



**HAL**  
open science

## Déclaration d'intention d'aliéner faite par une personne qui n'est pas propriétaire du bien. Quid de la légalité de la décision de préemption ?

Jean-François Struillou

### ► To cite this version:

Jean-François Struillou. Déclaration d'intention d'aliéner faite par une personne qui n'est pas propriétaire du bien. Quid de la légalité de la décision de préemption?. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 6, pp.347-351. hal-04369996

**HAL Id: hal-04369996**

**<https://nantes-universite.hal.science/hal-04369996v1>**

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.

## **DIA faite par une personne qui n'est pas propriétaire du bien. Quid de la légalité de la décision de préemption ?**

**CE, 1<sup>er</sup> mars 2023, M. B. c. Cne de Rémire-Monjoly : n° 462877 ; Rec. Tables (à paraître).**

« (...) 1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif de la Guyane que, par une délibération du 10 septembre 2010, le conseil général de la Guyane a approuvé la vente à M. B d'une parcelle à détacher du terrain cadastré section AS n° 161. Le 15 novembre 2016, une déclaration d'intention d'aliéner la parcelle section AS n° 1705, issue de la division de la parcelle section AS n° 161, a été reçue par la commune de Rémire-Monjoly, qui a fait connaître, le 23 décembre 2016, qu'elle n'exercerait pas son droit de préemption urbain. Par un jugement du 25 janvier 2021, le tribunal judiciaire de Cayenne, saisi par M. B, a déclaré parfaite la vente au profit de ce dernier de la parcelle cadastrée n° AS 1705. Une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner cette parcelle, datée du 5 août 2021 et identique à la précédente, a été reçue le 24 août 2021 par la commune de Rémire-Monjoly, laquelle, par un arrêté du 4 novembre 2021, a décidé d'exercer son droit de préemption. M. B se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 15 février 2022 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de la Guyane a rejeté sa demande tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à ce que l'exécution de cet arrêté soit suspendue.

Sur le pourvoi :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article 480 du code de procédure civile : " Le jugement qui tranche dans son dispositif tout ou partie du principal, ou celui qui statue sur une exception de procédure, une fin de non-recevoir ou tout autre incident a, dès son prononcé, l'autorité de la chose jugée relativement à la contestation qu'il tranche ".

3. Pour juger que M. B ne pouvait se prévaloir du jugement du 25 janvier 2021 du tribunal judiciaire de Cayenne ayant jugé que la vente intervenue à son profit était parfaite, le juge des référés du tribunal administratif a estimé que ce jugement ne pouvait, faute qu'il soit certain qu'il ait fait l'objet d'une signification, être regardé comme revêtu de l'autorité de la chose jugée, ce dont il a déduit que l'article 1er de l'arrêté litigieux visait à bon droit le bien en cause comme appartenant à la Collectivité territoriale de Guyane. En se fondant sur cette circonstance pour juger que M. B ne pouvait se prévaloir de ce jugement, alors qu'il résulte des dispositions citées au point précédent de l'article 480 du code de procédure civile que celui-ci bénéficiait, dès son prononcé, de l'autorité de la chose jugée, le juge des référés du tribunal administratif a commis une erreur de droit.

4. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, M. B est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur le référé :

6. 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 " .

En ce qui concerne l'urgence :

7. 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.

8. En l'espèce, la suspension de la décision de préemption en litige est demandée par M. B, qui doit être regardé comme ayant la qualité d'acquéreur évincé. La commune de Rémire-Montjoly ne justifie pas de la nécessité de réaliser le projet ayant donné lieu à l'exercice du droit de préemption 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.

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

9. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme : " 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 (). Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption. () Lorsqu'il envisage d'acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption transmet sans délai copie de la déclaration d'intention d'aliéner au responsable départemental des services fiscaux. La décision du titulaire fait l'objet d'une publication. Elle est notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner qui avait l'intention d'acquérir le bien. () ". L'article L. 213-8 du même code prévoit que : " Si le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration (). / Si le propriétaire n'a pas réalisé la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption, il dépose une nouvelle déclaration préalable

mentionnée à l'article L. 213-2. / () La vente sera considérée comme réalisée, au sens du deuxième alinéa du présent article, à la date de l'acte notarié ou de l'acte authentique en la forme administrative constatant le transfert de propriété. () "

