



**HAL**  
open science

# Droit de préemption urbain et levée, par le preneur, de l'option d'achat. Quid de la légalité de la décision de préemption ?

Jean-François Struillou

## ► To cite this version:

Jean-François Struillou. Droit de préemption urbain et levée, par le preneur, de l'option d'achat. Quid de la légalité de la décision de préemption ?. Actualité juridique Droit administratif, 2022, 29, pp.1699-1703. hal-03919286

**HAL Id: hal-03919286**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-03919286>**

Submitted on 19 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Droit de préemption urbain et levée, par le preneur, de l'option d'achat stipulé au contrat de bail à construction. Quid de la légalité de la décision de préemption ?**

**CE, 19 avril 2022, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 442150 :** Rec. Lebon, tables (à paraître) ; [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), concl. A. Skrzyrbak

« 1° Mme P... H..., épouse D..., et Mme L... H..., épouse K..., ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 20 janvier 2020 par lequel le maire de Mandelieu-la-Napoule a exercé le droit de préemption urbain sur les parcelles cadastrées section AR n° 133, section AR n° 152 et section AR n° 154, situées 701, avenue Gaston de Fontmichel, lieudit La Roubine, à Mandelieu-la-Napoule.

Par une ordonnance n° 2002128 du 9 juillet 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu l'exécution de l'arrêté litigieux uniquement en tant qu'il permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juillet 2020, 10 août 2020, 22 décembre 2020 et 25 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Mandelieu-la-Napoule demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance (...)

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis au juge des référés du tribunal administratif que les sociétés Port Inland et Société d'exploitation et d'aménagement (SEETA) étaient titulaires de deux baux à construction en date des 11 et 24 mars 1988, le premier portant sur la parcelle cadastrée section AR n° 152 et le second sur les parcelles cadastrées section AR n° 133 et section AR n° 154, appartenant aux conjoints H..., en exécution desquels ces sociétés ont fait réaliser des constructions. Ces deux contrats, conclus pour une durée de trente-deux ans ayant commencé à courir le 15 mars 1988, stipulaient une promesse de vente au profit des sociétés preneuses, lesquelles devaient manifester leur intention d'acquérir au plus tard le 14 mars 2020. Les sociétés SEETA et Port Inland ayant demandé, les 3 janvier et 18 septembre 2019, la réalisation de ces promesses de vente contenues dans les baux, la commune a accusé réception, le 26 novembre 2019, d'une déclaration d'intention d'aliéner mentionnant, pour chacune des parcelles, le prix de vente du " foncier grevé du bail à construction " et le prix de vente des constructions. Par un arrêté du 20 janvier 2020, le maire de Mandelieu-la-Napoule a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur ces trois parcelles, " aux prix fixés par les vendeurs ", en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement d'un " pôle d'excellence du nautisme ". Mme P... H... et Mme L... H..., d'une part, et les sociétés Port Inland et SEETA,

d'autre part, ont, par deux requêtes, demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision. La commune de Mandelieu-la-Napoule se pourvoit en cassation contre les deux ordonnances du 9 juillet 2020 par lesquelles le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu cette décision, en tant qu'elle permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien préempté au bénéfice de la collectivité publique titulaire du droit de préemption. Il y a lieu de joindre ces deux pourvois pour y statuer par une seule décision (...).

En ce qui concerne l'existence d'un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée :

11. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 [c'est-à-dire aux objets qui sont ceux des actions ou opérations d'aménagement], 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, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. / (...) Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone ". L'article L. 213-1 du même code dispose qu'est soumis au droit de préemption urbain, notamment : " 1° Tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit ". Il énumère également les immeubles ou opérations de cession qui ne sont pas soumis au droit de préemption. L'article L. 213-2 du même code précise que : " Toute aliénation visée à l'article L. 213-1 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien. Cette déclaration comporte obligatoirement l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée (...) ". Il résulte de ces dispositions que la circonstance qu'une parcelle soit grevée d'un bail à construction, qui ne figure pas au nombre des exemptions prévues à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, ne fait pas, par elle-même, obstacle à l'exercice du droit de préemption lorsqu'elle fait l'objet d'une aliénation soumise au droit de préemption en vertu de cet article. Toutefois, lorsque la préemption est exercée à l'occasion de la levée, par le preneur, de l'option stipulée au contrat d'un bail à construction lui permettant d'accepter la promesse de vente consentie par le bailleur sur les parcelles données à bail, elle a pour effet de transmettre à l'autorité qui préempte ces parcelles la qualité de bailleur et, ce faisant, les obligations attachées à cette qualité, parmi lesquelles celle d'exécuter cette promesse de vente.

