



HAL
open science

Contestation de la légalité d'une délégation à l'appui d'un recours contre une décision de préemption. Quid de la " CFDTisation " du droit de la préemption ?

Jean-François Struillou

► To cite this version:

Jean-François Struillou. Contestation de la légalité d'une délégation à l'appui d'un recours contre une décision de préemption. Quid de la " CFDTisation " du droit de la préemption?. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2023, 5, pp.286-291. hal-04369989

HAL Id: hal-04369989

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04369989v1>

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.

RDI 2023 p.286

Contestation de la légalité d'une délégation à l'appui d'un recours contre une décision de préemption. *Quid* de la « CFDTisation » du droit de la préemption ?

Conseil d'État, 1^{er} mars 2023, n° 462648, SARL Cabinet A Assurances c/ Cne de Bailleul, Lebon  ; AJDA 2023. 415 

Jean-François Struillou, Directeur de recherche au CNRS (DCS - UMR 6297), Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

« 1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 12 octobre 2017, le conseil municipal de Bailleul a décidé d'exercer le droit de préemption urbain en vue d'acquérir un bien immobilier et a autorisé le maire à signer tout acte à cet effet. Par un arrêté du 13 octobre 2017, le maire de Bailleul a exercé ce droit de préemption. Par un jugement du 2 juillet 2020, à la demande de M. A et de la société Cabinet A Assurances, le tribunal administratif de Lille a annulé cette délibération et cet arrêté. M. A et autre se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 25 janvier 2022 de la cour administrative d'appel de Douai ayant annulé ce jugement et rejeté leur demande d'annulation des décisions litigieuses.[...] »

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

En tant que l'arrêt attaqué porte sur la délibération du 12 octobre 2017 :

3. Aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : " Le maire peut, (...) par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) 15° 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 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal (...) ". Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 2122-23 du même code : " Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation ". L'article L. 211-2 du code de l'urbanisme prévoit, dans sa rédaction alors applicable, que : " Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre / Toutefois, la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, (...) ainsi que celle de la métropole de Lyon en matière de plan local d'urbanisme, emporte leur compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain. (...) " Le premier alinéa de l'article L. 213-3 du même code dispose que : " Le titulaire du droit de préemption peut déléguer son droit à l'État, à une collectivité locale, à un établissement public y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien. Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire ". Il résulte de ces dispositions que le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire, pour la durée de son mandat, en conservant la faculté de prendre à tout moment une délibération mettant fin explicitement à cette délégation, l'exercice des droits de préemption dont la commune est titulaire ou délégataire afin d'acquérir des biens au profit de celle-ci.

4. Pour écarter le moyen tiré de l'incompétence entachant la délibération du 12 octobre 2017 du conseil municipal décidant d'exercer le droit de préemption urbain en vue d'acquérir un bien immobilier et d'autoriser le maire à signer tout acte à cet effet, la cour administrative d'appel a jugé que, sans qu'y fasse obstacle la délibération du 16 juin 2016 prise sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales déléguant au maire l'exercice du droit de préemption pour la durée de son mandat, le conseil municipal avait pu régulièrement décider, par la délibération du 12 octobre 2017, de se ressaisir de l'exercice de ce droit, qui lui avait été délégué pour l'opération litigieuse par une délibération du 29 septembre 2017 de la communauté de communes de Flandres

intérieure, titulaire de ce droit.

5. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 que les requérants sont fondés à soutenir, par un moyen qui n'est pas nouveau en cassation, qu'en jugeant, pour écarter le moyen tiré de l'incompétence du conseil municipal pour prendre la délibération litigieuse, que le conseil municipal s'était par cette délibération implicitement ressaisi de l'exercice du droit de préemption, alors qu'une décision de mettre fin à une délégation au maire du droit de préemption ne peut être prise que par une nouvelle délibération abrogeant de manière explicite la délégation consentie, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

En tant que l'arrêt attaqué porte sur l'arrêté du 13 octobre 2017 :

6. En premier lieu, il résulte également de ce qui a été dit au point 3 que la circonstance que la délibération du 16 juin 2016 déléguant au maire l'exercice du droit de préemption soit antérieure à la délégation, le 29 septembre 2017, par la communauté de communes de Flandres intérieure, du droit de préempter le bien litigieux est sans incidence sur la compétence que le maire de Bailleul tenait de la délibération du 16 juin 2016 pour toute la durée de son mandat pour exercer au nom de la commune les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, pourvu que celle-ci en soit titulaire ou délégataire à la date de la préemption. Par suite, en l'absence de délibération ayant abrogé la délégation consentie par le conseil municipal au maire, celui-ci demeurait en tout état de cause compétent pour prendre l'arrêté du 13 octobre 2017, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que, comme il a été dit, le conseil municipal ait, à tort, par sa délibération du 12 octobre 2017, cru pouvoir exercer le droit de préemption au nom de la commune et devoir autoriser le maire à signer les actes nécessaires à cette fin.

