

Le : 26/06/2020

Conseil d'État

N° 428072

ECLI:FR:CECHR:2020:428072.20200610

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

Mme Marie Walazyc, rapporteur

M. Vincent Villette, rapporteur public

SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN ; SCP WAQUET, FARGE, HAZAN ; SCP
FOUSSARD, FROGER, avocat(s)

lecture du mercredi 10 juin 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

La société France Immo a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 9 novembre 2015 par laquelle le maire de Paris a exercé le droit de préemption sur un immeuble situé 7, rue Alphonse Penaud dans le 20^e arrondissement. Par un jugement n° 1604838 du 23 novembre 2017, le tribunal administratif de Paris Erreur ! Aucune variable de document fournie.a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 18PA00245 du 13 décembre 2018, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par la société France Immo contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 15 février et 16 mai 2019 et les 9 et 11 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société France Immo demande au Conseil

d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la ville de Paris la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de procédure civile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Walazyc, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Vincent Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société France Immo, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la ville de Paris et à la SCP Waquet, Farge, Hazan avocat de Mmes B...;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un acte authentique du 12 juin 2015, Mme A... B... et Mme C... B... ont conclu avec la société France Immo une promesse de vente portant sur une parcelle cadastrée BN n° 90, située 7, rue Alphonse Penaud dans le vingtième arrondissement de Paris et supportant cinq garages, au prix de 1 300 000 euros. La ville de Paris a reçu le 9 septembre 2015 la déclaration d'intention d'aliéner ce bien, puis, par une décision du 9 novembre 2015, a exercé son droit de préemption urbain sur ce bien. La société France Immo a demandé au tribunal administratif de Paris, qui a rejeté sa demande par un jugement du 23 novembre 2017, d'annuler pour excès de pouvoir cette décision. Elle se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 13 décembre 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre ce jugement.

Sur l'arrêt attaqué, en tant qu'il statue sur la légalité externe de la décision de préemption :

2. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales, applicable à Paris, Marseille et Lyon, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée : " Le maire d'arrondissement donne son avis sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement. Il est informé des déclarations d'intention d'aliéner présentées en application du code de l'urbanisme pour des immeubles situés dans l'arrondissement. Le maire de la commune informe, chaque mois, le maire d'arrondissement de la suite réservée à ces déclarations d'intention d'aliéner " .

3. Si ces dispositions, applicables à Paris, Marseille et Lyon, prévoient, de façon générale, que le maire d'arrondissement soit préalablement consulté pour avis sur les projets d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement, elles prévoient seulement, s'agissant spécialement des procédures de préemption, que le maire d'arrondissement soit informé des déclarations d'intention d'aliéner des biens situés dans cet arrondissement et soit informé, chaque mois, des suites qui leur ont été réservées. Dès lors, en jugeant que le maire du vingtième arrondissement devait seulement être informé de la déclaration d'intention d'aliéner que la ville de Paris avait reçue le 9 septembre 2015, et non invité à émettre un avis sur le projet d'acquisition de l'immeuble en cause par voie de préemption, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

4. En l'espèce, pour juger que le maire du vingtième arrondissement avait été informé de la déclaration d'intention d'aliéner litigieuse, la cour administrative d'appel a relevé que la

commune avait produit la liste des déclarations d'intention d'aliéner enregistrées entre le 3 et le 9 septembre 2015, sur laquelle figurait la parcelle promise à la vente à la société France Immo, et que le maire du vingtième arrondissement en avait été destinataire le 10 septembre. En se fondant sur ces éléments pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales, tout en ajoutant que la société requérante n'apportait aucun élément au soutien de son allégation selon laquelle le maire d'arrondissement aurait pu ne pas recevoir cette liste, adressée de manière hebdomadaire à chaque maire d'arrondissement pour les déclarations d'intentions d'aliéner des immeubles situés dans son arrondissement, la cour, qui n'a pas fait peser sur la société requérante la charge de prouver des faits qu'elle aurait avancés, n'a pas commis d'erreur de droit et s'est livrée à une appréciation souveraine des pièces versées au dossier qui est exempte de dénaturation.

5. En second lieu, aux termes de l'article L. 2101 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la décision attaquée : " Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 3001, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. (...) / Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. (...) / Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat (...), la décision de préemption peut (...) se référer aux dispositions de cette délibération (...) ".

