



HAL
open science

Fixation du prix de cession de l'immeuble illégalement préempté : Règles de compétence juridictionnelle

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Fixation du prix de cession de l'immeuble illégalement préempté : Règles de compétence juridictionnelle. Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction, 2021, 11, pp.592. hal-03509723

HAL Id: hal-03509723

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03509723v1>

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.

Fixation du prix de cession de l'immeuble illégalement préempté : Règles de compétence juridictionnelle

CAA Lyon, 8 juillet 2021, Mme B. c/ Cne de Préaux, n° 21LY01245.

« (...) 3. Aux termes de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme : " Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité. / Le prix proposé vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle. A défaut d'accord amiable, le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément aux règles mentionnées à l'article L. 213-4. / A défaut d'acceptation dans le délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle devenue définitive, les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel sont réputés avoir renoncé à l'acquisition. / Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions mentionnées aux trois premiers alinéas du présent article, le titulaire du droit de préemption propose également l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2. "

4. Il résulte de l'instruction que le maire de Préaux a proposé l'acquisition du bien à M. et Mme A..., acquéreurs évincés, après le refus des anciens propriétaires. Si M. et Mme A... font état d'un désaccord sur le prix de cession envisagé, compte tenu des dégradations subies par le bien depuis la décision de préemption, il n'appartient qu'au juge judiciaire de fixer ce prix, à défaut d'accord amiable. Par suite, il y a seulement lieu d'enjoindre à la commune de Préaux de saisir la juridiction compétente en matière d'expropriation afin qu'elle se prononce sur ce point. Il y a lieu d'impartir à la commune de Préaux un délai d'un mois afin qu'elle saisisse le juge compétent (...) ».

Observations.

Dans une importante décision du 23 janvier 1987 le Conseil constitutionnel, après avoir reconnu le fondement constitutionnel de la compétence de la juridiction administrative et l'ampleur que revêt cette compétence, précisait « qu'il est loisible, au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle, au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé »¹. Comme l'a justement fait remarquer l'ancien Premier président de la Cour de cassation, M. Pierre Drai, il s'agit là d'une invitation « faite au législateur de n'avoir en vue que la bonne administration de la justice et, pour y parvenir, d'opérer les rapprochements des contentieux suivant une logique aisément perceptible pour le Français moyen et de fermer la voie à ceux qui font de l'action en

¹ Décision n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

justice une aventure désespérante pour ses acteurs et ruineuse pour l'État de droit »². Le moins que l'on puisse dire à la lecture de l'arrêt ci-dessus rapporté et de plusieurs autres décisions rendues récemment par les juges du fond, c'est que cet objectif n'a pas été pleinement atteint par la loi Alur du 24 mars 2014, s'agissant de la préemption publique.

Rappelons que l'enchevêtrement des compétences du juge administratif et du juge judiciaire dans le domaine considéré tient à l'hétérogénéité des règles de droit applicables à la matière, relevant tout à la fois du droit public et du droit privé, mais aussi et surtout de la loi elle-même qui, en introduisant dans des relations privées l'intervention de l'administration, amène les deux ordres de juridiction à connaître, chacune dans sa sphère de compétence propre, de différents aspects d'un même litige. Aussi bien la mise en œuvre du droit de préemption que son contrôle génèrent un contentieux qui se partage entre juridictions administratives – la décision de préemption étant une décision administrative – juridictions civiles – le contrat conclu entre la collectivité publique et le propriétaire s'analysant comme un contrat de droit privé – et le juge de l'expropriation enfin, seul habilité, en cas de désaccord, à déterminer la valeur du bien préempté.

