Conseil d'État, 25 mars 2026, n° 504317

Conseil d'État | 1ère et 4ème chambres réunies | 25 mars 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 décision de préemption

#2 droit de préemption urbain

#3 partie perdante

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Melun
7ème chambre
31/01/2023
N° 2007616

Cour administrative d'appel - Paris
1ère chambre
14/03/2025
N° 23PA01085

Conseil d'État
1ère et 4ème chambres réunies
25/03/2026
N° 504317

Conseil d'État
1ère chambre jugeant seule
24/10/2025
N° 507812

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. C... A... et Mme B... D... épouse A... ont demandé au tribunal administratif de Melun d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 mars 2020 par laquelle le président de l'établissement public foncier d'Île-de-France a préempté une parcelle cadastrée section J n° 18 à Vincennes (Val-de-Marne) et d'enjoindre à l'établissement de leur proposer l'acquisition de ce bien. Par un jugement n° 2007616 du 31 janvier 2023, le tribunal administratif a fait droit à cette demande.

Par un arrêt nos 23PA01085, 23PA01086 du 14 mars 2025, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par l'établissement public foncier d'Île-de-France contre ce jugement et jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur sa requête tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du même jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 mai et 8 août 2025 et le 5 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'établissement public foncier d'Île-de-France 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 M. et Mme A... la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Tison, conseillère d'Etat,

- les conclusions de M. Mathieu Le Coq, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet Munier-Apaire, avocat de l'établissement public foncier d'Île-de-France et à la SARL Le Prado, Gilbert, avocat de M. et Mme A... ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 19 mars 2020, le directeur général de l'établissement public foncier d'Île-de-France a exercé le droit de préemption urbain en vue de l'acquisition d'un bien situé 112, rue Defrance à Vincennes (Val-de-Marne). Par un jugement du 31 janvier 2023, le tribunal administratif de Melun, saisi par M. et Mme A..., acquéreurs évincés, a annulé pour excès de pouvoir cette décision et enjoint à l'établissement de leur proposer l'acquisition de ce bien. L'établissement public foncier d'Île-de-France se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 14 mars 2025 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel contre ce jugement.

#1 décision de préemption

2. Aux termes de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision de préemption litigieuse : « 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. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, à préserver la qualité de la ressource en eau, 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. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans le cadre d'une zone

d’aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l’acte créant la zone (…) » Il résulte de ces dispositions que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement exercer ce droit, d’une part, si elles justifient, 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, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption.

#2 droit de préemption urbain

3. Pour rejeter l’appel de l’établissement public foncier d’Île-de-France, la cour administrative d’appel a jugé que celui-ci ne pouvait être regardé comme justifiant de ce que le projet envisagé, consistant dans la construction d’un immeuble collectif de cinquante-deux logements, dont seize logements locatifs sociaux, pourrait être mené à bien « de manière certaine et dans un délai raisonnable », au motif notamment que la parcelle préemptée, d’une surface de 68 mètres carrés, était incluse dans un îlot comprenant également sept autres parcelles nécessaires à la réalisation du projet, pour une superficie totale de 995 mètres carrés, et qu’à la date de son arrêt, seul le bien situé sur une deuxième parcelle avait fait l’objet d’une acquisition par l’établissement public foncier. En statuant ainsi, alors qu’il lui appartenait seulement de rechercher si l’établissement titulaire du droit de préemption urbain justifiait, à la date de l’exercice de ce droit, 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, peu important que la date de réalisation effective de l’action ou opération ainsi projetée ne puisse encore être déterminée en raison notamment de la nécessité d’acquérir au préalable d’autres biens situés à proximité, la cour a commis une erreur de droit.

#3 partie perdante

4. Il résulte de ce qui précède, sans qu’il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que l’établissement public foncier d’Île-de-France est fondé à demander l’annulation de l’arrêt qu’il attaque.

5. Il n’y a pas lieu, dans les circonstances de l’espèce, de mettre à la charge de M. et Mme A... une somme au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font obstacle à ce qu’une somme soit mise à ce titre à la charge de l’établissement public foncier d’Île-de-France qui n’est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L’arrêt du 14 mars 2025 de la cour administrative d’appel de Paris est annulé.

Article 2 : L’affaire est renvoyée à la cour administrative d’appel de Paris.

Article 3 : Les conclusions des parties présentées au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l’établissement public foncier d’Île-de-France et à M. C... A... et Mme B... D... épouse A....

Délibéré à l’issue de la séance du 11 mars 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, M. Jean-Dominique Langlais, conseillers d’Etat et Mme Isabelle Tison, conseillère d’Etat-rapporteure.

Rendu le 25 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Isabelle Tison

La secrétaire :

Signé : Mme Paule Troly