



HAL
open science

Défaut de consignation de 15 % de la valeur du bien préempté. La Cour d'appel de Paris relève d'office l'irrecevabilité du recours en fixation du prix

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Défaut de consignation de 15 % de la valeur du bien préempté. La Cour d'appel de Paris relève d'office l'irrecevabilité du recours en fixation du prix. *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, 2021, 06, pp.342. hal-03509500

HAL Id: hal-03509500

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509500v1>

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.

Défaut de consignation de 15 % de la valeur du bien préempté.
La Cour d'appel de Paris relève d'office l'irrecevabilité du recours en fixation du prix.

CA Paris, 15 avril 2021, EPF Île-de-France c. M. et Mme L., n° 19/20009.

« (...) L'article L213-4-1 du code de l'urbanisme modifié par ordonnance numéro 2010-420 du 27 avril 2010 dispose que lorsque la juridiction compétente en matière d'expropriation a été saisie dans les cas prévus aux articles L211-5, L211-6, L212-3 et L213-4, le titulaire du droit de préemption doit consigner une somme égale à 15 % de l'évaluation faite par le directeur départemental des finances publiques ; la consignation s'opère au seul vu de l'acte par lequel la juridiction a été saisie et de l'évaluation du directeur départemental des finances publiques ; à défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation à la juridiction et au propriétaire dans le délai de 3 mois à compter de la saisine de cette juridiction, le titulaire du droit de préemption est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption.

Cet article et l'article L213-4-2, ont été insérés dans le code de l'urbanisme par la loi N°91-662 du 13 juillet 1991, organisant une obligation de consignation par le titulaire du droit de préemption, lorsqu'il saisit la juridiction compétente en matière d'expropriation pour fixer, à défaut d'accord amiable, le prix de la préemption. Cette obligation a été imposée aux collectivités publiques par le législateur afin que celles-ci attestent de leur capacité financière à préempter et afin d'éviter un usage abusif du droit de préemption.

Seul le juge judiciaire en application de l'article susvisé tel qu'interprété par le Conseil d'Etat (7 janvier 2013, M. R. N°35878) est compétent pour statuer sur les obligations de paiement et de consignation et il ne sort pas de sa compétence dès lors que ce faisant il statue sur les conditions générales de sa saisine et non sur la légalité de la décision de préemption. (...)

En application de l'article 125 du code de procédure civile les fins non-recevoir doivent être relevées d'office lorsqu'elles ont un caractère d'ordre public, notamment lorsqu'elles résultent de l'inobservation des délais dans lesquels doivent être exercées les voies de recours, de l'absence d'ouverture d'une voie de recours, et le juge peut relever d'office la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt, du défaut de qualité ou de la chose jugée.

En application de l'article 126 du code de procédure civile dans le cas ou la situation donnant lieu à fin de non recevoir est susceptible d'être régularisée, l'irrecevabilité sera écartée si sa cause a disparu au moment ou le juge statue, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque l'EPFIF ne justifie pas avoir rempli les conditions exigées par l'article L213-4-1 alinéa 3 du code de l'urbanisme.

Cette fin de non recevoir doit être relevée d'office, lorsque la collectivité publique est réputée avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice du droit de préemption par la suite d'un délai impératif ou d'une formalité prescrite à peine d'une telle sanction, comme en l'espèce les dispositions l'article L213-4-1 du code de l'urbanisme, qui est une formalité substantielle à peine de déchéance ; le juge judiciaire est en effet compétent pour contrôler la régularité des actes administratifs individuels de préemption, notamment au regard des délais dans lesquels ils doivent être exercés, et des personnes auxquelles les notifications doivent être faites et la sanction du défaut de consignation et du défaut de notification du récépissé est que le titulaire du droit de préemption est réputé avoir renoncé à l'acquisition ou à l'exercice de ce droit ; selon l'article L213-4-1 susvisé tel qu'interprété par la cour de cassation (civ 3e, 9 mai 2012 N°11- 12551 commune de Quetigny), cette présomption, même résultant du simple défaut de notification du récépissé de consignation dans le délai prévu du bien préempté, est irréfragable ; la non justification par l'EPFIF de la consignation obligatoire et de la notification de la copie du récépissé

de consignation aux époux L. entraîne l'impossibilité de poursuivre l'exercice de la préemption et l'EPFIF est donc déchu de son droit de préemption. (...).

Par ces motifs (...)

Soulève d'office la fin de non recevoir au titre du non respect des dispositions l'article L213-4-1 du code de l'urbanisme, après avoir respecté le principe du contradictoire (...).

