



HAL
open science

Droit de priorité de l'acquéreur évincé et cession du bien dans le cadre d'une convention de portage foncier

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Droit de priorité de l'acquéreur évincé et cession du bien dans le cadre d'une convention de portage foncier. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2021, 03, pp.140. hal-03509423

HAL Id: hal-03509423

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509423v1>

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.

Droit de priorité de l'acquéreur évincé et cession du bien dans le cadre d'une convention de portage foncier

CA Grenoble, 12 janvier 2021, M. Eric B. c/ Commune de Pontcharra, n° 18/05158.

« (...) Une opération de portage foncier a pour but de faire financer par un organisme extérieur les dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération, de sorte que la collectivité qui en bénéficie, peut disposer des biens au moment opportun, sans apport financier immédiat.

Elle permet à la collectivité de préparer son projet d'aménagement, tandis que l'établissement de portage foncier gère les biens avant de les rétrocéder à la collectivité lorsque le projet est finalisé.

En l'état de ces éléments, c'est à tort que le premier juge a dit que le bien acquis par la commune de Pontcharra dans le cadre de l'exercice de son droit de préemption, n'a pas été aliéné à la communauté de communes du Pays de Grésivaudan dans les conditions définies à l'article L 210-1 du code de l'urbanisme. Le jugement sera infirmé sur ce point.

Au soutien de sa demande de dommages-intérêts, Eric B. fonde son argumentation sur le fait que plusieurs années après la décision de préemption, la commune de Pontcharra n'a pas utilisé le bien préempté aux fins prévues dans l'acte de préemption, ni pour aucun autre objectif identifié à l'article L 210-1 du code de l'urbanisme.

Il en conclut qu'en vertu des dispositions de l'article L 231-11 du code de l'urbanisme, la commune de Pontcharra aurait dû en priorité proposer l'acquisition du bien aux anciens propriétaires et en cas de renoncement de ceux-ci, lui proposer d'acquérir le bien ; qu'en ne le faisant pas, la commune a engagé sa responsabilité.

Mais ainsi que le souligne la commune de Pontcharra, le titulaire du droit de préemption doit satisfaire aux exigences de l'article L 213-11 du code de l'urbanisme dans le seul cas où il décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins le bien acquis depuis moins de cinq ans.

En l'espèce il n'est établi par aucune pièce que la commune de Pontcharra a décidé d'utiliser ou d'aliéner le bien acquis à d'autres fins que celles qui sont mentionnées aux articles L 210-1 et L 300-1 du code de l'urbanisme, étant observé qu'aucun délai n'est imposé à la commune pour la réalisation de l'opération d'aménagement.

Eric B. qui ne rapporte pas la preuve du manquement de la commune à ses obligations doit être débouté de sa demande de dommages-intérêts, le jugement étant confirmé sur ce point (...) ».

Observations. L'arrêt de la Cour d'appel de Grenoble, ci-dessus publié, est relatif aux conditions de mise en œuvre du droit de priorité prévu à l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme, dont les dispositions imposent au titulaire du droit de préemption désireux d'aliéner un immeuble acquis par voie de préemption, une obligation, celle de purger préalablement ce « droit de rachat » en informant l'ancien propriétaire de son intention, et ce afin de permettre à ce dernier d'opter entre l'exercice immédiat de cette faculté ou, au contraire, son abandon. Lorsque l'ancien propriétaire renonce à cette offre de vente, le titulaire est tenu également de proposer l'acquisition du bien à l'acquéreur évincé, dont le nom était inscrit dans la déclaration d'intention d'aliéner. La mise en œuvre du droit de priorité est néanmoins soumise à conditions, celui-ci ne pouvant être exercé que si la collectivité « décide d'utiliser ou d'aliéner pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme un bien acquis depuis moins de cinq ans ».

C'est en fonction de cet état de la législation qu'il convient d'apprécier un arrêt qui révèle le caractère largement théorique de ce droit. Il s'agit là plus d'une "enluminure" destinée à assurer une présentation équilibrée et harmonieuse de l'ordonnement juridique que d'une garantie effective de nature à contrebalancer l'exorbitance des pouvoirs attribués aux pouvoirs publics dans le cadre de la préemption, la loi conférant à ces derniers de larges facultés pour faire obstacle à la mise en œuvre de ce "droit de rétrocession".

