

Droit de préemption Tour d'horizon des jurisprudences rendues en 2021

Les juges ont précisé les règles permettant aux collectivités d'acquérir un bien pour réaliser un projet d'intérêt général.

Par **Tadjdine Bakari-Baroini**, avocat directeur en droit foncier, et **Florianne Herpin**, avocate, cabinet Seban & Associés

Au cours de l'année 2021, les juridictions administratives ont eu l'occasion de confirmer, préciser, voire consacrer l'interprétation à donner au corpus juridique en matière de préemption. Analyse des principales décisions rendues.

Mise en œuvre du droit de préemption

Délégation au maire. Par un arrêt du 28 janvier 2021, le Conseil d'Etat apporte une précision éclairante sur la délégation au maire de l'exercice du droit de préemption, au visa des articles L. 2122-22 et 23 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Haute juridiction a considéré que la circonstance que la délibération du conseil municipal déléguant le droit de préemption à son exécutif soit antérieure à la décision du président d'une intercommunalité, titulaire du droit de préemption, de déléguer ce pouvoir à la commune est sans incidence sur la compétence du maire qui tient son pouvoir d'une délégation « pour toute la durée de son mandat » (CE, 28 janvier 2021, n° 429584, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Notification de la décision de préemption. La cour administrative d'appel (CAA) de Paris a précisé qu'en cas de notification de la décision de préemption par lettre recommandée avec accusé de réception, la réception par le propriétaire doit être regardée comme intervenant à la date à laquelle le pli est présenté pour la première fois à l'adresse indiquée dans la déclaration

d'intention d'aliéner (DIA) et non à la date à laquelle le propriétaire est allé chercher son pli, tenu à sa disposition au bureau de poste (CAA Paris, 1^{er} avril 2021, n° 20PA00345).

Décision commune. La CAA de Marseille a rappelé le principe suivant lequel deux DIA relatives à deux lots mentionnant expressément comme condition essentielle et déterminante du consentement du vendeur le caractère indissociable et concomitant de la vente de chacun des lots doivent être regardées comme concernant une même unité foncière et appellent donc une décision de préemption commune (CAA Marseille, 27 décembre 2021, n° 20MA00504).

Intérêt général et réalité du projet

Surface du projet versus surface du terrain. Dans l'arrêt du 28 janvier 2021 précité, le Conseil d'Etat a estimé que la disproportion entre la surface nécessaire au projet de la collectivité et la surface du terrain préempté n'est pas de nature à remettre en cause l'intérêt général du projet eu égard, d'une part, à la circonstance qu'une préemption limitée à une partie seulement des parcelles sur lesquelles portait l'intention d'aliéner n'est pas légalement possible et, d'autre part, que le surplus du terrain est susceptible d'être utilisé pour des aménagements d'intérêt public.

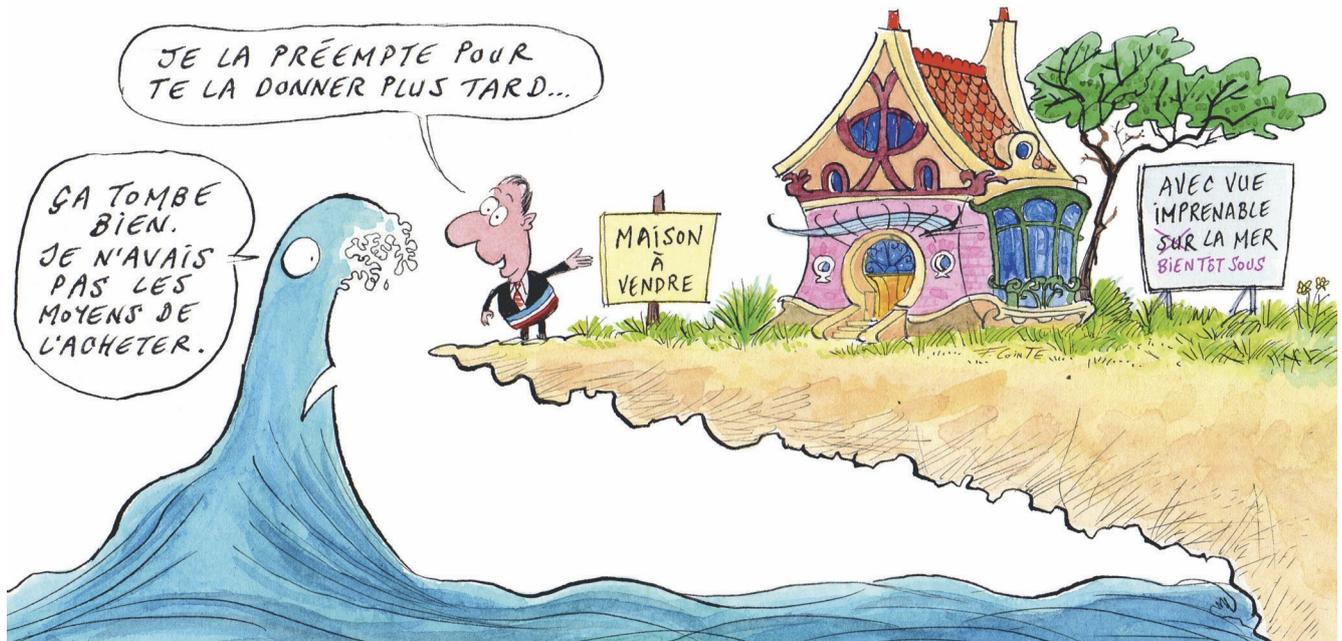
Logement social. La CAA de Lyon a jugé que la réalité d'un projet d'habitat locatif à loyer modéré d'environ onze logements peut se justifier par les éléments antérieurs à la décision de préemption tels que : la délibération de la collectivité publique arrêtant le programme local de l'habitat et le cadre des actions à mettre en œuvre, un courrier d'une société HLM confirmant son intérêt pour sa réalisation ainsi qu'une esquisse de faisabilité du dit organisme HLM (CAA Lyon, 25 février 2021, n° 20LY00085).