7. En deuxième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en ne recherchant pas d'office si la commune n'avait pas déjà renoncé à exercer le droit de préemption sur le bien en cause et si l'objet affiché de la décision de préemption ne devait pas conduire la commune à exercer exclusivement le droit de préemption de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, qui s'exerce à l'intérieur du périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité que le conseil municipal peut délimiter.

8. En troisième lieu, si, dans le cadre d'une contestation d'un acte réglementaire par voie d'exception, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même.


9. Il s'ensuit que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant comme inopérante l'invocation par voie d'exception d'un vice de procédure entachant la délibération du 29 septembre 2017 de la communauté de communes de Flandres intérieure ayant délégué à la commune de Bailleul l'exercice du droit de préemption urbain pour l'acquisition du bien en cause, alors même qu'à la date à laquelle le moyen a été soulevé, le délai de recours contentieux contre cette délibération n'était pas expiré. [...]




13. Il résulte de tout ce qui précède que M. A et autre sont seulement fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent en tant qu'à son article 1^{er}, il annule le jugement du 2 juillet 2020 du tribunal administratif de Lille en tant qu'il annule la délibération du 12 octobre 2017 du conseil municipal de Bailleul et qu'à son article 2, il rejette leurs conclusions tendant à l'annulation de cette délibération.

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond dans la mesure de la cassation prononcée.

15. Ainsi qu'il a été dit au point 5, le conseil municipal de Bailleul, qui ne peut être regardé comme s'étant ressaisi de la compétence qu'il avait préalablement déléguée au maire pour exercer le droit de préemption, en l'absence de délibération expresse y mettant fin, n'était pas compétent pour prendre, le 12 octobre 2017, la décision de préempter le bien litigieux et d'autoriser le maire à signer tout acte à cet effet. Par suite, la commune de Bailleul n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a annulé la délibération du 12 octobre 2017 du conseil municipal de Bailleul [...] ».



Observations


Voici une décision importante qui fait le point sur des questions de droit dont la portée dépasse celle du contentieux de la préemption publique. Il s'agit là d'un arrêt qui contribue non seulement à éclairer les règles concernant les délégations de compétence accordées par le conseil municipal au maire mais aussi à lever un doute quant aux modalités d'application de la jurisprudence « *CFDT Finances* » du 18 mai 2018, aux termes de laquelle ne peuvent être invoquées dans le cadre de l'exception d'illégalité d'un acte qui « présente un caractère réglementaire » « les conditions d'édition » de cet acte, de même que les vices de forme et de procédure  (1).

Les faits de l'affaire sont simples. Pour assurer le maintien de la librairie-papeterie « La Bailleuloise » qui, par sa superficie, sa centralité et son ancienneté, contribue au dynamisme et à l'attractivité de la ville, le conseil municipal de Bailleul avait exercé, par une délibération du 12 octobre 2017, le droit de préemption urbain pour acquérir le bâtiment qui accueille ce commerce. Cette délibération avait été prise après que la communauté de communes de Flandres intérieure, titulaire du droit de préemption urbain , avait délégué ce droit à la commune. L'acquéreur évincé qui entendait établir dans ce local un cabinet d'assurances a alors demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler, d'une part, la délibération par laquelle le conseil municipal avait décidé d'exercer le droit de préemption et d'autoriser le maire à signer tout acte à cet effet et, d'autre part, l'arrêté du maire de Bailleul du 13 octobre 2017 par lequel celui-ci avait exercé le droit de préemption. Par un jugement en date du 2 juillet 2020, le tribunal administratif avait fait droit à cette demande , cette décision ayant été censurée néanmoins par un arrêt de la cour administrative de Douai  (4). Un pourvoi en cassation a été formé contre la décision d'appel, lequel a donné lieu à l'arrêt rapporté. Convaincu que l'annulation des deux décisions litigieuses lui permettrait d'acquérir le bien, le requérant, « faisant flèche de tout bois », a présenté, naturellement, toute sorte de moyens de valeur inégale.

