

# Une surenchère sur adjudication n'impose pas que le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à exercer ce droit se prononce une nouvelle fois

---

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=568>

## Référence électronique

« Une surenchère sur adjudication n'impose pas que le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à exercer ce droit se prononce une nouvelle fois », *Amarsada* [En ligne], 2024/3, mis en ligne le 10 décembre 2024, consulté le 26 juillet 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=568>

## Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



# DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01894 – 01 octobre 2024

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Claire Balaesque)

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 CAA, Marseille, 1<sup>er</sup> octobre 2024, M. Dercle, n° 23MA01894 (pourvoi)
- 2 Il résulte des dispositions des articles L. 215-4, L. 215-5, L. 215-14 et R. 215-18 du code de l'urbanisme que le délai de trente jours dont l'autorité titulaire du droit de préemption dispose, au titre des espaces naturels sensibles, à compter de la vente d'un bien dans le cadre d'une adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, n'est opposable à cette autorité qu'à la condition qu'elle ait été dûment informée de la vente à intervenir, un mois à l'avance au moins. En revanche, il ne résulte pas de ces dispositions que pour renoncer valablement à l'exercice de son droit de préemption, l'autorité compétente ne pourrait pas se prononcer au seul vu de la déclaration du greffier ou du notaire, laquelle fait apparaître la mise à prix et le lieu de l'adjudication, et serait tenue d'attendre l'adjudication du bien, après enchère ou surenchère.
- 3 Ainsi, alors que le département des Bouches-du-Rhône avait renoncé à exercer son droit de préemption sur un bien mis en vente par adjudication, au vu de la déclaration faite par le greffier de la juridiction judiciaire compétente, la simple circonstance que le bien préempté par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, par substitution au département, a été l'objet d'une surenchère et a été en conséquence adjugé à un prix supérieur à la première adjudication, qui ne rendait pas nécessaire une nouvelle décision du département, est sans incidence sur la compétence du Conservatoire

Une surenchère sur adjudication n'impose pas que le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à exercer ce droit se prononce une nouvelle fois

pour exercer sur cette propriété le droit de préemption du département, par substitution.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Claire Balaesque**

Rapporteure publique

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282568646>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.624**

---

---

- 1 L'affaire qui oppose aujourd'hui devant vous M. A au Conservatoire du littoral concerne un terrain de plus de 12 hectares, situé dans la calanque de Sormiou et supportant une maison d'habitation frappée d'un arrêté de péril du 7 août 2018.
- 2 Cette propriété appartenant à l'indivision B a été mise aux enchères dans le cadre de la liquidation de cette indivision, à l'audience du TGI de Marseille du 12 septembre 2019.
- 3 Le département des Bouches-du-Rhône a reçu au préalable, le 18 juillet 2019, une déclaration d'intention d'aliéner, ce tènement étant compris dans le périmètre des espaces naturels sensibles. Dès le 30 juillet 2019, avant même l'audience d'adjudication, le département a indiqué au greffe du tribunal renoncé à préempter ce bien.
- 4 Par jugement d'adjudication du 12 septembre 2019, M. B a été adjudicataire du bien au prix de 930 000 euros.
- 5 Par substitution au département des Bouches-du-Rhône, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres a décidé de préempter ce bien, par décision du 10 octobre 2019, au prix de l'adjudication.
- 6 Mais il y a eu surenchère, justifiant la tenue d'une nouvelle audience le 16 janvier 2020, ce dont le greffe du tribunal a informé le Conservatoire du littoral. Et par un jugement d'adjudication du