6. Il résulte de ces dispositions que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent, d'une part, justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, faire apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption. Lorsque la loi autorise la motivation par référence à un programme local de l'habitat, les exigences résultant de l'article L. 210-1 doivent être regardées comme remplies lorsque la décision de préemption se réfère à une délibération fixant le contenu ou les modalités de mise en oeuvre de ce programme et qu'un tel renvoi permet de déterminer la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement que la collectivité publique entend mener au moyen de cette préemption. A cette fin, la collectivité peut soit indiquer la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement du programme local de l'habitat à laquelle la décision de préemption participe, soit se borner à renvoyer à la délibération si celle-ci permet d'identifier la nature de l'action ou de l'opération d'aménagement poursuivie, eu égard notamment aux caractéristiques du bien préempté et au secteur géographique dans lequel il se situe.

7. La cour administrative d'appel a relevé, d'une part, que la décision de préemption litigieuse était motivée par référence à la délibération du conseil de Paris des 28 et 29 mars 2011 adoptant le programme local de l'habitat entre 2011 et 2016, modifié par délibération des 9 et 10 février 2015, en vertu duquel l'accroissement de la part de

logements locatifs sociaux est l'un des objectifs de la politique de l'habitat sur l'ensemble du territoire parisien, qui se caractérise au 1er janvier 2014 par un taux de logements sociaux de 18,5 %, en-deçà de l'exigence de 25 % fixée à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction résultant des articles 10 et 11 de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Elle a relevé, d'autre part, que la décision précisait que la préemption avait pour objet de réaliser un programme comportant environ une dizaine de logements sociaux. En en déduisant, au terme d'une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que cette décision était suffisamment motivée, alors même qu'elle ne rappelait pas l'objectif de construction de logements sociaux dans le vingtième arrondissement, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

Sur l'arrêt attaqué, en tant qu'il statue sur la légalité interne de la décision de préemption :

8. En premier lieu, d'une part, l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme prévoit que le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption et que sa décision d'acquérir le bien " 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 ". Aux termes de l'article R. 213-25 du même code : " Les (...) décisions du titulaire du droit de préemption (...) sont notifiées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, par acte d'huissier, par dépôt contre décharge ou par voie électronique (...) ".

9. D'autre part, aux termes de l'article 655 du code de procédure civile : " Si la signification à personne s'avère impossible, l'acte peut être délivré soit à domicile, soit, à défaut de domicile connu, à résidence. / L'huissier de justice doit relater dans l'acte les diligences qu'il a accomplies pour effectuer la signification à la personne de son destinataire et les circonstances caractérisant l'impossibilité d'une telle signification. / La copie peut être remise à toute personne présente au domicile ou à la résidence du destinataire. / La copie ne peut être laissée qu'à condition que la personne présente l'accepte et déclare ses nom, prénoms et qualité. / L'huissier de justice doit laisser, dans tous ces cas, au domicile ou à la résidence du destinataire, un avis de passage daté l'avertissant de la remise de la copie et mentionnant la nature de l'acte, le nom du requérant ainsi que les indications relatives à la personne à laquelle la copie a été remise ". Aux termes du premier alinéa de l'article 664-1 du même code : " La date de la signification d'un acte d'huissier de justice, sous réserve de l'article 647-1, est celle du jour où elle est faite à personne, à domicile, à résidence ou, dans le cas mentionné à l'article 659, celle de l'établissement du procès-verbal ".

10. Il résulte des dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme que le propriétaire qui a décidé de vendre un bien susceptible de faire l'objet d'une décision de préemption doit savoir de façon certaine, au terme du délai de deux mois imparti au titulaire du droit de préemption pour en faire éventuellement usage, s'il peut ou non

poursuivre l'aliénation entreprise. La réception de la décision par le propriétaire intéressé dans le délai de deux mois, à la suite de sa notification, constitue, par suite, une condition de la légalité de la décision de préemption. En cas de notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, la réception par le propriétaire doit être regardée comme intervenant à la date à laquelle le pli est présenté pour la première fois à l'adresse indiquée dans la déclaration d'intention d'aliéner. En cas de signification par acte d'huissier, celle-ci doit être réputée effective dans les conditions prévues par les articles 653 à 664-1 du code de procédure civile, qui déterminent les formalités exigées de l'huissier pour la signification des actes de procédure judiciaire régis par ce code et des actes extrajudiciaires pour lesquels les dispositions législatives ou réglementaires applicables prévoient leur signification par acte d'huissier. En particulier, en vertu de l'article 655 de ce code, si la signification à personne s'avère impossible et si l'huissier délivre l'acte à domicile ou, à défaut, à résidence, il doit relater dans l'acte les diligences qu'il a accomplies pour effectuer la signification à la personne de son destinataire et les circonstances caractérisant l'impossibilité d'une telle signification.

