



**HAL**  
open science

# Délégation du droit de préemption urbain au profit de la régie immobilière de la Ville de Paris. Quid de la légalité de la décision de préemption prise à l'issue de délégations en cascade ?

Jean-François Struillou

## ► To cite this version:

Jean-François Struillou. Délégation du droit de préemption urbain au profit de la régie immobilière de la Ville de Paris. Quid de la légalité de la décision de préemption prise à l'issue de délégations en cascade ?. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 02, pp.79-83. hal-04369978

**HAL Id: hal-04369978**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-04369978v1>**

Submitted on 23 Sep 2024

**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.

## **Délégation du droit de préemption urbain au profit de la Régie immobilière de la Ville de Paris. Quid de la légalité de la décision de préemption prise à l'issue de délégations en cascade ?**

*CE, 17 novembre 2022, Régie immobilière de la Ville de Paris : n° 457386 ; JurisData n° 20222-019386.*

« (...) 1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que l'indivision E..., propriétaire d'un immeuble situé 191, rue du Faubourg Saint-Martin, sur la parcelle cadastrée section AG n° 44 dans le 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, a conclu le 7 juillet 2021 une promesse de vente avec la société Towa Développement. La Ville de Paris a accusé réception, le 23 juin 2021, d'une déclaration d'intention d'aliéner le bien situé sur cette parcelle. Par un arrêté du 11 août 2021, la maire de Paris a délégué, au nom de la Ville de Paris, l'exercice du droit de préemption urbain sur cette parcelle à la Régie immobilière de la Ville de Paris. Par une décision du 17 août 2021, la Régie immobilière de la Ville de Paris, représentée par sa directrice générale adjointe, a exercé le droit de préemption urbain sur cette parcelle. La Régie immobilière de la Ville de Paris se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 24 septembre 2021 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi par la société Towa Développement sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de cette décision.

2. En premier lieu, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme : " Le titulaire du droit de préemption urbain peut déléguer son droit à une société d'économie mixte agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation (...). Leur organe délibérant peut déléguer l'exercice de ce droit, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Par dérogation à l'article L. 213-11 du présent code, les biens acquis par exercice du droit de préemption en application du présent alinéa ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation. ". Les trois premiers alinéas de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation prévoient que : " Les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux sont agréées par l'autorité administrative en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. / Cet agrément est obligatoire pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux. / Par dérogation aux deux premiers alinéas, les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux liées par une convention d'utilité sociale à la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové bénéficient de l'agrément pour exercer leur activité de construction et de gestion de logements sociaux ". Il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pour qu'une société d'économie mixte puisse se voir déléguer l'exercice du droit de préemption urbain, elle doit être agréée pour exercer une activité de construction

et de gestion de logements sociaux, cet agrément étant de droit pour les sociétés d'économie mixte liées par une convention d'utilité sociale au 26 mars 2014, date de publication de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

3. Il ressort des énonciations de l'ordonnance attaquée que, pour juger que le moyen tiré de l'impossibilité pour la Régie immobilière de la Ville de Paris de bénéficier d'une délégation de l'exercice du droit de préemption était propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, le juge des référés du tribunal administratif s'est fondé sur la circonstance que l'exercice du droit de préemption ne faisait pas partie de l'objet social de la Régie immobilière de la Ville de Paris tel qu'il est défini par l'article 3 de ses statuts. En statuant ainsi, sans rechercher si elle n'était pas, comme elle le faisait valoir en défense, une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréée au sens des dispositions précitées de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation et pouvant à ce titre bénéficier d'une délégation de l'exercice du droit de préemption conformément aux dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit.

