N° 495227 – M. B…

1ère et 4ème chambres réunies

Séance du 12 février 2025
Décision du 7 mars 2025

CONCLUSIONS

M. Thomas Janicot, rapporteur public

1. La décision par laquelle le titulaire du droit de préemption décide de l'exercer fait-elle courir les délais de recours à son encontre si elle n'est notifiée qu'au seul notaire des vendeurs du bien préempté ?

C'est la question posée par la présente affaire. Elle a pour point de départ un immeuble situé à Calais, détenu en indivision par sept héritiers de M. A… B…. Le 12 janvier 2018, l'indivision a conclu avec M. C… et Mme D… une promesse de vente portant sur ce bien au prix de 120 000 euros. Une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) a été adressée le 8 février par leur notaire à la commune. Par une décision du 28 mars 2018, la maire de Calais a exercé le droit de préemption et l'a notifiée au notaire, aux acquéreurs évincés et à l'un seulement des indivisaires.

La difficulté vient de ce que l'indivision, a semble-t-il, été prise de court par cette décision. En effet, un an auparavant elle avait proposé à la ville de Calais d'acquérir le bien mais celle-ci avait décliné cette proposition. Les vendeurs avaient donc considéré que son droit de préemption était purgé. Or, après la promesse de vente conclue avec M. C… et Mme D…, le notaire des indivisaires a adressé la DIA à la commune, mais selon ces derniers sans les informer de cette démarche. Ils auraient donc appris par surprise l'exercice du droit de préemption qui s'en est suivi et ont demandé sans succès l'annulation de la décision de préemption au tribunal administratif puis à la cour administrative d'appel. Ils se pourvoient désormais contre son arrêt.

2. En effet, les juges d'appel ont considéré que leur recours était irrecevable. Ils ont relevé que la décision de préemption avait été prise le 28 mars 2018 et adressée par courrier du même jour et par courriel du 9 avril 2018 au notaire de l'indivision, celui-ci en ayant accusé réception le lendemain. Considérant que la décision avait été notifiée le 9 avril 2018 au notaire, ils ont jugé que les délais de recours commençaient à courir à compter de cette date. Celui formé par l'indivision le 29 juin 2020 devant le tribunal administratif, soit deux années après, était donc tardif.

Ce faisant, la cour a appliqué votre décision du 30 juin 2006 *Commune de Mane*, qu'elle cite dans son arrêt. Vous y avez jugé que le notaire qui signe la DIA doit être regardé comme le mandataire du vendeur. Et vous en avez déduit que si la DIA ne mentionne pas expressément à qui, du propriétaire ou de son mandataire, la décision de préemption doit être notifiée, cette

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.

notification au notaire fait courir le délai de recours contentieux à l'encontre du propriétaire (n° 274062, T.).

Comme le montrent les conclusions de votre commissaire du Gouvernement, vous aviez fait le choix de vous inscrire dans un courant jurisprudentiel bien établi, admettant qu'une notification d'une décision au mandataire de la personne concernée fasse courir les délais dont celle-ci dispose pour exercer un recours contre cette décision (CE, Section, 5 décembre 1952, *E…,* p. 561 ; CE, 28 février 1973, *Héritiers Latini*, p. 178). En l'absence de texte spécial dérogeant à ce principe en matière de préemption, vous aviez considéré que le notaire qui signe une DIA doit être regardé comme le mandataire des vendeurs, pour la signer comme pour se voir notifier la décision de préemption. Comme l'a résumé Anne Courrège à ce pupitre, votre décision procédait d'un raisonnement par l'absurde : à quel titre le notaire pouvait-il signer la déclaration d'intention d'aliéner, autrement qu'en sa qualité de mandataire du propriétaire vendeur ?

La cour s'est donc glissé dans les pas de ce précédent pour reconnaître la qualité de mandataire au notaire des consorts Coquerel. Celui-ci ayant adressé la DIA à la commune, elle pouvait symétriquement lui notifier la décision de préemption, ce qui faisant démarrer les délais de recours contre celle-ci. Le pourvoi y voit toutefois une erreur de droit, au motif que votre décision *Commune de Mane* serait devenue caduque après l'intervention de la loi n° 2014-366 « Alur » du 24 mars 2014.

