvelles dispositions relatives au droit de préemption du Conservatoire du littoral par la loi relative à la démocratie de proximité et par la loi engagement national pour l'environnement.

IV. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption dans les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

La politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains relève du conseil général¹⁰¹. Toutefois les EPCI compétents en matière de PLU sont d'une part étroitement associés à la mise en œuvre de l'action départementale et d'autre part peuvent faire usage du droit de préemption sous réserve de l'accord du département.

A. L'accord nécessaire des EPCI pour la délimitation des périmètres d'intervention

Pour mettre en œuvre sa politique, le département peut délimiter des périmètres d'intervention (ou périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

Cette délimitation ne peut se faire qu'avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de PLU¹⁰².

Aucun délai n'est imposé aux EPCI compétents en matière de PLU pour donner leur accord au projet que leur soumet le président du conseil général. L'accord doit être exprimé de manière explicite par délibération et le silence de l'EPCI ne vaudra pas accord¹⁰³.

Les périmètres doivent être compatibles avec le SCOT. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU ou un POS, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de ZAD¹⁰⁴.

Ces règles de mise en cohérence sont importantes car, au-delà de la question de l'acquisition foncière par la préemption, l'intégration de terrains en périmètre d'intervention engendre des conséquences juridiques pour l'avenir.

Le classement crée des servitudes administratives : les terrains ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un PLU, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale¹⁰⁵. En d'autres termes, la protection de ces espaces est prévue pour être durable, en tout cas aussi longtemps que le souhaitera le conseil général, les autorités en charge de la rédaction d'un PLU ne pouvant plus faire évoluer leur zonage sur le périmètre sauf en engendrer l'illégalité de leur document. D'où l'importance de l'adhésion des EPCI compétents en matière de PLU à la politique départementale.

101 Loi n°2005-157 du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux.

102 Pour les modalités v. C. urb. art. L. 143-1.

103 V. de nouveau l'article R. 143-1.

104 C. urb. art. L. 143-1.

105 C. urb. art. L. 143-4.

Pour ajuster sa politique ou l'étendre, des modifications peuvent bien entendu être apportées par le département au périmètre d'intervention tout comme au programme d'action. Mais, seul l'accord des seules communes intéressées par la modification est requis. L'accord des EPCI n'est plus exigé alors qu'il l'est pour la création des périmètres et des programmes¹⁰⁶.

Mais toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret, ce qui est un verrou procédural particulièrement contraignant. Il s'agit cependant d'un décret simple pris sur le rapport des ministres chargés de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement¹⁰⁷. Ces règles sont donc établies pour assurer la pérennité de la protection des terres agricoles et l'allègement du périmètre procède de la volonté de l'Etat et non plus du conseil général. Difficile alors de satisfaire rapidement les demandes des EPCI compétents en matière de PLU de rendre constructibles certaines zones du périmètre en en demandant le déclassement.

B. L'accord nécessaire des EPCI pour l'approbation du programme d'action

Selon l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme, le département élabore, en accord avec les EPCI compétents en matière de PLU, un programme d'action.

Ce programme d'action précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre d'intervention. Les biens acquis dans les périmètres d'intervention devront être utilisés par le département ou la collectivité territoriale ou l'établissement public qui les a acquis, en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action.

Le président du conseil général soumet le projet de programme d'action, dans un périmètre dont la création est envisagée ou dont la délimitation a été approuvée, aux EPCI compétents en matière de PLU¹⁰⁸.

C. La compétence des EPCI pour exercer le droit de préemption dans les périmètres d'intervention

A l'intérieur du périmètre d'intervention, les terrains peuvent être acquis par le département ou avec son accord et après information des communes et des EPCI concernés en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains¹⁰⁹.

Dans les périmètres d'intervention, l'exercice du droit de préemption par un EPCI n'est possible que dans des zones de préemption des espaces naturels sensibles.