- 16 janvier 2020, M. A a cette fois été désigné adjudicataire au prix de 1 023 000 euros.
- 7 Le 3 février 2020, le Conservatoire du littoral a décidé d'exercer son droit de préemption et de se substituer à l'adjudicataire afin d'acquérir l'ensemble immobilier précité au prix de la surenchère.
  - 8 C'est la décision contestée par M. A devant le tribunal administratif de Marseille, lequel a rejeté la demande tendant à son annulation par le jugement du 19 juin 2023, dont M. A relève régulièrement appel devant vous.
  - 9 À titre liminaire, il nous faut dire un mot du mémoire complémentaire produit par l'appelant postérieurement à la clôture d'instruction, auquel est joint un arrêté « de mise en sécurité » du maire de Marseille du 25 avril 2024 le mettant en demeure, en tant que propriétaire de l'immeuble préempté (*i. e.* la maison ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en péril) de réaliser les travaux nécessaires pour mettre fin durablement à tout danger. Cet arrêté précise que la parcelle en question fait l'objet « d'une démarche d'acquisition par le Conservatoire du littoral », à la demande duquel des travaux de mise en sécurité d'urgence ont été effectués en juillet 2023 mais que « le recours judiciaire porté par l'acquéreur évincé n'est pas encore épuisé ».
  - 10 Au vu des mentions contenues dans cet arrêté, il me semble à tout le moins hasardeux de considérer, comme le fait le requérant, qu'il révélerait l'absence de paiement ou de consignation du prix d'acquisition par le Conservatoire du littoral dans le délai de quatre mois prévu par l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme, ce qui entraînerait la caducité de la décision de préemption.
  - 11 Dans son mémoire en défense du 5 janvier 2024, le Conservatoire du littoral indique d'ailleurs avoir consigné « Le 12 mars 2020 [...] la somme de 1 023 000 euros sur le compte séquestre du bâtonnier de l'ordre des avocats de Marseille ».
  - 12 Surtout, la caducité éventuelle de la décision de préemption est sans incidence sur l'issue du litige qui nous intéresse, qui n'a trait qu'à la légalité de cette décision.

- 13 Et cette caducité ne saurait en tout état de cause vous amener à prononcer un non-lieu à statuer, cette décision ayant produit des effets (voyez sur ce point un arrêt de la 5<sup>e</sup> chambre de votre cour, n° 20MA00504 du 27 décembre 2021 qui le juge clairement ; voyez également, de façon plus implicite, CE, 13 mars 2019, commune de Soisy-sous-Montmorency, n° 419259 : « un pourvoi en cassation n'est pas privé d'objet par la circonstance que le prix d'acquisition n'a pas été payé au vendeur dans le délai prévu à l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme »).
- 14 Le moyen d'irrégularité soulevé par l'appelant ne vous retiendra pas davantage.
- 15 S'il est constant que le tribunal a demandé au Conservatoire du littoral, postérieurement à la clôture de l'instruction, de produire « la carte-plan annexée à la délibération du conseil d'administration en date du 9 juillet 2015 versée en PJ n° 6 à la défense » et que cette pièce n'a pas été versée au contradictoire, il est tout aussi constant, à la lecture du jugement attaqué, que le tribunal ne s'est pas fondé sur cette pièce, qu'il n'a pas jugé utile à la solution du litige.
- 16 Certes, « conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties » (cf. CE, 6 novembre 2002, M. C, n<sup>os</sup> 194295 219587, au Recueil ; CE, Section, 1<sup>er</sup> octobre 2014 n° 349560, M. D p. 288).
- 17 Toutefois, le Conseil d'État a précisé, dans une décision CE, 22 octobre 2018, D, n° 400779, aux T. sur un autre point, que dès lors que le juge ne s'est pas fondé, pour rendre sa décision, sur des pièces qu'il avait sollicitées dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction mais qu'il s'était abstenu de verser aux débats, les jugeant par suite inutiles à la solution du litige, il n'entache pas de ce fait sa décision d'irrégularité.
- 18 Venons-en à l'examen de la légalité de la décision litigieuse.
- 19 Au titre de la légalité externe, M. A soulève le moyen d'incompétence, en plusieurs branches : incompétence de l'auteur de l'acte, le Conservatoire du littoral et incompétence du signataire, la directrice.