Action ou opération d'aménagement

Travaux de voirie. Les juges lyonnais sont aussi revenus sur la notion d'action ou d'opération d'aménagement requise par l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme pour pouvoir justifier une décision de préemption (CAA Lyon, 8 juillet 2021, n° 20LY01911). Pour mémoire, cet article prévoit que le droit de préemption est exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, « à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, à préserver la qualité de la ressource en eau et à permettre l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement ».

La CAA a considéré que des travaux très limités d'aménagement d'une voirie ne présentent pas le caractère d'une action d'aménagement. En l'espèce, elle a jugé que les travaux projetés (aménagement d'une place de stationnement) ne présentaient pas, compte tenu de leur objet et de leur consistance très limitée, le caractère d'une action d'aménagement définie à l'article L. 300-1 du code précité, de sorte qu'ils ne pouvaient justifier l'exercice du droit de préemption.

Locaux des services techniques communaux. De son côté, la CAA de Nantes a jugé que la construction de locaux des services techniques communaux correspond à une action ou



opération d'aménagement justifiant l'exercice du droit de préemption. Elle motive sa décision en se fondant sur la vocation de ces locaux qui consiste à assurer l'entretien, la gestion, la création des équipements et des espaces publics pour les besoins de l'ensemble de la population. Pour la cour, il s'agit donc d'une construction affectée à une activité de service public. A ce titre, elle doit être regardée comme ayant pour objet la réalisation « d'équipements collectifs » au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme (CAA Nantes, 30 novembre 2021, n° 20NTO1832).

Espaces naturels sensibles

Restauration d'un site anthropisé. La CAA de Marseille a estimé qu'un ensemble immobilier comportant notamment une maison individuelle, une piscine, des voies d'accès pour véhicules, des surfaces gazonnées et de la végétation d'agrément ne présente pas le caractère d'un espace naturel sensible (ENS) à protéger et justifiant l'exercice du droit de préemption. Ce, même si cet ensemble immobilier est situé au voisinage de tels espaces, ont précisé les juges (CAA Marseille, 8 novembre 2021, n° 20MA00222).

Dans cette affaire, la CAA a également estimé que la restauration d'un site anthropisé en vue de lui restituer le caractère d'un espace naturel ne constitue pas un objectif justifiant le recours au droit de préemption en application de l'article L. 113-8 du Code de l'urbanisme. Pour mémoire, cet article donne compétence au préfet de département pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des ENS, qu'ils soient boisés ou non.

Enfin, ne relèvent pas non plus d'un tel objectif la transformation des constructions existantes en maison des randonneurs, l'aménagement d'un local pour les patrouilles motorisées de la commune ou encore la construction d'un parc de stationnement pour les visiteurs (CAA Marseille, 8 novembre 2021, précité).

Les évolutions législatives

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », a instauré un droit de préemption spécifique pour les communes littorales touchées par le recul du trait de côte (art. L. 219-1 C. urb.). Ce nouveau droit leur permettra d'acquérir les biens situés sur les terrains qui ont vocation à disparaître. Il prévaudra sur les autres droits de préemption, à l'exception du droit de préemption relatif aux espaces naturels sensibles qui, lui, reste prioritaire. ●

Ce qu'il faut retenir

- ▮ L'année 2021 a été marquée par de nombreuses décisions des juges administratifs en matière de préemption.
- ▮ La réalité d'un projet de logements sociaux peut être établie par la délibération de la commune arrêtant le programme local de l'habitat, ou encore un courrier d'une société HLM confirmant son intérêt pour sa réalisation.
- ▮ Des travaux limités d'aménagement d'une voirie ne présentent pas le caractère d'une action d'aménagement, justifiant le recours au droit de préemption.
- ▮ En revanche, la construction des locaux des services techniques communaux correspond à une action ou opération d'aménagement justifiant la préemption.
- ▮ La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a créé un nouveau droit de préemption spécifique et prioritaire pour les communes littorales touchées par l'érosion côtière.