10. Il résulte de ces dispositions, en premier lieu, que le titulaire du droit de préemption sur un bien ne saurait légalement l'exercer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si la déclaration d'intention de l'aliéner a été faite par une personne qui, à la date de cette déclaration, n'est pas propriétaire du bien. Il en résulte, en second lieu, que la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner ouvre au titulaire du droit de préemption, alors même qu'il aurait renoncé à l'exercer à la réception d'une précédente déclaration d'intention d'aliéner portant sur la vente du même bien par la même personne aux mêmes conditions, un délai de deux mois pour exercer ce droit. La circonstance que la déclaration d'intention d'aliéner soit incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou sur les conditions de son aliénation est, par elle-même, et hors le cas de fraude, sans incidence sur la légalité de la décision de préemption prise à la suite de cette déclaration.

11. En l'espèce, la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner le 24 août 2021 ouvrait ainsi en principe à la commune de Rémire-Montjoly, autorité titulaire du droit de préemption urbain, la possibilité d'exercer légalement ce droit, alors même qu'elle avait renoncé à l'exercer à la réception d'une précédente déclaration d'intention d'aliéner portant sur la vente du même bien par la même personne aux mêmes conditions. Il résulte toutefois de l'instruction qu'à la date de cette déclaration, faite par la collectivité territoriale de Guyane, la vente réalisée auparavant au profit de M. B avait été jugée parfaite par le tribunal judiciaire de Cayenne. Si, en l'état de l'instruction, il n'est pas établi que ce jugement soit devenu définitif, le moyen tiré de ce que la déclaration d'intention d'aliéner n'émanait pas du propriétaire du bien préempté est par suite propre, en l'état de l'instruction et eu égard à l'office du juge des référés, à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (...).

13. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prononcer la suspension demandée par M. B, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de la décision attaquée (...).

### **Observations.**

Le contrôle de la mise en œuvre du droit de préemption génère un contentieux d'autant plus complexe que les règles applicables à la matière relèvent, pour partie, du droit public et, pour partie, du droit privé, ces dispositions étant fixées dans le livre II du Code de l'urbanisme, mais aussi dans le Code civil, dans le Code de l'expropriation, dans le Code général des collectivités territoriales et, bien entendu, dans la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Parmi les difficultés consécutives à cette mixité, le problème de savoir si la validité de la déclaration d'intention d'aliéner peut être contestée utilement à l'occasion d'un litige porté devant le juge administratif occupe une place de choix. La question se pose de savoir si les relations étroites qui unissent ces deux actes sont d'une nature telle – la

DIA constituant une offre de vente<sup>1</sup> ainsi qu'un élément préparatoire de la décision administrative de préempter, qui ne peut intervenir, juridiquement mais aussi pratiquement, que si le titulaire du droit de préemption est informé de l'aliénation envisagée – que les intéressés sont recevables à se prévaloir, à l'appui de conclusions dirigées contre la décision de préemption, des irrégularités entachant la déclaration d'intention d'aliéner. Si tel est le cas, il s'agit également de déterminer quels seraient les vices susceptibles d'affecter la validité de la DIA et quelles en seraient les conséquences pour la décision prise à la suite de cet acte.

Ces questions de droit semblaient avoir été réglées par la jurisprudence administrative puisque le Conseil d'État n'a pas hésité à condamner avec fermeté les juridictions du fond qui, après avoir analysé la DIA comme une formalité préparatoire participant à l'édiction de la décision de préemption, avaient admis qu'un requérant était en droit d'invoquer à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir exercé contre la seconde les irrégularités substantielles qui entacheraient la première<sup>2</sup>. Les juges du Palais Royal ont estimé en effet que la circonstance qu'une DIA soit entachée d'une erreur matérielle sur le prix – 149 000 € au lieu de 419 000 € – était sans incidence sur la légalité de la décision de préemption<sup>3</sup>. La jurisprudence paraît d'autant plus engagée dans le sens de considérer que les vices susceptibles d'entacher la DIA sont sans influence sur la légalité de la décision administrative que, dans un autre arrêt, le Conseil d'État fait valoir, en des termes généraux, que la circonstance que la DIA soit incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou sur les conditions de son aliénation est, par elle-même, et hors le cas de fraude, sans incidence sur la légalité de la décision de préempter prise à la suite de cette déclaration<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> V. cpdt, H. Périnet-Marquet, *Bis in idem* ou les dérives de la qualification de la DIA comme offre, *Constr.-Urb.*, Avril 2023, n° 4, Repère, n° 4.