- 20 S'agissant d'abord de la compétence du Conservatoire du littoral pour prendre la décision de préemption litigieuse, nous l'avons indiqué, le Conservatoire du littoral a exercé le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, par substitution au département des Bouches-du-Rhône, en application de l'article L. 215-5 du code de l'urbanisme.
- 21 L'article R. 215-18 du code de l'urbanisme précise la procédure à suivre en cas de vente par adjudication d'un bien soumis au droit de préemption dans les espaces naturels sensibles. Il prévoit que la déclaration relative à la vente, établie dans les mêmes formes qu'une déclaration d'intention d'aliéner, doit être « adressée au siège du conseil départemental un mois avant la date fixée pour la vente » puis que « le titulaire dispose d'un délai de trente jours à compter de l'adjudication pour informer le greffier ou le notaire de sa décision de se substituer à l'adjudicataire », en indiquant que « la substitution ne peut intervenir qu'au prix de la dernière enchère ou de la surenchère ». Cet article précise également que la décision du Conservatoire du littoral « d'exercer le droit de préemption vaut sous réserve de la renonciation du département à l'exercice de son droit ».
- 22 Disons-le d'emblée, je ne partage pas la lecture que fait l'appelant de ces dispositions.
- 23 Selon lui, le département n'a renoncé expressément à exercer son droit de préemption que pour la première enchère, sans y renoncer régulièrement pour la surenchère, ce qui entacherait d'incompétence la décision du Conservatoire du littoral, qui ne pouvait valablement se substituer au département.
- 24 Ce raisonnement me paraît contraire à l'économie des textes et à l'interprétation qu'en donne la jurisprudence.
- 25 D'abord, la CAA de Lyon a jugé, par un arrêt du 27 mai 2008, commune de Saint-Étienne, n° 07LY00493, classé en B, que le titulaire du droit de préemption, dûment informé d'une procédure de vente par adjudication, peut renoncer à exercer son droit de préemption par anticipation et qu'une telle décision est créatrice de droits pour les acquéreurs éventuels lors de cette vente.
- 26 Le département pouvait donc bien décider, par anticipation, de renoncer à exercer son droit de préemption et à acquérir le bien

- litigieux, ce qu'il a fait par le courrier du 30 juillet 2019 adressé au greffe du TGI, lequel précisait que le Conservatoire du littoral pouvait se substituer au département.
- 27 Ce courrier, ainsi que celui adressé le même jour au délégué régional du Conservatoire du littoral l'informant de cette renonciation et l'invitant à exercer le droit de préemption par substitution du département, n'a ainsi pu créer des droits qu'au profit du Conservatoire du littoral, devenu titulaire du droit de préemption à la suite de cette renonciation du département.
- 28 Ensuite, contrairement à ce que soutient l'appelant, les droits créés au profit du Conservatoire du littoral par cette décision de renonciation anticipée du département ne s'éteignaient pas à l'issue de la première audience d'adjudication du 12 septembre 2019.
- 29 En effet, s'il y a eu deux audiences consécutives, l'une le 12 septembre 2019 puis l'autre le 16 janvier 2020 à la suite de la surenchère effectuée dans le délai de dix jours prévu par les dispositions de l'article R. 322-51 du code des procédures civiles d'exécution, ces deux audiences ont trait à une unique procédure de vente par adjudication, ce que soulignait C. Vigouroux dans ses conclusions sur la décision CE, 29 décembre 1993, E, n° 112421, aux T. en indiquant que la jurisprudence de la Cour de cassation ne sépare pas la première adjudication de la surenchère.
- 30 Les dispositions de l'article R. 215-18 du code de l'urbanisme prévoient d'ailleurs expressément que la substitution du titulaire du droit de préemption à l'adjudicataire ne peut intervenir qu'au prix de la dernière enchère ou de la surenchère.
- 31 Comme l'indiquait C. Vigouroux, puisque « La collectivité titulaire du droit de préemption ne saurait exercer son droit de substitution (à l'adjudicataire) sans connaître le véritable prix définitif auquel l'adjudication a abouti », la surenchère – si elle a lieu – a pour effet d'interrompre le délai dont dispose la collectivité pour préempter.
- 32 Elle ne saurait toutefois remettre en cause la décision de la collectivité (initialement) titulaire du droit de préemption de renoncer à acquérir le bien dans le cadre de cette procédure d'adjudication, la surenchère ayant pour seul effet de modifier – à la hausse – le prix du bien objet de la vente et la date de celle-ci mais ne

portant pas sur les autres modalités mentionnées dans la déclaration transmise préalablement à cette vente (consistance du bien objet de la vente, conditions de son aliénation : voyez la décision CE, 12 février 2014, Société F, n° 361741, aux T. sur les indications qui doivent figurer dans la déclaration d'intention d'aliéner).