Cette répartition des compétences apparaît comme d'autant plus complexe que l'exécution d'une décision du juge administratif annulant une décision de préemption peut désormais nécessiter l'intervention successive de deux juridictions entièrement distinctes, celle du juge administratif et celle du magistrat spécialisé qu'est le juge de l'expropriation. Le Tribunal des conflits est venu confirmer cette « dichotomie » dans une décision en date du 12 juin 2017³. D'une part, l'arrêt reconnaît la compétence de principe du juge administratif pour assurer l'exécution de ses décisions en affirmant qu'il incombe au juge administratif et à lui seul de déterminer et d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, les mesures qu'implique nécessairement l'annulation de la préemption, à savoir proposer aux propriétaires initiaux ou, à défaut, à l'acquéreur évincé, d'acquérir le bien illégalement préempté. Il appartient de la sorte à la juridiction administrative de se prononcer sur la requête en annulation de la décision par laquelle le titulaire du droit de préemption refuse de proposer à l'ancien propriétaire et, en cas de refus de ce dernier, à l'acquéreur évincé, d'acquérir le bien en cause⁴, ce litige ayant en effet pour objet l'exécution du jugement par lequel le juge de l'excès de pouvoir a censuré la décision de préemption. D'autre part, le même arrêt affirme que c'est au juge de l'expropriation qu'il revient, à défaut d'accord amiable, de fixer le prix auquel l'acquisition du bien doit être proposée. Le Tribunal des conflits ne fait ainsi qu'appliquer à la lettre les dispositions de l'article

² Pierre Drai, Être juges... et juger..., RFDA 1990, p. 694.

³ 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 ; Dr. adm. juill. 2017, n° 7, alerte 117 ; JCP G 10 juill. 2017, n° 28, act. 798 ; JCP A 3 juill. 2017, n° 26, act. 465 ; 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. –V. aussi TA Paris, 9 mars 2017, n° 1604390, SNC Foncière Mahdia : RD imm. 2017, p. 254, obs. M. Revert ; JurisData n° 2017-018932.

⁴ Conformément à l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme.

L. 213-11-1 du code de l'urbanisme – issues de l'article 149 de la loi Alur du 24 mars 2014 – qui prévoient qu'à défaut d'accord amiable sur le prix de vente du bien « le prix est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation ».

La compétence du juge administratif est désormais, on le voit, étroitement circonscrite, alors que dans l'état ancien du droit cette compétence paraissait s'étendre fort logiquement à la détermination du prix du bien, ce qui permettait à une seule et même juridiction de « vider » la contestation. À cet effet, le Conseil d'État avait d'ailleurs fixé, dans un arrêt de section, les modalités de détermination – par le juge administratif ou sous son contrôle – du prix auquel le bien devait être proposé à l'acquéreur évincé⁵. Soucieuse d'assurer la plus grande cohérence possible avec la jurisprudence judiciaire – dans une situation de « concurrence » possible avec le juge judiciaire au cas où le requérant saisirait ce dernier d'une action en nullité de la vente⁶ – la Haute juridiction administrative avait considéré, en tenant compte des règles de droit civil et du principe de l'effet rétroactif de l'annulation pour excès de pouvoir, que la collectivité était tenue de prendre pour base le prix indiqué dans la DIA et non la valeur actuelle du bien telle qu'elle pouvait résulter de l'évolution du marché ou de la réglementation d'urbanisme. Ce prix de base devait néanmoins, le cas échéant, être soit majoré du coût des travaux indispensables au maintien en l'état du bien ou des travaux utiles d'amélioration du bien, soit minoré pour tenir compte de la dégradation de l'immeuble.

Désormais, il appartient au juge de l'expropriation et non plus au juge administratif de fixer, à défaut d'accord amiable, le prix que l'ancien propriétaire ou l'acquéreur évincé devra payer pour acquérir l'immeuble. Quant aux modalités de détermination dudit prix, le législateur, s'inspirant de la jurisprudence antérieure, a estimé utile de préciser dans la loi que le prix proposé par le titulaire du droit de préemption « vise à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle »⁷, cette formulation étant empreinte de davantage de souplesse que celle retenue antérieurement par la jurisprudence administrative, laquelle faisait explicitement référence à une proposition de cession basée en principe sur le « prix mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner ».