Pour mener à bien sa politique de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département a recours au droit de préemption qu'il

106 C urb. articles L. 143-5, R. 143-4.

107 C. urb. L. 143-5, R. 143-4.

108 C. urb. art. R. 143-5.

109 C. urb. art. L. 143-3.

détient au titre des ENS à condition que des zones de préemption « ENS » aient été préalablement délimitées en application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme¹¹⁰. A l'intérieur de ces zones de préemption les possibilités d'exercice du droit par les EPCI sont possibles dans les conditions réduites que permet l'exercice classique du droit de préemption au titre des ENS¹¹¹.

L'exercice du droit de préemption par un EPCI n'est possible qu'après accord du département

Pour pouvoir préempter, un EPCI doit obtenir de surcroît l'accord express du département, sans doute sous la forme d'une délibération.

110 C. urb. art. L. 143-3 1°

111 C. urb. art. L. 142-3 v. supra III.

V. La compétence des EPCI en matière de droit de préemption au profit des organismes de jardins familiaux

Il s'agit ici d'une compétence exercée ponctuellement à la demande des organismes de jardins familiaux¹¹².

L'exercice du droit de préemption par un EPCI poursuit un but unique : créer ou aménager des jardins familiaux.

Les EPCI compétents peuvent exercer un droit de préemption en vue de l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux¹¹³. Le droit de préemption s'exerçant « conformément aux dispositions du présent code » cela qui signifie d'en faire usage en fonction des seules possibilités légales attribuées aux EPCI, que ceux-ci soient compétents de plein droit ou en vertu d'une délégation.

112 Organismes au statut de droit privé, associatif en général : V. code rural art. L. 561-1.

113 V. c. urb. art. L. 216-1.

VI. L'absence de compétence des EPCI en matière de droit de préemption commercial

Objet du droit de préemption commercial

L'article 58 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises¹¹⁴ a institué au profit des communes – et non au profit des EPCI – un droit de préemption sur « *les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux* », ainsi que sur « *les terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés* ». Ces dispositions – codifiées aux articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et s. du code de l'urbanisme – confortent les prérogatives dont disposent les communes en vue d'assurer au sein des cités la diversité commerciale, en leur permettant d'acquérir, à cette fin, des biens meubles ou immeubles par voie de préemption.

Les principes qui gouvernent l'instauration du droit de préemption commercial sont proches de ceux qui s'appliquent au droit de préemption immobilier. L'article L. 214-1 du code de l'urbanisme subordonne l'exercice de cette prérogative à la délimitation préalable par la commune d'un « *périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité* ».

C'est au conseil municipal, et à lui seul, qu'il appartient d'instituer par délibération le périmètre de préemption, cette compétence n'ayant pas été étendue par la loi aux EPCI.

Ainsi, les dispositions de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, qui permettent de déléguer ou de transférer à un EPCI tout ou partie des compétences que détiennent les communes en matière de DPU, ne sont pas applicables au droit de préemption commercial, le législateur n'ayant « pas jugé opportun d'appliquer cette délégation dans ce cas de figure très particulier »¹¹⁵.

C'est à la commune, et à elle seule, qu'il appartient d'exercer le droit de préemption dans les zones que celle-ci a préalablement délimitées en vue de préserver la diversité commerciale. Les textes n'ont pas ici habilité le conseil municipal ou le maire à déléguer à un EPCI les compétences qu'il détient en la matière.

Par ailleurs, aucune disposition des articles L. 214-1 et R. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme ne permet la délégation à un EPCI même pour l'exercice ponctuel du droit de préemption commercial.

Ainsi, seul le conseil municipal est compétent pour créer des périmètres de préemption et pour exercer la prérogative.

Pour la préemption de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m²¹¹⁶, il peut néanmoins y avoir une concurrence

114 Complété par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

115 Rép. min. n° 18995 : JOAN Q, 19 août 2008, p. 7143 ; DAUH 2009, p. 507.

116 Art. L. 214-1, alinéa 2, du code de l'urbanisme.

pour l'exercice du droit de préemption entre la commune et un EPCI si le bien en cause se situe à la fois en périmètre de DP « commerce » et de DPU (ou de ZAD)¹¹⁷.