33 Or c'est sur la base de ces indications – et du montant de la mise à prix – que le département a décidé de renoncer à acquérir le bien proposé dans le cadre de la procédure d'adjudication : en l'absence de modification des modalités de la vente, aucune nouvelle déclaration d'intention d'aliéner n'était nécessaire et le département n'était pas tenu de renouveler sa décision de renonciation.

34 À cet égard, si le requérant soutient que la consistance du bien litigieux aurait été modifié par des travaux substantiels accomplis au cours de la procédure d'adjudication, il ne l'établit pas.

35 Je serai plus brève sur la deuxième branche du moyen d'incompétence, relative à la délégation consentie à la directrice du Conservatoire.

36 Par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a décidé, afin de mettre en œuvre le périmètre d'intervention dit de Sormiou, d'autoriser le directeur de l'établissement à signer notamment les décisions de préemption, au vu de l'évaluation des biens par France Domaine et à un prix inférieur ou égal à celle-ci.

37 Contrairement à ce qu'affirme l'appelant, il ne résulte d'aucune des dispositions législatives ou réglementaires propres aux décisions de préemption prises au titre des espaces naturels sensibles, et après adjudications obligatoires, que l'évaluation des biens par France Domaine devrait intervenir après la décision de préemption et qu'en conséquence, la délégation de compétence ainsi consentie au directeur du Conservatoire ne couvrirait pas les décisions de préemption en cas d'adjudication.

38 Ce moyen sera donc écarté.

39 S'agissant du moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision de préemption, l'état du droit en la matière est fixé par la jurisprudence issue de la décision CE, 30 avril 2014, commune des

Saintes-Maries-de-la-Mer, n° 360794, aux T. sur ce point : les décisions de préemption prises sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme dans les zones de préemption créées au titre des espaces naturels sensibles sont soumises à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979, désormais reprise au sein du CRPA, qui dispose que « doivent être motivées les décisions qui [...] imposent des sujétions [...] » et « doivent, dès lors, comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter ».

40 À la lecture de la décision contestée, vous constaterez qu'ainsi que l'a jugé le TA, cette décision est suffisamment motivée.

41 S'agissant des considérations de fait, ainsi que le prévoit la décision précitée CE, 30 avril 2014, commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, n° 360794, aux T., la décision de préemption litigieuse précise notamment, au regard des caractéristiques des parcelles en cause, les raisons pour lesquelles leur préservation et leur protection justifient la préemption.

42 Le requérant ne peut utilement soutenir que la délibération du conseil d'administration du 9 juillet 2015 autorisant la directrice du Conservatoire à signer la délibération litigieuse serait insuffisamment motivée, une telle délibération à caractère réglementaire n'ayant en tout état de cause pas à l'être.

43 Venons-en à la légalité interne de la décision de préemption, contestée par des moyens tirés de l'erreur de droit, de l'erreur d'appréciation et du détournement de pouvoir.

44 Rappelons d'abord qu'il résulte de la combinaison dispositions des articles L. 142-1, L. 142-3 et L. 142-10 du code de l'urbanisme que les décisions de préemption qu'elles prévoient doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle.

45 Toutefois, la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit. (voyez sur ce point CE, 8 avril 2015, commune de Saint-Aignan-Grandlieu, n° 376821, B précisant la décision CE, 7 juin 2006, département du Var, n° 277562, A).

46 Indiquons également qu'aux termes de l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme :

« À titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels. »

47 M. A conteste essentiellement le fait que les conditions fixées par cet article L. 215-11 du code de l'urbanisme soient remplies en l'espèce.

48 S'agissant de la condition liée à la dimension suffisante du terrain litigieux, de plus de 12 hectares, elle est assurément remplie.

49 S'agissant de la localisation du terrain, il est situé, nous l'avons dit à plusieurs reprises, dans la calanque de Sormiou, soit au cœur du Parc national des Calanques, à la fois dans une zone naturelle d'intérêt floristique et faunistique de type I dite « les Calanques du bec de Sormiou au Mont rose » et dans le site Natura 2000 « Calanques et îles marseillaises, cap Canaille et massif du Grand Caunet ».

