



HAL
open science

La sanction par le juge judiciaire des agissements frauduleux d'un EPF visant à faire échec à la cession à l'acquéreur évincé de l'immeuble illégalement préempté

Jean-François Struillou

► To cite this version:

Jean-François Struillou. La sanction par le juge judiciaire des agissements frauduleux d'un EPF visant à faire échec à la cession à l'acquéreur évincé de l'immeuble illégalement préempté. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2021, 02, pp.75. hal-03509392

HAL Id: hal-03509392

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509392>

Submitted on 11 Apr 2022

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.

**La sanction par le juge judiciaire des agissements frauduleux d'un EPF
visant à faire échec à la cession à l'acquéreur évincé de l'immeuble illégalement
préempté**

CA Pau, 3 novembre 2020, Sté G Immo Saint-Jean-de- Luz c. EPFL, SAS NA Pali,
Cté d'agglomération Pays Basque, n° 17/03923 ; Juris-Data n° 2020-017594.

« En ce qui concerne la fraude

La cour rappelle l'adage suivant lequel 'la fraude corrompt tout'.

(...) Suite à l'annulation de la décision de préemption, l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque, titulaire du droit de préemption annulé devait proposer le bien à la SAS NA PALI, ancien propriétaire. Si cette dernière ne l'avait pas accepté dans un délai de trois mois, l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque devait alors le proposer à l'acquéreur évincé, la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ.

La première étape a été formellement respectée puisque l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque a proposé le bien à la SAS NA PALI.

Cependant, la sincérité de l'acceptation du bien par la SAS NA PALI doit être remise en cause puisqu'en le revendant le même jour, le 27 juin 2016 à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE, elle manifeste qu'elle n'entendait pas sérieusement en accepter la propriété.

La libre disposition du bien ainsi revenu dans son patrimoine cède devant la fraude aux droits de l'acquéreur évincé que les dispositions de l'article L213-11-1 protègent en subsidiaire.

La personne de l'acquéreur à la seconde transaction du 27 juin 2016, vient confirmer la le défaut de sincérité de l'acceptation par la SAS NA PALI. La cour rappelle ici que suite à la division parcellaire et à la vente intervenue le 3 décembre 2015 avant l'annulation de la préemption, l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque avait cédé à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE les parcelles devenues BZ 65, 67, 69, 71. Il n'est pas contesté par ailleurs qu'en l'absence d'annulation de la préemption, le projet de l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque était de céder la totalité des parcelles à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE.

En achetant à la SAS NA PALI, le 27 juin 2016, les parcelles BZ 66, 68 et 70, restées entre les mains de l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE se trouve propriétaire de la totalité du bien objet de la préemption, comme si cet acte n'avait pas été annulé par le tribunal administratif.

Le texte de la délibération de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE en date du 16 juin 2016, énonce : ' Par jugement du 26 avril 2016, le Tribunal Administratif de Pau a pris la décision d'annuler l'arrêté de préemption urbain exercé par l' EPFL destiné à l'acquisition du bâtiment ARAL.

Cette décision conduit l'AGGLOMERATION SUD PAYS BASQUE à ne plus pouvoir procéder à la rétrocession avec l'EPFL PAYS BASQUE du volume restant.

En effet, depuis la [loi n°2014-366 du 24 mars 2014](#) dite '[loi ALUR](#)', l'[article L213-11-1 du code de l'urbanisme](#) prévoit que lorsque l'arrêté de préemption est annulé, le titulaire doit :

- proposer le bien à l'ancien propriétaire (société NAPALI)

- en cas de renonciation à l'acquisition par ce dernier, proposer le bien à l'acquéreur évincé en l'occurrence la société G IMMO.

Après proposition du bien référencé à la société NA PALI, celle-ci accepte le rachat de l'immeuble et propose de le céder à l'AGGLOMERATION SUD PAYS BASQUE pour un montant total de 3.004.078,07 € TTC (soit 2.503.398,39 € HT)'.