Observations. L'intérêt principal de l'arrêt ci-dessus publié est d'admettre qu'il appartient aux juges d'appel de relever d'office l'irrecevabilité du recours en fixation judiciaire du prix de l'immeuble préempté, c'est-à-dire d'opposer audit recours une « fin de non-recevoir » lorsque le titulaire du droit de préemption n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 213-4-1 du Code de l'urbanisme, lesquelles lui imposent de consigner une somme égale à 15 % de la valeur du bien dans un délai de trois mois à compter de la saisine du juge de l'expropriation. Le juge judiciaire supplée ainsi l'éventuelle ignorance ou négligence du propriétaire en introduisant d'office dans le débat une règle dont la méconnaissance est lourde de conséquences pour l'Administration.

Il est utile, pour la bonne compréhension de l'arrêt, de rappeler brièvement les faits et la procédure à l'occasion desquels il est intervenu. L'établissement public foncier d'Île-de-France avait exercé le droit de préemption qui lui avait été délégué sur un bien appartenant à M. et Mme L. à un prix inférieur à celui mentionné sur la déclaration d'intention d'aliéner. Les vendeurs ayant refusé le prix d'aliénation proposé – 350 000 euros – l'EPFIF, par un courrier en date du 26 septembre 2018, a saisi la juridiction de l'expropriation qui, par un jugement du 19 septembre 2019, a fixé le prix d'acquisition à la somme de 455 000 euros, laquelle correspondait en définitive à celle figurant dans la DIA. L'établissement public a alors interjeté appel de ce jugement le 25 octobre 2018. En réponse au mémoire de l'appelant, les écritures en défense ne se bornaient pas à justifier le prix de l'immeuble au regard du marché local. À l'occasion d'une demande subsidiaire formulée hors délai – et donc irrecevable – M. et Mme L. faisaient également valoir qu'il existait un « manquement concernant le dépôt de la garantie de 15 %, la consignation prévue par la loi n'ayant toujours pas été effectuée ».

Le moyen le plus intéressant soulevé devant la Cour était ainsi celui qui invitait le juge judiciaire à contrôler le respect par le titulaire du droit de préemption des dispositions de l'article L. 213-4-1, celles-ci étant applicables uniquement au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD¹. Rappelons que ces règles – issues de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 – imposent au titulaire, lorsqu'il saisit la juridiction de l'expropriation en raison d'un désaccord sur le prix, de consigner une somme égale à 15 % de l'évaluation du prix faite par le directeur départemental des finances publiques. Cette consignation, qui a été imposée aux collectivités afin que celles-ci attestent de leur capacité financière à préempter, doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine du juge de l'expropriation. Dans ce délai, une copie du récépissé de la consignation doit être

¹ CA Nîmes, 21 janvier 2013, S. Sanna c. Cne de Venasque, n° 12/00019.

adressée au propriétaire et à la juridiction, et ce afin que ces derniers soient en mesure de vérifier le respect de cette exigence légale. La violation de cette obligation est par ailleurs sanctionnée fermement par la loi puisque l'article susvisé prévoit qu'à défaut de consignation ou de notification d'une copie du récépissé de consignation aux intéressés dans le délai légal, la collectivité est réputée avoir renoncé à l'exercice de son droit².

Il faut d'abord reconnaître que le juge judiciaire s'est efforcé, jusqu'ici, à assurer de manière rigoureuse le respect de ces dispositions.

S'agissant de la Cour de cassation, celle-ci a d'abord précisé qu'une Cour d'appel qui constate la méconnaissance des dispositions de l'article L. 213-4-1 – les propriétaires n'ayant pas reçu, dans le délai légal, notification d'une copie du récépissé de consignation – n'est pas tenue de rechercher si la commune rapporte la preuve de son intention de ne pas renoncer à l'exercice de son droit de préemption³. Il en résulte que les arguments et les pièces présentés au juge par le titulaire du droit de préemption et tendant à démontrer sa volonté de ne pas renoncer à l'exercice du droit de préemption sont considérés comme inopérants⁴, sauf à démontrer, semble-t-il, que le non-respect de la formalité dont s'agit tient à une cause qui est totalement extérieure à la collectivité, ladite formalité se transformant alors en une formalité impossible, qui ne peut lui être imputée⁵. En application de cette jurisprudence, il a été jugé par exemple que la garantie de l'inscription de la somme nécessaire au règlement du prix de l'immeuble au budget de la commune ne saurait faire obstacle à l'application de la sanction prévue par l'article L. 213-4-1⁶.