4. En deuxième lieu, aux termes du 15° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable au litige, le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : " d'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 (...) de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ". En outre, aux termes de l'article R. 211-5 du code de l'urbanisme : " L'exercice du droit de préemption urbain peut être délégué [...] au directeur général ou à l'un des directeurs par le conseil d'administration [...] des sociétés ou organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 211-2. (...) / Lorsqu'il exerce ce droit par délégation, (...) le directeur général ou le directeur rend compte, au moins une fois par an, de son action au conseil d'administration (...) ". Ces dispositions autorisent notamment le conseil d'administration d'une société d'économie mixte agréée pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux à déléguer l'exercice du droit de préemption urbain au profit de son directeur général, permettant à ce dernier d'exercer ce droit à chaque fois qu'une commune, le cas échéant représentée par le maire préalablement habilité par le conseil municipal, décide de déléguer à cette société l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

5. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que le conseil d'administration de la Régie immobilière de la Ville de Paris a, par délibération du 30 mars 2021, nommé Mme C... A... aux fonctions de directrice générale à compter du 1er avril 2021 en rappelant qu'en sa qualité de directrice générale, elle était, conformément aux dispositions de l'article 20 des statuts de cette société, " investie des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la Société, dans la limite de l'objet social et sous réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au conseil

d'administration ". Mme A... a temporairement délégué ces pouvoirs, pour la période de ses congés d'été en août 2021, à Mme B... D..., directrice générale adjointe. Dès lors que les articles 18, 31 et 32 des statuts de la Régie immobilière de la Ville de Paris relatifs aux missions de son assemblée générale et de son conseil d'administration, qui se bornent à reproduire les dispositions législatives du code de commerce relatives aux missions des assemblées d'actionnaires et du conseil d'administration des sociétés anonymes, n'attribuent pas expressément l'exercice du droit de préemption à l'une de ces instances, le conseil d'administration de la Régie immobilière de la Ville de Paris, en confiant à sa directrice générale, par délibération du 30 mars 2021, " les pouvoirs les plus étendus ", a entendu l'habiliter à exercer le droit de préemption urbain à chaque fois que celui-ci serait délégué par le maire de Paris à la Régie immobilière de la Ville de Paris à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

6. Il ressort des énonciations de l'ordonnance attaquée que, pour juger que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte était propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, le juge des référés du tribunal administratif s'est fondé sur la circonstance que la délibération du 30 mars 2021 du conseil d'administration de la Régie immobilière de la Ville de Paris ne portait pas sur l'exercice du droit de préemption. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en statuant ainsi, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a également commis une erreur de droit.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la Régie immobilière de la Ville de Paris est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande en référé présentée par la société Towa Développement, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur l'urgence :

9. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ".

10. Eu égard à l'objet d'une décision de préemption et à ses effets vis-à-vis de l'acquéreur évincé, la condition d'urgence doit en principe être regardée comme remplie lorsque celui-ci demande la suspension d'une telle décision. Il peut toutefois en aller autrement dans le cas où le titulaire du droit de préemption justifie de circonstances particulières, tenant par exemple à l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet qui a donné lieu à l'exercice du droit de préemption. Il appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise.

11. En l'espèce, la suspension de l'exécution de la décision de préemption en litige est demandée par la société Towa Développement, qui a la qualité d'acquéreur évincé. Si la Régie immobilière de la Ville de Paris se prévaut de la nécessité de se conformer à l'objectif de construction de logements sociaux fixé par le programme

local de l'habitat de la Ville de Paris, elle ne justifie pas de la nécessité de réaliser ce projet dans des délais rapides et, ce faisant, de circonstances particulières de nature à permettre que la condition d'urgence ne soit pas, en l'espèce, regardée comme satisfaite.

Sur l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

12. Il résulte de l'instruction que la Régie immobilière de la Ville de Paris était liée par une convention d'utilité sociale à la date de publication de la loi du 24 mars 2014 et qu'elle bénéficiait à ce titre d'un agrément de droit pour exercer une activité de construction et de gestion de logement sociaux. Il résulte de ce qui a été dit aux points 2, 4 et 5 que la Régie immobilière de la Ville de Paris pouvait ainsi se voir déléguer, par la maire de Paris, l'exercice du droit de préemption urbain sur le bien litigieux et que son conseil d'administration a habilité Mme C... A..., sa directrice générale, à exercer le droit de préemption urbain, notamment sur ce bien, par une délibération du 30 mars 2021 régulièrement publiée et transmise au contrôle de légalité. Il ne résulte en revanche pas de l'instruction que la décision par laquelle Mme C... A... a délégué ses " pouvoirs les plus étendus ", et notamment l'exercice du droit de préemption, à Mme B... D..., directrice générale adjointe, pour le mois d'août 2021, aurait fait l'objet d'une publication de nature à la rendre opposable aux tiers. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision de préemption litigieuse est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

13. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier ". Aucun autre moyen n'est susceptible de fonder, en l'état de l'instruction, la suspension de la décision attaquée (...).

