



HAL
open science

Unité foncière située en totalité dans la zone de préemption. Illégalité de la décision prise en vue de préempter une fraction du bien

Jean-François Struillou

► To cite this version:

Jean-François Struillou. Unité foncière située en totalité dans la zone de préemption. Illégalité de la décision prise en vue de préempter une fraction du bien. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2023, 07, pp.403-405. hal-04370056

HAL Id: hal-04370056

<https://nantes-universite.hal.science/hal-04370056v1>

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.

Unité foncière située en totalité dans la zone de préemption. Illégalité de la décision prise en vue de préempter une fraction du bien.

CAA Marseille, 12 avril 2023, Commune d'Èze c/ SCI Mas-Cozy : n° 21MA04301.

« (...) 8. Aux termes 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 (...) ". Aux termes de l'article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme : " Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le titulaire du droit de préemption peut décider d'exercer son droit pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur d'une partie de commune soumis à un des droits de préemption institué en application du présent titre. / Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière ". Aux termes de l'article de L. 211-4 du même code : " Ce droit de préemption n'est pas applicable : / a) A l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai ; (...) / Toutefois, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer ce droit de préemption aux aliénations et cessions mentionnées au présent article sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit. (...) ".

9. Il ressort des pièces du dossier que Mme B... et Mme D..., propriétaire l'une en usufruit, l'autre en nue-propriété des lots de copropriété n° 2, 6 et 8 de la maison d'habitation située sur la parcelle AP n°391 au lieu-dit 626 route de la Turbie et du terrain non bâti situé sur la parcelle cadastrée AP n°163 au lieu-dit Serre de la Croux, contiguë à la première parcelle, ont conclu un unique compromis de vente portant sur ces deux biens immobiliers le 13 mars 2020 avec la SCI Mas-Cozy. Si le formulaire CERFA de la déclaration d'intention d'aliéner déposée en mairie d'Èze le 5 juin 2020 par le notaire mandataire des venderesses ne mentionnait que la parcelle cadastrée AP n°163, l'annexe à laquelle renvoyait ce formulaire mentionnait expressément que la vente de ce bien était indivisible de la vente des lots de copropriété n° 2, 6 et 8 de la maison d'habitation située sur la parcelle contiguë cadastrée AP n°391. Dans ces conditions, la déclaration d'intention d'aliéner doit être regardée comme portant sur l'ensemble de l'unité foncière constituée par les lots de copropriété n° 2, 6 et 8 de la

maison d'habitation située sur la parcelle cadastrée AP n°391 et du terrain non bâti situé sur la parcelle cadastrée AP n°163.

10. Il est constant que les parcelles cadastrées AP n° 391 et AP n°163 sont toutes deux situées en zone Ugb3 du plan local d'urbanisme de la commune d'Èze soumise au droit de préemption urbain par la délibération n° 18.15 du 21 juin 2013 du conseil métropolitain Nice-Côte d'Azur. Dès lors, la commune ne saurait utilement se prévaloir des dispositions précitées de l'article L. 213-2-1 du code de l'urbanisme qui n'autorisent l'exercice du droit de préemption sur une fraction seulement d'une unité foncière que dans le cas où les autres éléments de l'unité foncière sont situés dans une zone où le droit de préemption ne peut pas s'exercer.

11. Dans ces conditions, l'arrêté du 3 août 2020 par lequel le maire d'Èze a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur la seule parcelle cadastrée AP n°163, qui ne porte que sur une fraction de l'unité foncière mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner, est illégal pour ce motif, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que par une délibération du 24 septembre 2020, la commune ait décidé d'acquérir les lots 2, 6 et 8 de la maison en copropriété édifiée sur la parcelle cadastrée AP n°391 (...) ».