Quant aux juridictions d'appel, elles ont admis à plusieurs reprises qu'un requérant puisse invoquer, pour la première fois en appel, un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 213-4-1. La Cour d'appel de Versailles a jugé en ce sens que le vendeur était recevable à soulever le non-respect des exigences de cet article lorsque ledit vendeur n'a pu s'en prévaloir devant le juge de l'expropriation, les débats étant clos avant l'expiration du délai de trois mois⁷. Il en va ainsi lorsque,

² V. par exemple, CA Pau, 13 mars 2014, EPFL Pays Basque c. Latxague, n° 14/00971 ; JurisData n° 2014-027028. – CA Pau, 13 mars 2014, EPFL Pays Basque c. Louis L., n° 13/03186. – CA Paris, 19 octobre 2000, Ozilou c. Cne de Boissy-sous-Saint-Yon : n° 99/42076 ; AJDI 2002, p. 145, obs. A. Bernard. – CA Nîmes, 17 novembre 2014, EPF de l'Ouest-Rhône-Alpes c. SCI de Crussol Savive, n° 14/00003.

³ Cass. 3e civ., 9 mai 2012, n° 11-12.551, Cne de Quetigny c/ Gonnord : Bull. civ. 2012, III, n° 72 ; LPA 3 juill. 2012, n° 132, p. 21, note D. Dutrieux ; Defrénois 2012, n° 18, p. 882, chron. G. Daudré ; JurisData n° 2012-009549 ; JCP G 2012, n° 23, 668 ; AJDA 2012, p. 1833 ; DAUH 2013, n° 17, p. 351, chron. J.-F. Struillou. – CA Nîmes, 17 nov. 2014, n° 14/0003, EPF de l'Ouest Rhônes Alpes.

⁴ V. par exemple, CA Aix-en-Provence, 4 décembre 2014, Marcel G. c. Syndicat San Ouest Provence, n° 12/00039

⁵ CA Versailles, 19 mars 2019, Cne d'Herblay c. Sté Benjamin, n° 17/04899. – Comp. CA Douai, 19 mars 2004, Cne de Fouquières Lez Lens c/ Codispoti-Mastroianni : JurisData n° 2004-263678.

⁶ CA Nancy, 19 mai 1995, Brocas c. Ville de Pont-à-Mousson, n° 1159/95 ; Juris-Data n° 1995-049416. – V. dans le même sens, CA Aix-en-Provence, 4 décembre 2014, Marcel G. c. Syndicat San Ouest Provence, n° 12/00039.

⁷ CA Versailles, 27 novembre 2007, Mme Denise X c. Cne de Pierrelaye, n° 06/07021.

par exemple, le transport sur les lieux et l'audience avaient eu lieu le 24 janvier 2006 alors que la commune avait jusqu'au 7 février 2006 pour transmettre au vendeur une copie du récépissé de consignation. Quant à la Cour d'appel de Nancy, elle a estimé, alors même que le propriétaire était en mesure de soulever ce moyen en première instance, que le défaut de justification de la consignation de 15 % auprès du vendeur est réputé par la loi constituer une renonciation à l'exercice du droit de préemption et que, par conséquent, cette déchéance du droit d'agir établi par la loi « constitue une fin de non-recevoir qui peut être soulevée pour la première fois en appel »⁸.

Si l'arrêt rapporté mérite ici l'attention c'est parce qu'il vient confirmer mais aussi, et surtout, préciser la solution retenue par la Cour d'appel de Nancy dans un cas de figure où la fin de non-recevoir soulevée par le propriétaire et tirée de la violation de l'article L. 214-4-1 était irrecevable, cette demande, qui avait été effectuée de manière subsidiaire, ayant été formulée hors délai.

On relèvera d'abord que l'arrêt rapporté confirme et précise le fondement de la solution retenue par la Cour d'appel de Nancy en indiquant que le moyen tiré de l'inobservation des dispositions de l'article L. 213-4-1 – l'EPFIL n'ayant pas procédé à la consignation prévue par la loi – constitue bien une fin de non-recevoir au sens de l'article 122 du Code de procédure civile, c'est-à-dire un moyen tendant à faire déclarer la collectivité irrecevable en sa demande, sans examen au fond, « pour défaut de droit d'agir ». Il en va ainsi tout simplement parce que l'absence de consignation ou le défaut de notification d'une copie du récépissé de consignation aux intéressés est réputé par la loi elle-même constituer une renonciation du titulaire du droit de préemption à l'exercice de son droit. Autrement dit, lorsque la méconnaissance de l'obligation de consignation est établie, comme c'était le cas en l'espèce, celle-ci doit entraîner infailliblement la déchéance du droit de préemption, la collectivité étant alors dans l'impossibilité de poursuivre la procédure de préemption devant le juge de l'expropriation. Il en résulte que cette fin de non-recevoir, qui selon les termes mêmes de l'article 123 peut être proposée « en tout état de cause » – c'est-à-dire à tout moment du procès – peut être soulevée par le requérant pour la première fois en appel.