Cet état du droit qui répartit les compétences entre les deux ordres de juridiction étant suffisamment précis et clair, le justiciable ne devrait éprouver aucune difficulté à déterminer le « bon » juge. Force est de convenir néanmoins que plus de sept ans après la promulgation de la loi Alur du 24 mars 2014, les règles dont s'agit ne sont toujours pas bien comprises par les requérants. C'est ce qui ressort de l'arrêt ci-dessus publié, mais également de plusieurs autres décisions rendues ces derniers

⁵ CE, sect., 31 déc. 2008, n° 293853, Pereira Dos Santos Maia : Rec. CE 2008, 497 ; AJDA 2009, 946, note E. Carpentier ; RD imm. 2009, 196, obs. P. Soler-Couteaux ; RFDA 2009, 101, concl. A. Courrèges ; BJD 2008, 440, concl. A. Courrèges ; RJEP avr. 2009, 25, note A. Lebon ; JCP N 2009, n° 1202, étude J.-F. Struillou.

⁶ Sur ce point, V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 2020, 6^{ème} éd., p. 816 et s.

⁷ C. urb., art. L. 213-11-1.

mois⁸. En l'occurrence, le Tribunal administratif de Lyon avait annulé pour excès de pouvoir – à la demande de l'acquéreur évincé – la délibération par laquelle le conseil municipal de Préaux avait décidé de préempter différentes parcelles au prix de 50 000 euros figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner⁹. Afin d'exécuter ce jugement en date du 12 mars 2020, le maire avait proposé l'acquisition du bien à l'acquéreur évincé à un prix de 45 000 euros, et cela après que les anciens propriétaires aient refusé de racheter l'immeuble. Estimant que ce prix ne tenait pas suffisamment compte des nombreuses dégradations et des vols commis sur le bien depuis la décision de préemption, l'acquéreur évincé avait saisi la Cour administrative d'appel de Lyon afin que celle-ci fixe un prix de rétrocession évalué sur le fondement d'une expertise judiciaire. La question du prix auquel la proposition d'acquisition doit être faite – qui est centrale – apparaît ainsi comme d'autant plus difficile à résoudre « que le temps s'est écoulé et que la consistance et l'environnement du bien illégalement préempté ont évolué »¹⁰.

Sans surprise aucune, cette requête a été rejetée par la Cour aux motifs qu'il ressort des termes mêmes de l'article L. 213-11-1 que c'est au juge de l'expropriation et à lui seul qu'il appartient de fixer le prix d'acquisition du bien. Cet arrêt s'inscrit ainsi dans le droit fil de la jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État, ce dernier ayant par exemple considéré récemment qu'il incombait uniquement à la cour administrative d'appel, « en sa qualité de juge de l'exécution, de vérifier que la commune avait procédé à la proposition de restitution du bien illégalement préempté et, en cas de désaccord sur le prix proposé, avait saisi le juge judiciaire, sans qu'il y ait lieu pour elle de contrôler le niveau du prix auquel la rétrocession était proposée dès lors que, dans un tel cas, la détermination du prix d'acquisition du bien illégalement préempté relève de la compétence du juge judiciaire »¹¹.

L'arrêt rapporté amène à constater en définitive que le législateur n'a pas fait ici le pari d'une justice plus simple, plus rapide et plus efficace. Scinder ainsi le contentieux entre le juge administratif et le juge de l'expropriation – en se fondant sur l'idée que le second serait plus apte que le premier à fixer le prix du bien – n'est pas sans inconvénients pour le justiciable, même s'il existe en la matière une délimitation claire des compétences. On observera que cette « parcellisation » des compétences traduit d'une certaine manière une pratique caricaturale du dualisme juridictionnel dès lors que pour un même litige le requérant peut être tenu de saisir les deux ordres de juridiction. Une telle configuration juridique peut se retourner contre celui même qu'elle est censée protéger, la lourdeur du mécanisme étant de nature à provoquer des « erreurs d'aiguillage » et des retards, à favoriser les manœuvres dilatoires, voire à décourager les plaideurs qui ont parfois attendu

⁸ V. par exemple CAA Marseille, 19 avril 2021, SCI JT c/ Cne de Marseille, n° 20MA02239. – CAA Lyon, 22 octobre 2020, M. G. c/ Cne de La Grand' Croix, n° 18LY03975. – CAA Marseille, 29 avril 2019, Cne de Remoulins : n° 17MA01744.

⁹ TA Lyon, 12 mars 2020, Mme B., n° 1903191.

¹⁰ A. Courèges, concl. sur CE sect., 31 décembre 2008, MM. Aires et Claudio Pereira Dos Santos Maia, précité.