A. Conditions tenant à l'affectation du bien

On relèvera d'abord que l'article L. 213-11 est loin d'enfermer le titulaire du droit de préemption dans un carcan par trop étroit, s'agissant de la destination de l'immeuble. Il ressort de ces dispositions que le titulaire n'est pas tenu d'affecter le bien à l'objet précis au nom duquel avait été justifiée la décision de préemption, ledit bien pouvant être utilisé ou aliéné pour un autre projet d'intérêt général répondant à l'un des objets mentionnés à l'article L. 210-1, ce nouveau projet se substituant à celui en vue duquel le droit de préemption avait été exercé. Dans ce cas de figure, aucune règle n'impose à la collectivité de proposer à l'ancien propriétaire et, le cas échéant, à l'acquéreur évincé, la vente de l'immeuble. Les pouvoirs dont dispose en la matière la puissance publique semblent d'autant plus étendus que la Cour d'appel, dans l'arrêt rapporté, loin d'adopter une position de strict conformisme vis-à-vis de la loi, fait prévaloir, au contraire, une conception large de ce qu'il faut entendre par une aliénation conforme à « l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article L. 210-1 ».

Les faits sont simples. Par une décision, en date du 23 septembre 2011, le maire de Pontcharra avait exercé le droit de préemption de la commune sur une maison d'habitation au prix de 120 000 euros, en vue de permettre le développement du pôle multimodal, situé à proximité. Un an plus tard, le bien avait été revendu par la commune au même prix à la communauté de communes du Pays de Grésivaudan dans le cadre d'une convention de portage foncier. Estimant que l'immeuble avait été aliéné dans un but étranger à ceux visés par les dispositions de l'article L. 210-1 – sans que son droit de priorité n'ait été "purgé" – l'acquéreur évincé a assigné la commune devant le Tribunal de grande instance de Grenoble aux fins d'obtenir la condamnation

de cette dernière à lui verser des dommages et intérêts en réparation des préjudices qu'il aurait ainsi subis.

S'agissant de la juridiction compétente pour connaître de ce litige, il est précisé à l'article L. 213-12 qu'il appartient au juge judiciaire de droit commun de fixer le montant de l'indemnité compensatoire susceptible d'être allouée à l'ancien propriétaire ou à l'acquéreur évincé chaque fois que le droit de priorité dont ils bénéficient a été méconnu. La violation de ce droit se réduit ainsi à la possibilité pour les victimes de prétendre à une indemnisation, celles-ci ne bénéficiant pas d'un droit de suite à l'égard des sous-acquéreurs du bien litigieux. Le juge judiciaire, qui peut être saisi seulement dans un délai de cinq ans à compter de la mention de l'affectation ou de l'aliénation du bien au registre communal des préemptions¹, dispose ici d'une très large compétence dès lors qu'à cette occasion il se prononce sur le principe même du droit de priorité en vérifiant si les biens litigieux ont été aliénés pour l'un des objectifs mentionnés à l'article L. 210-1 ou non².

Aussi, dans l'affaire rapportée, le juge judiciaire était-il appelé à trancher la question de savoir si la vente du bien était intervenue aux fins de répondre à l'objet de la décision de préemption ou, tout au moins, à l'un de ceux mentionnés à l'article L. 210-1. Par un jugement, en date du 12 novembre 2018, le Tribunal de grande instance avait apporté une réponse négative à cette question. Les requérants ayant interjeté appel, la Cour d'appel a infirmé ce jugement en faisant valoir, au contraire, que la vente dont s'agit répondait aux conditions et aux objectifs définis par les articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