Une réponse ministérielle indique que, en ces cas, la commune et l'EPCI sont censés travailler en étroite collaboration pour décider du droit de préemption le mieux adapté à la situation ...« Ainsi, dans le cadre de la procédure de préemption, l'article R. 213-5 du code prévoit que le propriétaire du bien soumis au droit de préemption adresse la déclaration préalable à la commune titulaire du droit de préemption. Il est donc de bonne administration, lorsque la commune entend exercer son droit de préemption sur les terrains à vocation commerciale, qu'elle en informe le délégataire du droit de préemption urbain. Dans le cas où la commune ne serait pas intéressée par l'exercice de son droit de préemption, elle transmet copie de la déclaration au délégataire du droit de préemption urbain qui pourra alors exercer son droit »¹¹⁸.

Conclusion. Perspectives d'évolution.

Il est aujourd'hui envisagé de modifier l'ordre des compétences en matière de droit de préemption, et ce pour faciliter l'utilisation de cette prérogative par les communautés. Plutôt que de transférer purement et simplement le droit de préemption urbain aux EPCI – ce qui soulèverait indubitablement des difficultés dans un contexte où les PLU communaux sont encore légions et où les communes sont toujours habilitées à engager une politique d'aménagement urbain – les propositions de loi déposées au Sénat ou à l'Assemblée Nationale ont, jusqu'ici, préconisé de créer un nouveau droit de préemption au profit des EPCI lequel serait destiné à servir leurs politiques sectorielles en matière d'aménagement.

Deux propositions de loi prévoient en ce sens d'instituer au profit des EPCI de nouvelles zones de préemption¹¹⁹ au sein desquelles les établissements publics seraient titulaires du droit de préemption : les « zones d'opérations futures », ou les « périmètres de zones d'opération d'intérêt communautaire ». Instaurées sur le modèle des ZAD, ces zones pourraient être créées, pour une durée de six ans renouvelables, par une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une métropole pour réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.

Ces propositions annoncent très certainement les changements à venir. La compétence générale dont dispose la commune en matière de droit de préemption urbain et qui, par conséquent, oblige le plus souvent les EPCI à solliciter des délégations permanentes ou au coup par coup, semble de plus en plus inappropriée dans un contexte où l'intercommunalité tend à se généraliser et où les PLU intercommunaux sont appelés à se multiplier.

117 L'article R. 214-4-2 du code de l'urbanisme a réglé la question du cumul de DPU et du DP « commercial » lorsque la commune est seule détentrice des deux droits de préemption : la commune, lorsqu'elle décide de procéder à l'acquisition, doit préciser sur quel fondement elle entend se placer.

118 Rep. min. n°87739 JOAN du 15 fév. 2011 p. 1531.

119 Proposition de loi visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption qui a été déposée au Sénat par M. Maurey. Ce texte, pour l'heure, a été transmis à l'Assemblée Nationale (TA n° 3606), après avoir été adopté par le Sénat (TS n° 152). - Proposition de loi (MM. Raoul, Repentin) visant à faire du droit de préemption urbain un véritable outil de politique foncière au service de l'aménagement des territoires (TS n° 538).

FICHE ANNEXE 1.

EPCI et formalités de publicité des actes

1. EPCI et formalités au titre du droit de préemption urbain

L'affichage en mairie

Toute délibération de l'organe délibérant d'un EPCI compétent¹²⁰ instituant, supprimant ou modifiant le champ d'application du DPU est affichée en mairie pendant un mois. Mention en est insérée dans deux journaux diffusés dans le département.

L'exécution de ces formalités de publicité est décisive. Elles sont le point de départ des effets juridiques. La date à prendre en considération pour l'affichage en mairie est celle du premier jour où il est effectué¹²¹.