Ce libellé vient corroborer la volonté de contourner la décision du tribunal administratif et frustrer les droits de la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ, à qui le bien aurait dû être proposé faute pour la SAS NA PALI de l'avoir sincèrement accepté.

Cette double opération intervenue le 27 juin 2016 est donc constitutive d'une fraude aux droits de la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ en ce qu'elle :

- permet à l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque et à la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE de s'affranchir des conséquences de la décision d'annulation de la préemption prononcée par le tribunal administratif et confirmée par la cour administrative d'appel, étant ici précisé que le motif de l'annulation était constitué par un défaut de justification d'un projet d'intérêt général ;

- fait fi de la protection accordée à l'acquéreur évincé par les dispositions de [l'article L213-11-1 du code de l'urbanisme](#), certes subsidiaire mais qui prend effet dès lors que l'acceptation du bien par la SAS NA PALI était factice.

Dès lors que cette fraude, indivisible, concerne une personne de droit privé, la SAS NA PALI, et qu'elle peut être appréciée indépendamment de toute question de droit administratif, il n'y a pas lieu d'ordonner la question préjudicielle prévue à [l'article 49 alinéa 2 du code de procédure civile](#).

Sur les conséquences de la fraude

La fraude ci-dessus démontrée entraîne l'annulation des ventes intervenues le 27 juin 2016 entre l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque et la SAS NA PALI d'une part et entre la SAS NA PALI et la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE d'autre part. La cour prononcera donc ces annulations qui emportent de plein droit restitution de la propriété et des prix de vente.

Les parcelles en cause reviennent donc à l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque qui reste cependant frappée par l'annulation de sa préemption.

Par ailleurs, la cour rappelle que la promesse unilatérale de vente en date du 11 octobre 2013 est devenue caduque faute d'avoir été levée dans les délais. Cet acte ne peut donc fonder un transfert de propriété, ni même une détermination de prix.

En application des dispositions de [l'article L 213-11-1 du code de l'urbanisme](#), suite à l'annulation de la vente à la SAS NA PALI, l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque doit proposer à la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ l'acquisition des parcelles en cause. Cette conséquence n'a pas été débattue par les parties, pas plus que le prix, qui résulte logiquement de la proposition que l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque avait faite à NA PALI.

Les parties devront donc s'expliquer, dans le cadre d'une réouverture des débats, sur les conséquences des annulations des ventes du 27 juin 2016 quant à la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ et notamment sur l'injonction qui serait faite à l'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL Pays Basque de proposer le bien à la SCI G IMMO SAINT JEAN DE LUZ aux conditions qu'il avait proposées à la SAS NA PALI en vue de la vente du 27 juin 2016, notamment quant au prix (...) ».

Observations. L'arrêt de la Cour d'appel de Pau, ci-dessus publié, rappelle avec force aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics que le principe, inhérent à l'État de droit, qui impose de tirer toutes les conséquences des décisions juridictionnelles ne saurait donner lieu à des abus ou à des fraudes. Les autorités décentralisées ne sauraient par conséquent accomplir des actes réguliers en eux mêmes dans le seul dessein d'éluider les dispositions de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme, lesquelles imposent au titulaire du droit de préemption de proposer l'acquisition de l'immeuble illégalement préempté à l'acquéreur évincé lorsque le vendeur a renoncé à la rétrocession de son ancien bien.

L'arrêt – qui témoigne une fois de plus des difficultés que génère très fréquemment l'annulation rétroactive des décisions de préemption – fournit ici un remarquable florilège des contournements dont est susceptible de faire l'objet une décision de justice. Alors que les détournements du droit de préemption sont bien connus et ont été maintes fois dénoncés¹, on soupçonnait moins qu'un établissement public foncier local et une intercommunalité, garante de l'intérêt général sur son territoire, soient tentés de s'affranchir de manière frauduleuse des conséquences d'un jugement annulant la décision de préemption, et ce en empruntant des sentiers contournés et pour le moins périlleux dans le but de satisfaire à tout prix leurs propres intérêts.