<sup>2</sup> TA Paris, 18 mai 1987, Dame G. : JCP N 1988, jurispr. p. 233, note R. Vandermeeren. – TA Paris, 9 févr. 2007, SCI La Foncière Marjolin : *Constr.-Urb.* 2007, n° 85, note P. Cornille. – CAA Nantes, 31 oct. 2006, n° 05NT01658, Cne de Noirmoutier-en-l'Île. – TA Lyon, 29 sept. 1999, Mme Laurent c/ Cne de Bourg-en-Bresse : *Rev. jur. env.* 3/2000, note H. Périnet-Marquet ; *AJDI* 2000, p. 834, obs. A. Lévy ; *BJDU* 6/1999, p. 445, concl. D. Jossierand-Jaillet ; *Dr. adm.* 2000, n° 48 ; *Constr.-Urb.* 2000, n° 104, obs. P. Cornille ; *Gaz. Pal.* 28-29 juill. 2000, pan. dr. adm. p. 12. – V. aussi CE, 5 juin 2009, req. n° 322336, Mme Savrimoutou : *RD imm.* 2009, p. 502, obs. P. Soler-Couteaux. – CAA Bordeaux, 27 mars 2006, M. Billion : *JurisData* n° 2006-300005.

<sup>3</sup> CE, 26 juill. 2011, n° 324767, SCI du Belvédère : *Rec. CE* 2011, tables, p. 1192 ; *BJDU* 5/2011, p. 383, concl. M. Vialettes, p. 390, obs. C. Landais ; *JurisData* n° 2011-015381 ; *AJCT* déc. 2011, p. 579, obs. J.-F. Struillou ; *Constr.-Urb.* 2011, n° 156, note L. Santoni ; *RD imm.* 2011, p. 585, obs. P. Soler-Couteaux ; *Defrénois* 30 nov. 2011, p. 1584 ; *JCP N* 2 sept. 2011, act. 664 ; *AJDA* 2011, p. 406 ; *AJDA* 2011, p. 1528, obs. R. Grand.

<sup>4</sup> CE, 12 févr. 2014, n° 361741, Sté Ham Investissement c/ Cne de Cergy : *Rec. CE* 2014, tables, p. 900 ; *BJDU* 2/2014, p. 122, concl. M. Vialettes, p. 125, obs. X.-D. L. ; *RTD imm.* 2/2014, p. 6, note J.-F. Struillou ; *JurisData* n° 2014-002233 ; *JCP A* 13 avr. 2015, n° 15, 1095, chron. R. Vandermeeren ; *JCP N* 18 avr. 2014, n° 16-17, 1165, comm. D. Gillig ; *Constr.-Urb.* 2014, n° 4, comm. 56, note X. Couton ; *JCP A* 3 mars 2014, act. 210, veille L. Erstein ; *AJDA* 2014, p. 383, obs. R. Grand ; *AJCT* 2014, p. 333, obs. J.-Ph. Borel ; *RD imm.* 2014, p. 231, obs. P. Soler-Couteaux ; *RJDA* 5/2014, n° 422 ; *DAUH* 2015, n° 19, p. 389, chron. J.-F. Struillou.

Cette solution paraît fondée sur « l'idée que le juge judiciaire est le juge de la DIA »<sup>5</sup>, cette dernière devant être analysée comme un acte de droit privé – à savoir « une offre de contracter ne liant son auteur qu'autant qu'elle est acceptée par celui à qui elle est faite »<sup>6</sup> – et que, par conséquent, l'appréciation de sa validité relève du juge judiciaire et de lui seul. Confirmant cette analyse, le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas manqué d'indiquer dans l'arrêt « Société Ham Investissement »<sup>7</sup> que le fait que la DIA soit entachée de l'un ou l'autre des vices substantiels visés par ledit arrêt « ne fait pas obstacle à ce que le juge judiciaire prenne en considération, au titre de son office, pour apprécier la validité de la vente résultant d'une décision légale de préemption, les indications figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner à l'origine de cette décision ». Le Conseil d'État s'en tient ainsi au contrôle de la légalité même, extrinsèque et intrinsèque, de la décision de préemption, celui-ci hésitant à pousser trop loin ses investigations lorsque le moyen soulevé met aussi en cause un acte de droit privé dont la validité peut être contrôlée par le juge judiciaire à l'occasion d'un contentieux portant sur la régularité de la vente conclue à l'issue de la préemption.