Observations. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille, ci-dessus reproduit, tranche une question d'un intérêt pratique évident qui n'a pas été examinée jusqu'ici par le Conseil d'État. Il s'agit de savoir si l'article L. 213-2-1 du Code de l'urbanisme – issu de la loi SRU du 13 décembre 2000 – autorise le titulaire du droit de préemption, dans l'hypothèse de la vente d'une unité foncière située en totalité dans une zone de préemption, à ne préempter qu'une partie seulement du bien¹. Une collectivité peut être amenée à considérer, de manière tout à fait logique, que la superficie et le coût global de l'immeuble en cause sont trop importants et qu'il y a lieu, par conséquent, de ne préempter que la partie qui est nécessaire à l'opération d'aménagement en vue de laquelle cette prérogative de puissance publique est exercée. C'est ainsi que dans l'affaire rapportée, le maire d'Èze, saisi d'une déclaration d'intention d'aliéner un tènement immobilier constitué d'une parcelle bâtie et d'un terrain non-bâti avait décidé d'exercer le droit de préemption urbain de la commune uniquement sur ce dernier, c'est-à-dire sur une fraction du bien mentionné dans la déclaration.

Rappelons d'abord qu'aux termes de l'article L. 213-2-1, « lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement le justifie, le titulaire du droit de préemption peut décider d'exercer son droit pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur d'une partie de commune soumise » au droit de préemption urbain ou au droit de préemption dans les zones d'aménagement différé. Il ressort des travaux parlementaires que ces dispositions – qui ont été étendues à d'autres droits de

¹ Sur la notion d'unité foncière, V. CE, 27 juin 2005, Cne de Chambéry : Rec., tables, p. 1070, 1072, 1134, 1146 ; BJDU 4/2005, p. 298, concl. J.-H. Stahl, obs. J.-C. B. ; Études foncières juill.-août 2005, p. 45, chron. J.-P. Demouveau ; Defrénois 21/2005, p. 1706, obs. Ph. Benoit-Cattin ; Constr.-Urb. 2005, n° 226, obs. P. Cornille ; Juris-Data n° 2005-068640 ; RD imm. 2005, p. 469, chron. P. Soler-Couteaux ; DAUH 2006, n° 10, p. 433, chron. J.-F. Struillou.

préemption² – ont été fixées dans le Code de l'urbanisme dans un but bien précis, celui de résoudre le problème tout à fait particulier que soulève la mise en œuvre du droit de préemption lorsque le bien objet de la déclaration préalable est situé de part et d'autre de la frontière d'une zone de préemption³. Dans l'état antérieur du droit, quand une unité foncière était de la sorte incluse pour partie seulement dans la zone de préemption un arrêt de section du Conseil d'État, rendu après bien des hésitations des juridictions du fond⁴, avait admis que le droit de préemption ne pouvait être exercé ni sur la seule partie de l'unité foncière incluse dans le périmètre de préemption, ni sur la partie de ce bien situé en dehors dudit périmètre, ni sur la totalité de l'unité foncière⁵. Il s'agissait par là « d'assurer le respect des limites territoriales fixées au droit de préemption par la loi elle-même et d'éviter que la chose vendue puisse faire l'objet d'une quelconque modification décidée par l'Administration avec le risque concomitant que le vendeur se retrouve avec un surplus déprécié »⁶. Cette jurisprudence n'en restait pas moins contestée⁷, certains élus ayant fait valoir que la solution retenue par la Haute juridiction administrative était de nature à contrarier l'exercice du droit de préemption dès lors qu'il suffisait qu'une partie infime de l'immeuble ne soit pas située à l'intérieur du périmètre pour que le bien soit exclu du champ de la préemption. Aussi, pour remédier à ces inconvénients, un nouvel article L. 213-2-1 a-t-il été inséré dans le Code, lequel permet désormais à la collectivité d'exercer son droit sur les éléments de l'unité foncière compris dans la zone de préemption. En revanche, la mise en œuvre de cette prérogative demeure toujours exclue sur la partie du bien non compris dans le périmètre, car une telle possibilité aurait pour inconvénient de modifier, sans base légale, les limites territoriales du droit de préemption, lequel ne peut être mis en œuvre que dans la zone délimitée à cette fin par l'autorité compétente.