50 Il ressort des motifs de la décision contestée que la préemption de ce terrain, qui correspond à la partie littorale de Sormiou (son flanc est) va permettre :

- d'un côté de préserver l'ensemble, à la sensibilité naturelle (paysagère et écologique) avérée, d'un morcellement foncier préjudiciable, les actions de gestion des parcelles attenantes, de maîtrise publique, pouvant donc y être étendues,
- de l'autre, d'y organiser le cheminement piétonnier tout en respectant la sensibilité du milieu naturel concerné.

51 Ces éléments suffisent amplement à démontrer le caractère nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles de ce terrain, de plus de 12 hectares, sur lequel se trouve une seule construction, de 85 m<sup>2</sup> et frappée d'un arrêté de péril.

- 52 La circonstance que les servitudes d'urbanisme pesant sur ce terrain permettraient déjà d'assurer la préservation du site est sans incidence aucune, de telles servitudes ne suffisant au demeurant ni à assurer la protection d'un espace naturel sensible dans les conditions prévues par l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme, ni à permettre son ouverture publique.
- 53 En ce qui concerne la construction située sur ce terrain, le fait qu'il ait été envisagé de confier la gestion du bâtiment existant à l'UCPA n'empêchait nullement que celui-ci soit affecté à « un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels », l'objet même de cette association d'utilité publique étant de « contribuer à la formation et à l'éducation de la personne par la pratique et par l'enseignement des activités physiques et sportives et de plein air ».
- 54 Au demeurant, il n'est pas sérieusement contesté que ce projet était abandonné à la date de la décision contestée, compte tenu des dimensions insuffisantes de cette construction, et qu'était envisagé la réalisation d'une « maison de la nature » ou d'une « maison du littoral » dans le cadre d'une « éventuelle restauration » de la construction existante.
- 55 Ainsi que le précise la décision litigieuse, est à défaut envisagée sa démolition dans le prolongement des opérations de renaturation du domaine public maritime menées par les services de l'État.
- 56 Ainsi que le rappelle un arrêt de votre cour (8 novembre 2021, n° 20MA00222 commune d'Allauch), l'objectif premier poursuivi par une décision de préemption au titre des espaces naturels sensibles est bien celui de protection de ces espaces, l'objectif d'ouverture au public n'étant que secondaire.
- 57 C'est pourquoi, comme le juge cet arrêt, il ne suffit pas d'affecter à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels le bâtiment existant sur un terrain pour justifier du fait que la mesure poursuit l'objectif de protection d'un espace naturel sensible, dès lors que le terrain en cause ne présente pas ce caractère.
- 58 Les textes prévoient d'ailleurs expressément qu'il puisse être dérogé à ce second objectif d'ouverture au public si le premier objectif, celui de

la protection et de la préservation d'un espace naturel sensible, le nécessite.

- 59 Je ne développerai pas plus avant sur le motif d'intérêt général liée à la protection de la calanque de Sormiou justifiant la décision de préemption litigieuse, tant il me semble aller de soi, compte-tenu des caractéristiques de ce lieu.
- 60 Vous pourrez dès lors écarter le moyen tiré de l'erreur de droit et de l'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 212-11 du code de l'urbanisme.
- 61 Vous pourrez également écarter les autres moyens du requérant :
- Celui tiré du détournement de pouvoir : la décision litigieuse n'a pas été prise au seul bénéfice de l'UCPA... alors qu'il n'est même pas établi que cette association en bénéficie !
  - Celui tiré de l'erreur d'appréciation, notamment en ce qu'il existerait une discordance entre la délibération du 9 juillet 2015 autorisant la préemption de 13 hectares et la décision litigieuse portant sur 12,35 hectares : qui peut préempter 13 hectares peut en préempter 12 pour poursuivre le même objectif !
  - Celui tiré de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la CESDHLF : eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi, l'atteinte portée au respect des biens par la décision de préemption litigieuse n'est pas contraire à ces dispositions.
- 62 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. A d'une somme de 2 000 euros à verser au Conservatoire du littoral.

## INDEX

---

### Mots-clés

adjudication, surenchère, droit de préemption, espaces naturels sensibles

### Rubriques

Foncier