Si l'arrêt ci-dessus reproduit mérite l'attention c'est parce qu'il admet néanmoins – sans remettre en cause la jurisprudence antérieure – que le vice affectant la DIA et tenant à ce que celle-ci avait été faite par une personne qui n'était pas propriétaire du bien est de nature à affecter la légalité de la décision de préemption.

Rappelons d'abord les données factuelles indispensables à la compréhension de cette affaire. Le requérant, M. B., contestait la légalité de la décision de préemption du 4 novembre 2021 du maire de Rémire-Montjoly, au motif que celle-ci aurait été prise à la suite d'une DIA entachée d'une irrégularité substantielle, l'auteur de cet acte n'étant pas le propriétaire du bien. Il faut préciser ici que le terrain dont s'agit avait été cédé par le conseil général de Guyane à M. B. par une délibération du 10 septembre 2010. Pour des raisons obscures, c'est seulement six ans plus tard, à l'occasion de la division parcellaire procédant au détachement de l'immeuble, qu'une première déclaration d'intention d'aliéner avait été adressée à la commune qui avait fait connaître, le 23 décembre 2016, qu'elle n'exercerait pas son droit de préemption urbain. Si cette renonciation permet aux parties de poursuivre la vente projetée, le conseil général avait néanmoins refusé de signer l'acte authentique en faisant valoir le caractère dérisoire du prix mentionné dans l'acte de vente – 2 euros du mètre carré – alors que le terrain en cause, devenu constructible, valait désormais plus de 100 euros le mètre carré. M. B. a alors saisi le tribunal judiciaire de Cayenne d'une demande en réalisation forcée de la vente, lequel a déclaré la vente parfaite par un jugement du 25 janvier 2021. À la suite de ce jugement, le notaire du conseil général a adressé à la commune une nouvelle DIA – identique à la première – qui mentionnait M. B. comme acquéreur et un prix calculé sur la base de deux euros le

---

<sup>5</sup> Maud Vialettes, concl. sur CE, 12 février 2014, Sté Ham Investissement : BJDU 2/2014, . 122.

<sup>6</sup> Cass. civ. 3<sup>ème</sup>, 16 juin 1982, SEMAEB c/ Guillemois : n° 81-70.432 ; Bull. civ. III 1982, n° 162.

<sup>7</sup> Précité.

mètre carré. Le maire s'est saisi de cette opportunité pour exercer le droit de préemption urbain sur le bien.

Saisi par M. B. d'un pourvoi en cassation contre l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Cayenne rejetant sa demande de suspension de la décision litigieuse, le Conseil d'État, dans l'arrêt rapporté, censure cette ordonnance pour erreur de droit. Le juge de l'urgence avait en effet considéré que M.B. ne pouvait se prévaloir du jugement du tribunal judiciaire de Cayenne, faute qu'il soit certain qu'il est fait l'objet d'une signification, alors qu'il résulte des dispositions de l'article 480 du Code de procédure civile que celui-ci bénéficiait, dès son prononcé, de l'autorité de la chose jugée.

La Haute juridiction administrative, après avoir décidé qu'il y avait lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre des procédures de référé, était appelée à trancher l'épineuse question de savoir si le moyen soulevé par M. B. et tiré de ce que la déclaration d'intention d'aliéner n'émanait pas du propriétaire du bien était de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption. De prime abord, le moyen soulevé paraissait inopérant dans la mesure où la jurisprudence administrative est fortement engagée, on l'a vu, dans le sens à considérer que les vices susceptibles d'entacher la déclaration d'intention d'aliéner sont sans incidence sur la légalité de la décision de préemption. Reste que dans notre affaire le vice invoqué ne correspondait pas à ceux visés dans l'arrêt « Sté Ham Investissement »<sup>8</sup>, ce dernier faisant référence uniquement à une DIA qui serait incomplète ou entachée d'une erreur substantielle sur les éléments transmis au titulaire du droit de préemption pour lui permettre de prendre sa décision, à savoir la consistance du bien objet de la vente, son prix et les conditions de la vente. Autrement dit, la jurisprudence classique n'envisageait aucunement le cas de figure où la DIA n'émanerait pas du propriétaire du bien.