Alors que l'article L. 213-2-1 vise exclusivement, on le voit, un cas de figure particulier, la commune d'Èze s'était fondée sur cet article pour ne préempter qu'une fraction d'une unité foncière située en totalité dans la zone de préemption. Selon l'argumentaire développé par la commune devant les juges d'appel, ces dispositions autoriseraient en effet la préemption d'une partie seulement de la superficie totale de l'immeuble, et cela même dans l'hypothèse où celui-ci serait entièrement situé dans la zone dont s'agit. Autrement dit, même dans cette situation, l'article susvisé permettrait à la collectivité de « démembrer » de manière unilatérale la chose vendue.

² C. urb., art. L. 215-2 ; L. 218-7 ; L. 219-5.

³ JO Sénat CR 4 mai 2000, p. 2333.

⁴ V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, 6^{ème} éd., 2020, p. 487.

⁵ CE, sect., 23 juin 1995, Cne de Bouxières-aux-Dames : Rec., p. 273 ; BJDU 3/1995, p. 231, concl. C. Maugué, p. 237, obs. L. Touvet ; Dr. adm. 1996, chron. p. 2, concl. C. Maugué ; Defrénois 1995, art. 36176, p. 1240, chron. S. Pérignon ; RD imm. 1996, p. 56, chron. Y. Gaudemet et L. Touvet ; JCP N 1995, II, p. 1739, note L. Dejoie ; JCP N 1996, doct. p. 143, note J.-L. Bourgois ; Gaz. Pal. 1995, 2, jurispr. p. 674.

⁶ A. Courrèges note ss CE, 21 mai 2008, Sté EPM : Dr. adm. 2008, n° 103.

⁷ D. Dutrieux, Le droit de préemption urbain et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : la revanche des élus ? : LPA 30 janv. 2001, p. 18.

Cette interprétation est démentie par la Cour administrative d'appel qui, au contraire, fait valoir que la commune ne saurait utilement se prévaloir de l'article L. 213-2-1 pour ne préempter qu'une partie d'un bien entièrement soumis à préemption dès lors que ces règles « n'autorisent l'exercice du droit de préemption sur une fraction d'une unité foncière que dans le cas où les autres éléments de l'unité foncière sont situés dans une zone où le droit de préemption ne peut s'exercer ». Pour ce motif, est illégale la décision par laquelle le maire avait décidé de mettre en œuvre ce droit sur la seule parcelle cadastrée AP n° 163 qui ne porte que sur une fraction de l'unité foncière mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner⁸. L'arrêt confirme ainsi la doctrine administrative qui considère également que lorsque le titulaire du droit de préemption met en œuvre ce droit, il n'est pas habilité à « sélectionner » les composantes ou parties du bien qui l'intéresseraient, au prix qu'il aurait lui-même estimé, pour laisser le reliquat à l'acquéreur initial, quel qu'ait été son projet de départ⁹. C'est dire que la collectivité n'est pas fondée à poursuivre la procédure pour une seule fraction de l'unité foncière en notifiant une offre d'acquérir limitée à ladite fraction.

La solution retenue paraît tout à fait justifiée dès lors que, sauf disposition législative contraire, la loi interdit que la chose vendue puisse faire l'objet d'une quelconque modification décidée unilatéralement par la collectivité. L'exercice du droit de préemption ne peut donc conduire à une division forcée de l'objet de la vente lorsqu'il s'agit d'une vente globale de plusieurs parcelles contiguës appartenant au même propriétaire ou à la même indivision et qui n'a fait l'objet que d'un seul acte. Il en va ainsi parce qu'une préemption partielle serait de nature à causer un préjudice important au propriétaire qui entend vendre son bien par un contrat indivisible. Comme le souligne le Guide du droit de préemption urbain, « la valeur du tout peut être supérieure à la somme des valeurs des parties démembrées, le surplus non acquis peut se trouver déprécié, difficilement vendable ou utilisable, voire même invendable ou inutilisable »¹⁰. En outre, ce préjudice n'est pas susceptible d'être indemnisé puisque l'article L. 213-4 s'y oppose expressément en disposant que le prix d'acquisition fixé par le juge de l'expropriation est « exclusif de toute indemnité accessoire », ce qui signifie que le propriétaire ne peut prétendre ici à aucune indemnisation de dépréciation d'un surplus. On voit par là que le non-versement d'indemnités accessoires – en particulier, celle pour dépréciation du surplus – a pour corolaire la liberté reconnue au vendeur de définir la consistance de ce qu'il vend et de conserver l'initiative de la vente.