12. Il résulte de l'instruction que les sociétés SEETA et Port Inland ont manifesté, avant le 14 mars 2020, leur intention d'acquérir les parcelles en cause. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la décision de préemption de la

commune, prise à l'occasion de l'aliénation réalisée en exécution de cette stipulation des contrats de baux à construction, dès lors qu'elle emportait nécessairement, pour celle-ci, l'obligation de céder aux sociétés SEETA et Port Inland les parcelles visées par la déclaration d'intention d'aliéner, ne pouvait permettre de satisfaire à la nécessité, résultant de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, d'être exercée en vue de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement ou, comme elle le mentionnait en l'espèce dans ses motifs, de la constitution d'une réserve foncière pour la réalisation d'une telle action ou opération. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision de préemption du 20 janvier 2020 méconnaît les dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption sur lesquelles elle se fonde est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...).

### **Observations.**

L'arrêt ci-dessus publié attire une fois de plus l'attention sur les difficultés à adapter l'exercice du droit de préemption urbain à la grande diversité des contrats de vente et, plus particulièrement, à articuler le mécanisme de cette prérogative de puissance publique avec l'économie d'un bail à construction.

Les faits sont simples.

La commune de Mandelieu-la-Napoule avait exercé son droit de préemption sur des parcelles sur lesquelles les sociétés Port Inland et la SEETA étaient titulaires de deux baux à construction et en exécution desquels elles avaient fait réaliser des constructions sur les terrains en cause. Les contrats, conclus pour une durée de trente-deux ans dans le but de réaliser un port de plaisance à sec, stipulaient une promesse de vente au profit des deux sociétés, celles-ci devant manifester leur intention d'acquérir les terrains au plus tard le 14 mars 2020. Les sociétés ayant demandé, les 3 janvier et 18 septembre 2019, la réalisation de ces promesses de vente, le notaire a adressé à la commune deux déclarations d'intention d'aliéner qui indiquaient que le prix de vente ne portait que sur l'assiette foncière, les acquéreurs étant déjà propriétaires des constructions en vertu du bail. Les DIA précisait néanmoins que dans l'hypothèse où le droit de préemption serait exercé par la commune, « la vente à réaliser porterait à la fois sur l'assiette foncière et sur les constructions, constructions dont le prix était fixé par les déclarations ». Autrement dit, en cas de préemption « la commune devait payer le prix des terrains, au profit du vendeur-bailleur, et le prix des constructions, qui revenait à l'acquéreur-preneur sous forme d'indemnité ».

Par une décision de préemption en date du 20 janvier 2020, le maire a décidé d'acquérir les parcelles « au prix fixé par les vendeurs » pour le seul foncier et cela en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement d'un « pôle d'excellence du nautisme ». Saisi par les acquéreurs évincés, le juge des référés du Tribunal administratif de Nice a suspendu cette décision – en tant qu'elle permet le transfert de propriété ou la prise de possession du bien au bénéfice de la commune – au motif « qu'en préemptant au seul prix du foncier la commune avait dénaturé les termes des déclarations d'intention d'aliéner ». La commune a alors exercé un pourvoi en cassation contre cette ordonnance, qui a donné lieu à l'arrêt rapporté. Celui-ci annule

l'ordonnance pour irrégularité et règle l'affaire au fond au titre des procédures de référé.

L'arrêt est intéressant à un double point de vue. S'il a le mérite de faire le point sur une question controversée – celle de savoir dans quelles conditions le droit de préemption peut être utilisé sur des terrains faisant l'objet d'un bail à construction – il amène également à s'interroger sur l'étendue du contrôle de légalité susceptible d'être exercé à cette occasion par le juge administratif sur la décision de préemption.

#### **A. L'obligation pour le titulaire du droit de préemption d'exécuter l'option d'achat stipulée au contrat de bail à construction**

Après avoir jugé que la condition d'urgence à laquelle est subordonné l'octroi de la mesure en référé était établie, le Conseil d'État était appelé à examiner si le moyen tiré de ce que la décision litigieuse méconnaissait les dispositions du Code de l'urbanisme était propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. L'examen de ce moyen amène tout d'abord la Haute juridiction administrative à admettre que la circonstance qu'une parcelle soit grevée d'un bail à construction ne fait pas, par elle-même, obstacle à l'exercice du droit de préemption lorsque ladite parcelle fait l'objet d'une aliénation soumise à ce droit en vertu de l'article L. 213-1 du Code de l'urbanisme. Cette opération, qui ne figure pas au nombre des exemptions prévues par ces mêmes dispositions, entre par conséquent dans le champ de la préemption publique. La solution ainsi retenue appelle deux précisions.