Fort de ce raisonnement, la Cour d'appel affirme ensuite qu'en application de l'article 125 du code de procédure civile, la fin de non-recevoir tirée du non-respect de l'obligation de consigner 15 % de la valeur du bien doit être soulevée d'office par le juge – après que celui-ci en ait informé les parties afin d'assurer le respect de la contradiction – dès lors que cette fin de non-recevoir présente un caractère d'ordre public. La solution ainsi retenue ne vaut cependant que dans le cas où la situation qui a donné lieu à fin de non-recevoir est insusceptible d'être régularisée par le titulaire du droit de préemption. L'irrecevabilité devrait ainsi être écartée, en application de l'article 126 du code de procédure civile, si la cause de la fin de non-recevoir a disparu au moment où le juge statue, ce qui n'était pas le cas en l'espèce puisque l'EPFIF ne justifiait pas avoir rempli les conditions exigées par l'article L. 213-4-1.

⁸ CA Nancy, 19 mai 1995, Brocas c. Ville de Pont-à-Mousson, n° 1159/95 ; Juris-Data n° 1995-049416.

Le juge judiciaire accorde, on le voit, une importance toute particulière à ce que la méconnaissance de l'article L. 213-4-1 soit sanctionnée, celui-ci n'hésitant pas, pour ce faire, à recourir à la technique dite des « moyens d'ordre public » en raison de la gravité de l'irrégularité que traduit la violation des règles en cause. Respectueuse de la lettre des textes et de la jurisprudence – qui considèrent traditionnellement les règles de recevabilité comme ayant le caractère d'ordre public – cette approche visant à rappeler l'Administration au respect du droit est également, nous semble-t-il, tout à fait conforme à l'esprit qui anime l'article L. 213-4-1. Comme le rappelle la Cour d'appel, cet article a été inséré dans le code de l'urbanisme par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 afin que les collectivités publiques attestent de leur capacité financière à préempter, mais aussi afin d'éviter un usage abusif du droit de préemption⁹. Il en ressort que les dispositions en cause n'ont pas été adoptées exclusivement en vue de renforcer les garanties dont dispose le vendeur dans la procédure de préemption : elles visent également à assurer le respect de l'intérêt public qui s'attache à ce qu'il soit fait obstacle aux préemptions systématiques à un prix inférieur à celui de la DIA, alors que la commune n'agit que pour exercer des pressions dans un but étranger à celui qu'elle affiche. Pour mieux faire barrage à ces comportements répréhensibles, le Conseil d'État suggérait d'ailleurs, dans son rapport intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », de porter la consignation à 50 % de la valeur du bien en cas de saisine du juge de l'expropriation¹⁰.

On relèvera ensuite que le juge judiciaire, gardien traditionnel de la propriété privée immobilière¹¹, apparaît ici comme un juge minutieux et exigeant de la régularité de la procédure de préemption, celui-ci étant en effet plus préoccupé par le souci d'appliquer le droit, c'est-à-dire de sanctionner pleinement les irrégularités dont est entachée la procédure de préemption, que par la volonté de tenir compte des besoins et des convenances de l'Administration. Au demeurant, en soulevant ainsi d'office le défaut de consignation et en en tirant toutes les conséquences prévues par le législateur, la Cour d'appel de Paris ne paraît pas sortir des limites de sa compétence dès lors que ce faisant, le juge statue sur les conditions générales de sa saisine et non sur la légalité même de la décision de préemption¹². Si la vérification du respect de l'obligation de consignation paraît ainsi relever pleinement des attributions de la juridiction de l'expropriation¹³, il y a lieu également d'approuver le contrôle exercé par les juges d'appel qui, après avoir constaté l'absence de consignation de 15 % de la valeur du bien, en ont exactement déduit que l'établissement public foncier avait renoncé à l'exercice du droit de préemption et

⁹ V. aussi, S. Pérignon, Pathologie du droit de préemption, Defrénois, n° 6, 30 mars 1991, p. 341.

¹⁰ La Documentation française, 1992, p. 130.

¹¹ S. Gilbert, Le juge judiciaire, gardien de la propriété privée immobilière, Préface. R. Hostiou, Mare & Martin, Bibliothèque des Thèses, 2011.

¹² V. aussi, TGI Bobigny, 12 juillet 1996, Ville du Bourget c. Cie Financière Immobilière ; AJPI, 1997, p. 573, obs. A. Bernard.

¹³ V. aussi, CA Versailles, 5 juin 2018, Cne de Chanteloup-Les-Vignes c. SCI Les Vignes de Noe, n° 17/03635.

que cette déchéance du droit d'agir devant la juridiction de l'expropriation constitue une fin de non-recevoir qui peut être soulevée d'office pour la première fois en appel.

Jean-François Struillou