Information de professions ou organismes

En outre le président de l'EPCI doit informer diverses professions ou organismes. Il doit adresser sans délai au directeur départemental des services fiscaux, au conseil supérieur du notariat, à la chambre départementale des notaires, aux barreaux dans le ressort desquels est institué le DPU et au greffe des tribunaux du ressort copie des actes ayant pour effet d'instituer, supprimer ou modifier le champ d'application du DPU. Cette copie est accompagnée d'un plan précisant le champ d'application du DPU¹²².

Cas spécifiques : opérations d'aménagement et DPU renforcé

La délibération d'un EPCI compétent qui décide en lotissement ou en ZAC d'exclure du champ d'application du DPU la vente des lots issus du lotissement ou les cessions de terrain de l'aménageur¹²³ est affichée en mairie pendant un mois et prend effet le premier jour de cet affichage. Elle est notifiée au lotisseur ou à l'aménageur et certaines professions ou organismes sont informés (directeur départemental des services fiscaux, Conseil supérieur du notariat, barreaux etc.). Il en va de même pour la délibération motivée qui applique un DPU « renforcé »¹²⁴. Elle est affichée en mairie pendant un mois et publiée dans deux journaux diffusés dans le département. Elle prend effet à la date du premier jour de l'affichage en mairie. Elle est aussi adressée aux mêmes professions ou organismes¹²⁵.

Délégations

Enfin, pour être opposable aux administrés, l'acte décidant la délégation doit avoir été régulièrement publié. Cette exigence est importante, puisque le

¹²⁰ C. urb. art. L. 211-2.

¹²¹ C. urb. art. R. 211-2.

¹²² C. urb. art. R. 211-3.

¹²³ Délibération du dernier alinéa de l'article L. 211-1.

¹²⁴ Celle de l'art. L. 211-4 der. al.

¹²⁵ C. urb. art. R. 211-4.

défaut de publication de cet acte emporte l'illégalité de la décision de préemption émise par le délégataire¹²⁶. Il est désormais acquis que la délibération déléguant le droit de préemption est une décision réglementaire et que, par conséquent, elle n'a pas à être notifiée au propriétaire du bien concerné ni à l'acquéreur pressenti, non plus qu'à leurs mandataires¹²⁷.

La délibération du conseil communautaire par laquelle le DPU est délégué dans son ensemble au président est une décision à caractère réglementaire, n'ayant pas à être notifiée aux propriétaires des terrains inclus dans le périmètre du droit de préemption.

2. EPCI et formalités au titre de la création d'une zone d'aménagement différé

L'EPCI n'apparaît pas dans les formalités de publicité à accomplir préalablement à l'entrée en vigueur des actes de création de la ZAD ou des périmètres provisoires (publication de l'acte, affichage au siège, transmissions des actes à certaines autorités etc.)¹²⁸.

3. EPCI et formalités au titre du droit de préemption en espace naturel sensible

En matière de formalités administratives liées à la création des zones de préemption en ENS rien n'est prévu au niveau des EPCI par l'article R. 142-5 du code de l'urbanisme (en terme de publicité de l'acte de création d'une zone, sa transmission à certaines autorités etc.).

4. EPCI et formalités au titre de la création du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

La délibération du conseil général approuvant la création du périmètre d'intervention, accompagnée des plans de situation et de délimitation, est publiée au recueil des actes administratifs du département, affichée pendant un mois à l'hôtel du département, dans les mairies des communes incluses dans le périmètre et, le cas échéant, au siège de l'EPCI compétent en matière de PLU et fait l'objet d'une mention dans un journal diffusé dans le département. Elle fait aussi l'objet d'une transmission à diverses autorités¹²⁹.

126 CE, 2 déc. 1959, Sté Bordeaux Mond export : Rec. CE 1959, p. 641.

127 CE, 6 juin 2012, Sté RD Machines Outils, n°342328 : Rec. CE (à paraître) ; RFDA 2012, note J.-F. Struillou (à paraître).

128 V. R. 212-2, R. 212-2-1.

129 C. urb. art. R. 143-3.

FICHE ANNEXE 2.