Il apparaît d'abord que l'aliénation envisagée par les parties – laquelle consistait pour le bailleur à céder au preneur les parcelles sur lesquelles ce dernier avait édifié des constructions – relevait du droit de préemption dès lors que l'article L. 213-1 soumet à cette prérogative toute aliénation à titre onéreux d'un immeuble, aucune exemption n'étant prévue au profit des cessions réalisées en exécution d'une promesse de vente comprise dans un bail à construction. Il en va autrement s'agissant des immeubles cédés au locataire en exécution de la promesse de vente insérée dans un contrat de crédit-bail immobilier conclu en application du 2 de l'article L. 313-7 du Code monétaire et financier, ces cessions ne relevant pas du droit de préemption<sup>1</sup>. Pareillement, ce droit n'est pas applicable à l'aliénation de terrains au profit du preneur d'un bail à construction conclu à l'occasion d'une opération d'accession sociale à la propriété<sup>2</sup>. L'idée sous-jacente à ces deux exemptions prévues par la loi est de faire en sorte que le droit de préemption ne fasse pas obstacle à la réalisation d'une convention dont l'objet premier est de permettre au preneur d'accéder à la propriété d'un immeuble qu'il a pris à bail dans ce but. Force est de constater que de manière générale le bail à construction a un tout autre objet ce qui peut expliquer la différence de régime : il instaure à la charge du preneur l'obligation d'édifier des constructions sur le terrain du bailleur et de les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail<sup>3</sup> sans que pour autant le preneur accède systématiquement, en fin de contrat, à la propriété du terrain et desdites

---

<sup>1</sup> C. urb., art. L. 213-1.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> CCH, art. L. 215-1.

constructions. S'agissant de ces dernières, l'article L. 251-2 du Code de la construction et de l'habitation prévoit d'ailleurs que les droits respectifs de propriété sur les constructions édifiées sont déterminés par les parties et qu'à défaut d'une telle convention, le bailleur en devient propriétaire en fin de bail et profite des améliorations.

Il apparaît ensuite que les constructions édifiées sur les parcelles et dont le preneur avait la propriété en vertu des stipulations du bail étaient, en revanche, exclues du champ de la préemption. Si, en application de l'article L. 213-1, cette prérogative peut s'exercer sur les immeubles ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble c'est uniquement à la condition que ceux-ci fassent l'objet d'une aliénation ou d'une « donation entre vifs ». Aussi le droit de préemption ne peut-il s'appliquer sur des constructions que le propriétaire n'a jamais entendu céder, et cela alors même que la DIA contiendrait une mention indiquant qu'en cas de préemption la vente devrait porter à la fois sur l'assiette foncière et sur les constructions<sup>4</sup>. Admettre le contraire reviendrait à exproprier le propriétaire puisque celui-ci n'a jamais entendu se défaire des bâtiments qu'il possède. L'exclusion des constructions du champ de la préemption semble d'autant plus justifiée que c'est la vente initiale – laquelle portait exclusivement sur le foncier – et non la DIA qui paraît cristalliser définitivement la situation au regard de laquelle le droit de préemption peut ou pas s'appliquer, la décision d'acquérir l'immeuble venant ainsi, en quelque sorte, se greffer sur l'acte de vente qui est premier<sup>5</sup>. C'est ce qui explique que, dans un autre contexte, le Conseil d'État ait estimé que pour déterminer si un bien peut faire l'objet d'une préemption, doit être pris en compte le droit applicable à la date de la vente du bien et non celle de la DIA<sup>6</sup>.

On voit par là que le droit de préemption ne saurait porter, en aucun cas, sur des opérations qui n'entrent pas dans la définition légale de son champ d'application matériel, celui-ci étant défini par la loi de manière limitative – et interprété de manière stricte par jurisprudence<sup>7</sup> – dès lors qu'il s'agit là d'un régime d'exception, d'une immixtion dans les relations privées, qui porte atteinte au droit de propriété. C'est ainsi que le titulaire du droit de préemption ne saurait non plus exercer son droit à l'occasion de l'aliénation d'un bail à construire, cette cession portant non pas sur des immeubles mais sur des droits réels immobiliers qui échappent à la préemption, et cela même en cas de transmission simultanée du terrain et du bail à construction<sup>8</sup>. Seuls en effet les droits réels immobiliers limitativement énumérés par

---

<sup>4</sup> Contra. S. Pérignon, Contrats spéciaux et droit de préemption urbain, Defrénois, 15 décembre 1990, p. 1313, n° 34915.