La délibération déléguant le droit de préemption urbain à la commune

Le moyen le plus intéressant est celui qui invitait le juge administratif à constater l'irrégularité de la délibération de la communauté de communes déléguant à la commune le droit de préemption, le requérant s'étant prévalu, à l'appui de ses conclusions dirigées contre la délibération du conseil municipal, des irrégularités et, plus précisément, d'un vice de procédure dont serait entachée cette délégation. Ainsi, une fois de plus, était posé le problème, d'un intérêt théorique et pratique évident, de savoir si, ou à quelles conditions, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel peut être invoquée l'irrégularité d'une décision réglementaire antérieure servant de support à la décision attaquée.

Remarquons d'abord que la délibération déléguant le droit de préemption présente, comme le rappelle la cour administrative d'appel, un caractère réglementaire dès lors que cet acte détermine, pour la réalisation de l'acquisition dont s'agit, la répartition des compétences entre l'intercommunalité et la commune. Cette solution est conforme à la jurisprudence administrative, le Conseil d'État ayant jugé que l'acte déléguant le droit de préemption est un acte réglementaire et que, par conséquent, son entrée en vigueur n'est pas subordonnée à sa notification au propriétaire de l'immeuble objet de la préemption, à l'acquéreur pressenti ou encore à leur mandataire  (5). Cette jurisprudence a pour intérêt d'avoir apporté une réponse claire à une question qui avait divisé les juridictions administratives du fond, certaines d'entre elles ayant qualifié la délégation d'acte individuel  (6).

De prime abord, le problème de droit soulevé devant les juges de cassation ne semblait pas poser de difficultés particulières dès lors que l'opérance des moyens invocables dans le cadre d'une exception d'illégalité est désormais étroitement verrouillée par la jurisprudence administrative. On sait que si, dans le cadre d'une contestation par voie d'exception d'un acte réglementaire, la légalité des règles fixées par cet acte, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont serait entaché ledit acte ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours  (7). Dès lors que le requérant soulevait par la « voie oblique » un vice de procédure, cette invocation ne pouvait être que rejetée en application de la jurisprudence dont s'agit. C'est ce qu'admet le présent arrêt en jugeant que la cour administrative d'appel « n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant comme inopérante l'invocation par voie d'exception d'un vice de procédure entachant la délibération du 29 septembre 2017 de la communauté de communes de Flandres intérieure ayant délégué à la commune de Bailleul l'exercice du droit de préemption urbain

pour l'acquisition du bien en cause ».

Ce qui est intéressant en revanche, ce qui mérite attention, c'est que notre arrêt ne se borne pas à constater, ni plus ni moins, que les juges du fond ont fait une exacte application de la jurisprudence « *CFDT Finances* », il prend soin d'ajouter que la règle selon laquelle l'invocation par voie d'exception d'un vice de procédure est inopérante est applicable alors même qu'à la date à laquelle le moyen a été soulevé, le délai de recours contentieux contre l'acte réglementaire n'était pas expiré, ce qui était le cas dans la présente affaire puisque le 2 novembre 2017, date à laquelle l'exception d'illégalité a été invoquée, le délai de recours contre la délibération intercommunale du 29 septembre 2017 déléguant le droit de préemption n'était pas expiré.

Ce « codicile » tranche une question importante et délicate dans la mesure où la rédaction de l'arrêt « *CFDT Finances* » prêtait à hésitation en ne permettant pas de déterminer avec certitude si les vices de forme et de procédure pouvaient être invoqués uniquement à l'occasion du recours pour excès de pouvoir dirigé directement contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai dudit recours ou si, au contraire, ces irrégularités pouvaient être soulevées également par voie d'exception tant que ledit acte n'avait pas acquis un caractère définitif. L'arrêt rapporté résout ce problème en jugeant que la possibilité d'invoquer les irrégularités dont s'agit ne s'apprécie pas à partir d'un « marqueur temporel » (8), elle se vérifie en prenant en compte la nature de la voie de recours empruntée puisque l'arrêt réserve la possibilité de faire valoir les vices de forme et de procédure exclusivement à l'occasion d'une contestation par voie d'action.