¹¹ CE, 9 nov. 2018, n° 410697, SCI JT : Revue de jurisprudence de droit des affaires 3/2019, n° 180, p. 233.

plusieurs années avant d'obtenir du juge de l'excès de pouvoir l'annulation de la décision de préemption. Un mécanisme de répartition des compétences aussi sophistiqué peut, en outre, être de nature à induire en erreur les juridictions inférieures des deux ordres de juridiction¹².

Ne serait-il pas dès lors opportun – afin de répondre de manière efficace et rapide à des demandes visant à ce que l'annulation de la décision de préemption ne demeure pas à l'état de « titre nu » – de réunifier dans le domaine considéré les règles de compétence au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé qui semble être *a priori* la juridiction administrative ? Avant la promulgation de la loi Alur le juge administratif de l'exécution s'était ainsi reconnu compétent pour fixer les modalités de détermination du prix de cession du bien à la victime de la préemption¹³, sa mission ne s'arrêtant pas comme aujourd'hui au milieu du gué.

Reste que la réponse à apporter à cette question est loin d'aller de soi dans la mesure où des arguments solides peuvent également être avancés pour justifier les dispositions qui confèrent à la juridiction de l'expropriation la compétence pour fixer le prix de l'immeuble. Cette compétence paraît indubitablement fondée sur l'idée que le juge de l'expropriation, qui a une connaissance particulière des modalités d'évaluation des immeubles, serait mieux outillé que ne l'est le juge administratif pour déterminer le prix du bien. Le législateur a ainsi pensé qu'il s'agirait là d'un cas où le juge administratif se sentirait très démuni sur un terrain qui n'est pas le sien¹⁴ et que, par conséquent, il y aurait tout intérêt à attribuer ce type de litige au juge de l'expropriation. On voit par là que le principe de bonne administration de la justice peut conduire paradoxalement à privilégier le souci de cohérence du droit plutôt que le gain de temps pour le justiciable. Peut-être s'agit-il là aussi de mettre en place un « bloc de compétence » au profit du juge de l'expropriation en raison des connaissances particulières qu'il a des problèmes fonciers, celui-ci étant désormais seul compétent pour fixer le prix de l'immeuble s'agissant de l'exercice du droit de préemption, de la rétrocession de l'immeuble non affecté à une destination d'intérêt général et de la rétrocession de l'immeuble à la suite d'une préemption illégale.

On relèvera pour terminer que les compétences ainsi dévolues au juge de l'expropriation sont bien plus étroitement cantonnées que celles dont il dispose dans le cadre d'une action en restitution d'un bien ayant fait l'objet d'une expropriation dans des conditions entachées d'irrégularité. En pareil cas, la juridiction de l'expropriation dispose d'une plénitude de compétence, étant seule habilitée pour statuer sur les conséquences de l'annulation d'une ordonnance d'expropriation dépourvue de base légale en raison de l'annulation par le juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, pour se prononcer sur le point de savoir si le bien est ou non « en état d'être restitué », pour en tirer les conséquences qui s'imposent et, quel que soit le cas, pour statuer sur les questions,

¹² V. par exemple, TA Nîmes, 28 février 2017 : n° 1603230.

¹³ V. supra.

¹⁴ Contra, P. Fombeur, concl. sur CE CE, sect., 26 fevr. 2003, n° 231558, M. et Mme Bour, BJD 2003, 106.

notamment d'ordre pécuniaire, posées par cette situation¹⁵. Cette solution n'a pas les inconvénients de celle issue de la loi Alur. Elle permet de respecter un principe simple – dont Maurice Hauriou préconisait une plus large application – selon lequel « tout procès doit être jugé dans son ensemble par une seule et même juridiction », et ce aux fins de simplifier les procédures contentieuses¹⁶, cette approche étant à coup sûr de nature à favoriser le respect des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu desquelles tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable.

Jean-François Struillou

¹⁵ C. expr., art. L. 223-2. – R. Hostiou, Questions sur la restitution d'un bien exproprié dans des conditions irrégulières. Quel juge ? Quel préjudice ?, RFDA 2015. 483.

¹⁶ Note sous CE 26 juill. 1918, Epoux Lemonnier, S. 1918-1919. III. 41.