Rappelons que dans cette affaire, l'EPFL du Pays Basque a exercé, par délégation, le droit de préemption de la commune de Saint-Jean-de-Luz, aux prix et conditions notifiés, sur un ensemble immobilier à usage d'activités et de bureaux. Le 11 juin 2014, le prix du bien - 3 350 000 euros - était payé et l'acte authentique signé. Deux ans plus tard, à la demande de l'acquéreur évincé, la décision de préemption a été annulée par le Tribunal administratif de Pau², ce jugement ayant été confirmé par la Cour administrative d'appel de Bordeaux³. Entendant faire prospérer la décision du juge administratif, la SCI G Immo a le 10 mai 2016, saisi l'EPFL, la Communauté d'agglomération et le vendeur d'une demande tendant à ce qu'en application de l'article L. 213-11-1 susvisé, l'acquisition du bien lui soit proposée. En réponse, l'EPFL a fait savoir au demandeur qu'il n'était pas tenu de lui céder l'immeuble, ces dispositions lui imposant de proposer d'abord au vendeur – et non à l'acquéreur évincé – la rétrocession des parcelles qui, après la vente d'une partie du tènement immobilier à la Communauté d'agglomération, étaient demeurées sa propriété. À la suite de cette réponse, un savant montage a été mis en place pour que les parcelles qui étaient demeurées dans le patrimoine de l'EPFL soient cédées à l'intercommunalité. Tout d'abord, l'EPFL a proposé l'acquisition desdites parcelles au vendeur lequel a accepté qu'une partie de son ancien bien lui soit rétrocédée. Par un premier acte authentique,

¹ Conseil d'État, L'urbanisme : pour un droit plus efficace, La documentation française, 1992, p. 128. – Conseil d'État, Le droit de préemption, La documentation française, 2008, p. 29 et s. – R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6^{ème} éd., 2020, p. 620 et s.

² TA Pau, 26 avril 2016, Sté G Immo, req. n° 1401150 et 1401291.

³ CAA Bordeaux, 25 octobre 2018, req. n° 16BX02087.

en date du 27 juin 2016, l'EPFL a ainsi vendu à la SAS NA Parli les parcelles en cause moyennant un prix de 2 335 998,39 euros. Ensuite, de manière plus surprenante, par un second acte authentique, daté du même jour, la SAS NA Parli a revendu ces mêmes parcelles à la Communauté d'agglomération au prix de 2 503 398,00 euros.

C'est dans ce contexte que l'acquéreur évincé a assigné la SAS NA Pali, l'EPFL et la Communauté d'agglomération devant le Tribunal de grande instance de Bayonne aux fins que celui-ci prononce l'annulation de ces deux contrats de droit privé. La requête faisait valoir qu'une fraude avait été commise au préjudice du requérant dès lors que les deux ventes simultanées, qui n'étaient qu'une application formelle de l'article L. 213-11-1, revenaient à contourner et à priver d'effet la décision d'annulation de la préemption. Les juges du premier degré ayant débouté la société requérante, celle-ci a interjeté appel du jugement. C'est cet appel qui a donné naissance à l'arrêt rapporté, lequel annule les deux ventes litigieuses aux motifs que celles-ci ont été conclues dans le seul but d'éluder la règle juridique qui impose au titulaire du droit de préemption de céder le bien illégalement préempté à l'acquéreur évincé lorsque l'ancien propriétaire a renoncé au rachat de son ancien immeuble.