<sup>5</sup> V. en ce sens, E. Geffray, obs. sous CE, 17 décembre 2008, Cne de Montreuil-sous-bois : n° 318753 ; BJDU 6/2008, p. 415.

<sup>6</sup> CE, 17 décembre 2008, Cne de Montreuil-sous-bois : n° 318753 ; BJDU 6/2008, p. 412, concl. L. Derepas.

<sup>7</sup> V. par exemple, CE, 21 mai 2008, Sté EPM – Executive Projet & Management : n° 310951 ; BJDU 2/2008, p. 108.

<sup>8</sup> Cass. 3e civ., 11 mai 2000, SCP Mas-Popineau-Pelte-Marel-Popineau c/ Sté Electronica et a. : Bull. civ. 2000, III, n° 109, p. 73 ; BJDU 2/2000, p. 115, rapp. C. Masson-Daum ; Dr. adm. 2000, n° 175 ; Defrénois 2000, art. 37252, p. 1243, obs. P. Benoit-Cattin ; RJDA 7-8/2000, n° 753, p. 602 ; D.

la loi doivent faire l'objet d'une purge du droit de préemption : droits indivis consentis à un tiers étranger à l'indivision ou cession de tantièmes contre remise de locaux à construire. Toutefois, il ressort de la doctrine administrative que si le bail à construction prévoit que la propriété du bien loué doit être transférée au preneur – et non au bailleur – en fin de contrat, cette cession à titre onéreux est soumise au droit de préemption<sup>9</sup>, ce dernier devant alors être purgé avant la signature du contrat en cas de vente différée ou avant la levée de l'option en cas de promesse unilatérale de vente<sup>10</sup>.

L'autre point intéressant de l'arrêt est qu'il détermine parallèlement les obligations auxquelles est tenue l'Administration une fois que celle-ci a acquis les parcelles grevées d'un bail à construction, et cela dans l'hypothèse où le bail contient une promesse de vente consentie par le bailleur au profit du preneur et que le droit de préemption est exercé à l'occasion de la levée de l'option qui permet au preneur d'accepter ladite promesse de vente sur les parcelles données à bail. Il est précisé que dans ce cas de figure l'acquisition des parcelles par le titulaire du droit de préemption a pour effet de transmettre à ce dernier la qualité de bailleur et, ce faisant, les obligations attachées à cette qualité, parmi lesquelles figure l'obligation d'exécuter la promesse de vente contenue dans le bail à construction, c'est-à-dire l'obligation pour la collectivité de céder le bien au preneur qui était, en l'espèce, l'acquéreur initial.

Cette solution nous semble justifiée dès lors que l'acquisition d'un bien par voie de préemption n'a pas, en principe, les mêmes effets juridiques que l'ordonnance d'expropriation qui, quant à elle, éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés<sup>11</sup>. C'est seulement en cas de déclaration d'utilité publique que l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels<sup>12</sup> à la condition, toutefois, que le titulaire du droit de préemption soit également le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique<sup>13</sup>. Dans l'affaire dont s'agit aucune DUP n'ayant été prise au profit de la commune, la décision de préemption n'avait donc pas eu pour conséquence de résilier le bail à construction ni de convertir ce dernier en droits de créance sur la collectivité. En d'autres termes, faute de dispositions législatives prévoyant l'extinction de tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles préemptés, la commune qui acquiert un bien par voie de préemption bénéficie de la qualité de propriétaire avec les droits mais aussi les obligations qui en découlent.

## **B. L'intérêt général, finalité et limite du droit de préemption**

L'exercice du droit de préemption n'ayant pas pour conséquence, on le voit, de « débarrasser » le bien de toute charge consentie par son ancien propriétaire, la

---

2000, inf. rap. p. 204 ; AJDI 2001, p. 40, obs. A. Lévy ; DAUH 2001, n° 5, p. 472, chron. J.-F. Struillou, p. 472 ; JCP N 2002, p. 27 et p. 352.