La transmission de la déclaration préalable à l'EPCI

1. EPCI et droit de préemption urbain

La mairie guichet unique

En vertu de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, toute aliénation, entrant dans le champ d'application du DPU¹³⁰ est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien¹³¹. La mairie est le guichet unique pour la réception des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) qu'elle soit titulaire du droit de préemption ou non. Si la commune n'est pas compétente (qu'elle ne soit pas titulaire du droit de préemption ou qu'elle l'ait délégué), le maire transmet la DIA le cas échéant à l'EPCI compétent.

Plus exactement, le maire doit transmettre une copie de la DIA au directeur départemental des finances publiques en lui précisant si cette transmission vaut demande d'avis. Il transmet également copie de la DIA au délégataire éventuel du droit de préemption lorsque le titulaire de ce droit est la commune. Dans les autres cas, il transmet copie de la DIA au titulaire du droit de préemption, à charge pour ce dernier de la transmettre à son tour à l'éventuel délégataire. Les transmissions indiquent la date de l'avis de réception postal, du premier des accusés de réception ou d'enregistrement délivré après réception d'une DIA par voie électronique ou de la décharge de la déclaration¹³²

Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la DIA vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption. Ce délai court à compter de la date de l'avis de réception postal de la déclaration ou de sa décharge en mairie ou à compter du premier des accusés de réception ou d'enregistrement (DIA par voie électronique)¹³³. Les transmissions ultérieures de DIA aux titulaires ou aux délégataires du droit de préemption n'ont pas pour effet de prolonger le délai de réponse de la collectivité publique.

2. EPCI et droit de préemption en zone d'aménagement différé

Les conditions sont les mêmes que pour le DPU en vertu de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, la commune faisant office de guichet unique. Il existe toutefois une particularité concernant les DIA présentées au titre du DPU intervenant en cours de création d'une ZAD. Si un périmètre de ZAD ou un périmètre provisoire de ZAD est créé avant l'expiration du délai de

¹³⁰ Cas général. Pour les adjudications v. art. R. 213-15 C. urb.

¹³¹ C. urb. art. R. 213-5. *Nota bene* : depuis le décret n° 2012-489 du 13 avril 2012, les demandes, offres et décisions du titulaire du droit de préemption et des propriétaires prévues par le présent titre sont notifiées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, par acte d'huissier, par dépôt contre décharge ou par voie électronique dans les conditions prévues par le [1 de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005](#) (art. R. 213-25 C. urb.).

¹³² C. urb. art. R. 213-6.

¹³³ C. urb. art. R. 213-7.

deux mois prévu pour que le titulaire du droit de préemption se prononce, la DIA « au titre du DPU » doit être transmise par le titulaire du droit de préemption au préfet qui l'instruit conformément aux dispositions relatives aux ZAD (articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme). Dans ce cas, le délai de deux mois court à compter de la date de publication de l'acte créant la ZAD ou le périmètre provisoire¹³⁴.

3. EPCI et droit de préemption en espace naturel sensible

Délai global

Le délai global pendant lequel une décision de préemption doit être prise a été fixé à **trois mois** à compter de la réception de la déclaration préalable adressée au **président du conseil général**. Les EPCI peuvent exercer un droit de préemption s'ils bénéficient de la délégation par une commune de son pouvoir de substitution au département. Cette délégation est prévue par l'article L. 142-3 alinéa 11 du code de l'urbanisme¹³⁵. Le code de l'urbanisme organise *a minima* l'information des autorités publiques intéressées lesquelles, au surplus, doivent faire preuve de célérité et de coopération dans un souci de bonne administration.

L'article L. 142-4 mentionne que « *toute aliénation mentionnée à l'article L. 142-3 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable adressée par le propriétaire au président du conseil général du département dans lequel sont situés les biens ; ce dernier en transmet copie au directeur départemental des finances publiques (...). Le silence des titulaires des droits de préemption et de substitution pendant trois mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice de ces droits* ».