La principale novation apportée par l'arrêt est qu'il complète plus qu'il ne modifie la jurisprudence antérieure en décidant que « le titulaire du droit de préemption sur un bien ne saurait légalement l'exercer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si la DIA a été faite par une personne qui, à la date de cette déclaration, n'est pas propriétaire du bien ». Aussi, dans les circonstances de l'espèce, le moyen tiré de ce que la DIA n'émanait pas du propriétaire est-il considéré comme propre, en l'état de l'instruction et eu égard à l'office du juge des référés, à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de préemption. Le Conseil d'État refuse de la sorte, on le voit, d'ériger une frontière parfaitement étanche entre la contestation de la DIA, dévolue au juge judiciaire, et celle de la décision de préemption, relevant du juge administratif, le juge de la décision de préemption étant aussi celui de la DIA lorsque cet acte n'émane pas du véritable propriétaire du bien<sup>9</sup>. L'office du juge administratif paraît néanmoins étroitement circonscrit dans la mesure où, comme le souligne le rapporteur public, A. Skrzyrbak, il « ne pourra accueillir de contestation sur ce point que si elle ne

---

<sup>8</sup> Précité.

<sup>9</sup> V. aussi, CE, 5 juin 2009, req. n° 322336, Mme Savrimoutou : RD imm. 2009, p. 502, obs. P. Soler-Couteaux.

soulève pas de difficulté sérieuse ou si elle a déjà été tranchée par le juge judiciaire »<sup>10</sup>.

Reste à rechercher les considérations susceptibles de justifier la discrimination ainsi faite entre la situation dans laquelle la validité de la DIA peut être discutée devant le juge administratif et celle où elle ne peut être contestée que dans le cadre d'un litige relevant de l'ordre judiciaire. Si le Conseil d'État accepte de constater ici l'irrégularité de cet acte, c'est apparemment parce qu'il estime que la déclaration d'intention d'aliéner faite par une personne qui n'est pas le propriétaire du bien est entachée d'un vice extrêmement grave – justifiant un régime contentieux particulier – cette irrégularité tenant à la méconnaissance d'une règle fondamentale du droit civil qui prohibe la vente de la chose d'autrui<sup>11</sup>. Révélant une véritable usurpation du pouvoir du propriétaire de disposer de l'immeuble, la DIA faite dans ces conditions paraît entachée d'un vice de nature à la faire regarder comme « inexistante », cette irrégularité particulière pouvant dès lors être constatée – à l'instar de la fraude entachant la DIA – par le juge administratif qui, à la suite de ce constat, censure une préemption qui n'aurait jamais dû avoir lieu.

La solution retenue est d'autant plus intéressante pour le véritable propriétaire du bien que le juge administratif n'a rien à envier à la juridiction judiciaire – voire même semble supérieur à son homologue judiciaire – pour ce qui est de sa capacité à assurer l'effectivité d'un jugement annulant une décision de préemption prise à la suite d'une DIA faite par le "non-propriétaire" du bien. Certes, si le vendeur est dépourvu de tout droit de propriété sur la chose, le propriétaire réel dispose toujours d'une action en revendication devant le juge judiciaire pour faire valoir son droit sur le bien, s'il est établi qu'il n'a pas consenti à la vente<sup>12</sup>. N'empêche que cette action a ses limites dans la mesure où la jurisprudence judiciaire considère, en application de la théorie civiliste des apparences, que, bien que portant sans conteste sur la chose d'autrui, la vente conclue par le propriétaire apparent est valide lorsque l'acquéreur ignorait, au jour de passation de l'acte, le défaut de titre du vendeur et que l'erreur ainsi commise était légitime, c'est-à-dire susceptible d'être commise par toute personne normalement diligente<sup>13</sup>. La voie judiciaire ne paraît donc pas toujours la plus pertinente, du moins lorsque le propriétaire souhaite « récupérer » son bien.

Il en va tout autrement de la voie devant la juridiction administrative, l'office du juge administratif étant loin d'être cantonné à la connaissance de la légalité de la décision de préemption : il dispose également de par la loi du pouvoir propre d'assurer l'exécution d'un jugement annulant une décision de préemption prise à la suite d'une déclaration n'émanant pas du véritable propriétaire<sup>14</sup>. À ce titre, pour

---

<sup>10</sup> Concl. sur CE, 1<sup>er</sup> mars 2023, M. B. c/ Cne de Rémire-Montjoly : ArianeWeb.

