

## Urbanisme

### Droit de préemption : les évolutions de la jurisprudence en 2024

DIA, prix du bien, changement d'acquéreur, publicité... Tour d'horizon des décisions rendues l'année dernière.

Par **Tadjine Bakari-Baroini**, avocat, directeur du pôle foncier, Seban Avocats

**A**u cours de l'année 2024, les juges administratifs ont eu l'occasion de confirmer, de préciser, voire de réviser l'interprétation à donner au corpus juridique en matière de droit de préemption.

#### Déclaration d'intention d'aliéner

**Changement d'acquéreur.** Par un arrêt du 29 mai 2024 (n° 489337, mentionné aux tables du recueil Lebon), le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur deux points importants.

En premier lieu, au visa de l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme (C. urb.), il énonce que la mention de la personne ayant l'intention d'acquérir le bien n'est pas au nombre de celles devant obligatoirement figurer dans la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) que le vendeur doit faire parvenir à la commune préalablement à la cession du bien. Si elle y figure, ce n'est qu'à titre facultatif. Il en conclut « que le propriétaire projetant d'aliéner son bien n'a pas à renouveler la DIA qu'il avait faite à l'occasion d'une promesse de vente antérieure, en cas de conclusion d'une nouvelle promesse de vente avec un autre acquéreur, portant sur l'aliénation du même bien au même prix et aux mêmes conditions ». De là, il juge que l'intérêt à agir d'un acquéreur évincé peut être justifié alors même que son nom n'apparaît pas dans la DIA.

**Suspension et reprise du délai de préemption.** En second lieu, se fondant là encore sur l'article L. 213-2, la Haute juridiction précise les modalités de reprise du délai de préemption quand ce dernier a été suspendu. Pour rappel, cette disposition prévoit que le délai de deux mois - à compter de la réception de la DIA - au cours duquel la personne publique doit se prononcer sur la préemption, est régulièrement suspendu à compter de la

réception, par le propriétaire du bien, de la demande de visite de ce bien ou d'une demande unique de communication des documents permettant d'apprécier notamment la consistance et l'état de l'immeuble.

Le Conseil d'Etat énonce que le délai reprend son cours, soit à compter de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption, soit du refus par le propriétaire de la visite du bien ou de la visite par la personne publique, soit du plus tardif de ces événements en cas de demande à la fois de visite et de communication de documents. En l'espèce, la réception des documents étant intervenue plus tardivement que la demande de visite, il convenait de faire repartir le délai pour préempter à la date de cette réception des documents.

#### Institution du droit de préemption

**Acte instituant le DPU et décision individuelle.** Début 2024, la cour administrative d'appel (CAA) de Lyon a rappelé le principe suivant lequel l'acte instituant un droit de préemption urbain (DPU), qui se borne à rendre applicables dans la zone qu'il délimite les dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de ce droit, sans comporter lui-même aucune disposition normative nouvelle, ne revêt pas un caractère réglementaire. Il ne forme pas avec les décisions individuelles de préemption prises dans la zone une opération administrative unique comportant un lien tel qu'un requérant serait encore recevable à invoquer, par la voie de l'exception, les illégalités qui l'affecteraient, alors même qu'il aurait acquis un caractère définitif. Ce principe s'applique, y compris, lorsque ledit droit de préemption est institué sur le territoire d'une commune dotée d'une carte communale (CAA Lyon, 18 janvier 2024, n° 22LY02599).

Le caractère exécutoire d'une délibération instituant le DPU découle du seul respect des formalités de publicité prévues par le CGCT.

Enfin, le Conseil d'Etat a admis que le caractère exécutoire d'une délibération instituant le DPU découle du seul respect des formalités de

publicité prévues par l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales. Ainsi, « s'il résulte de l'article R. 211-2 du Code de l'urbanisme que la délibération instituant le [DPU] doit faire l'objet d'un affichage pendant un mois et que mention doit en être insérée dans deux journaux diffusés dans le département, le respect de cette durée d'affichage et celui de cette obligation d'information par voie de presse sont sans incidence sur la détermination de la date à laquelle cette délibération devient exécutoire » (CE, 18 novembre 2024, n° 487885, mentionné aux Tables).