DECIDE :

-----

Article 1er : L'ordonnance du 24 septembre 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Paris est annulée.

Article 2 : L'exécution de la décision du 17 août 2021 de la Régie immobilière de la Ville de Paris est suspendue.

### **Observations.**

L'arrêt ci-dessus publié présente l'intérêt de préciser certaines contraintes juridiques qui s'imposent aux autorités locales et aux sociétés d'économie mixte agréées en matière de logement social lorsque celles-ci décident de déléguer l'exercice du droit de préemption. Il montre également, de manière éclairante, qu'une décision de préemption peut être prise à l'issue de déléguations « en cascade », l'idée sous-jacente à cet état du droit étant de faciliter l'acquisition de biens indispensables

à la réalisation des politiques locales de l'habitat que la puissance publique entend engager.

C'est ainsi que dans l'affaire rapportée le conseil municipal de Paris avait délégué au maire le pouvoir de déléguer à la Régie immobilière de la Ville de Paris l'exercice du droit de préemption à l'occasion de l'aliénation d'un bien<sup>1</sup>. Il s'agit ici, à coup sûr, d'assouplir et d'activer la procédure, cette prérogative de puissance publique pouvant être aisément délégué par le maire à un organisme compétent pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, sans avoir à convoquer au préalable le conseil municipal. Le maire est ainsi habilité, sur la base d'une délégation accordée par la Ville, à consentir lui-même l'une des délégations que prévoient les articles L. 211-2 à L. 211-2-3 du code de l'urbanisme. Cette délégation doit cependant être ponctuelle : c'est seulement à l'occasion de l'aliénation d'un bien que le délégant peut transférer une partie de ses attributions au délégataire. Fort de ce pouvoir, la maire de Paris avait délégué, par arrêté du 11 août 2021, l'exercice du droit de préemption sur une parcelle située rue du faubourg Saint-Martin à la Régie immobilière de la Ville de Paris. Aussi, par une décision du 17 août 2021, la RIVP, représentée par la directrice générale adjointe, avait-elle préempté cette parcelle.

Pour intéressante que soit cette configuration juridique, elle a néanmoins pour inconvénient, comme le montre notre arrêt, d'être potentiellement un « nid à contentieux ». Dès lors que les plaideurs ont le plus souvent tendance « à faire flèche de tout bois », ceux-ci peuvent être tentés, aux fins d'obtenir l'annulation de la décision de préemption, de présenter différents moyens faisant valoir l'irrégularité de la délégation, voire même des délégations successives qui ont permis l'édiction de la décision. On sait que la méconnaissance des conditions de validité de l'acte conférant la délégation est de nature à entraîner l'annulation, pour incompétence, de la décision prise sur la base de cet acte entaché d'irrégularité.

Il n'est donc pas surprenant que dans sa demande de suspension de la décision de préemption, l'acquéreur évincé ait soulevé devant le juge administratif des référés plusieurs moyens faisant valoir l'irrégularité des délégations en cause, à savoir l'arrêté par lequel la maire de Paris avait délégué le droit de préemption urbain à la Régie immobilière de la Ville de Paris, la délibération par laquelle le conseil d'administration de cette société avait entendu habiliter sa directrice générale à exercer ce droit et, enfin, la délégation par laquelle la directrice générale avait délégué ses « pouvoirs les plus étendus » à la directrice adjointe. Saisi de cette requête ainsi que d'un recours principal en annulation de la décision attaquée, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris avait considéré, par une ordonnance du 24 septembre 2021, que la condition d'urgence était remplie et que les moyens ainsi soulevés par la Sté Tow Développement étaient de nature à faire sérieusement douter de la légalité de la décision en cause, le juge ayant, en conséquence, suspendu l'exécution de la décision de préemption.