Même si la motivation de la solution retenue manque de clarté, il apparaît que pour justifier la décision rendue la Cour d'appel s'est appuyée principalement sur l'objet de la convention de portage foncier. Reprenant la définition qu'en donne la doctrine administrative, les juges d'appel précisent d'abord qu'une « opération de portage foncier a pour but de faire financer par un organisme extérieur les dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération, de sorte que la collectivité qui en bénéficie, peut disposer des biens au moment opportun, sans apport immédiat ». L'idée sous-jacente à ce dispositif est donc de permettre « à la collectivité de préparer son projet d'aménagement », l'établissement de portage foncier gérant les biens avant de les rétrocéder à la collectivité lorsque le projet est finalisé. Il en ressort que si l'aliénation litigieuse répond bien aux conditions légales c'est parce que celle-ci apparaît comme étant indissolublement liée à la réalisation d'un projet d'aménagement, le bien devant au final être rétrocédé à la commune en application des stipulations de la convention. On voit par là que le juge judiciaire est amené à apprécier la régularité de l'aliénation litigieuse au regard des dispositions de l'article susvisé sur la base d'une analyse « globale » prenant en compte l'ensemble du projet et non pas à partir d'une analyse étroitement circonscrite à la vente de l'immeuble,

¹ C. urb., art. L. 213-12 et L. 213-13.

² V. par exemple, Cass. 3e civ., 13 juill. 2017, n° 16-16.963, Cts X c/ Cne de Horbourg-Wihr : JCP N 16 févr. 2018, 1101, chron. E. Carpentier ; Defrénois 2017, n° 17, p. 8 ; RD imm. 2017, p. 549, obs. P. Soler-Couteaux ; BJDU 6/2019, p. 427, chron. E. Carpentier ; DAUH 2018, n° 22, p. 326, chron. J.-F. Struillou. – CA Paris, 17 février 1995, Pagene c. Ville de Chelles, Juris-Data n° 021047.

cette analyse amenant par conséquent la Cour à considérer que l'aliénation en cause suffit en elle-même à faire échec au droit de priorité prévu au bénéfice de l'acquéreur évincé.

Il s'agit là d'une interprétation audacieuse des dispositions en cause dans la mesure où le raisonnement suivi amène le Juge à s'écarter du texte littéral de la loi. Celui-ci impose que le bien soit aliéné pour une action ou une opération d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'article L. 210-1 et non pas pour permettre à l'Administration de préparer dans les meilleures conditions possibles un tel projet, et ce en facilitant le financement des acquisitions foncières nécessaires audit projet par un lissage de ces charges dans le temps. Si cette "jurisprudence" était confirmée, nul doute qu'elle contribuerait à limiter encore un peu plus les contraintes qui s'attachent à l'article L. 213-11, à savoir l'obligation de proposer l'acquisition du bien aux victimes de la préemption lorsque ledit bien n'est pas utilisé ou aliéné aux fins d'intérêt général définies par la loi.

B. Conditions tenant au délai d'utilisation ou d'aliénation du bien

Comme le montre avec évidence l'arrêt, une autre disposition de l'article L. 213-11 contribue à limiter de manière drastique la mise en œuvre du droit de priorité, à savoir celle qui fixe à cinq ans le délai dans lequel ce droit doit être purgé.

Rappelons que la requête faisait également valoir que sept ans après son acquisition le bien n'avait toujours pas été utilisé pour le développement du pôle multimodal, ni pour un autre projet d'aménagement et que, par conséquent, la commune était tenue de proposer à l'acquéreur évincé l'acquisition de l'immeuble et, à défaut, de lui verser une indemnité compensatoire. Cet argumentaire est écarté par les juges d'appel au motif que le titulaire du droit de préemption n'est tenu de proposer l'acquisition de l'immeuble que dans le seul cas où il décide d'aliéner le bien dans les cinq ans de son acquisition. Passé ce délai, qui court à compter de la date d'acquisition, aucune disposition n'impose par conséquent à l'auteur de la décision de préemption de purger le droit de priorité. Est-ce à dire qu'une fois expiré ce délai, le titulaire est délié de toute obligation vis-à-vis de l'ancien propriétaire et de l'acquéreur initial et qu'il peut, par exemple, revendre en toute liberté le bien au cas, entre autres, où le projet en vue duquel la préemption a été utilisée est abandonné ?