<sup>11</sup> C. civ., art. 1599.

<sup>12</sup> Cass. civ., 1<sup>ère</sup>, 4 décembre 1967, Bull. cass. civ., I, n° 354. – O. Barret et Ph. Brun, Vente : formation, Répertoire de droit civil, Dalloz, octobre 2019, n° 391.

<sup>13</sup> O. Barret et Ph. Brun, Vente : formation, précité, n° 381 et n° 382.

<sup>14</sup> C. urb., art. L. 213-11-1. – T. confl., 12 juin 2017, n° 4085, SNC Foncière Mahdia c/ OPH Paris Habitat : Rec. CE 2017, tables, p. 849 ; Bull. civ., T. confl., juin 2017, n° 5, p. 9 ; AJDA 2017, p. 1789, note J.-F. Struillou ; Dr. adm. juill. 2017, n° 7, alerte 117 ; JCP G 10 juill. 2017, n° 28, act. 798 ; JCP A 3 juill. 2017, n° 26, act. 465 ; RD imm. 2017, p. 444, note M.-C. Rouault ; D. actualité 16 juin



exécuter la chose jugée de manière à la fois logique et équitable, le juge administratif peut ordonner au titulaire du droit de préemption, le cas échéant sous astreinte, de rétrocéder le bien illégalement préempté à son ancien propriétaire ou à ses ayants cause universels ou à titre universel<sup>15</sup>. Il paraît ainsi en mesure d'effacer de manière efficace l'atteinte portée au droit de propriété du véritable propriétaire du bien lorsque celui-ci a été privé illégalement de son bien. Cet état du droit paraît d'autant plus intéressant que le requérant n'aura pas à tâtonner longtemps avant de découvrir son juge : si le juge administratif est compétent pour annuler une décision administrative, il exerce également une compétence exclusive pour assurer l'exécution de la chose jugée, un tel pouvoir étant en quelque sorte de même nature que le pouvoir d'annulation. On voit par là que, dans le présent arrêt, le Conseil d'État entend montrer, en creux, qu'il est à même de veiller, dans le cadre de la mission qui est la sienne, à une protection particulièrement attentive de la propriété privée immobilière contre les empiètements de l'Administration, en particulier, lorsque ces agissements ne sont pas justifiés ou, plus encore, lorsqu'ils dénotent une utilisation abusive et peu transparente du droit de préemption.

En guise de conclusion, on se bornera à remarquer que le présent arrêt soulevait une autre question de droit, bien plus classique, celle de savoir si la circonstance que la commune n'avait pas jugé utile de faire jouer son droit de préemption à l'occasion d'une première DIA portant sur le bien litigieux lui interdisait de faire usage de ce droit à l'occasion d'une nouvelle DIA, présentée quelques années plus tard, et portant sur la même vente. Sans surprise aucune, le Conseil d'État répond au moyen ainsi soulevé en appliquant une jurisprudence classique, consacrée en 1984<sup>16</sup> et précisée en 2013<sup>17</sup>, aux termes de laquelle la réception d'une déclaration d'intention d'aliéner ouvre en principe au titulaire du droit de préemption un nouveau délai de deux mois pour exercer légalement ce droit, et ce alors même « qu'il aurait renoncé à l'exercer à la réception d'une précédente déclaration d'intention d'aliéner portant sur la vente du même bien par la même personne aux mêmes conditions ». En d'autres termes, la circonstance que le titulaire n'ait pas mis en œuvre son droit à la réception d'une première DIA ne peut valoir renonciation définitive de sa part à l'exercice de ce droit, pour le cas où une nouvelle DIA lui serait spontanément adressée par le vendeur dans l'hypothèse d'une vente à intervenir dans les mêmes conditions. Au fondement de cette jurisprudence, il y a – là encore – l'idée que le contentieux de la DIA relève du juge judiciaire, le juge administratif refusant de rechercher s'il y avait

---

2017 obs. M.-C. de Montecler ; AJCT 2017, p. 581, obs. Ph. Peynet ; JCP N 16 févr. 2018, 1101, chron. E. Carpentier ; RJDA 3/1997, n° 400 ; DAUH 2018, n° 22, p. 325, chron. J.-F. Struillou.