<sup>9</sup> Rép. min. n° 07455 : JO Sénat Q, 10 janvier 2019, p. 129 ; BJDU 3/2019, p. 225.

<sup>10</sup> C. Saint-Alary-Houin et Ph. Malinvaud, Dalloz action. Droit de la construction.

<sup>11</sup> C. expr., art. L. 222-2 al. 1er.

<sup>12</sup> C. expr., art. L. 222-2 al. 2.

<sup>13</sup> C. urb., art. L. 213-5.

question s'est posée de savoir si, eu égard aux droits du preneur à bail existant sur les parcelles, la décision attaquée avait été prise conformément aux dispositions de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, lesquelles imposent au titulaire du droit de préemption d'exercer son droit en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'une action ou opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels. L'argumentaire présenté par le Conseil d'État pour apporter une réponse négative à cette interrogation ne manque pas non plus d'originalité ni d'intérêt.

Loin de se borner à examiner *in abstracto* la régularité de la décision attaquée au regard des dispositions susvisées, le juge administratif examine ici de manière réaliste et attentive le contexte de droit et de fait dans lequel elle s'inscrit, ce qui l'amène inévitablement à s'intéresser à l'articulation entre les finalités de la préemption et l'économie du bail à construction. Ainsi, après avoir constaté que les sociétés SEETA et Port Inland avaient manifesté, dans le délai imparti par le bail, leur intention d'acquérir les parcelles en cause et que, comme il l'a été montré précédemment, la décision de préemption avait eu pour effet de transmettre à la commune les obligations attachées à la qualité de bailleur, parmi lesquelles celle d'exécuter la promesse de vente par laquelle le bailleur s'engageait à vendre les parcelles en cause au preneur, le Conseil d'État a jugé que la décision litigieuse ne pouvait permettre de satisfaire à la nécessité, résultant de l'article L. 210-1, d'être exercé en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'une opération d'aménagement. Aussi le moyen tiré de ce que la décision en cause méconnaissait les dispositions du Code de l'urbanisme était-il propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

La solution ainsi retenue est riche d'enseignements.

L'arrêt n'est pas sans compléter les éléments d'appréciation à partir desquels le juge administratif vérifie si la condition d'intérêt général à laquelle est soumise la décision de préemption est remplie. On voit que le Conseil d'État n'est pas ici conduit à vérifier, *stricto sensu*, si le projet en vue duquel le droit de préemption a été exercé peut, compte tenu de son objet, de sa nature, de sa dimension et de son importance, être regardé comme une opération d'aménagement au sens de l'article L. 210-1, ou si la collectivité est en mesure de justifier, à la date de la décision attaquée, de la réalité du projet en vue duquel elle a préempté<sup>14</sup>, ou encore si la mise en œuvre du droit de préemption répond, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, à un « intérêt général suffisant »<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> CE, 7 mars 2008, Cne de Meung-sur-Loire : n° 288371 ; Rec. CE 2008, p. 97 ; BJD 1/2008, p. 57, concl. L. Derepas, p. 62, obs. J.-C. B. ; JurisData n° 2008-073222 ; AJDA 2008, p. 1449, note J.-F. Struillou ; AJDA 2008, p. 556 ; Constr.-Urb. 2008, n° 84, note P. Cornille ; RD imm. 2008, p. 358, obs. P. Soler-Couteau ; JCP A 2 juin 2008, n° 23, 2141, note L. Benoit ; JCP N 28 mars 2008, n° 13, 336, obs. M.-C. Rouault ; RJDA 6/2008, n° 629, p. 624, obs. ; Defrénois 20/2008, p. 2317, chron. Ph. Benoit-Cattin ; JCP N 2009, n° 13, 1125, chron. D. Dutrieux ; DAUH 2009, p. 496, chron. J.-F. Struillou.

<sup>15</sup> CE, 6 juin 2012, Sté RD Machines Outils c/ Cté des cnes du Genevois : n° 342328, Rec. CE 2012, p. 241 et tables, p. 1021 ; BJD 5/2012, p. 376, concl. C. Landais ; RJEP 2012, n° 703, comm. 64, concl. C. Landais ; BJCL 7-8/2012, p. 524, concl. C. Landais ; p. 529, obs. P. Poujade ; RFDA