A. La fraude consistant à contourner les conséquences d'un jugement annulant la décision de préemption

Le recours à la théorie de la fraude présente dans l'affaire rapportée un intérêt évident. Sans cette théorie, il est fort probable que la Cour d'appel de Pau n'aurait pas eu d'autre choix que celui de constater que sur le terrain du droit positif, tel qu'il est fixé dans le code de l'urbanisme, les agissements consistant à rétrocéder au vendeur l'immeuble illégalement acquis pour qu'il le cède ensuite à la Communauté d'agglomération étaient parfaitement réguliers. Les parties aux deux contrats de vente s'étant placées sous l'autorité de la loi pour réaliser les manœuvres contestées, il aurait été impossible, sans l'aspect correctif de la fraude, de remettre en cause les résultats de cette opération.

Cette théorie, qui est avant toute autre chose une construction doctrinale et jurisprudentielle, a ainsi pour intérêt d'étendre l'office du juge judiciaire, la Cour d'appel étant autorisée à rechercher si l'emploi de moyens en principe réguliers pour produire un certain résultat juridique est encore de nature à produire ce même résultat lorsque la mise en œuvre de ces moyens a été dictée par la volonté de se soustraire à une règle qui prohibe précisément ce résultat. La fraude peut de la sorte se définir comme consistant dans des manœuvres déloyales visant à braver les lois avec l'apparence de la soumission à la règle. Il n'est pas pour autant aisé de cerner les contours de cette notion qui présente un caractère subjectif dès lors qu'est en cause un comportement entendu comme une ruse ou encore comme un mépris intrinsèque de la règle de droit ou d'une décision de justice. Il ressort malgré tout d'une jurisprudence classique que la fraude se caractérise par quelques traits saillants que l'on retrouve exactement dans notre arrêt, ces éléments étant utilisés par le Juge pour identifier ce « complot ourdi contre le caractère obligatoire de la règle »⁴. Il est ainsi admis que la fraude implique nécessairement trois éléments entre lesquels il doit exister un lien

⁴ J. Vidal, Essai d'une théorie générale de la fraude en droit français. Le principe « Fraus omnia corrumpit », Paris, Dalloz, 1957, p. 455.

véritable : une règle obligatoire éludée ou des droits bafoués, l'intention de contourner la loi et l'efficacité des moyens employés⁵.

S'agissant de l'élément matériel, c'est-à-dire des manœuvres adoptées par les fraudeurs pour atteindre le but recherché – à savoir la vente de l'immeuble à la Communauté d'agglomération plutôt qu'à l'acquéreur évincé – celles-ci ont pris la forme d'actes juridiques classiques. Le bien a été cédé à son ancien propriétaire avant que ce dernier ne le revende immédiatement à la Communauté d'agglomération. A elles seules, ces manœuvres ne suffisaient pas pour autant à caractériser la fraude, et ce alors même que les contrats de vente auraient été préjudiciables pour le requérant. La fraude implique également, comme en témoigne l'arrêt, un élément intentionnel qui est sans nul doute l'élément-clé de la notion. Il faut que les agissements du fraudeur, qui use de procédés inadmissibles en vue d'atteindre un résultat contraire au droit, lui aient été dictés dans l'intention d'éluder une disposition législative obligatoire ou de frustrer un tiers de ses droits. Reste à savoir de quelle manière s'est extériorisée la volonté délibérée de l'EPFL de se soustraire à la règle qui lui imposait de proposer l'acquisition de l'immeuble à l'acquéreur évincé, sachant que la recherche de cette intention frauduleuse constitue pour le juge judiciaire une question de fait par excellence.

Tout d'abord, la Cour constate le défaut de sincérité de l'acquisition du bien par son ancien propriétaire dès lors que ledit bien a été revendu à la Communauté d'agglomération le jour même de son acquisition. Si l'ancien propriétaire paraissait de la sorte manifester qu'il n'envisageait pas sérieusement de redevenir propriétaire de l'immeuble, la concomitance des deux cessions, en elle-même, était néanmoins insuffisante pour caractériser l'intention frauduleuse, le droit fondamental du propriétaire de disposer de son bien l'autorisant à céder son immeuble quand bon lui semble. Aussi pour conforter son raisonnement, la Cour d'appel relève-t-elle un autre élément qui vient confirmer le défaut de sincérité de l'acceptation par l'ancien propriétaire de la proposition de l'EPFL, à savoir que le bien en cause a été revendu aussitôt à la Communauté d'agglomération, c'est-à-dire à la personne publique à laquelle le bien litigieux était destiné puisqu'en l'absence d'annulation de la décision de préemption, le projet de l'EPFL était justement de lui céder l'immeuble.