La Ville de Paris a exercé alors un pourvoi en cassation contre l'ordonnance dont s'agit. Dans l'arrêt rapporté, le Conseil d'État prononce l'annulation de cette

---

<sup>1</sup> CGCT, art. L. 2221-22-15°.

ordonnance et il règle l'affaire au fond au titre de la procédure de référé dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice<sup>2</sup>. L'arrêt révèle, en creux, que pour légitime et utile que soit le procédé de la délégation, celui-ci peut se révéler de nature à fragiliser la décision prise, surtout lorsque ce mécanisme est utilisé à plusieurs reprises pour permettre l'édiction d'une seule et même décision. Qualifiées par le professeur Waline « d'assez compliquées »<sup>3</sup>, les règles législatives, réglementaires et jurisprudentielles auxquelles est assujéti l'emploi du procédé de la délégation contribuent de la sorte à fournir aux requérants un argumentaire étendu en vue d'une annulation contentieuse. Ainsi, parmi les moyens invoqués par le requérant à l'appui de sa demande, trois d'entre eux étaient tirés de l'irrégularité des délégations en cause.

#### A. La délégation accordée par la maire de Paris à la RIVP

Un premier moyen alléguait l'irrégularité de l'arrêté par lequel la maire de Paris avait transféré à la RIVP l'exercice du droit de préemption sur le bien litigieux. Il était reproché à cette délégation de ne pas être conforme à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, dont les dispositions autorisent le titulaire du droit de préemption à déléguer son droit « à une société d'économie mixte agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation ».

De la combinaison de ces textes, le Conseil d'État tire tout d'abord une conclusion claire en décidant que pour qu'une société d'économie mixte puisse se voir déléguer l'exercice du droit de préemption urbain, elle doit être agréée pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux, cet agrément étant de droit pour les sociétés d'économie mixte liées par une convention d'utilité sociale au 26 mars 2014, date de publication de la loi Alur du 24 mars 2014. Restait à déterminer si, au regard de ces dispositions législatives, la RIVP pouvait ou non être qualifiée de société d'économie mixte agréée en matière de logement social.

Le pourvoi reprochait à l'ordonnance attaquée d'avoir « esquivé » cette question dans ses énoncés dès lors que le juge administratif des référés s'était borné – pour juger que le moyen tiré de l'impossibilité pour la RIVP d'exercer le droit de préemption par délégation était propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée – à constater que l'exercice de ce droit ne faisait pas partie de l'objet social de la RIVP. C'est cette analyse qui est ici censurée, le Conseil d'État ayant considéré que le juge avait commis une erreur de droit en ne recherchant pas si cette Régie n'était pas, comme elle le faisait valoir en défense, une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréée au sens des dispositions de l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation et pouvant, à ce titre, bénéficier d'une délégation en application des dispositions de l'article L. 211-2 susvisé. On voit par là que le juge administratif des référés – dont le contrôle doit porter sur la conformité de l'acte conférant la délégation aux dispositions législatives qui l'autorise lorsque celles-ci définissent, de manière précise, les personnes susceptibles de bénéficier de la délégation – était tenu de s'assurer non pas seulement que la délégation avait bien été attribuée à l'autorité

---

<sup>2</sup> CJA, art. L. 821-2.

<sup>3</sup> M. Waline, Délégation de pouvoir et délégation de signature, RDP 1966, p. 1765.

pour laquelle elle est autorisée, mais aussi que le bénéficiaire de la délégation satisfaisait aux conditions prévues par la loi.

L'autre intérêt de l'arrêt est qu'il apporte également une réponse nette à la question soulevée, celle de savoir si la RIVP peut ou non bénéficier d'une délégation du droit de préemption sur la base des dispositions législatives susvisées. En effet, dans la deuxième partie de l'arrêt, celle dans laquelle il est statué sur la demande en référé présentée par la société Towa Développement, le Conseil d'État ne manque pas de préciser que la RIVP était liée par une convention d'utilité sociale à la date de publication de la loi du 24 mars 2014 et qu'elle bénéficiait à ce titre d'un agrément de droit pour exercer une activité de construction et de gestion de logements sociaux<sup>4</sup>. La RIVP pouvait, par conséquent, se voir déléguer par la maire de Paris l'exercice du droit de préemption urbain sur le bien litigieux.

