



Urbanisme

Transférer la compétence pour préempter

Depuis la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017, les établissements publics territoriaux sont aux premières loges pour préempter... et déléguer ce droit!

Marie-Céline Pelé, avocate à la Cour, cabinet MCP Avocat

Le droit de préemption urbain (DPU) est une procédure qui permet à une personne publique d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par ses services, un bien mis en vente afin de réaliser des opérations d'intérêt général.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », avait transféré automatiquement la compétence d'instituer, d'exercer et de déléguer le DPU aux intercommunalités sous réserve que celles-ci soient compétentes en matière de documents d'urbanisme.

Toutefois, ce transfert obligatoire ne bénéficiait qu'aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre, écartant de ce fait les onze établissements publics territoriaux (EPT). Pour rappel, les EPT ont été créés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et sont situés sur le territoire métropolitain du Grand Paris, au sein des trois départements de la petite couronne.

Compétence de plein droit des établissements publics territoriaux

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a complété les avancées de la loi Alur. Grâce à son article 102, les EPT sont dorénavant compétents de plein droit en matière de DPU sur leur territoire. À noter cependant que le déclenchement de la procédure reste au niveau communal : les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) doivent encore être envoyées en mairie.

Les nouvelles dispositions de la loi Égalité et citoyenneté s'appliquent immédiatement puisqu'aucun dispositif spécifique de report n'a été prévu et qu'aucun décret d'application n'est nécessaire. En dehors de l'hypothèse où l'EPT serait déjà compétent en matière de DPU sur le fondement de l'alinéa 1 de l'article L. 211-2 du Code de l'urbanisme (C. urb.), la question se pose de savoir s'il doit redéfinir le périmètre du DPU ou si, au contraire, les périmètres précédemment délimités par les communes perdurent.

L'esprit de la loi Egalité et citoyenneté ne tend nullement à considérer que tout le processus d'instauration du DPU devrait être repris *ab initio*. D'ailleurs, lors de la parution de la loi Alur, le transfert de compétence s'est opéré au profit des EPCI sans formalité spécifique : les EPCI se sont substitués *de facto* aux communes et les périmètres des zones préemptables définis par celles-ci n'ont pas été abrogés de fait. En revanche, rien n'empêche un EPT de redéfinir des zones, avec éventuellement des périmètres différents de renforcement du DPU, afin de prendre en considération les nouvelles opérations de requalification des quartiers anciens dégradés, décrites à l'article L. 304-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Délégation de l'exercice du DPU

L'EPT peut déléguer l'exercice du DPU, mais n'est pas autorisé à confier toute sa compétence aux communes. Du fait de l'entrée en vigueur de la loi Egalité et citoyenneté, l'ensemble des délégations existantes sont devenues caduques, les EPT devant les confirmer ou en décider de nouvelles, en vertu des articles L. 213-3 et L. 211-2 du C. urb.

Doit ici être relevée l'erreur commise par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », qui a ajouté un alinéa 3 à l'article L. 211-2 du C. urb. Cet article, en tant qu'il prévoit la possibilité de déléguer le droit de préemption à des bailleurs sociaux, aurait dû être codifié à l'article L. 213-3 dudit code et non à l'article L. 211-2 qui a trait à la compétence générale pour instaurer le DPU.

Délégation clairement encadrée. En résumé, l'EPT peut déléguer l'exercice du DPU aux tiers visés par les dispositions de l'article L. 213-3 du C. urb. (État, collectivités locales, établissements publics y ayant vocation et concessionnaires d'une opération d'aménagement) et aux bailleurs sociaux mentionnés à l'alinéa 3 de l'article L. 211-2 du même code. La délégation devra être clairement encadrée et limitée, soit *a priori* en étant permanente sur un secteur géographique qui ne couvrira pas l'ensemble du territoire communautaire préemptable, soit *a posteriori* en étant accordée à l'occasion d'une DIA spécifique.

Une fois que l'EPT aura délégué le DPU à un tiers, celui-ci ne pourra pas octroyer une subdélégation à l'une des autres entités, une telle subdélégation étant interdite, car non prévue par la loi.

Sur ce point, la loi Egalité et citoyenneté modifie l'article L. 2122-22-15° du Code général des collectivités territoriales (applicable à l'ensemble des EPCI) et prévoit que l'organe délibérant peut autoriser l'exécutif à subdéléguer sa prérogative aux bailleurs sociaux et non plus seulement aux tiers visés par l'article L. 213-3 du C. urb. Mais cet article aurait dû préciser que cette subdélégation ne peut s'appliquer qu'aux communes qui sont titulaires de plein droit du DPU. En effet, le maire dont la commune aurait reçu la faculté d'œuvrer en matière de DPU par délégation d'un EPT et qui déléguerait à son tour ce droit serait en situation de subdélégation, interdite dans cette hypothèse.

Compétence de la métropole du Grand Paris

L'article L. 211-2 du C. urb. donne compétence à la métropole du Grand Paris pour œuvrer, par voie de préemption, en vue de la réalisation des opérations d'aménagement reconnues d'intérêt métropolitain. Ainsi, le conseil de la métropole doit se prononcer au préalable pour arrêter la liste des opérations

d'aménagement d'intérêt métropolitain, puis concomitamment délimiter les périmètres dans lesquels la métropole sera titulaire du DPU dans l'emprise de ces opérations.

La loi ajoute que, dans les emprises ainsi définies, ni la commune de Paris, ni les EPT ne disposeront de la compétence en matière de DPU, ce qui est superfétatoire dans la mesure où le DPU ne saurait être partagé concomitamment par deux bénéficiaires.

Compétence du préfet en cas de carence communale

Plusieurs modifications ont également été apportées au régime du DPU dans les communes qui n'ont pas rempli leurs obligations en matière de logements sociaux. Dans ces communes et en application de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation, le préfet met en œuvre la procédure de constat de carence.

Le nouvel alinéa 3 de l'article L. 213-2 du C. urb. prévoit que les DIA, reçues en mairie, doivent désormais être transmises au préfet dans un délai de sept jours ouvrés à compter de leur réception. Cela permet d'éviter les communications tardives de nature à empêcher la préemption, laquelle est quasiment systématiquement mise en œuvre par un tiers délégataire (établissement public foncier ou société d'économie mixte). A défaut, le préfet peut informer le maire de son intention de faire dresser procès-verbal du manquement ; l'édile a alors sept jours pour faire part de ses remarques. A l'issue de ce délai et au vu des observations du maire, le préfet peut décider de constater l'absence de transmission de la DIA par procès-verbal. Il est alors procédé au recouvrement d'une amende forfaitaire de 1 000 euros. A noter que la loi Egalité et citoyenneté permet au préfet de déléguer sa prérogative à d'autres entités, notamment aux métropoles.

Le texte, toutefois, ne résout pas toutes les questions, en particulier celle de savoir comment le préfet saura qu'une DIA entrant dans le champ de sa compétence a été souscrite mais ne lui a pas été soumise. La pratique apportera sans nul doute des réponses. ●

Ce qu'il faut retenir

► La construction du nouveau régime du droit de préemption urbain avance grâce à la promulgation de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017.

► La loi vise à faire appréhender cette prérogative par principe à une échelle intercommunautaire sur le territoire des établissements publics territoriaux. Mais le déclenchement de la procédure demeure au niveau communal puisque les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) sont encore transmises en mairie.

► Dans les communes ayant fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence pour non-respect des obligations en matière de logements sociaux, la loi oblige les mairies à transmettre au préfet les DIA reçues dans les sept jours ouvrés à compter de leur réception. Un processus spécifique de sanction est mis en place pour les communes récalcitrantes.