En interdisant ainsi à un requérant d'invoquer les irrégularités de procédure et de forme entachant l'acte réglementaire autrement que par voie d'action, la présente décision s'inscrit, à coup sûr, dans le droit fil de la doctrine du Conseil d'État qui dénonce régulièrement le « formalisme minutieux » auquel se heurterait l'administration et le « risque d'insécurité juridique » qui en résulterait (9), ce constat ayant amené la Haute juridiction administrative, dans plusieurs arrêts (10), « à adapter l'office de l'excès de pouvoir aux exigences du temps » et, ainsi, à « coller aux aspirations de l'époque, devenue légitimement rétive aux annulations inutiles » (11). On voit par là que notre arrêt ne relève aucunement d'une génération qui serait spontanée. Bien au contraire, il puise ses sources dans un courant jurisprudentiel qui vise à « neutraliser », toujours davantage, les illégalités externes et, plus précisément, à priver les procédures de fabrication de l'acte administratif de leur « venin contentieux » potentiel, et ceci, en s'efforçant de limiter la possibilité pour les requérants d'invoquer dans le cadre du recours pour excès de pouvoir d'éventuelles irrégularités entachant ce processus. Cette limitation paraît ici d'autant plus draconienne qu'elle est absolue, la jurisprudence n'ayant pas assorti cette interdiction d'un « garde-fou » qui aurait autorisé le requérant à faire valoir, toujours par la voie de l'exception, les irrégularités de procédure « décisives », celles qui, pour simplifier, peuvent être considérées comme substantielles, c'est-à-dire celles qui sont susceptibles d'exercer, dans les circonstances de l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qui sont de nature à priver les intéressés d'une garantie (12).

Cet affaiblissement du contrôle du juge de l'excès de pouvoir quant à l'appréciation de la légalité peut prêter d'autant plus à discussion que, dans certaines circonstances, il n'y a pas loin à penser que le vice de procédure invoqué est de nature à « affecter la compétence de l'auteur de l'acte », « le meilleur exemple en la matière étant celui, bien connu, des avis du Conseil d'État, pour lesquels celui-ci n'hésite pas, dans un souci d'auto-protection, à présenter des illégalités commises comme constitutives d'une incompétence et ce alors même que les avis dont s'agit sont pourtant purement "consultatifs" » (13). De la même manière, dans la présente affaire, n'était-on pas à mi-chemin entre « procédure » et « compétence » dès lors qu'il était reproché à l'intercommunalité d'avoir méconnu les articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, dont l'objet essentiel est d'assurer la sincérité des débats au sein du conseil intercommunaux dans la mesure où ils fixent les règles applicables à la convocation des conseillers communautaires tout en exigeant de transmettre à ces derniers une note de synthèse en vue de leur permettre d'appréhender le contexte, de comprendre les motifs de droit et de fait des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ? Autrement dit, cette configuration juridique n'est-elle pas le reflet des relations étroites qui unissent les notions de procédure et de compétence, le vice de procédure et le vice d'incompétence, dès lors que les dispositions en cause - qui exigent que ceux qui sont appelés à délibérer soient régulièrement convoqués et qu'ils disposent « d'une information adéquate pour exercer leur mandat » (14) - sont caution du « bon déroulement du débat démocratique local », c'est-à-dire du bon exercice de la compétence dévolue à l'organe délibérant ? C'est dire qu'une autre approche - celle consistant à considérer l'incompétence comme englobant toutes les règles relatives à l'exercice même de cette compétence - aurait permis de rompre l'automatisme entre vice de procédure et impossibilité

de soulever cette irrégularité par la « voie oblique ». Mais sans doute s'agit-il là d'interrogations intempestives, tant est forte la volonté de la Haute juridiction administrative d'en finir avec les vices de forme et de procédure et de mettre de la sorte un terme à des annulations contentieuses présentées comme « inutiles » et tant cette volonté a dorénavant vocation à irradier le contentieux administratif.

La délégation du conseil municipal au maire

Le second moyen qui mérite d'être analysé invitait le Conseil d'État à se prononcer, une fois de plus, sur la portée de la délégation accordée au maire par le conseil municipal.

