

Le droit de préemption délégué à un établissement public foncier ne peut pas être subdélégué à son directeur

Lire les commentaires de :

Christophe Roux

Précisions sur l'exercice du droit de préemption subdélégué au directeur d'un établissement public foncier local

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 09LY00859 – Commune de Grenoble et Etablissement public foncier local de la région grenobloise – 12 octobre 2010 – R

Requête jointe : N° 09LY00863

INDEX

Mots-clés

Droit de préemption, Délégation, Etablissement public, Possibilité de subdéléguer, Compétence

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES

    |  [PDF, 235k]

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Le droit de préemption appartenant à la commune une fois délégué à l'Etablissement public foncier, est exercé par cet établissement public suivant les règles propres à son fonctionnement. Il résulte des dispositions des articles L324-1 et suivant du code de l'urbanisme que l'exercice du droit de préemption délégué appartient au seul conseil d'administration. En l'absence de disposition législative ou réglementaire le prévoyant expressément, et même en l'absence de texte s'y opposant, le conseil d'administration, ne peut subdéléguer ce pouvoir au directeur.

Note universitaire

Précisions sur l'exercice du droit de préemption subdélégué au directeur d'un établissement public foncier local

Christophe Roux

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5819](https://doi.org/10.35562/alyoda.5819)

¹ *Une fois délégué à un établissement public foncier local, le droit de préemption urbain institué à l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, doit être exercé par ce dernier « suivant les règles propres à son fonctionnement ». Au titre des dispositions des articles L. 324-1 et suivants du Code de l'urbanisme, cette compétence d'exercice revient par principe au seul conseil d'administration. En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires le prévoyant expressément, et même en l'absence de texte s'y opposant, le conseil d'administration ne peut subdéléguer ce pouvoir au directeur dont les arrêtés de préemption sont conséquemment annulés pour incompétence.*

² Au regard des récentes sociétés publiques locales d'aménagement dont la création par [la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006](#) s'était accompagnée de l'intérêt manifeste de la doctrine, les établissements publics fonciers (EPF) feraient figure d'illustres parents méconnus au sein des structures publiques françaises d'aménagement (V.*Etudes foncières*, n° 0132, mars-avril 2008, p. 19) . Illustres tout d'abord car l'acte de naissance du premier EPF (celui de la Basse-Seine) date d'un [décret du 26 avril 1968](#). Ces établissements publics uniquement étatiques à l'origine et rattaché au régime des EPIC ([art. L. 324-1 C. urba](#)), s'élargirent progressivement au domaine local avec [la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991](#) dont les dispositions, modifiées par [l'article 28 de Loi SRU du 13 décembre 2000](#), sont désormais reprises aux articles [L 324-1 et suivants du Code de l'urbanisme](#). Si la France compte aujourd'hui 13 EPF d'Etat et 15 EPF locaux (EPFL), ces structures demeurent largement méconnues probablement en raison de leurs fonctions très spécifiques. En effet, leur mission a longtemps été cantonnée à l'acquisition, pour le compte de leurs membres, de terrains ou d'immeubles en vue de la constitution de réserves foncières, avant que la [loi n° 2005-157 du 25 février 2005](#) ne leur confère la possibilité plus large de réaliser ces opérations en vue de « *la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L 300-1* ». Créés notamment à l'initiative des EPCI et « *conçus comme un outil d'action foncière des*

collectivités » (Marie (S.), note sous arrêt, *AJDA*, 2011, p. 576), les EPFL disposent logiquement depuis leur création des droits de préemption par délégation (art. L. 324-1 C. urba.)₃.

