

Droit de préemption et Communauté

Perspectives d'évolution

S'il est question aujourd'hui d'un transfert partiel ou total du droit de préemption urbain aux communautés c'est, avant tout, parce que celles-ci ne disposent en la matière que d'une compétence résiduelle, la compétence de principe pour exercer ce droit étant dévolue aux communes. Le droit de préemption urbain reste ainsi marqué depuis sa création par une forte identité communale, les EPCI ne pouvant que difficilement pénétrer ce domaine.

Cet état du droit n'est pas fortuit. Il est étroitement lié au choix qui a été fait en 1982 de transférer aux communes la planification urbaine locale. Pour aller jusqu'au bout de cette réforme, il a en effet été décidé d'instaurer un droit de préemption au profit des communes, cet instrument apparaissant comme indispensable à la mise en œuvre du document local d'urbanisme et des opérations d'aménagement communales.

Si cette architecture privilégie la compétence des communes, le législateur n'a pas pour autant écarté toute possibilité pour les communautés d'exercer le droit de préemption urbain aux fins d'acquérir les biens immobiliers indispensables à la réalisation des politiques d'aménagement qu'elles entendent engager. Bien au contraire, comme le montre l'étude publiée sur le site de l'Assemblée des communautés de France, la loi a ici multiplié les hypothèses dans lesquelles une commune a la possibilité de transférer ou de déléguer le droit de préemption urbain à un EPCI, soit à l'occasion de l'aliénation d'un bien, soit sur de vastes espaces situés en zone urbaine ou en zone d'urbanisation future.

Fort intéressant, cet état du droit présente néanmoins certains inconvénients.

Tout d'abord, la délégation ou le transfert de compétence a, d'un point de vue théorique, « quelque chose d'anormal ». Si la commune a été choisie pour exercer le droit de préemption urbain, est-ce pour que celle-ci abandonne ce pouvoir, parfois dans une large mesure, à un EPCI qui, *a priori*, n'a pas été retenu pour le mettre en œuvre ? L'autre inconvénient est consubstantiel à la notion même de délégation, celle-ci n'étant pas imposée à la commune mais accordée par elle. Pour qu'il y ait délégation – ou transfert – il faut par conséquent que la commune consente à déléguer sa compétence. Le conseil municipal – voire le maire – peut donc ne donner aucune suite à une demande de délégation émanant de la communauté, et ce alors même que le droit de préemption lui est indispensable. Enfin, ce mécanisme de délégation a également pour effet de compliquer et d'alourdir l'édition de la décision de préemption. Cette complexité est parallèlement source d'insécurité juridique, les « victimes » de la préemption n'hésitant pas, le cas échéant, à soulever l'irrégularité des conditions dans lesquelles la délégation a été accordée pour contester la légalité de la décision de préemption.

Face à cette situation, le Parlement s'est récemment penché sur la question d'une redistribution des compétences en la matière, le dispositif qui oblige actuellement les communautés à solliciter des délégations permanentes ou au coup par coup ne paraissant plus répondre, à lui seul, aux besoins desdites communautés. Pour l'heure, ces projets de réforme n'envisagent pas de transférer purement et

simplement le droit de préemption urbain aux EPCI. Cette solution soulèverait indubitablement des difficultés dans un contexte où les communes sont habilitées à engager une politique d'aménagement urbain et où les PLU communaux sont encore légions. On voit par là que le droit de préemption apparaît toujours comme « un outil tout à fait indispensable pour la gestion de nos communes »¹. Il n'a pas non plus été recommandé de développer les hypothèses dans lesquelles les EPCI sont compétents de plein droit pour utiliser cet outil foncier.

En réalité, les projets de réforme ont pris une toute autre direction : ils préconisent d'évoluer vers un système qui permettrait tant à la commune qu'à l'EPCI de disposer du droit de préemption. À cette fin, deux propositions de loi déposées devant le Parlement sous la précédente législature ont recommandé de créer un nouveau droit de préemption au profit des communautés lequel serait destiné à servir leurs politiques sectorielles d'aménagement². Conçu sur le modèle de la zone d'aménagement différé, ce dispositif permettrait aux intercommunalités à fiscalité propre d'exercer ce droit dans « les zones d'opération futures », ou dans les « périmètres de zones d'opération d'intérêt communautaire ». Il s'agirait donc ici de doter les intercommunalités d'un "droit de préemption planifié", c'est-à-dire d'un droit qui pourrait être utilisé uniquement pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement dont les grandes lignes – en particulier l'emplacement – auraient déjà été tracées.

Si ces propositions annoncent très certainement les changements à venir, elles sont aussi symptomatiques des tensions et des interrogations que peut provoquer la mise en place de l'intercommunalité et, plus particulièrement, le transfert de la compétence d'urbanisme aux communautés. Il est ainsi fort probable que le débat annoncé sur le PLU intercommunal réactive la question du transfert du droit de préemption aux communautés, les deux questions étant nous semble-t-il étroitement imbriquées.

Jean-François STRULLOU

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

Jean-François JOYE

Maître de conférences HDR à l'Université de Savoie. Faculté de Droit de Chambéry

¹ CR, Sénat, 30 juin 2011, p. 5527.

² Proposition de loi adoptée par le Sénat visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption (TS, n° 152, 2010-2011). – Proposition de loi visant à faire du droit de préemption urbain un véritable outil de politique foncière au service de l'aménagement des territoires (TS, n° 538, 2010-2011).