### **B. La délégation accordée par le conseil d'administration de la RIVP à sa directrice générale**

Un autre moyen soulevait la question de savoir si la délégation par laquelle le conseil d'administration de la RIVP avait délégué l'exercice du droit de préemption urbain à sa directrice générale était régulière.

Rappelons que cette délégation est autorisée par deux textes, à savoir les articles L. 2122-22-15° du CGCT et R. 211-5 du code de l'urbanisme. Aux termes de ces dispositions le conseil d'administration d'une société d'économie mixte agréée en matière de logement social est autorisé à déléguer le droit de préemption qui lui est transféré au profit de son directeur général. Cette délégation permet ainsi, lorsqu'elle est accordée, au directeur général de la société d'économie mixte d'exercer le droit de préemption urbain à chaque fois que la commune décide de le déléguer à cette société à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

Toute la difficulté ici tenait à ce que le conseil d'administration de la RIVP avait investi la directrice générale, par délibération, « des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la Société, dans la limite de l'objet social et sous réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au conseil d'administration », sans pour autant mentionner expressément l'exercice du droit de préemption parmi les compétences ainsi transférées. Aussi la question s'est-elle posée de savoir si la délibération en cause avait entendu ou non habiliter la directrice générale à utiliser ce droit à chaque fois que celui-ci serait délégué par la maire de Paris.

Appelé à se prononcer sur cette question, le juge administratif des référés avait estimé que la délibération en cause ne portait pas, de manière explicite, sur l'exercice du droit de préemption et que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte était propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse. C'est ce raisonnement qui est ici censuré pour erreur de droit, le Conseil d'État ayant jugé que la délibération dont s'agit avait entendu habiliter la directrice générale à exercer le droit de préemption urbain à chaque fois que celui-ci serait délégué par la maire de Paris à la RIVP. On voit par là que le principe général selon lequel l'acte autorisant la délégation doit être suffisamment précis quant à l'étendue des

---

<sup>4</sup> §. 12 de l'arrêt.

compétences transférées au délégataire<sup>5</sup> – afin d'éviter que l'assouplissement des règles de compétence que manifeste la délégation ne conduise à l'incertitude quant aux compétences transférées – peut être interprété par le Conseil d'État avec beaucoup de souplesse, celui-ci n'hésitant pas à user de son pouvoir d'interprétation d'une manière à rendre une délégation légale pour éviter les annulations contentieuses jugées inutiles<sup>6</sup>. Autrement dit, le juge administratif est loin ici de faire preuve d'un rigorisme étroit quant à l'interprétation du caractère suffisamment précis de la délégation, l'idée sous-jacente à cette politique jurisprudentielle étant d'assurer la sécurité juridique des décisions de préemption.

### C. La délégation accordée par la directrice générale de la RIVP à la directrice adjointe

Après avoir admis que la RIVP était fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée, le Conseil d'État a réglé l'affaire au titre de la procédure de référé-suspension, sur le fondement de l'article L. 821-2 du code de justice administrative. À cette occasion, les juges du Palais-Royal ont fait droit à un troisième moyen qui portait sur l'existence d'une probable illégalité de la troisième délégation en cause, celle par laquelle la directrice générale avait temporairement délégué ses « pouvoirs les plus étendus », et notamment l'exercice du droit de préemption, à la directrice adjointe, et cela pour la période d'août 2021. Après avoir constaté d'une manière tout à fait classique que la présomption d'urgence dont bénéficie l'acquéreur évincé était remplie<sup>7</sup>, l'arrêt admet que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision de préemption est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption litigieuse dès lors qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que la décision de délégation prise par la directrice générale au profit de la directrice adjointe avait fait l'objet d'une publication de nature à la rendre opposable aux tiers.

La solution retenue paraît « imparable ». On sait qu'il résulte d'une jurisprudence aussi ancienne que constante que le titulaire d'une délégation – qu'il s'agisse d'une délégation de pouvoir ou d'une délégation de signature – ne peut user de celle-ci que pour autant qu'elle ait donné lieu antérieurement à une publication suffisante. Il en résulte qu'une décision individuelle signée par le délégataire avant la publication de l'acte de délégation est considérée comme prise par une autorité incompétente, la publication ultérieure de l'acte ne pouvant pas, en principe, couvrir ce vice<sup>8</sup>. Le défaut de publication de la délégation emporte ainsi l'illégalité des décisions du délégataire, celui-ci ne pouvant être regardé dans ce cas de figure comme investi de la compétence pour prendre lesdites décisions. Tout laisserait ainsi à penser que dans l'affaire rapportée « les jeux sont faits » et que, par conséquent, le juge administratif – statuant sur le recours en annulation – ne devrait pas apprécier le

---

<sup>5</sup> CE, 8 février 1950, Chauvel, Rec. p. 85.