En effet, jusqu'à cette date, aucun texte législatif ne prévoyait les modalités de notification de la décision de préemption. Seul existait le formulaire de déclaration d'intention d'aliéner, établi selon le modèle prévu par l'article A. 213-1 du code de l'urbanisme. Ce formulaire offrait à son signataire le choix de voir adresser la future décision de préemption, soit à l'adresse du propriétaire du bien aliéné, soit à l'adresse de son mandataire, en général le notaire. Et comme le précise la décision *Commune de Mane,* si aucune des deux cases n'était cochée, c'est par défaut au notaire qu'il convenait de la notifier s'il était l'auteur de la déclaration d'intention d'aliéner.

Seulement, la loi « Alur » est intervenue pour prévoir de nouvelles modalités de notification. Elle a ainsi modifié l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, pour préciser expressément que la décision de préemption doit être notifiée « au vendeur, au notaire et, le cas échéant » à l'acquéreur évincé. Le pourvoi en déduit qu'une seule notification au notaire ne suffit pas à faire démarrer les délais de recours si elle n'est pas complétée par une notification aux vendeurs du bien préempté.

Il est manifeste que le législateur a bien souhaité qu'une double notification soit réalisée par le titulaire du bien de préemption. La lettre du texte parle d'elle-même et les travaux parlementaires le confirme. L'étude d'impact indique ainsi que « l'information de toutes les parties concernées, par la notification au vendeur, au notaire et à l'acquéreur évincé …sera à la charge de la collectivité ». Le rapport de la commission compétente à l'assemblée souligne que la décision de préempter doit « être notifiée tant au responsable départemental des

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.

services fiscaux qu'au vendeur, à son notaire et, le cas échéant, aux personnes qui avaient manifesté leur souhait d'acquérir le bien ».

Il nous paraît donc inconcevable de ne tirer aucune conséquence à votre niveau de l'obligation de double notification qu'elle prévoit. Votre décision pourra ainsi amender le précédent *Commune de Mane* pour faire de cette double notification une règle de principe. Mais si nous parlons d'une « règle de principe » c'est qu'il nous semble que vous pourriez réserver le cas, déjà traité par votre jurisprudence de 2006, où le notaire a été investi d'un mandat par le vendeur, auquel cas il peut être le seul destinataire de la notification de la décision de préemption.

Nous vous l'avons dit, votre décision *Commune de Mane* s'est fondée sur la théorie classique du mandat en droit administratif. De façon très générale, vous considérez qu'une notification d'une décision administrative adressée au mandataire désigné par l'administré fait partir les délais de recours. Ce n'est que lorsque des textes écartent expressément cette possibilité, que vous refusez de faire jouer la théorie du mandat (CE, 18 janvier 1998, *SARL Armement frigorifique martiniquais*, p. 1132 pour un texte prévoyant que le délai d'appel ne court qu'à compter du jour où la notification du jugement a été faite à la partie elle-même et non à compter du jour où il a été notifié au mandataire du requérant). Cette théorie, régulièrement réaffirmée en jurisprudence (CE, 13 mars 2006, …*F* n° 269029, T. CE, 15 décembre 2010, *M. G*…, n° 328482, T.), nous semble pouvoir être toujours mobilisée en matière de préemption, pour trois raisons.

Premièrement, car l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme est rédigé de façon plus ouverte que les textes en vigueur dans le précédent *Armement Frigorifique Martiniquais*. Mais surtout parce qu'un examen attentif des travaux préparatoires de la loi « Alur » démontre que ses auteurs ont souhaité renforcer à l'article L. 213-2 la place du notaire dans la procédure de préemption.

La modification dont se prévaut le pourvoi a en effet été introduite dès le projet de loi initial, accompagnée d'une disposition prévoyant que le vendeur était tenu d'informer de la préemption les fermiers, locataires, titulaires de droits réels et aux personnes bénéficiaires de servitudes mentionnées dans la DIA. Toutefois, un amendement de la rapporteure du texte à l'Assemblée a confié cette mission au notaire, en sa qualité d'officier ministériel en charge de la vente pour le vendeur et l'acquéreur, afin d'obtenir une « garantie d'une parfaite information des différents acteurs concernés ». Son rapport met bien en lumière la philosophie générale du nouvel article législatif. Il affirmait que « compte tenu du rôle important que peuvent avoir à jouer les notaires dans la vente ou la transmission de terrains », il s'agissait de renforcer « la règle selon laquelle la décision d'aliéner un bien doit être transmise au vendeur et au notaire de celui-ci ».