C'est précisément à propos des modalités d'usage de ce droit de préemption par les EPFL que l'arrêt du 12 octobre 2010 de la première chambre de la Cour administrative d'appel de Lyon vient apporter d'utiles précisions. En l'espèce, par promesses synallagmatiques en date des 7 juin 2005 et 21 mars 2007, la société Castorama s'était engagée auprès de la Société foncière du Dauphiné à lui céder deux parcelles, l'une sur la commune d'Echirolles, l'autre sur la commune de Grenoble. Suite au dépôt de deux déclarations d'intention d'aliéner en date du 31 mars 2008, les maires d'Echirolles et de Grenoble avaient délégué par arrêtés l'exercice du droit de préemption institué par l'article L 210-1 du Code de l'urbanisme au profit de l'établissement public foncier local de la région grenobloise (EPFLRG) . Par délibération du 15 mai 2008, le conseil d'administration de l'EPFLRG approuvait cette opération de préemption et décidait « *d'autoriser le directeur à réaliser cette mutation selon les conditions définies à ce jour [...] et à procéder à la mise en œuvre de la présente décision* ». Le droit de préemption était conséquemment finalisé par deux décisions du directeur en date du 23 mai 2008. D'usage classique en raison de son intérêt certain en la matière (Dardalhon (L.), *L'usage des référés à l'encontre des décisions d'exercice du droit de préemption*, *AJDA*, 2005, p. 2277), une demande de référé-suspension avait été déposée par la Société foncière du Dauphiné, à laquelle le Conseil d'Etat avait fait droit en ordonnant la suspension des décisions litigieuses (CE, 26 novembre 2008, n° 318897, Société foncière du Dauphiné) . Dans un second temps, par un jugement au fond du 19 février 2009, le Tribunal administratif de Grenoble prononçait l'annulation de ces arrêtés ; l'EPFLRG et la Commune de Grenoble formaient alors appel de ce jugement auprès de la Cour administrative de Lyon.

₄ Dans cet arrêt, la Cour administrative d'appel, confirmant le jugement du Tribunal administratif de Grenoble, retient l'incompétence du directeur à exercer le droit de préemption préalablement délégué par les maires des collectivités iséroises. Pour la Cour, l'exercice du droit de préemption aurait dû être exercé par l'EPFL « *suivant les règles propres à son fonctionnement* » et donc revenir au conseil d'administration, la subdélégation au bénéfice du directeur étant par ailleurs entachée d'illégalité. Si la solution retenue par les juges d'appel ne constitue pas une totale innovation, elle est remarquable au sens où elle prend le contre-pied d'un arrêt récent de la Cour administrative de Marseille (CAA Marseille, 19 mars 2010, n° 08MA00043, Etablissement public foncier Provence-Alpes-Côte-d'Azur, JCP A, 2010, n° 02358, note D. Dutrieux) . Après avoir écarté le moyen tiré de l'irrecevabilité de la demande de

première instance de la société dauphinoise, c'est tout d'abord en identifiant avec précision la « véritable » décision de préemption et, conjointement, en déterminant l'organe compétent pour exercer le droit de préemption urbain au sein de l'EPFL, que la Cour va baser son analyse (I). Dans un second temps, la Cour va considérer que la subdélégation de compétence au profit du directeur, autorisée par le règlement intérieur de l'EPFL, est également entachée d'illégalité, entraînant, dès lors, l'incompétence de l'auteur des décisions de préemption litigieuses (II)