Mme Anne Courrèges a apporté une réponse positive à cette interrogation en affirmant avec d'infinies précautions que si, comme dans notre affaire, « la collectivité se borne à maintenir le bien en réserve, l'article L. 213-11, pris à la lettre, ne semble rien prévoir et, une fois expiré le délai de cinq ans, le titulaire du droit de préemption peut librement disposer du bien »³. On voit l'inconvénient de cette solution qui, en creux, met parfaitement en lumière les failles du contrôle du suivi de l'affectation des biens. Il est ici d'autant plus aisé de faire obstacle au droit de priorité que la loi SRU du 13 décembre 2000 a ramené le délai pendant lequel le bien doit être utilisé ou aliéné

³ Concl. sur CE, 10 mars 2010, n° 323081, MM. Jean et Guy Lévy : BJDU 2010, n° 3, p. 215. – V. aussi en ce sens, A. Lévy, La rétrocession des biens expropriés et des immeubles préemptés, AJDI 1997, p. 1054. – F. Bouyssou et C. Teisseyre, note sous CE, 10 mars 2010, Crts. Levy : AJDI, janv. 2011, p. 70. – R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6ème éd., 2020, p. 896 et s.

à des fins d'intérêt général de dix à cinq ans. Ce durcissement des conditions auxquelles est soumis l'exercice du droit de priorité – afin de « faciliter la tâche des élus locaux »⁴ – a reçu malgré tout l'aval du Conseil constitutionnel, au motif que la période pendant laquelle le bénéficiaire du droit de préemption ne peut utiliser ou aliéner un bien préempté dans un but étranger aux fins d'intérêt général sans avoir au préalable proposé sa rétrocession à l'ancien propriétaire, n'avait pas été réduite « au point de remettre en cause le motif d'intérêt général qui a justifié l'exercice du droit de préemption »⁵.

Reste à savoir si les exigences de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme, qui reconnaît à chacun « le droit au respect de ses biens », n'impliquent pas une remise en cause de cette règle selon laquelle, à l'issue du délai de cinq ans, la collectivité est déliée de toute obligation vis-à-vis du vendeur et de l'acquéreur évincé.

On relèvera d'abord que le souci d'assurer un contrôle plus vigilant sur le "suivi" de l'immeuble et de dissuader les collectivités de conserver les biens sur une durée trop longue sans justification d'intérêt général convaincante a conduit – semble-t-il – le Conseil d'État à admettre, au terme d'un raisonnement mettant explicitement en évidence les exigences de la Convention européenne, que l'absence de réalisation du projet doit être prise en compte pour apprécier si l'atteinte portée par la préemption litigieuse a fait peser sur les requérants une charge disproportionnée de nature à caractériser une méconnaissance des stipulations de l'article 1^{er} susvisé⁶. Il n'est pas certain pour autant que cette jurisprudence modifie profondément les capacités objectives d'indemnisation des victimes de la préemption, car la preuve de l'existence d'une « charge disproportionnée » – c'est-à-dire d'une disproportion entre les sujétions imposées à la propriété privée et le but légitime d'intérêt général poursuivi par l'Administration – risque ici aussi d'être particulièrement difficile à rapporter⁷.

On est enfin en droit de se demander si les restrictions apportées par la loi à l'exercice du droit de priorité répondent aux exigences des instances de Strasbourg lorsqu'est en cause « la préemption à visée patrimoniale ». En effet, dans des cas isolés, le droit de préemption peut être détourné de son objet légal aux fins de permettre à une collectivité de se livrer à une activité de marchand de biens en vue de réaliser une plus-value financière⁸. Si, dans cette situation, la sanction du non-respect du droit de priorité peut être lourde de conséquences lorsque la revente du bien intervient dans le délai de cinq ans – la collectivité étant alors susceptible d'être condamnée à verser

⁴ JO Sénat CR 3 mai 2000, p. 2323. – M. Gros, Limites aux possibilités d'utilisation du nouveau délai de changement d'utilisation du bien au regard des motifs de préemption : Dr. et patrimoine 2003, n° 112, p. 42.

⁵ Cons. const., 7 déc. 2000, n° 2000-436 : JO 14 déc. 2000, p. 19840. – V. J.-E. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : AJDA 2001, p. 18, spéc. p. 21.