Pour caractériser l'intention frauduleuse, la Cour d'appel s'appuie enfin sur un dernier élément, à savoir une délibération de la Communauté d'agglomération, en date du 26 avril 2016, dont le libellé est de nature à "acter" formellement la fraude puisque les termes mêmes de cette délibération attestent et corroborent, selon l'arrêt, « la volonté de contourner la décision du tribunal administratif et de frustrer les droits de la SCI G Immo, à qui le bien aurait dû être proposé, faute pour la SAS NA Pali de l'avoir sincèrement accepté ». Il en résulte que l'opération en cause est constitutive d'une fraude aux droits de l'acquéreur évincé, laquelle a permis à l'EPFL et à la Communauté d'agglomération de s'affranchir des conséquences du jugement annulant la préemption et de faire fi de la protection légale accordée à l'acquéreur évincé, cette

⁵ Ibid. V. aussi, en ce sens, C. Giordano, La théorie de la fraude et les actes administratifs unilatéraux, RFDA 2018, p. 57.

protection subsidiaire prenant effet dès lors que l'acceptation du bien par son ancien propriétaire était factice.

Cette fraude paraît d'autant plus condamnable aux yeux du juge judiciaire que celui-ci n'hésite pas à préciser dans l'arrêt – de manière surabondante – que le motif de l'annulation de la décision de préemption « était constitué par un défaut de justification d'un projet d'intérêt général », la décision litigieuse étant fondée sur un projet qui en aucun cas n'était de nature à justifier l'exercice du droit de préemption. Le caractère « abusif » de cette préemption avait d'ailleurs été souligné par la Cour administrative d'appel de Bordeaux, laquelle n'avait pas manqué de préciser dans son arrêt que la décision était fondée sur des considérations « extrêmement vagues et dépourvues de toute référence à un projet, même imprécis, concrétisant les ambitions de la commune en matière d'accueil d'activités économiques », de telles considérations ne pouvant « suffire à justifier une décision de préemption, dont l'EPFL et la commune revendiquent au demeurant le caractère d'opposition au projet porté par l'acquéreur évincé ». L'affaire rapportée met ainsi en lumière, une fois de plus, la "maladministration" locale en matière de mise en œuvre du droit de préemption, les autorités décentralisées n'acceptant que difficilement les contraintes et limites légales d'un droit qui présente pour celles-ci de nombreux atouts par rapport à l'expropriation⁶. Moins attentatoire au droit de propriété, beaucoup plus facile d'utilisation dans la mesure où il ne nécessite pas la mise en œuvre d'une procédure longue et coûteuse, il présente en outre l'avantage d'avoir été décentralisé et, ainsi, de pouvoir être institué et exercé par les autorités locales sans aucune intervention de l'État.

B. La sanction de la fraude

L'autre aspect intéressant de l'arrêt est qu'il contribue à mieux faire connaître l'étendue de la répression des agissements frauduleux constatés, cette dernière étant fondée sur la nécessité d'assurer l'exécution de la règle éludée. Si les autorités locales pouvaient se soustraire par trop facilement à cette exécution, la règle juridique perdrait son caractère contraignant, ce qui nuirait immanquablement à son efficacité. Aussi la sanction a-t-elle ici consisté non pas seulement à censurer les agissements frauduleux de leurs auteurs mais également à faire en sorte que soient rétablis au profit de l'acquéreur évincé les droits dont il bénéficie au titre de l'article L. 213-11-1 et auxquels la fraude a porté atteinte.