I. – La détermination de l'organe compétent pour exercer le droit de préemption urbain au sein de l'EPFL

5 Outre la diversité de ses formes (pour un panorama complet, se reporter notamment à Hostiou (R.) et Struillou (J.-F.), *Expropriation et préemption*, LexisNexis, Litec, 3^{ème} éd, 2007), le droit de préemption se caractérise notamment par l'enchevêtrement des compétences dont il fait l'objet, résultat d'une législation hâtivement bâtie dans une perspective de décentralisation (Liet-Veaux (G.), *Préemption – Règles générales*, *J.Cl. Adm*, Fasc. 446-30, § 8 et suivants). Le titulaire du droit de préemption urbain dont il était question en l'espèce est en principe la commune qui l'exerce par le biais de son conseil municipal (art. L. 211-1 C. urba.). Toutefois, par dérogation, ce droit peut être délégué par le conseil municipal au maire qui, lui-même, pourra éventuellement déléguer à son tour l'exercice de ce droit à une des personnes mentionnées à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme (art. L. 2122-22 CGCT). C'est de cette hypothèse dont il s'agissait en l'espèce, puisque l'arrêt mentionne explicitement que le droit de préemption urbain avait été délégué par deux arrêtés conjoints des maires de Grenoble et d'Echirolles à l'EPFLRG, lequel fait partie des personnes visées par l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme disposant que le titulaire du droit de préemption peut notamment déléguer ce droit « (...) à un établissement public y ayant vocation ». En vertu de l'objet même des EPFL, cette faculté ne faisait aucun doute. D'ailleurs, l'article L 324-1 du même code reprend expressément cette possibilité en disposant que les EPFL « (...) peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption définis au présent code (...) ». Si la licéité de cette délégation ne faisait aucun doute, le contentieux se déplaçait vers les modalités d'exercice par l'EPFLRG du droit de préemption ainsi délégué qui, comme l'affirme la Cour « *devait ensuite être exercé par cet établissement public suivant les règles propres à son fonctionnement* ».

6

Il revenait dès lors à la Cour le soin de déterminer d'abord à qui appartenait par principe cette compétence d'exercice du droit de préemption. Rappelant la législation applicable, la Cour en arrive logiquement à la conclusion que cette compétence appartient par principe au conseil d'administration de l'EPFL, ce que semble confirmer l'article L. 324-3 du Code de l'urbanisme, selon lequel le conseil d'administration « *règle par ses délibérations les affaires de l'établissement* » et « *détermine l'orientation de la politique à suivre* ». *A contrario*, l'article L 324-6 qui octroie au maire le pouvoir de passer les contrats et de signer les actes pris au nom de l'établissement, ne peut être entendue comme incluant l'exercice du droit de préemption. Il en est de même de l'article R 324-10 du Code de l'urbanisme visé par la Cour selon lequel le directeur dirige certes le conseil d'administration, mais « *dans le cadre des orientations fixées* » par ce dernier.

7

Cette solution étant admise, il appartenait à la Cour de déterminer dans un second temps quelle décision avait matérialisée l'exercice du droit de préemption. Or, en l'espèce, si le conseil municipal s'était bien prononcé par délibération en faveur de l'exercice de ce droit, deux arrêtés ultérieurs du directeur de l'EPFL avaient également entériné son exercice. Par une analyse un peu sévère, la Cour administrative d'appel confirme l'appréciation du Conseil d'Etat en référé selon lequel ces arrêtés doivent être regardées « *comme ayant pleinement décidé de l'exercice du droit de préemption* » (*préc.*), les délibérations préalables du conseil municipal s'étant uniquement bornées « *à approuver l'acquisition des parcelles mises en vente (...) et à autoriser le directeur à réaliser cette mutation (...)* ». Comme le souligne S. Marie (*préc.*), ce sont surtout des considérations formelles et terminologiques qui semblent avoir emportées l'adhésion des juges. Outre le fait que l'arrêté du directeur précisait expressément que le droit de préemption « *est exercé* » par les présentes décisions, la délibération du conseil d'administration en sens inverse se contentait « *d'autoriser* » l'exercice dudit droit. C'est surtout la présence de deux actes distincts (la délibération du conseil puis les arrêtés du directeur) qui plus légitimement pouvaient laisser à penser que le premier s'était contenté d'autoriser le directeur à exercer ce droit tout en lui conférant une marge d'appréciation. Indice surabondant, la Cour administrative d'appel note par ailleurs que seuls les arrêtés du directeur ont fait l'objet d'une notification au propriétaire des parcelles ; or, au titre de l'article R 213-8 du Code de l'urbanisme, seule la « *décision d'acquérir* » fait l'objet d'une telle notification, achevant de convaincre les juges du seul caractère décisoire des arrêtés du directeur.