⁶ CE, 10 mars 2010, MM. Jean et Guy Lévy : n° 323081 ; AJDA 2010, p. 1098, note R. Hostiou ; BJD 2010, n° 3, p. 215, concl. A. Courrèges ; AJDI 2011, p. 70, note F. Bouyssou et C. Teisseyre

⁷ V. en ce sens, R. Hostiou, note sous CE, 10 mars 2010, MM. Jean et Guy Lévy : AJDA 2010, p. 1098.

⁸ Conseil d'État, Le droit de préemption, La documentation française, 2008, p. 32.

au vendeur, à titre de dommages et intérêts, une somme représentant la différence entre le prix de revente du terrain et le prix de la préemption⁹ – il en va tout autrement lorsque le bien est cédé au-delà de ce délai puisque, en pareil cas, le titulaire retrouverait sa liberté de vendre et ne serait donc pas tenu de purger le droit de priorité.

Face à cette préemption sans projet d'intérêt général, assortie d'un "droit de rétrocession" inutilisable, immanquablement, la question se pose de savoir si les conditions d'exercice du droit de priorité respectent les exigences du droit européen¹⁰, et ce d'autant plus que la Cour de cassation a admis récemment – s'agissant de la revente d'un bien situé en emplacement réservé et acquis suite à l'exercice du droit de délaissement – que de simples restrictions apportées au droit de propriété par la puissance publique puissent être de nature à porter une atteinte excessive au « droit au respect des biens » des requérants¹¹. Les motifs d'inquiétude tiennent ici à ce que le juge judiciaire pourrait s'inspirer de ce "précédent" pour envisager la sanction du caractère disproportionné que prend l'atteinte à la propriété privée lorsque le titulaire du droit de préemption non seulement ne réalise pas le projet d'intérêt général qui a justifié la préemption mais qu'en outre il se met dans la position d'un marchand de biens disposant de pouvoirs exorbitants dans un but purement lucratif¹². Même si dans ce cas de figure, l'exercice du droit de préemption paraît légal *ab initio* – celui-ci se dissimulant derrière une motivation et des motifs en tout point conformes aux exigences légales – ne faut-il pas considérer que cette atteinte à la propriété privée, devenue disproportionnée en raison de la destination qui est finalement donnée à l'immeuble, ouvre droit à une indemnité au profit des victimes de la préemption, à défaut pour ces dernières d'obtenir la rétrocession du bien ?

Jean-François Struillou

⁹ Cass. 3e civ., 15 déc. 1999, Cne des Lilas c/ Milosavjevic : Bull. civ. 1999, III, n° 249, p. 174 ; JurisData n° 1999-004455 ; JCP G 2000, IV, n° 1230 ; BJDU 6/1999, p. 450, obs. Ch. Masson-Daum ; AFDUH 2000, n° 4, p. 367, chron. J.-F. Struillou ; Gaz. Pal. 24-25 mars 2000, p. 13 ; Gaz. Pal. 24-26 juin 2001, p. 40 ; RD imm. 2000, p. 154, obs. Cl. Morel ; AJDI 2000, p. 634, obs. A. Lévy.

¹⁰ J.-F. Struillou, Le droit de préemption et les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme : Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux 2016, n° 14, p. 59. – V. aussi, s'agissant du droit de l'expropriation, R. Hostiou, Affectation du bien exproprié et effectivité du droit de rétrocession : Analyse de la situation de la France au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, In « Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo », Dalloz, 2009, p. 71.

¹¹ Cass. 3e civ., 18 avr. 2019, Mme B. c/ Cne de Saint-Tropez : JCP N 2019, 445, obs. R.H. ; RD imm. 2019, p. 390, note R. Hostiou ; JCP G 2019, 478, act. 294, obs. L. Erstein ; 663, note F. Burgaud et 664, note J.-F. Struillou ; AJDA 2019, 903, obs. M.-C. de Montecler ; JurisData n° 2019-006164.

¹² V. en ce sens, J.-F. Struillou, La Cour de cassation sanctionne une violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. À propos de l'exercice du droit de délaissement du propriétaire d'un bien, JCP G 2019, 664.