On sait que les attributions conférées à ce dernier sont trop nombreuses et importantes pour que celui-ci puisse utilement les exercer toutes de manière collégiale. Aussi l'article L. 2122-22, 15° du code général des collectivités territoriales prévoit-il que le conseil municipal peut déléguer au maire, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, le pouvoir « 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 » (15). Il s'agit par là « d'assouplir et d'activer la procédure », la décision de préemption pouvant être prise sans avoir à convoquer au préalable le conseil municipal. On sait également que l'emploi du procédé de la délégation est soumis à des règles légiférées mais aussi - et, en fait, surtout - à des solutions jurisprudentielles qui, comme en témoigne l'arrêt, sont susceptibles de soulever des difficultés d'interprétation malgré leur ancienneté.

Le noeud du litige tenait ici à ce que le conseil municipal de Bailleul s'était ressaisi de sa compétence pour exercer le droit de préemption alors même que, par une délibération du 16 juin 2016, il avait délégué ce droit au maire pour la durée de son mandat. *A priori*, la question de la légalité de cette délégation ne paraissait pas poser de difficultés juridiques. Dès lors que les délégations accordées au maire sur le fondement des dispositions du 15° de l'article L. 2122-22 sont des délégations de pouvoir et qu'elles consistent pour le conseil municipal à se dessaisir d'une fraction de ses pouvoirs et à les transférer au maire, « l'autorité délégante cesse d'être qualifiée pour exercer les pouvoirs ainsi délégués qui sont dorénavant dévolus à l'autorité délégataire » (16). Il en résulte qu'en l'absence de toute délibération ultérieure rapportant la délégation, le conseil municipal doit être regardé comme dessaisi de sa compétence et, par conséquent, il ne peut légalement se substituer au maire pour prendre la décision de préemption (17). Si le premier empiète sur la compétence du second en exerçant lui-même la prérogative qu'il a déléguée, sa délibération est entachée de nullité pour incompétence (18). La délégation de pouvoir a ainsi des effets juridiques diamétralement opposés à ceux de la délégation de signature qui, quant à elle, ne prive pas le délégant de l'exercice de ses attributions : il peut toujours prendre une décision restant dans le champ de la délégation, l'autorité délégante se réservant le droit d'évoquer telle ou telle affaire déterminée, pour y statuer en respectant l'exercice normal de sa compétence (19).

La cour administrative d'appel paraissait s'être écartée de ces principes en jugeant que le conseil municipal était en droit, par une seule et même délibération, non seulement de retirer de manière implicite la délégation accordée au maire, mais aussi d'exercer lui-même le droit de préemption. Pour intéressante que soit cette solution qui permettait de valider, *in fine*, une décision de préemption justifiée au fond et, de la sorte d'assurer le maintien d'une activité économique contribuant à la diversité commerciale de la ville, elle avait néanmoins pour inconvénient majeur d'obscurcir le fourré des règles sur les délégations et, en particulier, la distinction fondamentale entre délégations de pouvoir et délégations de signature.

Il n'est donc pas surprenant que le Conseil d'État ait jugé que la cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit en décidant que par la délibération contestée le conseil municipal s'était implicitement ressaisi de sa compétence pour exercer le droit de préemption « alors qu'une décision de mettre fin à une délégation au maire du droit de préemption ne peut être prise que par une nouvelle délibération abrogeant de manière explicite la délégation consentie ». Si cette solution doit attirer l'attention, c'est parce qu'elle a pour intérêt de rappeler l'une des règles de base de la théorie de la délégation, celle aux termes de laquelle la délégation de pouvoir réalise un transfert total de compétence pour la matière sur laquelle elle porte, de sorte que les pouvoirs acquis par le délégataire sont perdus pour le délégant, sauf à ce que ce dernier mette fin à la délégation par une délibération expresse.

Enfin, la solution retenue a immanquablement amené le Conseil d'État à régler une dernière difficulté, celle de savoir quelle est l'incidence de l'illégalité de la délibération municipale dont s'agit sur la décision par laquelle le maire avait exercé le droit de préemption. Autrement dit, l'illégalité de la première était-elle susceptible de rejaillir sur la seconde

dès lors que la délibération municipale aurait eu pour objet de provoquer la décision du maire ?