Les manœuvres qui ont privé l'acquéreur évincé de son droit à se voir proposer l'acquisition du bien ont d'abord été sanctionnées par l'annulation des deux ventes immobilières, intervenues entre l'EPFL et la SA NA Pali, d'une part, et entre la SA NA Pali et la Communauté d'agglomération, d'autre part. Comme le souligne l'arrêt, cette annulation « emporte de plein droit restitution de la propriété et des prix de la vente ». L'arrêt condamne ensuite l'EPFL à prendre les dispositions nécessaires pour que soient tirées les autres conséquences de la fraude, laquelle a fait obstacle *in fine* au droit de l'acquéreur évincé à se voir proposer l'acquisition de l'immeuble. La fraude ayant fait fi de cette protection, la Cour d'appel juge nécessaire, pour rétablir le droit auquel se sont abusivement soustraites les autorités locales, de rappeler qu'en

⁶ V. Conseil d'État, Le droit de préemption, op. cit., p. 33.

application de l'article L. 213-11-1 et suite à l'annulation des deux ventes litigieuses, l'EPFL « doit également proposer à la SCI G Immo l'acquisition des parcelles en cause ». Cette conséquence n'ayant pas été débattue à l'audience, pas plus que le prix de la cession, la Cour d'appel ordonne la réouverture des débats et renvoie l'affaire à l'audience du 15 juin prochain aux fins que les parties s'expliquent sur l'injonction qui serait faite à l'EPFL de proposer le bien à l'acquéreur évincé aux conditions qu'il avait proposées initialement au vendeur, notamment quant au prix.

Le juge judiciaire entend ainsi revenir – à partir d'un raisonnement empreint de justesse – à une règle juridique simple et claire, alors qu'il était confronté à une situation qui paraissait inextricable et que les faits semblaient de nature à défier l'exécution du jugement annulant la décision de préemption. D'aucuns pourraient néanmoins être tentés de critiquer cette approche dès lors qu'elle amène la Cour d'appel sur un terrain qui semble relever davantage de la compétence de la juridiction administrative. En effet, dans une décision récente, qui organise la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction pour statuer sur les conséquences de l'annulation de la décision de préemption, le Tribunal des conflits a estimé qu'il appartient au seul juge administratif de dire ce que le titulaire du droit de préemption doit faire pour donner plein effet à cette annulation et effacer dans la mesure du possible les conséquences d'un acte qui est réputé n'être jamais intervenu⁷. En condamnant l'EPFL à céder l'immeuble à l'acquéreur évincé, la Cour d'appel porterait ainsi atteinte à ce « noyau dur » de compétences reconnues au juge administratif, lequel repose sur de solides justifications d'ordre juridique et théorique⁸.

Force est néanmoins de constater que la compétence du juge judiciaire ne saurait ici être entendue comme étant cantonnée à la connaissance des deux ventes litigieuses. D'une part, en rappelant à l'EPFL qu'il est tenu de proposer l'acquisition du bien à la SCI Immo G, la Cour d'appel se prononce moins sur les mesures que l'établissement public doit prendre pour assurer l'exécution du jugement du tribunal administratif que sur la répression de la fraude elle-même, le juge judiciaire ayant une compétence exclusive pour en tirer toutes les conséquences. Un tel pouvoir est en quelque sorte de même nature que le pouvoir dont le juge judiciaire dispose pour constater les manœuvres frauduleuses, c'est-à-dire un point obligé pour la juridiction appelée à statuer sur toutes les conséquences de la fraude. D'autre part, on voit bien les inconvénients d'une solution qui imposerait au justiciable, après que celui-ci ait obtenu du juge judiciaire l'annulation des deux contrats litigieux, de saisir le juge administratif pour que celui-ci ordonne à l'Administration de lui proposer l'acquisition de l'immeuble. Une telle configuration juridique instituerait pour un même litige un dualisme surprenant alors qu'en matière de compétence « le justiciable a besoin de principes simples et clairs ; il doit trouver facilement le juge compétent ; il doit, autant