L'approche retenue est quelque peu différente dans la mesure où la Haute juridiction administrative est amenée dans notre arrêt à se prononcer sur le point de savoir si l'exercice du droit de préemption a permis « de satisfaire à la nécessité, résultant de l'article L. 210-1, d'être exercé en vue de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement ». La mise en œuvre de ce contrôle – qui n'est pas sans mettre en lumière, une fois de plus, la part de l'évidence dans la méthode juridictionnelle<sup>16</sup> – amène le Conseil d'État à constater, à partir des pièces du dossier, que cette condition ne peut être regardée comme satisfaite eu égard au contexte juridique de droit privé dans lequel s'insère la décision attaquée et auquel la commune ne saurait se soustraire. Elle ne peut être remplie en effet lorsqu'il ressort des pièces soumises au juge que l'exercice du droit de préemption était inutile compte tenu des obligations juridiques de droit privé souscrites par la collectivité à l'occasion de l'exercice de cette prérogative, lesquelles lui imposaient de céder les parcelles à l'acquéreur évincé. Autrement dit, la mise en œuvre du droit de préemption conduit ici la commune à effectuer, pour reprendre les termes du rapporteur public, « une opération blanche inapte à satisfaire la première condition exigée pour la mise en œuvre de cette procédure : l'existence d'un intérêt général »<sup>17</sup>. Le juge administratif se reconnaît ainsi le pouvoir de contrôler un nouvel aspect de la condition légale incluse dans la notion d'intérêt général, et cela en vérifiant si le recours à la préemption est « utile », s'il est de nature à permettre la réalisation de l'opération d'aménagement envisagée sur le terrain, ce qui n'est pas le cas lorsque ce dernier doit être cédé par la puissance publique au preneur d'un bail à construction. En élargissant ainsi son contrôle de « jurisprudentiale » à la nécessité de la décision de préemption, à son bien-fondé ou à son caractère raisonnable, les juges du Palais Royal contribuent, à coup sûr, à assurer une adaptation plus fine de la décision juridictionnelle au contexte de droit et de fait dans lequel s'inscrit la décision litigieuse.

Si cette solution – qui vise à faire en sorte que l'Administration prenne la pleine mesure des incidences de l'usage qu'elle fait du droit de préemption – était confirmée par le Conseil d'État, statuant sur recours en annulation de la décision attaquée, elle ouvrirait également, semble-t-il, de nouvelles perspectives s'agissant du contrôle contentieux des décisions de préemption, en particulier, de celles qui portent sur les cessions de la majorité des parts de SCI ou sur les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ces sociétés<sup>18</sup>. Dès lors que dans cette hypothèse, la collectivité, devenue associée de la SCI, est susceptible de se heurter à

---

2012, p. 889, note J.-F. Struillou ; Defrénois 2012, n° 18, p. 880, chron. J.-Ph. Meng ; RD imm. 2012, p. 580, obs. P. Soler-Couteaux ; AJDA 2012, p. 1135 ; AJDA 2012, p. 1869, note S. Pérignon ; JCP A 19 nov. 2012, n° 46, 2371, note D. Dutrieux ; JCP A 8 avr. 2013, n° 15, 2099, chron. R. Vandermeeren ; D. 2012, p. 1547, obs. R. Grand ; AJDA 2012, p. 1135, obs. R. Grand ; JCP A 18 juin 2012, n° 24, act. 419, obs. L. Erstein ; JurisData n° 2012-012263 ; DAUH 2013, n° 17, p. 348, chron. J.-F. Struillou.

<sup>16</sup> J.-Y. Vincent, L'évidence en contentieux administratif, PUR, Collection « L'Univers des normes », 2013.

<sup>17</sup> A. Skzryerbak, concl. sur CE, 19 avril 2022, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 442150 : [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

<sup>18</sup> C. urb., art. L. 213-1.

d'importantes difficultés juridiques pour dissoudre la SCI et se faire attribuer l'immeuble en vue de l'affecter à un projet d'intérêt général<sup>19</sup> la question pourrait se poser de savoir si l'exercice du droit de préemption, à l'occasion de la cession de ces parts de SCI, permet « de satisfaire à la nécessité, résultant de l'article L. 210-1, d'être exercé en vue de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement ».

Jean-François Struillou

---

<sup>19</sup> V. W. Altide et D. Dutrieux, « Alur », parts de SCI et droit de préemption urbain : JCP N 17 oct. 2014, n° 42, 1302. – G. Durand-Pasquier, Florilège de quelques difficultés soulevées par les droits de préemption et autres priorités d'achat nouvellement institués ou modifiés : Constr.-Urb. avr. 2015, focus 30. – R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6<sup>ème</sup> éd., 2020, p. 498 et s.