Selon le Conseil d'État, la circonstance que le conseil municipal ait, à tort, par sa délibération, cru pouvoir exercer le droit de préemption et devoir autoriser le maire à signer les actes nécessaires à cette fin est sans incidence sur la compétence du maire pour prendre la décision de préemption. Pour justifier cette solution, l'arrêt fait valoir, de manière logique et dans le prolongement du raisonnement tenu précédemment, qu'en l'absence de délibération municipale ayant abrogé la délégation consentie au maire, celui-ci demeurait en tout état de cause compétent pour prendre la décision de préemption litigieuse, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que le conseil municipal ait, à tort, cru pouvoir exercer le droit de préemption et autoriser le maire à signer les actes nécessaires à cette fin. L'illégalité de la délibération municipale est ainsi sans incidence sur la légalité de la décision de préemption prise par le maire, un requérant ne pouvant pas invoquer utilement l'illégalité de la première pour obtenir l'annulation de la seconde.

On remarquera en guise de conclusion que la solution ainsi retenue est loin d'être inintéressante pour la commune en ce sens qu'elle permet de « rattraper » une erreur commise par le conseil municipal. Cette erreur peut d'ailleurs s'expliquer - semble-t-il - par le fait qu'à la date à laquelle le conseil municipal s'était prononcé, il pouvait exister un doute quant à la compétence du maire pour exercer le droit de préemption, ce droit lui ayant été délégué antérieurement à la délibération par laquelle le droit de préemption avait été délégué à la commune par la communauté de communes. Autrement dit, à cette date, la commune n'avait pas connaissance de la jurisprudence du Conseil d'État, rappelée au point 6 de l'arrêt, selon laquelle la circonstance que la délibération municipale déléguant le droit de préemption au maire soit antérieure à celle de la communauté de communes déléguant le droit de préemption à la commune est sans incidence sur la compétence que le maire tient de la délibération municipale pour exercer le droit de préemption (20).

Mots clés :

URBANISME * Droit de préemption * Contentieux * Délibération portant délégation du droit de préemption * Exception d'illégalité

(1) CE, ass., 18 mai 2018, n° 414583, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, Lebon* avec les conclusions ; AJDA 2018. 1009 ; *ibid.* 1206, chron. S. Roussel et C. Nicolas ; D. 2019. 2241, édito. T. Perroud ; AJFP 2018. 278 ; AJCT 2018. 528, obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2018. 649, concl. A. Bretonneau ; *ibid.* 662, note D. de Béchillon ; *ibid.* 665, note P. Delvolvé ; Dr. adm. 2018, comm. 45, note G. Eveillard ; JCP A 2018, 2197, note C. Friedrich ; Juris-Data n° 2018-008095.

(2) C. urb., art. L. 211-2.

(3) TA Lille, 2 juill. 2020, n° 1709458.

(4) CAA Douai, 25 janv. 2022, n° 20DA01362, *SARL Cabinet A Assurances*.

(5) CE 6 juin 2012, n° 342328, *Sté RD Machines Outils c/ Cté de communes du Genevois, Lebon* ; AJDA 2012. 1135 ; *ibid.* 1869, note S. Pérignon ; D. 2012. 1547, obs. R. Grand ; RDI 2012. 580, obs. P. Soler-Couteaux ; *ibid.* 582, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT 2012. 514, obs. J.-F. Struillou ; RFDA 2012. 889, note J.-F. Struillou ; BJD 5/2012, p. 376, concl. C. Landais ; RJEP 2012, n° 703, comm. 64, concl. C. Landais ; JCP A 19 nov. 2012, n° 46, p. 2371, note D. Dutrieux ; *ibid.* 8 avr. 2013, n° 15, p. 2099, chron. R. Vandermeeren ; Juris-Data n° 2012-012263 ; DAUH 2013, n° 17, p. 346, chron. J.-F. Struillou ; aussi, en ce sens, CE 29 juin 1990, n° 86148, *M. De Marini, Lebon* ; AJDA 1990. 830, obs. J. Moreau ; F.-P. Bénéit, Publication, affichage, notification des actes des collectivités locales, in *Collectivités locales*, Dalloz, t. IV, p. 4528-13, n° 50.

(6) CAA Lyon, 30 déc. 1997, n° 95LY00462, *SCI Athena* ; CAA Paris, 4 juin 2002, n° 98PA03938, *Sté Pierre et industrie* ; TA Montpellier, 17 déc. 2008, n° 0805247, *SCI de la Flèche*, Constr.-Urb. 2010, n° 81, note M. Pfyffer d'Altshofen et B. Thouny.