Il résulte de ces règles, qui visent à assurer la sauvegarde du droit du propriétaire de disposer librement de son bien, que lorsque la loi autorise, de manière exceptionnelle, qu'il soit porté atteinte à la consistance du bien objet de la déclaration préalable – ce qui est le cas, on l'a dit, lorsqu'une unité foncière est située

⁸ V. aussi, TA Versailles, 15 juin 2010, req. n° 0902712, Cts Prudent : Lamyline.fr.

⁹ Rép. min. n° 12093 : JO Sénat 18 févr. 2010, p. 358 ; BJDU 6/2010, p. 489. – Rép. min. n° 20238 : JOAN Q 2 sept. 2008, p. 7571 ; BJDU 4/2008, p. 305 ; DAUH 2009, p. 506. – Rép. min. n° 03905 : JO Sénat 4 sept. 2008, p. 1773 ; DAUH 2009, p. 506. – Cf. aussi, Rép. min. n° 04608 : JO Sénat 24 juill. 2008, p. 1503 (à propos du droit de préemption des SAFER).

¹⁰ Min. de l'Équipement, Guide du droit de préemption urbain, La Documentation française, juillet 1991, p. 80.

à cheval sur une zone soumise au droit de préemption et sur une zone qui ne l'est pas – cette même loi instaure au profit du propriétaire des garanties dont l'objet est de permettre l'indemnisation du vendeur du préjudice qu'il risque de subir du fait qu'il pourra difficilement vendre ou utiliser le surplus du terrain non acquis par la puissance publique. Ainsi, lorsqu'il est fait application de l'article L. 213-2-1, « le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière »¹¹ et, à défaut, « le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière »¹². Il en va de même quand il est fait application de l'article L. 143-7-1 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime, lequel autorise la Safer à exercer le droit de préemption pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise dans un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains¹³. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger également que l'acquisition porte sur l'ensemble du bien ou réclamer une indemnité pour dépréciation du surplus¹⁴.

En guise de conclusion, on remarquera que l'arrêt peut sembler sévère vis-à-vis de l'Administration. Dès lors que la solution retenue est loin de permettre à la collectivité d'assurer une adéquation parfaite entre projet d'aménagement et bien préempté, le risque n'est-il pas que dans certaines circonstances l'exercice du droit de préemption ne réponde pas à un intérêt général suffisant, eu égard aux caractéristiques dudit bien ? On sait que depuis l'arrêt du Conseil d'État « Société RD Machines Outils » il entre dans l'office du juge administratif de vérifier le caractère approprié du bien objet de la préemption, compte tenu du projet d'aménagement invoqué pour justifier cette préemption, les requérants pouvant ainsi faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que les dimensions excessives du bien par rapport au projet d'aménagement seraient de nature à priver la décision de préemption de son caractère d'intérêt général¹⁵. Force est de convenir néanmoins que ce risque est faible dans la mesure où le contrôle exercé en la matière par les juridictions administratives s'apparente en réalité à un « contrôle minimum », la censure ne paraissant envisageable que dans l'hypothèse où « la disproportion serait massive »¹⁶, ce qui n'est pas le cas quand, par exemple, une commune préempte une

¹¹ C. urb., art. L. 213-2-1 al. 2.

¹² C. urb., art. L. 213-4 al. 2.

¹³ C. urb., art. L. 113-16.

¹⁴ C. rur., art. L. 143-7-1 al. 3.