La règle de double notification introduite par la loi ne doit donc pas être lue comme jouant le vendeur contre le notaire, pour s'assurer que le premier dispose d'une information susceptible d'être cachée par le second. Elle nous paraît à l'inverse être un témoignage de confiance et de reconnaissance de son utilité pour sécuriser les décisions de préemption. Par ailleurs, les

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.

travaux parlementaires sont muets sur le rôle de mandataire du vendeur qu'il est souvent conduit à jouer en la matière, en plus de sa qualité d'officier ministériel. Cela n'incite pas y voir un texte ayant spécialement entendu s'opposer à la mise en œuvre d'un mandat dans cette matière. Enfin, si la loi mentionne une notification au vendeur, qui est le premier concerné par la préemption, il y avait peu d'intérêt à ajouter la formule redondante « ou son mandataire ». La mention du vendeur à l'article L. 213-2 n'exclut donc pas l'hypothèse qu'il puisse être représenté par son notaire.

Deuxièmement, la qualité du mandataire pour être destinataire des correspondances de l'administration étant le « B-A-BA de la représentation », pour reprendre l'expression de notre collègue Jean Lessi[1], nous sommes réservés à l'idée que l'intervention du législateur en 2014 puisse totalement priver d'effet la théorie du mandataire, alors qu'elle est en pratique très ancrée en droit de préemption. Nous relevons d'ailleurs que les formulaires de renseignement de la DIA prévalant sous l'empire de la décision *Commune de Mane* n'ont été modifiés qu'en 2021 et laissaient toujours jusqu'à cette date la possibilité de notifier la décision de préemption au seul mandataire du vendeur. L'idée que le notaire mandaté puisse constituer le seul point de contact de l'administration semble ainsi avoir perduré bien après l'intervention de la loi Alur, comme l'illustrent certaines décisions rendues en chambre jugeant seule (26 mars 2021, *Commune d'Arles*, n° 438876). Vous pourriez donc hésiter, en opportunité, à remettre en cause une pratique bien établie en refusant toute possibilité de notifier la décision de préemption au seul notaire.

Enfin et troisièmement, subordonner le démarrage des délais de recours à la notification de la décision de préemption à tous les vendeurs, nonobstant tout mandat confié à leur notaire, nous paraît risquée d'un point de vue de la sécurité juridique. Les choses sont en effets aisées lorsqu'un seul vendeur est identifié. Mais elles sont plus délicates lorsqu'il existe plusieurs vendeurs, à l'image de l'indivision Coquerel. Refuser une notification au seul mandataire, nécessiterait ainsi de notifier à tous les copropriétaires la décision de préemption, au risque de faire naître une incertitude sur la date exacte de démarrage des délais de recours. En outre, la tâche n'est pas aisée pour la collectivité, qui n'a pas toujours les moyens de les retrouver ou de leur notifier la décision, notamment si l'un d'eux vit à l'étranger. Or, c'est justement dans ce cas de figure, fréquent en droit de préemption, que l'intérêt de faire jouer la notion de mandat trouve son intérêt le plus fort.

Vous l'aurez compris, nous vous proposons de ne pas en vous en tenir à la stricte lettre de l'article L. 213-2 du code de de l'urbanisme, pour juger que si en principe une décision de préemption doit être notifiée au notaire et au vendeur, il en va autrement lorsque le premier est le mandataire du second.

3. Si vous admettez d'assouplir la règle législative de double notification, la question de l'existence d'un mandat conféré au notaire par le vendeur devient alors centrale. Mais c'est à notre sens ici que vous retomberez sur la solution dégagée par la décision *Commune de Mane*, qui n'a, de ce point de vue, rien perdu de sa pertinence. Vos prédécesseurs avaient en effet vu

[1] CE, 3 octobre 2016, H…, n° 390726, T.

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.

dans la simple signature de la DIA par le notaire la révélation d'un mandat conféré par le vendeur à celui-ci, non seulement pour la signer mais aussi pour être destinataire de la décision de préemption. Or, ce raisonnement n'est pas remis en cause par l'intervention du législateur, dont on a vu qu'elle ne visait pas à renforcer les garanties procédurales entourant la formation de ce mandat.

La présomption de représentation qu'emporte la signature de la DIA nous semble donc toujours être de mise et couvre à la fois cette signature proprement dite et la réception de la décision de préemption. Ces deux actes nous semblent en effet former un continuum procédural qui place le notaire comme unique point de contact de l'administration. Nous sommes même prêts à juger que ce mandat s'étend, par défaut, à toutes les étapes jalonnant le processus de préemption, dont la réception des demandes de pièces complémentaires et de visite du bien que peut formuler son titulaire en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme[2]. Le président Devys y faisait déjà référence dans ses conclusions en soulignant que « c'est assez logiquement au signataire de la déclaration d'intention d'aliéner que, dans le silence de cette déclaration sur les modalités de notification, doivent être notifiées les décisions du titulaire du droit de préemption »[3].