La Haute juridiction opère ainsi un revirement de jurisprudence, puisqu'elle considérait jusqu'ici que les formalités de publicité prévues à l'article R. 211-2 étaient nécessaires à l'entrée en vigueur des actes instituant le DPU (voir CE, 19 juin 2017, n° 407826 et CE, 8 décembre 2022, n° 466081). A noter que cette solution est en outre alignée avec celle adoptée à l'égard de l'entrée en vigueur de la délibération approuvant, révisant, abrogeant ou modifiant un plan local d'urbanisme lorsque la commune est couverte par un schéma de cohérence territoriale (CE, 2 avril 2021, n° 427736, mentionné aux Tables).



### Mise en œuvre du droit de préemption

**Détournement de pouvoir.** Par un arrêt du 31 janvier 2024, la CAA de Versailles a statué notamment sur l'engagement de la responsabilité de l'administration à la suite d'une décision de préemption portant sur des locaux commerciaux. En l'espèce, dans le cadre d'un projet de réaménagement, une société publique locale (SPL), sur délégation du maire, a décidé de préempter une galerie commerciale pour un montant de 5,3 millions d'euros. Cette somme, correspondant à l'estimation du service des Domaines de l'Etat, était néanmoins cinq fois moins élevée que le prix convenu avec l'acquéreur initial et a donné lieu à une contestation devant le juge de l'expropriation avant que la SPL ne renonce finalement à préempter. Le propriétaire de la galerie a demandé au juge administratif la condamnation de la commune, de la SPL et de l'Etat à l'indemniser des préjudices subis.

La CAA a accueilli le moyen tiré du détournement de pouvoir de la décision de préemption - révélé par des éléments issus d'une instance pénale - dès lors qu'en réalité, celle-ci avait pour objet de rompre la promesse de vente conclue entre la société venderesse et l'acquéreur évincé en vue d'acquérir ultérieurement le bien à moindre coût et, de façon générale, à tirer vers le bas les prix de toutes les acquisitions à venir dans la zone.

Par ailleurs, elle a aussi jugé que France Domaine, en procédant sciemment à une évaluation de la valeur vénale de la galerie commerciale au moyen d'une méthode inadaptée - à savoir « une évaluation par comparaison qui [...] n'était pas pertinente s'agissant de biens intégrés dans un centre commercial, [...] lesquels sont en principe évalués par application de la méthode de la valorisation par capitalisation du revenu » -, avait également commis une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Pour la CAA, cette faute du service des Domaines a eu une incidence sur l'appréciation de la commune et de la SPL quant à l'opportunité de la préemption. Elle a donc jugé que ces dernières et l'Etat devaient être regardés comme respectivement responsables de 50 % des préjudices subis par le propriétaire (CAA Versailles, 31 janvier 2024, n° 22VE00765).

**Prix de l'offre.** Un mois plus tard, la CAA de Paris relève que le prix d'une offre d'acquisition d'un bien proposé dans le cadre de l'exercice du droit de préemption constitue un élément essentiel. Elle retient encore que les dispositions de l'article 1376 du Code civil, qui font prévaloir la mention en lettres sur celle en chiffres en cas de discordance entre les deux dans un acte sous signature privée par lequel une partie s'engage envers une autre à lui verser une somme, ne sont pas applicables aux décisions de préemption, lesquelles n'ont pas le même objet.

En conséquence, les juges parisiens considèrent qu'une incohérence entre le prix exprimé en lettres et celui exprimé en chiffres dans la décision de préemption doit être regardée comme une décision ne comportant aucun prix, prise en méconnaissance des prescriptions de l'article R. 213-8 du Code de l'urbanisme et entachant d'illégalité la décision de préemption (CAA Paris, 29 février 2024, n° 22PA03860). ●

### Ce qu'il faut retenir

- En cas de changement d'acquéreur, un vendeur n'a aucune obligation de renouveler sa déclaration d'intention d'aliéner.
- La décision de préemption et l'acte instituant un droit de préemption urbain ne forment pas une opération complexe, même sur le territoire d'une commune dotée d'une carte communale.
- Le juge administratif reconnaît un détournement de pouvoir susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité lorsque la préemption vise, en réalité, à rompre la promesse de vente conclue entre le vendeur et l'acquéreur évincé pour racheter ultérieurement le bien à moindre coût.
- La discordance entre le prix exprimé en lettres et celui exprimé en chiffres équivaut à une absence de prix et entache d'illégalité la décision de préemption.