¹⁵ CE, 6 juin 2012, n° 342328, Sté RD Machines Outils c/ Cté des cnes du Genevois : Rec., p. 241 et tables, p. 1021 ; BJDU 5/2012, p. 376, concl. C. Landais ; RJEP 2012, n° 703, comm. 64, concl. C. Landais ; BJCL 7-8/2012, p. 524, concl. C. Landais ; p. 529, obs. P. Poujade ; RFDA 2012, p. 889, note J.-F. Struillou ; Defrénois 2012, n° 18, p. 880, chron. J.-Ph. Meng ; RD imm. 2012, p. 580, obs. P. Soler-Couteaux ; AJDA 2012, p. 1135 ; AJDA 2012, p. 1869, note S. Pérignon ; JCP A 19 nov. 2012, n° 46, 2371, note D. Dutrieux ; JCP A 8 avr. 2013, n° 15, 2099, chron. R. Vandermeeren ; D. 2012, p. 1547, obs. R. Grand ; AJDA 2012, p. 1135, obs. R. Grand ; JCP A 18 juin 2012, n° 24, act. 419, obs. L. Erstein ; JurisData n° 2012-012263 ; DAUH 2013, n° 17, p. 348, chron. J.-F. Struillou.

¹⁶ C. Landais, concl. sur CE, 6 juin 2012, « Sté RD Machines Outils » : BJDU 5/2012, p. 376.

maison bourgeoise, les écuries et le jardin attenant – le tout sur deux parcelles de 1 582 mètres carrés – pour y réaliser un simple cheminement piétonnier entre la mairie et l'église, lequel ne devrait couvrir que 320 mètres carrés de la superficie acquise¹⁷.

Ce contrôle perd d'autant plus en intensité que dans son raisonnement, le juge prend en considération deux éléments qui viennent en quelque sorte neutraliser – ou tout au moins, contrebalancer – l'argumentation avancée par les requérants selon laquelle la superficie du bien serait trop grande par rapport à ce que justifie le projet d'aménagement. Ainsi est pris en considération le fait que l'auteur de la décision de préemption n'est pas tenu de réaliser immédiatement le projet, ni d'utiliser l'ensemble de la superficie du bien pour réaliser ledit projet, le surplus – voire même, l'ensemble de l'immeuble – pouvant être affecté à une autre opération d'intérêt général, mentionnée à l'article L. 300-1¹⁸. Entre également en ligne de compte le fait que le titulaire du droit de préemption ne peut en principe préempter légalement une partie seulement de l'immeuble objet de la déclaration d'intention d'aliéner, ce qui peut, par conséquent, obliger ce dernier à acquérir, pour des raisons d'opportunité foncière, un bien dont la superficie ne correspondrait pas nécessairement au projet envisagé, voire même serait disproportionnée par rapport la surface nécessaire¹⁹.

Jean-François Struillou

¹⁷ CE, 28 janvier 2021, Stés Matimo, Perspective Avenir et Juliette, n° 429584, Rec. Tables, p. 969 ; BJDU 2/2021, p. 120 concl. V. Villette, p. 123, obs. S.R. ; RDI 2021, n° 4, p. 220, note J.-F. Struillou ; JurisData n° 2021-000892 ; AJDA 2021, p. 237 obs. J.-M. Pastor ; Dr. adm. 2021, n° 4, veille, A. Courrèges ; JCP N, 19 février 2021, act. 249, veille L. Erstein ; JCP A, 19 avril 2021, n° 16, p. 1, note J.-G. Sorbara ; JCP A, 8 février 2021, n° 6, act. 91, veille L. Erstein ; AJDA 2021, p. 237 ; AJCT 2021, p. 329, note E. Mascré ; JCP A, 28 juin 2021, n° 26, p. 5, chron. R. Vandermeeren ; Defrénois, 8 juillet 2021, n° 28, p. 30, chron. G. Daudré ; RJDA 2021, n° 10, p. 892 ; DAUH 2022, n° 26, p. 337, chron. J.-F. Struillou.

¹⁸ C. urb., art. L. 213-11.

¹⁹ CE, 28 janvier 2021, Stés Matimo, Perspective Avenir et Juliette, n° 429584, précité.