⁷ T. confl., 12 juin 2017, n° 4085, SNC Foncière Mahdia c/ OPH Paris Habitat : Rec. CE 2017, tables, p. 849 ; Bull. civ., T. confl., juin 2017, n° 5, p. 9 ; AJDA 2017, p. 1789, note J.-F. Struillou ; RD imm. 2017, p. 444, note M.-C. Rouault ; D. actualité 16 juin 2017 obs. M.-C. de Montecler ; AJCT 2017, p. 581, obs. Ph. Peynet ; JCP N 16 févr. 2018, 1101, chron. E. Carpentier ; RJDA 3/1997, n° 400 ; DAUH 2018, n° 22, p. 325, chron. J.-F. Struillou.

⁸ V. J.-F. Struillou, Compétences juridictionnelles et conséquences de l'annulation de la décision de préemption. L'envers du dualisme juridictionnel, AJDA 2017, n° 31, pp. 1789.

que possible, ne pas avoir à diviser son action »⁹. Il y a d'autant plus intérêt à unifier la compétence de l'autorité judiciaire que l'instauration d'un étrange chassé-croisé en la matière ne manquerait pas de favoriser les manœuvres dilatoires tout en rallongeant la durée de la procédure, et ce avec le risque de méconnaître l'exigence de bonne administration de la justice et les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, fixés à l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable.

De nature à inquiéter certains, l'arrêt est enfin porteur d'interrogations fécondes quant aux pratiques qui consistent pour certaines collectivités locales à revendre le bien illégalement préempté à un tiers avant même que la décision de préemption ne soit annulée par le juge de l'excès de pouvoir, le référé-suspension n'ayant que partiellement porté remède à ce risque. On sait que les grilles classiques du contentieux administratif sont impuissantes à sanctionner ces agissements, le Conseil d'État considérant que ni les dispositions de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative, ni aucune autre disposition ne permettent à la juridiction administrative, saisie en vue de faire exécuter l'annulation de la seule décision de préemption, d'ordonner la remise en cause de la revente litigieuse du bien¹⁰. De nature à favoriser la politique du fait accompli, à terme ces pratiques pourraient néanmoins être condamnées par le juge judiciaire. Si dès lors que la théorie de l'apparence risque ici de faire barrage à l'annulation de la revente de l'immeuble par la collectivité, reste que cette voie paraît être néanmoins périlleuse et que, semble-t-il, le juge judiciaire, toujours sourcilieux quant à la protection de la propriété privée immobilière, pourrait ne pas hésiter à prononcer l'annulation de la cession en cause s'il était avéré que le bien litigieux n'a pas été acquis de bonne fois par le tiers et que cette cession n'est que le résultat d'agissements abusifs ou de manœuvres frauduleuses dont l'unique objet aurait été de chercher à contourner la décision du juge de l'excès de pouvoir.

Jean-François Struillou

⁹ M. Delvolvé, Concl. sur TC, 17 mars 1949, Soc. Hôtel du Vieux Beffroi c. L'État, Ministre de la population : D. 1949, J., p. 209.

¹⁰ CE, sect., 26 fevr. 2003, n° 231558, M. et Mme Bour : Rec. CE 2003, 59 ; AJDA 2003, 729, chron. F. Donnat et D. Casas ; AJDI 2004, 211, obs. A. Levy ; RD imm. 2003, 377, et 379, obs. P. Soler-Couteaux ; BJDJ 2003, 106, concl. P. Fombeur ; LPA 18 aout 2003, n° 164, p. 4, chron. F. Melleray ; AJDA 2004, 561, tribune F. Bouyssou ; V. aussi, J.-F. Struillou, Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir dans le contentieux de la préemption, in Mél. en l'honneur de H. Jacquot, PU Orleans, 2006, p. 545. – CE, CE, 28 septembre 2020, M. C c. Département de Loire-Atlantique, n° 430951, mentionné dans les tables du recueil Lebon.