<sup>6</sup> V. également en ce sens, B. Seiller, Acte administratif : régime, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, octobre 2020, n° 152.

<sup>7</sup> Sur la condition d'urgence, V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption, Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6<sup>ème</sup> éd., 2020, p. 762 et s.

<sup>8</sup> CE, 19 février 1964, Dame Fenié-Darrichou, RDP 1964, p. 845.

moyen dont s'agit autrement qu'il a été apprécié lors du jugement de la demande de référé.

Il est néanmoins permis de s'interroger sur la perspective d'un démenti de cette solution par le juge du principal dès lors qu'il ressort d'un arrêt du Conseil d'État du 27 juin 2001 que les délégations accordées au sein même des organismes privés chargés d'une mission de service public peuvent obéir à des règles spécifiques – différentes de celles applicables aux délégations consenties par les personnes publiques – alors même que les actes signés par délégation constitueraient des actes administratifs<sup>9</sup>. Il a ainsi été jugé qu'aucune disposition légale ni aucun principe ne subordonnent l'entrée en vigueur d'une délégation de signature prise par le directeur d'une caisse primaire d'assurance maladie au profit du directeur adjoint à l'accomplissement d'une mesure de publicité, et cela même dans l'hypothèse où les actes signés par le délégataire constituent des actes administratifs. Dans ses conclusions sur l'arrêt susvisé, Mme Fombeur fait valoir différents arguments juridiques ainsi que des considérations d'opportunité pour justifier cette solution<sup>10</sup>. Il a été ainsi avancé qu'une délégation de signature, même si elle porte sur des actes administratifs, paraît relever des décisions relatives aux modalités de fonctionnement interne de l'organisme de droit privé – lesquelles ont traditionnellement le caractère d'actes de droit privé – beaucoup plus que de l'exercice de la prérogative de puissance publique conféré au délégataire. Il a été soutenu parallèlement que poser par voie jurisprudentielle une règle de publicité des délégations imposerait des formalités à des organismes de droit privé – pour rendre opposables certains de leurs actes qui relèvent du droit privé – alors qu'il n'est pas certain « qu'il soit véritablement opportun d'imposer une publicité des délégations de signature » en raison des conséquences que cette exigence pourrait avoir pour l'ensemble des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public.

Cette jurisprudence « Caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Garonne » soulève par conséquent la question de savoir si le principe selon lequel une délégation de signature doit faire l'objet d'une publication est applicable ou non à la décision par laquelle la directrice générale de la RIVP avait délégué le droit de préemption à la directrice adjointe. Une réponse négative à cette question amènerait certes à préserver la décision de préemption de l'annulation et à privilégier l'action administrative, le juge administratif usant alors – une fois de plus – de son pouvoir d'interprétation d'une manière qui rendrait une délégation légale pour éviter une annulation jugée inutile. Force est néanmoins de constater qu'une solution en ce sens aurait pour inconvénient de « faire fi » d'une règle fondamentale qui impose qu'une décision de préemption obéisse aux conditions de légalité auxquelles sont soumis les actes administratifs en ce qui concerne la publicité requise pour les délégations de signature. En d'autres termes, compte tenu des conséquences qu'une telle décision peut provoquer sur les parties à la vente initiale, son application ne devrait pas pouvoir être entreprise avant que les intéressés en aient eu connaissance.

---

<sup>9</sup> CE, 27 juin 2001, Caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Garonne c. Mme Sutra, n° 224115, Rec. tables, p. 1195-1196 ; RDP 2001, n° 5, p. 1563, concl. Mme Fombeur.

<sup>10</sup> Conclusions sur, CE, 27 juin 2001, Caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Garonne c. Mme Sutra,

Jean-François Struillou