<sup>15</sup> C. urb., art. L. 213-11-1.

<sup>16</sup> CE, 30 novembre 1984, M. et Mme Villanua : n° 40851 ; Rec. Tables ; Dr. adm. 1985, comm. 65. – V. aussi, CE, 7 octobre 1988, Gbedey : n° 68785 ; JCP N 1989, II, p. 253, 4ème esp., obs. R. Vandermeeren ; Dr. adm. 1988, comm. 608.

<sup>17</sup> CE, 5 juill. 2013, n° 349664, M. Loire : Rec. CE 2013, p. 877 ; JurisData n° 2013-013764 ; RTD imm. 4/2013, p. 21, comm. J.-F. Struillou ; Constr.-Urb. 2013, n° 9, comm. 113, note P. Cornille ; JCP N 30 août 2013, n° 35, act. 857 ; JCP N 2013, n° 35, 1204, note D. Gillig ; JCP A 29 juill. 2013, n° 31, act. 684, veille L. Erstein ; AJDA 2013, p. 1422, obs. R. Grand ; BJDU 5/2013, p. 388, chron. B. Phémolant et M. Raunet ; AJDI 2013, p. 855 ; Defrénois 15 nov. 2013, n° 21, p. 1075, chron. J.-Ph. Meng ; BJDU 5/2014, p. 413, chron. E. Carpentier ; JCP A 2014, n° 23, 2172-7, chron. R. Vandermeeren ; DAUH 2014, n° 18, p. 370, chron. J.-F. Struillou.

bien lieu d'adresser une telle déclaration, cette question du caractère redondant ou non de l'acte litigieux relevant du tribunal judiciaire.

Il faut souligner enfin que la jurisprudence dont s'agit ne vaut que lorsque le Code de l'urbanisme n'en dispose pas autrement, c'est-à-dire quand des dispositions légales n'interdisent pas, de manière explicite, au titulaire du droit de préemption d'exercer son droit à l'occasion d'une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner. Il en va ainsi lorsque le titulaire renonce à préempter après fixation judiciaire du prix puisque, dans ce cas de figure, il n'est plus autorisé à exercer son droit à l'égard du même propriétaire pendant un délai de cinq ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive si le propriétaire, dans ce délai, réalise la vente de ce bien aux prix fixé par la juridiction<sup>18</sup>. De même, lorsque la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, la collectivité ne peut plus exercer son droit à nouveau sur le bien en cause pendant un délai d'un an à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive<sup>19</sup>. Pareillement, dans l'hypothèse où le propriétaire d'un bien situé dans le périmètre d'une ZAD a demandé au titulaire du droit de préemption de procéder à l'acquisition de son bien et où celui-ci a refusé, « le bien cesse d'être soumis au droit de préemption » et, en conséquence, il ne peut être légalement préempté<sup>20</sup>. En revanche, l'alinéa 2 de l'article L. 213-8, issu de la loi ALUR du 24 mars 2014, ne prive pas – semble-t-il – le titulaire du droit de préemption, qui a renoncé à exercer son droit à l'occasion d'une première déclaration d'intention d'aliéner, de faire légalement usage de son droit à l'occasion d'une seconde DIA, même si cette dernière lui a été notifiée sur le même bien, pour le même prix et dans le délai de trois ans à compter de la date à laquelle il a renoncé à exercer son droit de préemption<sup>21</sup>. Ces dispositions, qui n'interdisent pas explicitement l'exercice du droit de préemption dans ce cas de figure, se bornent à conférer une garantie au vendeur : celui-ci n'est pas tenu de déposer une nouvelle DIA dans l'hypothèse où la collectivité ayant renoncé à exercer son droit de préemption, il réalise la vente de son bien sous forme authentique dans le délai de trois ans à compter de la renonciation au droit de préemption.

Jean-François Struillou

---

<sup>18</sup> C. urb., art. L. 213-8 al. 3.

<sup>19</sup> C. urb., art. L. 213-8 al. dernier.

<sup>20</sup> C. urb., art. L. 212-3.

<sup>21</sup> V. cpdt, E. Carpentier, La loi « ALUR » et les droits de préemption publics : RDI 2014, p. 240.