*Formalités ordinaires*¹³⁶

Dès réception de la déclaration¹³⁷, le président du conseil général en transmet copie, éventuellement par voie électronique, en indiquant la date de l'avis de réception, de la décharge de cette déclaration, ou du premier des accusés de réception ou d'enregistrement (DIA par voie électronique), notamment¹³⁸ au maire de la commune concernée et, **le cas échéant, au président de l'EPCI compétent**.

Dans le délai de **deux mois** à compter de la date de l'avis de réception postal ou de la décharge de la DIA ou de la réception du premier des

¹³⁴ C. urb. art. L. 213-17.

¹³⁵ Il faut en outre que les autres titulaires éventuels du droit de substitution aient aussi renoncé à exercer ce droit, à savoir, le conservatoire du littoral, l'établissement public chargé d'un parc national, ou d'un parc naturel régional.

¹³⁶ Cas général. Pour les adjudications v. art. R. 142-13 C. urb.

¹³⁷ La DIA est adressée en quatre exemplaires au président du conseil général par pli recommandé avec demande d'avis de réception, déposée contre décharge, ou adressée par voie électronique en un seul exemplaire. C. urb., art. R. 142-9

¹³⁸ Une copie est également adressée au directeur des services fiscaux, en lui précisant si cette transmission vaut demande d'avis ; au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsque cet établissement public est territorialement compétent et, dans ce cas, pour information, au président du conseil de rivage ; au délégataire du droit de préemption, s'il y a lieu. C. urb., art. R. 142-10

accusés de réception ou d'enregistrement, le président du conseil général notifie au propriétaire la décision prise par le département¹³⁹.

Une fois la priorité donnée au département, la décision de celui-ci doit être de surcroît relayée pour information par le président du conseil général aux autres autorités pouvant avoir recours au droit de préemption. A défaut du département, le conservatoire de l'espace littoral, la commune ou l'EPCI compétent par délégation de la commune peuvent exercer le droit de préemption¹⁴⁰.

Lorsque le département a renoncé à l'exercice du droit de préemption, le conservatoire de l'espace littoral notifie à son tour au propriétaire, dans un **délai de soixante-quinze jours** à compter de la date de l'avis de réception postal, du premier des accusés de réception ou d'enregistrement délivré, ou de la décharge de la DIA, la décision qu'il prend. Il adresse sans délai une copie de sa décision au président du conseil général et au maire de la commune concernée ainsi que, s'il y a lieu, au président de l'EPCI compétent. Le président de l'EPCI notifie sa décision au propriétaire avant l'expiration du **délai de trois mois** courant à compter de la date de la réception du premier des accusés de réception ou d'enregistrement délivré, ou de la décharge de la DIA¹⁴¹. L'EPCI adresse sans délai une copie de sa décision au président du conseil général et, s'il y a lieu, au conservatoire de l'espace littoral.

Observation finale : quelles que soient les catégories de droit de préemption, la complexité du cadre juridique actuel ne permet pas toujours, en pratique, la circulation rapide des DIA ainsi que des réponses apportées par les diverses autorités potentiellement compétentes, dans les délais impartis. L'informatique et depuis peu la possibilité de dématérialiser les DIA ainsi que la transmission des réponses devraient pouvoir permettre une meilleure circulation des informations. Une plateforme d'enregistrement en temps réel des DIA nouvelles et/ou des décisions des autorités compétentes, à condition de garantir la confidentialité et la sécurité des opérations, pourrait être une solution de traitement mutualisé des données liées à l'exercice du ou des droits de préemption à l'échelle d'un territoire¹⁴².

139 C. urb. art. L. 142-3 alinéa 8. R. 142-11.

140 C. urb. art. R. 142-11.

141 Ou vraisemblablement aussi à compter de la date de réception postale, ce que ne mentionne curieusement plus l'article R. 142-11 depuis le décret n° 2012-489 du 13 avril 2012.

142 Cela se pratique déjà dans certaines agglomérations comme à Montpellier.