11. La cour a relevé, par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, que la ville de Paris avait notifié la décision de préemption, conformément aux indications figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner, au notaire des propriétaires, par voie d'huissier, qu'en l'absence du notaire à son office, le cleric d'huissier assermenté avait remis une copie de l'acte à un employé de l'étude, qui avait accepté de la recevoir, que l'acte relatait de façon suffisamment précise les circonstances ayant rendu impossible une signification à personne, le cleric d'huissier n'ayant pu avoir de précisions suffisantes sur le lieu où rencontrer le destinataire de l'acte, et qu'un avis de passage comportant les mentions requises avait été laissé. En en déduisant que la décision de préemption avait été régulièrement notifiée le 9 novembre 2015, avant l'expiration du délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner, la cour, dont l'arrêt est suffisamment motivé sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit.

12. En deuxième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 6, il résulte des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme que, pour exercer légalement ce droit, les collectivités titulaires du droit de préemption urbain doivent justifier, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date. Aux termes de cet article : " Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat (...) " .

13. La cour a relevé, d'une part, que la délibération du conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2010, modifiée par délibération des 9 et 10 février 2015, arrêtant le programme local de l'habitat entre 2011 et 2016 et le cadre des actions à mettre en oeuvre pour mener à bien ce programme, fixaient pour objectif d'atteindre, en 2030, 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales à Paris, en prévoyant, pour le vingtième arrondissement de Paris, qu'eu égard à l'ampleur des besoins en logements sociaux sur Paris, la ville poursuivrait le développement d'une offre de logement social dans cet arrondissement, en veillant à inscrire ce développement dans une logique de mixité

sociale à l'échelle des quartiers. Elle a également précisé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que le quartier où se situait le terrain comporterait un taux élevé de logements sociaux. Elle a relevé, d'autre part, que la ville avait produit une étude réalisée par une société prestataire qui, à la suite d'une visite sur le terrain le 9 octobre 2015, avait proposé deux hypothèses pour la construction d'un immeuble de trois étages comportant 8 ou 11 logements et conclu à la faisabilité du projet.

14. En statuant ainsi, la cour a suffisamment répondu au moyen tiré de ce que la décision de préemption ne serait pas cohérente avec les objectifs du programme local de l'habitat de la ville de Paris et n'a pas commis d'erreur de droit en déduisant des éléments qu'elle a souverainement appréciés sans les dénaturer que la ville de Paris justifiait, à la date à laquelle elle avait exercé le droit de préemption, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant à l'un des objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la société France Immo n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la ville de Paris, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société France Immo la somme de 3 000 euros que la ville de Paris demande au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la société France Immo est rejeté.

Article 2 : La société France Immo versera à la ville de Paris la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société France Immo et à la ville de Paris.

Abstrats : 135-02-01-05-01 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. COMMUNE.

ORGANISATION DE LA COMMUNE. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINES COMMUNES. PARIS, LYON ET MARSEILLE (VOIR INFRA : DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CERTAINES COLLECTIVITÉS). - PROCÉDURES DE PRÉEMPTION (ART. L. 2511-30 DU CGCT) - OBLIGATION DE CONSULTATION DU MAIRE D'ARRONDISSEMENT - ABSENCE.

68-02-01-01 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PROCÉDURES D'INTERVENTION FONCIÈRE. PRÉEMPTION ET RÉSERVES FONCIÈRES. DROITS DE PRÉEMPTION. - PROCÉDURES DE PRÉEMPTION (ART. L. 2511-30 DU CGCT) - OBLIGATION DE CONSULTATION DU MAIRE D'ARRONDISSEMENT - ABSENCE.

Résumé : 135-02-01-05-01 Si les dispositions de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicables à Paris, Marseille et Lyon, prévoient, de façon générale, que le maire d'arrondissement soit préalablement consulté pour avis sur les projets d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement, elles prévoient seulement, s'agissant spécialement des procédures de préemption, que le maire d'arrondissement soit informé des déclarations d'intention d'aliéner des biens situés dans cet arrondissement et soit informé, chaque mois, des suites qui leur ont été réservées.

68-02-01-01 Si les dispositions de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicables à Paris, Marseille et Lyon, prévoient, de façon générale, que le maire d'arrondissement soit préalablement consulté pour avis sur les projets d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisées par la commune dans l'arrondissement, elles prévoient seulement, s'agissant spécialement des procédures de préemption, que le maire d'arrondissement soit informé des déclarations d'intention d'aliéner des biens situés dans cet arrondissement et soit informé, chaque mois, des suites qui leur ont été réservées.