Pour résumer, dès lors qu'il signe la DIA, le notaire doit, par défaut être regardé comme le mandataire du vendeur pour l'ensemble des étapes du processus de préemption. Cette approche nous semble non seulement être la plus conforme aux pratiques en vigueur mais s'inscrit aussi dans la lignée de votre décision *Commune de Mane*. Elle est également justifiée par la qualité particulière attachée aux fonctions de notaire, dont l'exercice « fait peser sur leurs activités une présomption d'honnêteté et de régularité » (Fasc. 7, Notaire, Garantie collective, Jeanne de Poulpiquet, mars 2023). Comme le souligne les auteurs du traité pratique de droit civil français, le notaire-mandataire est ainsi le « destinataire privilégié » de l'article 1988 du code civil sur le mandat et soumis « à une déontologie et à une prudence naturellement renforcée par sa qualité d'officier ministériel[4]. On retrouve d'ailleurs un écho à cette qualité dans la jurisprudence de la Cour de Cassation, celle-ci s'étant fondée sur cette qualité pour faire jouer la théorie du mandat apparent pour le droit de préemption des SAFER (Cass. Civ. 3, 15 décembre 2004, bull. 2004, III, n° 246, p. 220).

Précisons toutefois que cette solution, plus allante qu'une récente réponse ministérielle[5], trouve deux limites. D'une part, ce mandat n'est jamais absolu, le vendeur pouvant bien évidemment à tout moment réduire le champ d'intervention du notaire ou y mettre fin. D'autre part, nous pensons que votre décision *Commune de Mane* et la suite que vous lui donnerez aujourd'hui valent uniquement lorsque le mandataire du vendeur est un notaire. Il est ainsi probable que vous soyez plus regardants sur l'existence du mandat dont se prévaudrait une autre personne signataire de la DIA, en exigeant, comme le fait son formulaire actuel, la production d'un mandat écrit. Si ce n'était pas le cas les conséquences seraient plus sérieuses qu'une absence de démarrage des délais de recours, puisqu'une

[2] CE, 29 mai 2024, *Sté Cel Pires*, n° 489337, T.
[3] V. Conclusions sur Commune de Mane.
[4] Planiol et Ripert, 2e éd., t. XI, n. 1430, p. 85
[5] Question écrite n° 92031, JO du 9 mai 2017, JO, p. 3276.

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.

déclaration d'intention d'aliéner effectuée par une personne qui n'est pas propriétaire du bien, ni mandataire du propriétaire, ne permet pas à l'autorité titulaire de préemption de légalement exercer ce droit, de sorte que la décision de préemption prise sur cette base est illégale (CE, 1er mars 2023, *Commune de Rémire Montjoly*, n° 462877).

4. Si vous nous suivez jusque-là vous n'aurez pas de difficulté à écarter le moyen d'erreur de droit et de dénaturation soulevé par le pourvoi. Il est vrai que le dossier ne comporte aucun mandat écrit par lequel les requérants attribuent à leur notaire, sur le fondement de l'article 1988, du code civil, la mission de réaliser en leur nom les différents actes relatifs à la vente de l'immeuble. Mais dès lors qu'il a signé la DIA, il devait être regardé comme ayant reçu un tel mandat pour ce faire et pour être destinataire de l'éventuelle décision de préemption. Le cas d'espèce est d'ailleurs moins litigieux que celui de l'affaire *Commune de Mane*, où le notaire n'avait pas indiqué dans la DIA qui de lui ou du propriétaire devait être destinataire de la décision de préemption. Or, en l'espèce cette case était bien cochée, en faveur du notaire.

La décision ayant été notifiée en avril 2018, le recours des indivisaires déposé deux ans après contre la décision de préemption était donc tardif. Précisons pour finir que s'il apparaissait que le notaire aurait agi en dehors de tout mandat ou qu'il n'a pas informé les indivisaires de la décision de préemption, c'est à notre sens d'abord sur le terrain indemnitaire que se nouera une prochaine discussion contentieuse.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et ce que les requérants versent la somme globale de 3 000 euros à la commune de Calais au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

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.