8

L'analyse aurait pu s'arrêter là et conduire tout naturellement au prononcé de l'incompétence de l'auteur des décisions de préemption. C'était sans compter le second moyen invoqué par les requérants

tirés de la subdélégation de compétences dont avait bénéficié le directeur par une modification du règlement intérieur de l'établissement public. L'argument est finalement rejeté avec force par la Cour administrative d'appel.

II. – Le rejet de la subdélégation de compétence au profit du directeur de l'EPFL

⁹ L'hypothèse où le directeur de l'établissement a exercé au nom du conseil d'administration de l'EPFL le droit de préemption est loin d'être inconnue en jurisprudence puisque la Cour d'appel de Marseille a eu récemment à connaître de faits similaires (*préc.*). Mais là où la Cour administrative d'appel de Marseille avait réservé l'exception selon laquelle « (...) *le directeur général ne peut devenir compétent pour exercer ce droit que par délégation du conseil d'Administration (...)* » (*préc.*), la cour lyonnaise oppose ici un démenti catégorique. Se ralliant à la position antérieurement définie par les juges du Palais-Royal (CE, 1^{re} ss-sect., 17 juillet 2008, n° 313871, Etablissement public foncier local « Landes foncier », JCP N, 2009, n° 013, p. 30, n° 01125, note D. Dutrieux), la cour estime en effet que « (...) *le titulaire d'une délégation de pouvoirs n'a la possibilité de subdéléguer la compétence qui lui a été conférée que si une disposition législative ou réglementaire l'y habilite expressément ; qu'il ne peut y procéder sans habilitation même en l'absence de texte contraire (...)* ».

¹⁰ Or, au contraire de l'article de l'article L. 2122-22 du CGCT (*préc.*) qui prévoit une telle faculté, aucune disposition du Code de l'urbanisme ne va en ce sens. A cet égard, une réponse ministérielle conforte cet état de fait en précisant que l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme proscrit toute forme de subdélégation (Rép. Min. n° 2903, JOAN, 16 oct. 2007, p. 6376) . Dès lors, en modifiant le règlement intérieur de l'Etablissement public pour conférer au directeur un tel droit, la délibération du conseil d'administration était elle-même entachée d'illégalité. Cette position n'est guère étonnante si l'on s'en tient à l'idée que toute délégation de compétence entraîne un rapport de coordination mais aussi de hiérarchisation entre la norme d'habilitation du délégant et la norme d'habilitation du délégataire. En effet, conformément à l'idée traditionnelle en matière de délégation de compétences selon laquelle seule une partie de la compétence initiale est déléguée, il ne saurait y avoir de subdélégation de compétences sans que la première norme d'habilitation ait expressément réservée cette hypothèse (Tusseau (G.), *Les normes d'habilitation*, Thèse, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, § 881 s.). En outre, la jurisprudence exige même que toute délégation résulte d'une habilitation qui doit avoir au moins un

rang égal aux textes auxquels elle apporte une délégation (CE sect., 17 février 1978, N. et autres, n° 01388, Rec. CE p. 83) ce qui impliquerait en l'espèce l'exigence d'une loi en ce sens complétant le Code de l'urbanisme.

11

Cette solution aurait le mérite de conférer une certaine flexibilité aux organes décisionnaires des EPFL, d'autant plus que, comme le signale S. Marie (*préc.*), cette évolution serait peu risquée dans la mesure où l'article R. 324-10 du Code de l'urbanisme dispose expressément que le directeur est tenu d'agir « *dans le cadre des orientations fixées par le Conseil d'Administration* ». Tel pourrait être le choix du Gouvernement qui, en vertu de l'article 25 de la loi n° 02010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Loi ENE), est invité par voie d'ordonnance à « *clarifier les dispositions relatives aux établissements publics fonciers et d'aménagement* ». Cette évolution apparaît doublement souhaitable : elle permettrait d'une part au juge administratif d'éviter la délicate identification de la « véritable » décision de préemption et, d'autre part, de satisfaire utilement au principe constitutionnel de clarté de la loi (Cons. Const, n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9)