(7) CE, ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, préc.

(8) Pour reprendre les termes du rapporteur public, A. Skrzyerbak (concl. sur CE 1^{er} mars 2023, *SARL « Cabinet A Assurances » c/ Cne de Bailleul*, <https://www.conseil-etat.fr>).

(9) Conseil d'État, *Consulter autrement. Participer effectivement*, La Doc. fr., 2011, p. 37 s. et p. 135.

(10) Not., CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033, *Danthony*, Lebon ; AJDA 2012. 7 ; *ibid.* 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; *ibid.* 1484, étude C. Mialot ; *ibid.* 1609, tribune B. Seiller ; D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; AJDI 2014. 16, étude S. Gilbert ; *ibid.* 2015. 25, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2016. 27, étude S. Gilbert ; *ibid.* 2017. 26, étude S. Gilbert ; AJCT 2015. 388, étude R. Bonnefont ; RFDA 2012. 284, concl. G. Dumortier ; *ibid.* 296, note P. Cassia ; *ibid.* 423, étude R. Hostiou ; Dr. adm. 2012, comm. 22, obs. F. Melleray ; JCP 2011. 2089, note C. Broyelle ; *ibid.* 2012, 558, note D. Conil ; v., égal., R. Hostiou, Au sujet de la « danthonysation » du droit des enquêtes publiques ou comment faire du neuf avec du vieux, in *Long cours : Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, 2014, p. 897 ; CE, ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, préc.

(11) A. Bretonneau, concl. sur CE, ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, RFDA 2018. 649.

(12) CE 23 déc. 2011, *Danthony*, préc.

(13) R. Hostiou, Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif. Au sujet de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, des principes généraux du droit et du vice de procédure, RFDA 2012. 423.


(14) CE 14 nov. 2012, n° 342327, *Cne de Mandelieu-la-Napoule*, Lebon ; AJDA 2012. 2198 ; AJCT 2013. 204, obs. V. Grillet-Carabjal ; BJCL 2013. 18, concl. X. de Lesquen ; *ibid.* 21, obs. B. Poujade.





(15) A. Lévy, Le pouvoir délégué aux maires en matière d'expropriation et de droits de préemption, AJPI 1996. 194.

(16) R. Odent, *Contentieux administratif*, Tome II, Dalloz, 2007, p. 408.

(17) CE 2 mars 2011, n° 315880, *Cne de Brétignolles-sur-Mer*, CE, 2 mars 2011, n° 315880, *Brétignolles-sur-mer (Cne)*, Lebon ; AJDA 2011. 532 ; RDI 2011. 351, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT 2011. 309, obs. M. Moliner-Dubost ; BJDJ 2011. 124, concl. C. Landais ; Constr.-Urb. 2011, n° 65, note L. Santoni ; *ibid.*, n° 84, note P. Cornille ; JCP A 28 mars 2011. Actu. 230 ; *ibid.* 20 oct. 2011, 2313, chron. R. Vandermeeren ; Juris-Data n° 2011-003188 ; DAUH 2012, n° 16, p. 362, chron. J.-F. Struillou ; CE 8 avr. 2015, n° 376821, *Cne de Saint-Aignan-de-Grandlieu*, Lebon ; AJDA 2015. 724 ; AJCT 2015. 411, obs. S. Defix ; JT 2015, n° 176, p. 13, obs. A.-S. Juilles ; Juris-Data n° 2015-008303.

(18) R. Hostiou et J.-F. Struillou, *Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement*, LexisNexis, 6^e éd., 2020.

(19) M. Waline, Délégation de pouvoir et délégation de signature, note sous CE, sect., 20 mai 1966, n° 57093 , *Centre national du commerce extérieur*, RD publ. 1966. 1765, in *Notes d'arrêts de Marcel Waline*, Vol. I, Dalloz, 2004, p. 533.

(20) CE 28 janv. 2021, n° 429584, *Sté Matimo et autres*, Lebon  ; AJDA 2021. 237  ; RDI 2021. 220, obs. J.-F. Struillou  ; AJCT 2021. 329, obs. E. Mascré .

Copyright 2024 - Dalloz – Tous droits réservés